

Grenskonflikten

Toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen

Essay



raad voor **R** Volksgezondheid en
Samenleving



Grensconflicten

Grenskonflikten

Toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen

Essay

Den Haag, oktober 2016

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) is een onafhankelijk strategisch adviesorgaan. De RVS heeft tot taak de regering en de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van de beide beleidsterreinen.

Samenstelling Raad

Voorzitter: Pauline Meurs.

Raadsleden: Daan Dohmen, Jan Kremer, Bas Leerink, José Manshanden,
Liesbeth Noordegraaf-Eelens, Greet Prins, Dick Willems, Loek Winter.

Directeur/algemeen secretaris a.i.: Luc Donners.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

Parnassusplein 5

Postbus 19404

2500 CK Den Haag

T +31 (0)70 340 5060

mail@raadrvs.nl

www.raadrvs.nl

Twitter: @raadrvs

Publicatie 16-03

ISBN: EAN 978-90-5732-263-1

Grafisch ontwerp: Studio Koelewijn Brüggewirth

Foto voorin omslag: Jan Everhard/Hollandse Hoogte (Sculptuur: Exposure van Antony Gormley)

Foto achterin omslag: Allard Bovenberg (Sculptuur: Exposure van Antony Gormley)

Druk: Xerox/OBT

© Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Den Haag, 2016

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RVS.

U kunt deze publicatie ook downloaden via onze website.

Inleiding	7
1 Grenzen en grensconflicten	11
1.1 Internationale richtlijnen en nationaal beleid	11
1.2 Nationale kaders en lokale beleidsvrijheid	13
1.3 Rechtsstaat en verzorgingsstaat	14
1.4 Lokale overheden en initiatieven van burgers	15
2 Toegang en toegankelijkheid	19
2.1 Gezondheidszorg	21
2.2 Onderwijs	24
2.3 Werk en sociale zekerheid	26
2.4 Huisvesting	29
3 Sleutelfiguren	33
3.1 De burgemeester	33
3.2 Het parlement	34
3.3 Een vitale samenleving	36
Literatuur	39
Vorbereiding	47
Geraadpleegde deskundigen	49
Afkortingenlijst	51
Publicaties	52

Inleiding

“Dat heb ik altijd hoog in het vaandel gehouden: als ik denk dat die [medische] behandeling meerwaarde heeft, dan meld ik zo iemand aan. Ook al is het risico dat iemand te horen krijgt: ‘je moet dit land verlaten!’”

“Ik hoor dat er nu al heel veel aanbod van kinderen extra komt op de basisscholen.”

“De werkloosheid. Heel veel mensen zullen werkloos blijven. En als ze werk krijgen zal het aan de onderkant zijn van de arbeidsmarkt, vooral vanwege die beperking in taalvaardigheid.”

“Ik heb helemaal niks tegen buitenlanders. Maar ik denk wel, zoiets als ik dan hoor dat kennissen nog meer jaren moeten wachten op een huis omdat er vluchtelingen in geplaatst zijn, dan nee. Het moet niet ten koste gaan van de burgers.”

(citaten uit: Kramer et al. 2015 en Ter Berg en Schothorst 2016)

In dit essay beziet de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) het vluchtelingenvraagstuk tegen de achtergrond van de discussie over toegang tot de Nederlandse verzorgingsstaat. De Raad verkent hoe de overheid de toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen bepaalt en realiseert, maar ook hoe burgers in de ontvangende samenleving deze mate van toegang ervaren. Duidelijk is dat de meerderheid van de Nederlanders zich zorgen maakt over de komst, de opvang en de integratie van vluchtelingen. Achter dat gegeven schuilt een grote diversiteit aan opvattingen over hoe toegankelijk de Nederlandse sociale voorzieningen voor vluchtelingen zouden moeten zijn (De Gruijter et al. 2016; Mensink et al. 2016; SCP 2016).

Opvattingen over hoe toegankelijk sociale voorzieningen voor vluchtelingen zouden moeten zijn staan niet op zichzelf. Ze maken deel uit van een bredere discussie over de veranderende Nederlandse verzorgingsstaat. In die verzorgingsstaat is ‘toegankelijkheid’ naast ‘kwaliteit’ en ‘betaalbaarheid’ een publiek belang dat door de overheid wordt behartigd. Als opvattingen over toegankelijkheid verschuiven, kan dat ertoe leiden dat de toegang tot sociale voorzieningen wordt verruimd of beperkt. Van dergelijke verschuivingen is op

dit moment duidelijk sprake. Denk aan de maatschappelijke ondersteuning, waarbij de toegang tot hulp en zorg aan huis voor burgers is omgevormd van een recht naar een voorziening (TK 2013/2014).

Het debat over de toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen speelt zich af in een complex speelveld. Dat speelveld analyseren we in dit essay met behulp van de term 'grensconflicten'. Deze term duidt letterlijk op spanningen bij het trekken van geografische grenzen tussen natiestaten. Bij de toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen zijn echter ook andere grenzen van betekenis – en op die grenzen ligt de focus in dit essay. Denk aan de grens tussen verzorgingsstaat en rechtsstaat of die tussen internationale, nationale en lokale overheden. En laten we in dit vraagstuk de betekenis van grenzen tussen individuen, groepen en culturen niet onderschatten (zie bijvoorbeeld Hirsch Ballin 2016). Uitgangspunt is dat grenzen dynamisch zijn: ze verschuiven, vervagen, worden aangescherpt of worden overgestoken (Entzinger 2013). De legitimiteit van grenzen valt daarom niet op universele gronden te funderen, maar is gebaseerd op tijd- en plaatsgebonden argumenten en blijft dus onderwerp van voortdurend debat. De hoofdvraag van dit essay luidt: *Welke grensconflicten kenmerken het debat over toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen en wie spelen daarbij een sleutelrol?*

Het essay bestaat uit drie paragrafen. In de eerste paragraaf schetsen we het speelveld. Welke grenzen en grensconflicten zijn in de toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen aan de orde? In paragraaf 2 analyseren we de toegang die vluchtelingen hebben tot gezondheidszorg, onderwijs, sociale zekerheid en huisvesting. Ook hebben we aandacht voor verschillende ervaringen, zorgen en wensen over hoe toegankelijk deze sociale voorzieningen zouden moeten zijn. Onder de noemer 'sleutelfiguren' beschrijft de laatste paragraaf instituties die een belangrijke rol spelen in het debat over toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen. Het zijn personen en/of partijen die vanuit een strategische positie in het speelveld een sleutelrol kunnen vervullen in de grensconflicten die zich bij dit vraagstuk voordoen.

