

Ruim vijf jaar geleden kwamen grote aantallen Syriërs naar Nederland, op de vlucht voor het brute geweld in hun geboorteland. Dat was toen. Nu komen er door de covid-19-pandemie al een tijd minder asielzoekers.¹ Toch kampt het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) nog steeds met een tekort aan opvangplaatsen.² Is er wel voldoende geleerd van de ‘vluchtelingen crisis’ in 2015? Kan de opvang van asielmigranten ook zo worden georganiseerd dat het buurten en dorpen niet op hun kop zet? Of, positiever geformuleerd: Hoe kan de omgeving helpen bij de opvang? Een rondgang langs gemeenten en onderzoekers.

Hulp en commotie

Ook al waren er eind 2015 beelden van vrijwilligers met eten en kleren, op stations en voor kerken, in de media overheersten de luidruchtige protesten rond de opvang van asielmigranten. Protesten en incidenten waarvoor plaatsen Oranje en Steenbergen symbool werden.^{3,4} Mensen voelden zich overvallen; door de aantallen, de snelheid en het totale gebrek aan inspraak bij de opvang. Zo ook in de gemeente Venray, vertelt wethouder Anne Thielen (CDA). Aanvankelijk zouden er 750 asielzoekers worden opgevangen in vakantiepark Het Roekenbosch, meer dan de helft van het aantal inwoners (1100) van Blitterswijck, het dorp waarin het vakantiepark gelegen is.⁵ Het bericht leidde indertijd tot veel commotie. Voor- en tegenstanders buitelden over elkaar heen, besturen van verenigingen raakten verdeeld. Toch zetten veel inwoners van het dorp zich, nadat de stofwolven waren neergedaald, in om de uiteindelijk 450 asielzoekers deel te laten uitmaken van de gemeenschap, door taallessen en sport- en culturele activiteiten te organiseren. ‘En toen zei het COA ineens: bedankt, we hebben het vakantiepark niet meer nodig.’ Thielen: ‘Het contract werd beëindigd en de asielzoekers vertrokken, net toen iedereen aan elkaar gewend was geraakt. Dat is heel slecht gevallen bij de gemeente en de inwoners van Blitterswijck. We denken nu wel twee keer na als het COA ons opnieuw vraagt asielzoekers op te vangen. En dat is jammer’, zegt ze.

Duur ad-hoc-beleid

Elke keer dat er tijdelijk meer asielzoekers komen, lijkt Nederland te worden

overvallen. Dat is vreemd als je realiseert dat de onderliggende oorzaken zoals armoede, oorlogen en gewapende conflicten niet van de ene op de andere dag ontstaan. Zodra er een piek in het aantal asielzoekers ontstaat, bouwt de overheid een hele opvanginfrastructuur op die ze meteen weer laat ontmantelen zodra er een daling inzet. Dat is *penny wise, pound foolish*: het inderhaast optuigen en fluks afbreken van noodopvanglocaties kost veel geld en er gaat veel professionele kennis mee verloren. Bovendien is het een manier van werken die diepe bressen slaat in het noodzakelijke lokale draagvlak, bij burger en lokaal bestuur, om de opvang van asielmigranten – en hun eventuele integratie – beter te organiseren. Dat kan en moet anders.

In navolging van een advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) wordt steeds vaker gehamerd op andere, meer structurele financiering van het COA.⁶ Als we iets geleerd zouden moeten hebben van de coronacrisis, is het dat *lean and mean* verre van verstandig is: we moeten buffers aanleggen. Ook als het gaat om de opvang van asielmigranten.

Goedkoop is duurkoop

Een heet hangijzer in de gesprekken tussen het Rijk en gemeenten is de grootte van de opvanglocaties. Zoals Thielen benadrukt: ‘Mensen willen best asielmigranten opvangen, maar niet als het gaat om de helft van het aantal inwoners van een dorp!’ Azc’s bieden gemiddeld ruimte aan 500 mensen. Dat zet zoden aan de dijk voor de te plaatsen aantallen, het is logistiek goed te organiseren en vooral goedkoper. Relatief, wel te verstaan, want de echte prijs ervan is hoog. Grote aantallen mensen dicht op elkaar die weinig omhanden hebben, is vragen om problemen.