Begrippen en cijfers

In dit essay geldt de term ‘vluchtelingen’ als koepelbegrip voor vier typen van verblijfsstatus die een persoon die zichzelf een vluchteling noemt in Nederland kan hebben: *asielzoeker*, *statushouder*, *uitgeprocedeerde asielzoeker* en *ongedocumenteerde vreemdeling*.

Een persoon die een verzoek doet om te worden toegelaten als vluchteling is *asielzoeker*. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) beoordeelt het verzoek. Iemand kan aanspraak maken op een status als vluchteling wanneer op grond van het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 wordt vastgesteld dat hij of zij in het herkomstland gegronde vrees heeft voor vervolging vanwege een godsdienstige of politieke overtuiging, nationaliteit, ras of het behoren tot een bepaalde sociale groep. Als een asiolverzoek is ingewilligd, dan krijgt de asielzoeker een tijdelijke verblijfsstatus voor een periode van vijf jaar en is hij of zij *statushouder*. Na vijf jaar kan – nadat aan een aantal voorwaarden is voldaan – een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden aangevraagd. Als deze vergunning wordt verleend, is de term vluchteling op deze persoon niet langer van toepassing. Een asiolverzoek kan ook worden afgewezen. Dan spreken we van een *uitgeprocedeerde asielzoeker*: een migrant die Nederland weer dient te verlaten. Bij een vrijwillig of gedwongen proces van terugkeer wordt hij of zij onder-

steund door de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V). Blijft een uitgeprocedeerde asielzoeker desondanks in Nederland, dan is het verblijf in juridische zin onrechtmatig. De vreemdeling wordt dan aangeduid als illegale of *ongedocumenteerde vreemdeling*.

In 2015 deden in Nederland 58.800 asielzoekers een asielaanvraag. 70 procent van hen (41.429 mensen) krijgt naar verwachting een verblijfsvergunning en wordt daarmee erkend als vluchteling. Het aantal asielzoekers van wie in 2015 de asielaanvraag is goedgekeurd, vormt 0,2 procent van de Nederlandse bevolking. In de eerste helft van 2016 vroegen 8.422 mensen asiel aan in Nederland.

	2014	2015
Asielaanvragen	29.890	58.880
Inwilligingen (%)	65%	70%
Inwilligingen (aantal)	19.429	41.429
% van totale bevolking	0,1%	0,2%

Bronnen: <http://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/public/u895/Vluchtelingen-ingetallen2016.pdf>. Het cijferoverzicht is gebaseerd op informatie van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Eurostat en Het Hoog Commissariaat der Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR). De definities zijn gebaseerd op het Verblijfblog Woordenboek van het migratierecht (VU Amsterdam).

1 Grenzen en grensconflicten

In deze paragraaf verkennen we het speelveld waarbinnen politiek en beleid afwegen welke mate van toegang tot sociale voorzieningen vluchtelingen krijgen. Welke ‘grenzen’ spelen een rol in het bepalen van de toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen? Welke mogelijke spanningen of conflicten horen daarbij? We beginnen met twee concrete grenzen: de grens tussen internationaal en nationaal beleid enerzijds en tussen nationaal en lokaal beleid anderzijds. Daarna bespreken we twee andersoortige grenzen: de grens tussen verzorgingsstaat en rechtsstaat en de grens tussen lokaal bestuur en initiatieven van burgers. De schets van deze grenzen en grensconflicten biedt houvast om in de volgende paragraaf praktische problemen van fundamentele dilemma’s te kunnen onderscheiden.

1.1 Internationale richtlijnen en nationaal beleid

De toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen in Nederland is om te beginnen gebaseerd op verplichtingen van buitenaf. Op grond van internationale afspraken is Nederland gehouden om vluchtelingen op te vangen en toegang tot zorg, onderwijs, huisvesting en sociale zekerheid te verschaffen.

De nationale invulling van die verplichting is niet statisch, maar onderwerp van politiek debat. In dit debat zijn twee logica’s te onderscheiden die met elkaar botsen: toegang op grond van mensenrechten en toegang op grond van burgerrechten.

Internationale afspraken over de omgang met vluchtelingen zijn primair gebaseerd op mensenrechten. Ze zijn daarin normatief, maar in principe niet dwingend. Elk land is vrij om een eigen invulling te geven aan de borging van mensenrechten: een nationale interpretatie van internationale afspraken. In verzorgingsstaten kan een spanning ontstaan tussen sociaaleconomische mensenrechten enerzijds en sociale en politieke rechten die horen bij het burgerschap of ingezetenschap van een land anderzijds. Het eerste type rechten claimt universeel en in die zin ‘grenzeloos’ te zijn, terwijl het tweede type rechten bestaat bij gratie van een duidelijk begrensde gemeenschap (Bommers en Geddes 2000; Entzinger en Van der Meer 2004; Banting en Kymlicka 2006; Scheffer 2016).

Hoe wordt de grens van sociale voorzieningen dan bepaald? Op basis van mensenrechten of op basis van burgerrechten?

Eén mogelijk antwoord op deze vragen wordt gegeven door klassieke immigratiesamenlevingen als de Verenigde Staten, Australië en, in mindere mate, Canada. Deze staten kiezen ervoor niet alleen streng te zijn in het reguleren van de toegang tot hun land, maar ook in de toegang tot sociale en politieke burgerrechten. Zo bouwen arbeidsmigranten en hun families slechts zeer beperkt en gefaseerd rechten op sociale zekerheid op. Dit verandert pas als sprake is van permanente vestiging en/of naturalisatie (Kremer 2013).

De Nederlandse politiek heeft van oudsher een andere benadering voor het begrenzen van sociale voorzieningen gekozen. Dat heeft onder andere te maken met de verwevenheid tussen de op- en uitbouw van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog en de naoorlogse arbeidsmigratie naar ons land. Economische voorspoed in de jaren vijftig leidde tot een tekort aan werknemers. Het rekruteren van gastarbeiders was niet alleen een oplossing voor dat tekort, maar werd ook gezien als ‘nettowinst’ voor de schatkist van de verzorgingsstaat: gedurende hun tijdelijke verblijf zouden migranten wel werknemerspremies afdragen en geen aanspraak hoeven maken op voorzieningen – ze hadden immers werk en dus een inkomen. De verzorgingsstaat werd voor migranten opengesteld in de veronderstelling dat ze niet zouden blijven en geen gebruik zouden maken van sociale voorzieningen,

waaraan ze dus wel moesten meebetalen. In de politiek werd tot ver in de jaren zeventig expliciet gesteld dat Nederland geen immigratieland was en dat ook niet moest worden. Echter, de tijdelijke aard van het verblijf van veel gastarbeiders bleek een mythe, zowel voor de migranten als voor de ontvangende samenleving (Castles 1986; Rothstein en Steinmo 2002; Banting en Kymlicka 2006).

In de jaren tachtig vindt ten aanzien van immigratie een wending plaats in de Nederlandse politiek. Permanent verblijf en integratie van arbeidsmigranten zijn vanaf dat moment het uitgangspunt. En er verandert meer: immigratiebeleid krijgt ook betrekking op andere nieuwkomers met een verblijfsstatus, onder wie vluchtelingen met een status. Sociaaleconomische integratie en verbetering in de toegang tot voorzieningen van de verzorgingsstaat komen daarbij hoog op de beleidsagenda te staan (Fermin 1997; Struijs 1998). En dat roept vragen op over het begrenzen van sociale voorzieningen, zoals onder meer verwoord door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in een rapport uit 2001:

“Het perspectief van Nederland als immigratiesamenleving betekent ook dat bezien moet worden in hoeverre de instituties van de sociale rechtsstaat voldoende zijn toegerust voor en adequaat inspelen op het proces van permanente immigratie en

de daaruit voortvloeiende diversiteit. De grenzen van Nederland zijn immers niet langer primair geografisch; zij liggen nu vooral bij de toegang tot maatschappelijke instituties, zoals de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de woning- en arbeidsmarkt.” (WRR 2001: 12)

In het rapport besteedde de WRR al aandacht aan het feit dat toegang tot sociale voorzieningen in Nederland complex is georganiseerd. Deels omdat publieke taken – waar toegang tot voorzieningen er één van is – op grote schaal door semi-publieke en private organisaties worden uitgevoerd, en deels omdat taken en bevoegdheden steeds opnieuw tussen de verschillende overheidslagen worden verdeeld (WRR 2001). Wij kijken nu naar dat laatste punt: de verhouding tussen nationale en lokale taken en bevoegdheden.

1.2 Nationale kaders en lokale beleidsvrijheid

Het centraliseren of juist decentraliseren van beleid is een aloude strijd in het Nederlandse staatsbestel (Boogers et al. 2009; Raijmakers 2014). Wat betreft sociale voorzieningen is de trend anno 2016 decentraliseren. Verantwoordelijkheden op het terrein van jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en werk en inkomen zijn sinds 2015 bij gemeenten belegd. In het kader van dit essay is het belangrijk om te stellen dat

de overheveling van zorgplichten de nationale overheid niet van haar rol ontslaat. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het naleven van Europese en internationale afspraken over zorg, hulp en ondersteuning en moet dus informatie over de gemeentelijke praktijk kunnen aanleveren waaruit blijkt dat aan de afspraken is voldaan. Door die blijvende nationale verantwoordelijkheid is decentralisatie nooit volledig (RVS 2016; Vonk et al. 2016).

Beleid voor de opvang en integratie van vluchtelingen gaat overigens niet vanzelfsprekend mee in de trend van decentraliseren. Er is sprake van een zoektocht naar wat er nationaal geregeld moet worden en welke lokale beleidsvrijheid op dit terrein wenselijk en functioneel is. Het al genoemde rapport van de WRR schetst een helder beeld van de verhouding tussen nationale kaders en lokale beleidsvrijheid. De rol van de nationale overheid betreft het asielbeleid en de primaire opvang van vluchtelingen. Daarnaast draagt de rijksoverheid zorg voor het naleven van internationale afspraken en het borgen van de beginselen van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Dat laatste betekent dat de rijksoverheid een aantal kaders schept waarbinnen lokale overheden en organisaties zo veel mogelijk ruimte houden om beleid te maken dat is toegespitst op de specifieke lokale context. Variëteit in lokale aanpak is daarvan een logisch gevolg (WRR 2001: 239-240).

Of de verhouding in werkelijkheid zo uitpakt valt in de actualiteit op een aantal punten te bezien. Bijvoorbeeld op het terrein van de basale opvang van ongedocumenteerde vreemdelingen (bed-bad-brood). In paragraaf 2 gaan we daarop in en werken we de exacte taakverdeling tussen Rijk en gemeenten in zorg, onderwijs, huisvesting en sociale zekerheid uit.

1.3 Rechtsstaat en verzorgingsstaat

In het vraagstuk van toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen zijn rechtsstaat en verzorgingsstaat sterk met elkaar verstrengeld. Eerder stelden we dat de nationale politiek in lijn met internationale afspraken bepaalt in welke mate vluchtelingen toegang krijgen tot sociale voorzieningen. Dat is een afweging in het kader van de verzorgingsstaat. In Nederland is die afweging direct gekoppeld aan een rechtsstatelijke afweging, namelijk de afweging wie op welke gronden legaal in Nederland mag verblijven.