We weten uit onderzoek⁷ dat het draagvlak⁸ bij mensen voor kleinschaliger voorzieningen veel groter is. Zeven op de tien is tegen een groot azc, drie op de tien tegen een klein azc. Gemeenten pleiten al jaren voor meer kleinschalige opvang.⁹ Door de terughoudendheid van Den Haag is er tot nu toe nauwelijks mee geëxperimenteerd. Er is wel een pilot¹⁰ kleinschalige opvang in Tynaarlo, bij Groningen, met een capaciteit van 70 plekken, maar daar zijn voornamelijk statushouders – mensen die mogen blijven – en nauwelijks asielzoekers gehuisvest.

Randstad of krimpgebied?

En dan is er nog het immer terugkerende





ZET DE DEUREN
VAN ASIEL-
ZOEKERSCENTRA
WAGENWIJD OPEN
NAAR DE BUURT

Van weerstand naar welkom

**Wat hebben windmolens, daklozenopvang en
asielzoekerscentra met elkaar gemeen? Niemand
wil er graag één in de achtertuin. Tegelijkertijd
vinden veel mensen ook dat Nederland gastvrij
moet zijn voor échte vluchtelingen. Een combinatie
die minder onmogelijk is dan het lijkt, als we er
met z'n allen in willen investeren.**

Mensen voelden zich overvallen; door de aantallen, de snelheid en het totale gebrek aan inspraak bij de opvang

vraagstuk waar in Nederland asielmigranten het beste kunnen worden opgevangen. Sommige krimp gemeenten floreren door de komst van grote aantallen asielmigranten. Een pregnant voorbeeld is Ter Apel, het grootste dorp in de gemeente Westerwolde, in het uiterste zuidoosten van Groningen. Ter Apel maakt deel uit van de arme veenkolonien en heeft één megavoorziening, met veel verschillende opvangonderdelen, die veel werkgelegenheid oplevert en goed is voor de lokale middenstand. Doordat asielmigranten hun leefgeld in de buurt uitgeven, hun kinderen naar school gaan en lid worden van verenigingen, bloeien economie en gemeenschap op.

In zijn onlangs verschenen boek *A modern migration theory* schreef de Zweedse onderzoeker Peo Hansen (2021) dat de opvang van vluchtelingen de Zweedse staat niets had gekost.¹¹ Integendeel: de komst van asielmigranten redde veel kleine steden en sommige dorpen juist van de ondergang. Wetenschappers noemen dit ook wel *refugee Keynesianism*. Door investeringen van de landelijke overheid ontstaat er regionale bloei en asielmigranten gaan werken in beroepen waar regionaal te weinig mensen voor zijn.

In Nederland worden de meeste asielzoekers buiten de Randstad opgevangen. Veel azc's liggen tamelijk geïsoleerd in landelijk gebied, naast Ter Apel bijvoorbeeld in Schalkhaar, Sweikhuizen en Zweeloo. Niet alleen omdat daar meer fysieke ruimte is, maar vooral vanwege het beleid dat integratie in de Nederlandse samenleving zo veel mogelijk moet worden voorkomen zolang de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) nog niet over de asielaanvraag heeft beslist. Voor asielzoekers die weinig kans maken om te blijven, is die gedachte goed te volgen, maar niet voor degenen die naar verwachting wél een status krijgen.¹²

En ook niet voor diegenen die jarenlang een beslissing op hun aanvraag moeten afwachten. Iets wat nog veel te vaak het geval is.