De verstrengeling tussen rechtsstaat en verzorgingsstaat werd een feit tijdens de behandeling van de Koppelingswet in het parlement in de jaren negentig. Die Koppelingswet (1998) regelt de toegang tot alle sociale voorzieningen in Nederland. De wet koppelt de verblijfsstatus van personen aan de toegang tot voorzieningen. Alleen in geval van legaal verblijf¹ is aan-

spraak op sociale voorzieningen mogelijk. De wet wijzigde in één adem de toegangscriteria van alle sociale wetten op dit punt. Het motief hierachter was de politieke wens om illegaliteit tegen te gaan, door illegalen de toegang tot sociale voorzieningen te ontzeggen. Op basis van internationale richtlijnen en verdragen werden uitzonderingen gemaakt voor medisch noodzakelijke zorg, onderwijs aan minderjarigen en rechtsbijstand. Illegaal of niet: ieder mens heeft recht op zorg en alle leerplichtige kinderen hebben recht op onderwijs (Minderhoud 1994; Pluymen 2008).

De Koppelingswet werd aangenomen ondanks argumenten die stelden dat illegalen juist géén gebruik maken van sociale voorzieningen uit angst om gepakt te worden. De Koppelingswet leidde dus tot uitsluiting van een groep van wie het gebruik van de publieke voorzieningen op z'n minst te betwijfelen viel. Toch was de wet wel van betekenis: met de invoering van de Koppelingswet werd het regelen van de toegang tot sociale voorzieningen door de Nederlandse politiek geaccepteerd als middel in de strijd tegen illegaliteit. Sociaal beleid moest vreemdelingenbeleid ondersteunen (Minderhoud 1994; Pluymen 2008; Van der Zwaard 2014).

De huidige aanpak die uitgaat van 'sobere solidariteit' jegens asielzoekers past in het beeld dat sociaal beleid een functie

heeft in het vreemdelingenbeleid. Waar in klassieke migratie-samenlevingen toegang tot verzorgingsstaat en rechtsstaat principieel gescheiden zijn, loopt dat in Nederland – geen klassieke migratiesamenleving – door elkaar. Instrumenten van de verzorgingsstaat worden ingezet om een vraagstuk van het vreemdelingenbeleid op te lossen: het vooruitzicht van sobere voorzieningen moet instroom van nieuwe vluchtelingen afremmen. Feitelijk verandert er net als bij de Koppelingswet weinig. Het voorzien in een bestaansminimum bijvoorbeeld, vindt weliswaar voor een groter gedeelte in natura plaats, maar wordt niet substantieel versoerd. De argumentatie achter sobere voorzieningen voor asielzoekers is de volgende: het gebruik van voorzieningen wekt verwachtingen en zorgt voor binding met Nederland, daarom zou terughoudendheid in de toegang tot sociale voorzieningen geboden zijn (ANP 2015a; ANP 2015b; VenJ 2015). Ziehier de verzorgingsstaat als middel tot behoud van de grenzen van de rechtsstaat.

1.4 Lokale overheden en initiatieven van burgers

De komst van asielzoekers en vluchtelingen naar Nederland heeft geleid tot allerlei initiatieven van burgers. Overheidsmaatregelen (centraal en decentraal) en burgerinitiatieven kunnen elkaar versterken, maar ook in elkaars vaarwater zitten. Dat roept de vraag op in welke mate overheidsbemoeienis

noodzakelijk is en wat overgelaten kan worden aan de samenleving zelf. En hoe moet de overheid haar positie bepalen ten opzichte van burgers die iets anders doen dan zij wil, maar daarbij binnen de grenzen van de democratische rechtstaat blijven? We beperken het verkennen van deze vragen hier tot het lokale niveau, tot de relatie tussen de gemeente en de initiatieven van haar inwoners.

De grens tussen lokaal bestuur en burgerinitiatieven hangt in de eerste plaats af van de ruimte die burgerinitiatieven in een gemeente überhaupt krijgen. Dat wordt onder meer bepaald door de vraag in hoeverre de beoogde resultaten van een burgerinitiatief eigenlijk overlappen met beleid van de gemeente. Als burgers initiatief nemen op terreinen waar de gemeente zelf al actief is, dan is het de vraag of de gemeente een burgerinitiatief de ruimte laat of liever toch reguleert (Coninx et al. 2013).

Op initiatief van burgerinitiatief Gastvrij Oost is het voormalige vestigingskantoor van woningcorporatie Ymere vanaf begin 2016 voor een half jaar ingezet als kleinschalige woonvoorziening voor zo'n 30 vluchtelingen. Na een half jaar worden de vluchtelingen elders gehuisvest en wordt het pand door Ymere getransformeerd in woningen voor starters, waaronder vergunninghouders. Het pand is door Ymere, de eigenaar,

formeel in gebruik gegeven aan het Stadsdeel. Het Stadsdeel heeft vervolgens het weer in gebruik gegeven aan het burgerinitiatief Gastvrij Oost. Om het pand tijdelijk geschikt te maken voor bewoning zijn brandmaatregelen getroffen, waarvan de kosten zijn gedeeld door Stadsdeel, Ymere en Gastvrij oost. (www.ruimteomtewonen.nl)

De grens tussen lokaal bestuur en burgerinitiatieven wordt tevens bepaald door praktische zaken als geld, locaties en vergunningen. Zelfs wanneer burgers volledig onafhankelijk opereren, komen ze vroeg of laat met de gemeente in aanraking. Gemeenten verschillen sterk in de mate waarin en de manier waarop ze initiatieven van burgers ondersteunen (RMO 2014; Ham en Van der Meer 2015). Dat zien we terug in initiatieven van burgers voor opvang en integratie van vluchtelingen.

De gemeente Houten ondersteunt de inzet van organisaties en vrijwilligers die bijdragen aan de opvang en integratie van vluchtelingen. Burgers zijn zelf verantwoordelijk voor de organisatie van hun initiatieven, maar soms is ondersteuning van de gemeente noodzakelijk. Dat kan op verschillende manieren: de gemeente kan opdrachtgever zijn en dan een budget beschikbaar stellen, of ze biedt een platform waar partijen elkaar kunnen ontmoeten. (Gemeente Houten 2016)

Een onderliggend aspect van de relatie tussen burgers en hun lokale bestuur heeft te maken met inspraak. Formeel is de burgemeester verantwoordelijk voor een goede verhouding tussen burgers en hun lokale bestuur. Hij of zij zorgt onder meer voor mogelijkheden tot participatie in lokale besluitvorming enerzijds, en een zorgvuldige afhandeling van klachten en bezwaarschriften anderzijds (Rogier en Rhooen 2013). In het debat over de komst, opvang en integratie van vluchtelingen is inspraak van burgers op lokaal niveau – en meestal: het gebrek daaraan – veelvuldig in het nieuws geweest. Burgers gaven bijvoorbeeld aan zich onvoldoende gehoord te voelen in besluitvorming over asielzoekerscentra en noodopvangcentra in hun wijk of buurt (Van Gestel 2016; SCP 2016).

“De bevolking wil graag een aantal asielzoekers gedurende langere periode opvangen, maar vindt de omvang van 212 asielzoekers niet proportioneel in vergelijking tot het eigen inwonertal. Wanneer de burgemeester het mini-AZC ‘kleinschalig’ noemt, merkte een inwoner op: ‘212 vluchtelingen in Westelbeers is vergelijkbaar met meer dan 7000 vluchtelingen in de kern van Oirschot. Zou u dat ook kleinschalig noemen?’. Uit de reacties van de raadsfracties en het COA blijkt dat er weinig meer te kiezen valt. De fracties geven in meerderheid toe voor de vestiging van het AZC op deze locatie te zijn, terwijl het COA stelt dat opvang van een kleiner aantal vluchtelingen niet kosteneffectief is.” (Van Gestel 2016: 130)

Positieve berichten over inspraak zijn er ook. Zo streefde de gemeente Culemborg naar een open stadsgesprek over het vluchtelingenvraagstuk, waarbij zowel voor- als tegenstanders zich gehoord zouden voelen. De uiteindelijke aanpak kon op waardering rekenen: niet gemeenteamttenaren, maar docenten van de plaatselijke scholengemeenschap leidden het gesprek.

Noot

- 1 'Legaal verblijf' betekent dat een vreemdeling op grond van de Vreemdelingenwet rechtmatig in Nederland mag verblijven. Bijvoorbeeld omdat de persoon beschikt over een verblijfsvergunning of in afwachting is van een besluit over zijn of haar asielverzoek. Zie voor alle definities van rechtmatig verblijf hoofdstuk 3 van de Vreemdelingenwet (paragraaf 1, artikel 8): <http://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2015-01-01#Hoofdstuk3>.

2 Toegang en toegankelijkheid

In de vorige paragraaf hebben we vier grenzen onderscheiden die van invloed zijn op het vraagstuk van toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen. Die vier grenzen, tussen internationaal en nationaal beleid, tussen nationaal en lokaal beleid, tussen rechtsstaat en verzorgingsstaat en tussen lokale overheden en burgerinitiatieven, vormen in deze paragraaf het referentiekader voor de analyse van de toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen. Voorafgaand aan die analyse gaan we kort in op de begrippen ‘toegang’ en ‘toegankelijkheid’.

Het begrip ‘toegang’ heeft volgens Van Dale twee betekenissen. In de eerste plaats ‘het gaan in een zekere richting’ en in de tweede plaats ‘mogelijkheid, gelegenheid, verlof of recht om ergens heen te gaan of een terrein te betreden’. In dit essay gaat het om die tweede betekenis: de mogelijkheid of het recht van vluchtelingen om gebruik te maken van sociale voorzieningen in Nederland. Wanneer we hier spreken over ‘toegang’ doelen we op de empirische aspecten van toegang tot sociale voorzieningen. Denk aan wettelijke bepalingen, formele en financiële regelingen en de verdeling van taken en bevoegdheden. Maar ook: hoe verloopt de organisatie van toegang tot sociale voorzieningen in de praktijk? Toegang *hebben* in formele

zin is één ding, het in de praktijk daadwerkelijk toegang *krijgen* is een tweede. Op dit laatste punt ligt ook een verbinding met het complexe begrip ‘toegankelijkheid’.

‘Toegankelijkheid’ omvat naast empirische aspecten van ‘toegang’ een normatieve opvatting over *de mate waarin* toegang tot voorzieningen zou moeten worden verschaft. De connotatie van het begrip is vaak positief: toegankelijkheid voor voorzieningen is iets nastrevenswaardigs. ‘Toegankelijkheid’ lijkt in die zin op het begrip ‘snelheid’. De eerste associatie is snel voortbewegen, terwijl langzaam voortbewegen evengoed een vorm van snelheid is. Zo is het ook bij toegankelijkheid. Wij gebruiken ‘toegankelijkheid’ in dit essay daarom om opvattingen aan te duiden over de mate waarin vluchtelingen toegang tot sociale voorzieningen wordt verschaft – en die opvattingen kunnen positief én negatief, van ruimhartig tot afwerend, zijn.

“Voor de gewone bevolking was er jarenlang nergens geld voor. Nederland is kapot bezuinigd. Nu zijn er miljarden voor ondankbare gelukzoekers! Nog langere wachttijden voor een woning. Terwijl de integratie van vorige migranten totaal mislukt is.” (man, 42 jaar, hoger opgeleid) (SCP 2016: 35)

“Ik zit ook in een heel vervelende financiële situatie met mijn dochter, en ik krijg ook geen geld erbij. Alles wordt afgewezen, omdat er voor ons geen geld is en voor vluchtelingen wel.” (vrouw, 18 jaar, middelbaar opgeleid) (SCP 2016: 35)

“De procedures zijn gewoon veel te lang. En ze mogen niet werken. Er zitten allemaal jonge mannen en die vervelen zich te pletter. Procedures moeten gewoon veel sneller.” (Ter Berg en Schothorst 2016: 13)

Kortom: sommige burgers vinden dat sociale voorzieningen voor vluchtelingen te toegankelijk zijn. Zij vinden de regels en criteria voor toegang te licht of te soepel. Andere burgers vinden juist dat de sociale voorzieningen voor vluchtelingen veel toegankelijker zouden moeten zijn. Zij vinden de regels en criteria voor toegang te zwaar of te streng. Het onderbouwen van deze standpunten gebeurt met diverse argumenten (Boutellier 2016). Burgers die de voorzieningen te toegankelijk vinden, uiten zorgen over verdringing, boosheid en verontwaardiging over het huidige sociaal beleid, onzekerheden over cultuurverschillen of angst voor religieuze dreigingen. Degenen die een ruimere toegang bepleiten, beargumenteren dit met humanitaire idealen over het delen van welvaart of het verminderen van sociale ongelijkheid in de wereld (zie bijvoorbeeld het manifest *Wij zijn allemaal migranten* – Huijjer en Van

Hees 2016). En zoals we aan het begin van dit essay al stelden, komt ook een mix van argumenten regelmatig voor (zie o.a. SCP 2016).