Ook verhuizingen van de ene naar de andere opvanglocatie, soms meerdere keren, beperken de mogelijkheden voor asielzoekers om sociale relaties met hun

omgeving op te bouwen. Als ze uiteindelijk een status krijgen, willen velen van hen naar de Randstad: daar is meer werk, en de samenleving is er gemêleerder zodat ze er sneller aansluiting kunnen vinden. Maar zij zijn niet de enigen die een trek naar de Randstad overwegen. Door het gebrek aan voldoende en geschikte sociale huurwoningen is het een hels karwei om alle statushouders tijdig te huisvesten. Op dit moment zitten er ruim 9000 statushouders in de opvang op een woning te wachten.¹³ Kortom: we hebben te maken met een lastig vraagstuk. Is het verstandig om asielzoekers op te vangen in krimp- en anticipeerregio's – en daar dan ook maar meteen te investeren in andere voorzieningen, zoals een snelle treinverbinding? Of is het slimmer asielzoekers – vooral zij die een goede kans hebben op een verblijfsvergunning – op te vangen waar de meeste kansen zijn op werk en waar ze al sociale netwerken hebben?

Doorgaande lijn

Bestuurders en onderzoekers zijn het eens over de noodzaak van een 'doorgaande lijn', die ononderbroken doorloopt van opvang naar huisvesting en integratie. Dat lukt nu vaak niet, ook niet bij de pilot in Tynaarlo. De reden hiervoor is dat de meeste asielzoekers worden opgevangen buiten de Randstad, terwijl de meeste statushouders in de Randstad worden gehuisvest. Huisvesting van statushouders is wettelijk verplicht, maar opvang van asielzoekers niet.¹⁴ En omdat de aantallen te huisvesten statushouders gebaseerd zijn op het aantal inwoners, komen de meeste statushouders in de steden van de Randstad terecht. Rotterdam heeft een grotere opgave dan Rozendaal.

Het inderhaast optuigen en fluks afbreken van noodopvanglocaties kost veel geld en er gaat veel professionele kennis mee verloren

Botsende systemen zorgen ervoor dat er geen sprake is van een 'doorgaande lijn'. De afstand tussen opvanglocatie en plaatsinggemeente is vaak groot; 80 km is geen uitzondering. Van een warme overdracht van de statushouder van het COA naar de gemeente is evenmin vaak sprake. Verhuizingen, ook van opvang naar opvang, zijn funest voor de sociale inbedding van mensen én voor het maatschappelijk draagvlak, zegt Neeltje Spits. Jarenlang was ze opbouwwerker, nu doet ze promotieonderzoek aan de Universiteit voor Humanistiek. Ze vergelijkt de opvang van asielmigranten in 'middenklasse Houten' met die in 'superdivers Utrecht Overvecht'. 'In Houten heeft de burgemeester in 2015 meteen gezegd dat de asielzoekers die destijds kwamen in de gemeente mochten blijven als ze een status kregen. Daardoor wisten zij waar ze aan toe waren en wisten vrijwilligers dat hun inzet niet voor niets zou zijn. En de burgemeester hield woord. Van de 175 asielzoekers die er destijds in een sporthal werden opgevangen, woont nu een aanzienlijk deel in Houten, sommigen zelfs na een rondreis langs allerlei opvanglocaties in het land. Veel statushouders vonden het fijn terug te keren: ze hadden er waardevolle contacten opgedaan.'

Deel van de buurt

Toch is de sociale opvangstructuur in Houten niet per se beter. In Houten heb je de kerken, in Utrecht Overvecht zijn er burgerinitiatieven, vooral uit de groepen zelf, zoals een Syrische mannengroep. Terwijl er in Houten één sociaal werker is, zijn er in Utrecht Overvecht wel twintig, al zijn daar ook meer sociale problemen. Een ander verschil: in Houten weten asielmigranten de weg naar het stadhuis goed te vinden, omdat het letterlijk dichtbij is. In Utrecht is internationaal furore gemaakt met 'Plan Einstein'. Als reactie op de nare sfeer die in de wijk Overvecht ontstond toen bekend werd dat er een azc zou komen, hebben de gemeente, buurtbewoners en maatschappelijke organisaties de handen



ineengeslagen. Asielmigranten moesten meteen betrokken worden bij de buurt, en andersom. Er werden tal van cursussen aangeboden, zoals Nederlands, Engels en Ondernemerschap, die toegankelijk waren voor asielmigranten én buurtbewoners. Dat moest de kansen op toegang tot werk voor allen vergroten en leiden tot een blijvende binding van asielmigranten met buurt en regio. De opvanglocatie was een plek waar mensen elkaar konden ontmoeten, wat kennis over en begrip voor elkaar kon vergroten.