Hierna laten we per sociale voorziening schematisch zien hoe de toegang is geregeld, hoe dat uitpakt in de praktijk en hoe die mate van toegang door de ontvangende samenleving wordt ervaren. Op elk schema volgt een korte reflectie langs de lijnen van de grenzen uit paragraaf 1. Daarin analyseren we welke principiële grensconflicten in het desbetreffende domein aan de orde zijn.

2.1 Gezondheidszorg

Hoe is het geregeld?

Uitgangspunt is het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, artikel 12: “het recht van een ieder op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid” (IVESCR 1966). Op grond hiervan heeft iedereen in Nederland ongeacht zijn verblijfsstatus recht op gezondheidszorg. Er geldt een wettelijke zorgplicht: bij spoed dient eerst zorg verleend te worden; het registreren en vergoeden komt daarna. Medische professionals bepalen per situatie of medische zorg nodig is. Onder ‘zorg’ wordt het basispakket van de Nederlandse gezondheidszorg verstaan. De enige aanpassing in vergelijking met Nederlanders is dat vreemdelingen die nog geen verblijfsvergunning hebben of ongedocumenteerd in Nederland verblijven, behandelingen met het oog op IVF of geslachtsverandering niet vergoed krijgen uit collectieve middelen.

De zorg voor asielzoekers is geregeld in de Regeling Zorg Asielzoekers (RZA) en wordt op locatie georganiseerd door middel van de Menzis COA Administratie (MCA) en de Gezondheidscentra Asielzoekers (GCA). Zodra asielzoekers een (tijdelijke) verblijfsstatus hebben en niet langer onder het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) vallen, sluiten zij zelf een zorgverzekering af en gelden voor hen dezelfde aanspraken op het reguliere basispakket als voor Nederlanders.

Hoe pakt de toegang uit in de praktijk?

De toegang tot de Nederlandse gezondheidszorg is voor vluchtelingen vrijwel gelijk aan de toegang voor andere inwoners van Nederland. Op de twee genoemde specifieke behandelingen na kan iedereen die in Nederland verblijft alle medisch noodzakelijke zorg uit het basispakket ontvangen en wordt die zorg – via verschillende regelingen, afhankelijk van de verblijfsstatus – uit collectieve middelen betaald.

De overgang van de noodopvangcentra en asielzoekerscentra (azc’s) naar zorg in gemeenten laat daarbij wel te wensen over. Asielzoekers blijken nog onvoldoende bekend met het Nederlandse zorgsysteem en lopen tegen taal- en cultuurbarrières op. Die barrières zijn er ook onder zorgverleners. Met name reguliere huisartsen worstelen met een gebrek aan specifieke expertise (Pharos 2016). En er zijn meer belemmeringen voor een soepele overgang. Soms ontbreekt eenduidige informatie-overdracht en daarmee borging van de continuïteit van zorg. Een ander punt van aandacht is het wegvallen van de (vergoede) tolkenvoorziening na vertrek van de asielzoeker uit het azc. Verschillende partijen en instituten beargumenteren dat extra investeren in preventie en voorlichting, gericht op statushouders in hun overgangperiode van azc naar gemeente, gewenst is (Arq 2016; Gezondheidsraad 2016; GGD GHOR Nederland 2016; Goosen 2016; IGZ 2016; Pharos 2016; Triemstra et al. 2016; Van Beek 2016).

Hoe ervaart de ontvangende samenleving de mate van toegang?

De mate waarin vluchtelingen in Nederland toegang tot gezondheidszorg krijgen is ruim. Het besef dat ieder mens recht heeft op gezondheidszorg is in Nederland sterk geworteld en staat ook nu niet ter discussie. Wel groeit het besef van schaarste: zorg is kostbaar en de beschikbaarheid ervan staat onder druk, ook voor Nederlanders. Een mogelijk toekomstig discussiepunt is dus in hoeverre de Nederlandse samenleving bereid is om kostbare zorgvoorzieningen aan vluchtelingen beschikbaar te blijven stellen. Dit is zeker het geval als het gaat om asielzoekers in afwachting van een vluchtelingenstatus, en nog sterker waar het uitgeprocedeerde asielzoekers en ongedocumenteerde vreemdelingen betreft.

Medische noodzaak altijd bepalend?

De toegang tot gezondheidszorg voor vluchtelingen is (net als voor Nederlanders) duidelijk en goed geregeld: alle zorg uit het basispakket is, indien nodig, voor hen beschikbaar. De discussie over de vraag *welke* zorg binnen het basispakket valt, is een nationale politieke aangelegenheid en vindt zijn beslag in wetgeving. De professional beoordeelt in individuele gevallen vervolgens *of* het verlenen van zorg nodig is en hoe het zorgtraject er dan uit gaat zien – dat is voor asielzoekers en statushouders niet anders dan voor Nederlanders.

Het begrip ‘medisch noodzakelijke zorg’ kan in het geval van zorg aan uitgeprocedeerde asielzoekers en ongedocumenteerden wel tot verwarring leiden (zie het rapport van de Commissie Medische zorg aan (dreigend) uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen (commissie-Klazinga) uit 2007; Pharos 2014). Twijfels over de effectiviteit of continuïteit van een behandeling in relatie tot de ingeschatte verblijfsduur en de mogelijkheid van het eventueel voortzetten van de behandeling in het land van herkomst kunnen redenen zijn om niet aan een zorgtraject te beginnen. Twijfels over de motieven van de zorgvrager kunnen daar ook reden toe zijn: zowel medische als juridische professionals worstelen met de vraag wanneer medische behandelingen worden aangegrepen om terugkeer uit te stellen.

“Zou de gezondheid van de patiënt verbeteren, wat natuurlijk de bedoeling is, dan zegt het BMA (Bureau Medische Advisering): ‘de klachten zijn verminderd, dus nu kunnen we actie ondernemen; je op straat zetten of terugsturen naar het land van herkomst. En als de gezondheid niet verbetert, dan zegt het BMA: de behandeling slaat niet aan, dus meer behandelen heeft waarschijnlijk geen zin. Dus kunnen we de artikel 64 procedure stoppen en mag je uit de opvang gezet worden.’” (Johannes Wier Stichting 2015: 21).

Juridische motieven omtrent de verblijfsstatus en medische afwegingen over het verlenen van zorg kunnen elkaar beïnvloeden en professionals zo voor lastige morele dilemma’s plaatsen (Kramer et al. 2015; Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid (commissie-Smeets) 2004).

Mensenrechten versus burgerrechten

Het spanningsveld tussen gezondheidszorg als mensenrecht en gezondheidszorg als schaarse, kostbare voorziening voor mensen die legaal in Nederland verblijven kan soms tot discussie leiden. Exemplarisch is de discussie die deze zomer woedde over een maatregel van de gemeente Amsterdam op het gebied van gezondheidszorg. De gemeente besloot om 24-uursopvang voor zieke ongedocumenteerden na een jaar

te stoppen. In principe krijgen ze alleen nog de basale nacht-opvang (bed-bad-brood) aangeboden. Ongedocumenteerden die meer zorg nodig hebben, werden verwezen naar de COA-locatie in Ter Apel. Het besluit kwam de gemeente op kritiek van het College voor de Rechten van de Mens (CvRM) te staan, omdat sommige mensen die zich in Ter Apel meldden de toegang werd geweigerd (Couzy 2016c; CvRM 2016; Pronk en Meijs 2016). De weigering had te maken met de bepaling dat uitgeprocedeerde asielzoekers zich binnen twaalf weken na afwijzing bij een terugkeerlocatie van het COA moeten melden. Om langer verblijf in Nederland te ontmoedigen vervalt daarna alle recht op opvang en ondersteuning van de nationale overheid en kunnen illegalen voor opvang alleen nog terecht bij gemeentelijke voorzieningen. Uit de discussie in de gemeente Amsterdam blijkt dat mensen zonder verblijfsstatus (dus zonder enige vorm van burgerrechten) niet vanzelfsprekend hun mensenrecht op gezondheidszorg kunnen doen gelden. Die borging vereist aanvullende maatregelen van lokale overheden. En waar is de nationale overheid in dit verhaal gebleven? Hier ligt een vraagstuk over de borging van mensenrechten tegen de achtergrond van de grens tussen nationale en lokale overheid.

2.2 Onderwijs

Hoe is het geregeld?

In Europa is afgesproken dat aan alle minderjarigen, ongeacht hun verblijfsstatus en uiterlijk binnen drie maanden na aankomst, toegang tot onderwijs wordt verleend. Nederland deelt de opvatting dat zo snel mogelijk instromen in het onderwijs wenselijk is en streeft ernaar vluchtelingenkinderen ruim binnen de Europese norm te plaatsen (TK 2015/2016a). Het streven is verder om op het gebied van onderwijs zo min mogelijk onderscheid te maken tussen minderjarige vreemdelingen en minderjarigen uit de lidstaat zelf (Europese Commissie 2003). Welke leeftijd geldt als minderjarig hangt af van de regelgeving in een lidstaat. In Nederland geldt de leerplicht tot de leeftijd van 16 jaar. Als dan geen diploma is behaald, wordt de leerplicht verlengd tot de leeftijd van 18 jaar. Het feitelijk organiseren van toegang tot onderwijs aan nieuwkomers ligt in Nederland op het bordje van lokale schoolbesturen, gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden. Het netwerk Landelijke Ondersteuning Onderwijs Nieuwkomers (LOWAN) biedt hen ondersteuning (zie www.lowan.nl).

Hoe pakt de toegang uit in de praktijk?

In de toegang tot onderwijs doet zich een aantal praktische problemen voor. Ten eerste lukt het door de hoge instroom van vluchtelingen momenteel niet altijd om kinderen direct naar school te sturen. De prioriteit ligt bij het vinden van onderdak (VenJ et al. 2016). Ten tweede zijn voor het onderwijzen van het grote aantal ingekomen leerplichtige kinderen ook extra docenten nodig. Daaraan ontbreekt het (nog). Niet alleen qua aantallen docenten, maar ook qua specifieke expertise op het gebied van taal, sociaal-psychische problemen en cultuurverschillen die bij deze kinderen een rol spelen. Een derde praktisch probleem heeft te maken met financiering. Wanneer schoolbesturen asielkinderen opnemen in hun school, kunnen ze via hun gemeente bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) aanspraak maken op vergoedingen. Het aanvragen van dit soort vergoedingen gebeurt via een complex systeem (zie ook de oproep tot vereenvoudiging in het rapport *Wachten op je toekomst* – Kinderombudsman 2016). Schommelingen in de instroom bleken (nog) moeilijk op te vangen; daarom experimenteert OCW nu met maatwerkfinanciering op grond van vier peilmomenten per jaar. De reacties uit het veld hierop zijn positief (TK2015/2016c).

Hoe ervaart de ontvangende samenleving de mate van toegang?

Net als bij gezondheidszorg is ook bij onderwijs sprake van een breed gedeeld maatschappelijk besef dat alle kinderen naar school moeten. Dat besef komt ook naar voren in de politiek breed gedragen overtuiging dat onderwijs van het grootste belang is en dat daarom voor elk nieuw vluchtelingenkind in de klas moet worden betaald (TK 2015/2016a). Zorgen zijn er ook, maar dan met name in de relatie tussen de nieuwkomers en de ontvangende samenleving op het microniveau: in en om de school. Ouders maken zich soms zorgen over de culturele verschillen tussen hun kinderen en de nieuwe kinderen in de klas. En leerkrachten worstelen met discriminerende en vijandige uitspraken van hun leerlingen: *“Wat we met migranten moeten doen? Laten verdrinken, scheelt weer een hoop uitkeringen.”* (Vasterman 2016; Diversion 2016).