De Universiteit van Oxford evalueerde het project positief.¹⁵ Buurtbewoners die bij de komst van het azc hun woede uitten, protesteerden toen het later dichtging.¹⁶ De meeste tegenstanders veranderden vooral van mening omdat de angsten die ze vooraf hadden niet uitkwamen, aldus het onderzoeksrapport. Maar zegt Spit, die destijds opbouwwerker was in de wijk: 'De hardcore PVV'er gaat niet naar cursussen Engels. De weerstand van hen zit diep. Het is al heel wat als het draagvlak behouden blijft van "het stille midden".'

Een ander mooi voorbeeld is het Grand Hotel Cosmopolis¹⁷ in Augsburg, Duitsland, dat niet alleen ruimte biedt aan hotelgasten; het huisvest ook asielmigranten en lokale kunstenaars, artiesten en ondernemers. Het hotel heeft een café, met een rode loper, en een welkomstbord, waar iedereen kan binnenwandelen om een kop koffie te drinken. Ook hier blijkt dat directe ervaringen en ontmoetingen de houding van buurtbewoners tegenover asielmigranten positief kunnen beïnvloeden.¹⁸

Geheim van de smid

Asielzoekerscentra meer deel laten uitmaken van de buurt is kennelijk het geheim van de smid. Volgens de Utrechtse wethouder Maarten van Ooijen (Christen-Unie) moet dat structureel gebeuren. 'Nu hanteert het COA nog te enge regels, ook voor collectieve ruimtes.' Van Ooijen pleit voor meer flexibele opvangvoorzieningen, waar naast asielmigranten ook mensen uit de buurt kunnen wonen en gebruik kunnen maken van voorzieningen: 'Zo stimuleer je verbondenheid tussen nieuwkomers en buurtbewoners en ontstaan er vitale gemeenschappen, waarin mensen geen angst meer hebben voor het onbekende en beter met elkaar kunnen samenleven.'

Uit onderzoek van de Universiteit Groningen blijkt dat mensen die dicht bij of in de buurt van een azc wonen positiever tegen

asielmigranten aan kijken dan mensen voor wie dat niet geldt.¹⁹ Een azc in de buurt kan mensen laten zien dat asielmigranten gewoon mensen zijn. De meeste buurtbewoners, schrijven de onderzoekers, hebben weinig last van het azc en de bewoners ervan. Wat ook meespeelt: om problemen in de buurt te voorkomen, besteden gemeenten bij de voorgenomen vestiging van een azc ineens meer aandacht aan buurten en de bewoners ervan. Zo kan een azc in de buurt een nieuw speelplein opleveren.

Sociaal werk

Mensen zijn echt niet allemaal boos als ze bij een azc in de buurt wonen. Neeltje Spit vertelt dat de meeste door haar geïnterviewde asielmigranten vinden dat ze hartelijk zijn verwelkomd, al speelt sociale wenselijkheid vast mee in hun antwoorden. Maar ze zagen ook weinig via Nederlandse media, dus geen beelden zoals in Oranje of Steenbergen. 'Wat cruciaal is voor deze groep, is of ze contact hebben met een vrijwilliger: dat maakt of breekt hen. Vrijwilligers zijn onmisbaar voor contacten tussen asielmigranten en wijk of buurt. Zij zijn de helden van de nieuwkomers, met wie ze heel vaak vrienden worden. Het zijn duizendpoten, die overal bijspringen. Soms nemen ze het te veel over, zoals werk zoeken via LinkedIn en dan ook nog de sollicitatiebrief schrijven.'

Niet alle asielmigranten zijn even geliefd. 'Wie wil niet de vrijwilliger zijn van een ambitieuze, jonge vrouw met een enorme wilskracht? Maar wie bekommert zich om oudere mensen die analfabeet zijn, en die op de bank blijven zitten omdat ze kampen met psychische trauma's?'

Inspanning vereist

'Professionals zijn dus hard nodig. Om bij te springen en verbindingen te maken; met de buurt, maar ook met werk, want dat is wat de meeste asielmigranten graag willen. Omdat er de hele dag mensen binnenlopen en veel dingen snel moeten worden opgelost, blijft er voor professionals te weinig tijd over om de bredere maatschappelijke problemen te agenderen en daar andere partijen (overheid, politiek, bedrijven) bij te betrekken', vertelt Spit.

Het is alleen mogelijk asielmigranten goed op te vangen als daar lokaal draagvlak voor is. Dat vraagt, anders dan in Blitterswijk, om inspanningen. Niet alleen van gemeenten, ook van de rijksoverheid. Wat

helpt, zijn investeringen voor iedereen in de wijk – ook in sociaal werk – en kleinere opvanglocaties, met de deuren wagenwijd open naar de buurt. En dat statushouders kunnen wonen in de gemeente waar ze zijn opgevangen. Het is immers voor iedereen beter als nieuwkomers ergens kunnen wortelen, ook voor buurtbewoners.

Monique Kremer is voorzitter van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) en bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap, Universiteit van Amsterdam. **Sander Vergeer** is ook werkzaam bij de ACVZ, onder meer als coördinator Migratie en Lokaal bestuur.

Dit artikel is mede gebaseerd op gesprekken van Monique Kremer en Sander Vergeer met lokale bestuurders, <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/werkprogramma---programmamalijnen/publicaties/publicaties/2021/04/08/verslag-gesprekken-gemeenten-over-migratie-en-lokaal-bestuur>.

Noten

- 1 Asielzoekers zijn mensen die een asielverzoek hebben ingediend. Statushouders zijn mensen van wie het asielverzoek is ingewildigd. Asielmigranten betreffen beide groepen.
- 2 <https://www.coa.nl/nl/nieuws/update-over-capaciteit-asielopvang>
- 3 <https://nos.nl/artikel/2061663-bewoners-oranje-houden-bussen-met-extra-asielzoekers-tegen>
- 4 <https://nos.nl/artikel/2064329-grimmige-sfeer-bij-bijeenkomst-over-azc-in-steenbergen>
- 5 <https://www.peelenmaasvenray.nl/nieuws/blitterswijk/57700/tijdelijke-opvang-asielzoekers-in-het-roekenbosch-in-blitterswijk>
- 6 *Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders.* Advies. Den Haag: ACVZ, 2017
- 7 <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2018/09/06/verdeeldheid-en-verbinding>
- 8 <https://www.ioresearch.nl/actueel/meerderheid-nederlanders-staat-open-voor-opvang-asielzoekers-mits/>
- 9 <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2093569-merendeel-burgemeesters-wil-kleinschalige-asielopvang>
- 10 <https://www.regioplan.nl/project/procesevaluatie-pilot-kleinschalige-opvang-statushouders-in-tynaarlo/>
- 11 Hansen, Peo, *A modern migration theory.* Columbia University Press, 2021
- 12 <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2013/3/22/verloren-tijd>
- 13 <https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting>
- 14 <https://opmaat.sdu.nl/>
- 15 <https://www.compas.ox.ac.uk/2019/the-utrecht-refugee-launchpad-final-evaluation-report/>
- 16 <https://www.ad.nl/utrecht/de-felle-tegenstanders-van-toen-gaan-het-azc-in-overvecht-missen-ac3ba896/>
- 17 <https://grandhotel-cosmopolis.org/de/>
- 18 <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-020-0171-1>
- 19 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/31/ongenoegen-migratie-gastvrijheid-en-maatschappelijke-onrust>