Bestuurlijke samenwerking op lokaal niveau wringt

De toegang tot onderwijs voor vluchtelingen in Nederland loopt in de pas met internationale afspraken. Nederland legt de eigen lat voor de snelheid van de instroom van vluchtelingen-kinderen zelfs hoger. Ondanks het feit dat de toegang formeel is geregeld en er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn, doen zich in de praktijk bestuurlijke problemen voor. Regionale samenwerkingsverbanden en lokale schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het plaatsen van alle kinderen. Daarbij ontstaan soms wrijvingen, omdat er (nog) geen duidelijke afspraken gemaakt zijn over de scheiding en verdeling van verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd ligt hier een kans. Juist de ruime handelingsbevoegdheid op regionaal en lokaal niveau biedt de mogelijkheid om in onderwijs aan vluchtelingen-kinderen te voorzien op een manier die past bij de lokale/regionale gemeenschap, het aantal kinderen dat instroomt en het onderwijsaanbod dat in een regio voorhanden is.

Taal en toegang tot sociale voorzieningen:

wie is verantwoordelijk?

Een terugkerend thema dat in algemene zin speelt bij de toegang tot verschillende sociale voorzieningen – en verband houdt met het onderwijsdomein – is het leren van de Nederlandse taal. Het beheersen van het Nederlands wordt niet alleen gezien als een belangrijke aspect van inburgering,

maar ook als vereiste voor de toegang tot werk of zorg (zie o.a. Razenberg en De Gruijter 2016; Gezondheidsraad 2016). Voor asielzoekers is een door de rijksoverheid gefinancierde tolkenvoorziening beschikbaar, maar als een vluchteling een verblijfsstatus heeft, valt deze vergoeding weg. Nog afgezien van de discussie over de noodzaak of ook buiten de azc's het inschakelen van een tolk vergoed zou moeten worden, is de vraag aan de orde op welk moment gestart kan worden met taalonderwijs aan meerderjarige asielzoekers en wiens verantwoordelijkheid dit is. De vraag die de meeste discussie oproept is: wie betaalt de professional die Nederlandse les komt geven aan asielzoekers die *nog geen* verblijfsvergunning hebben? Wat de overheid betreft geschiedt dit taalonderwijs op vrijwillige basis, waarbij naast onbetaalde professionals ook actieve burgers voor de klas staan of een-op-een taalles geven. Er gaan echter stemmen op om zo snel mogelijk na aankomst met gefinancierd taalonderwijs te starten, omdat de meeste asielzoekers zullen blijven en taal de integratie bevordert. Om niet te veel verwachtingen te wekken – een vaak genoemd tegenargument – zou behalve Nederlands ook Engels aangeboden kunnen worden. In beide scenario's blijft de asielzoeker uiteindelijk zelf eindverantwoordelijk voor het leren van de taal.

2.3 Werk en sociale zekerheid

Hoe is het geregeld?

In Europa bepalen lidstaten zelf hoe lang het duurt voordat asielzoekers toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. De mogelijkheid voor asielzoekers om in Nederland te werken of om ondernemer te worden, is geregeld in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). In Nederland mogen asielzoekers 24 weken per jaar werken, betaald of onbetaald. Daarvoor kunnen ze via het UWV een Tewerkstellingsvergunning (TWV) krijgen. Voor het verrichten van werk in azc's is geen TWV vereist. Asielzoekers mogen maximaal 25 uur per week kleine werkzaamheden in het azc uitvoeren, zoals tuinieren of schoonmaken, tegen kleine vergoedingen van 56 cent tot 1,10 euro per uur.

Statushouders hebben op de arbeidsmarkt dezelfde rechten en plichten als Nederlanders. Dat betekent onder meer dat statushouders zonder werk op grond van de Participatiewet recht hebben op een bijstandsuitkering. Daarnaast wordt een inkomen onder een bepaalde grens aangevuld met sociale toeslagen, zoals huurtoeslag en zorgtoeslag. Arbeidsintegratie is geen taak van de rijksoverheid, maar ONA (oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt) is wel een wettelijk verplicht onderdeel van de inburgering. Mede met het oog daarop kunnen vluchtelingen maatschappelijke begeleiding van Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) krijgen.

Hoe pakt de toegang uit in de praktijk?

Op papier is de positie van statushouders op de arbeidsmarkt gelijk aan die van Nederlanders. In de praktijk doet zich wel een aantal obstakels voor. Zo belemmert de trage doorstroom van statushouders van azc's naar gemeenten hen bij het vinden van werk. Daarnaast zijn niet alle buitenlandse diploma's in Nederland geldig. En ook culturele verschillen kunnen belemmerend zijn in werk en werkrelaties. Sinds ONA een verplicht onderdeel van de inburgering is, komt er steeds meer aandacht voor beroepsoriëntatie (zie voor een overzicht van projecten ook het platform van de Sociaal-Economische Raad (SER): www.werkwijzervluchtelingen.nl). Het besef groeit dat het expliciteren van professionele verwachtingen en wereldbeelden zeker zo belangrijk is bij het vinden van een passend baan als het beheersen van de taal (vanuit het perspectief van zowel werknemer als werkgever). De 700 miljoen euro die het Rijk in het komende jaar extra uittrekt voor de integratie van vluchtelingen wordt onder andere hieraan besteed.

In de toegang tot sociale zekerheid is er op dit moment nog sprake van een klein onderscheid tussen statushouders en Nederlanders. Door de invoering van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (2014) moeten statushouders langer wachten op de toekenning van toeslagen, voor huur, zorg of kinderopvang. De kosten die ze in de beginfase voor hun levensonderhoud maken zijn daardoor geregeld hoger dan de inkomsten die ze hebben. COA en VWN hebben een pilot uitgezet om voor statushouders al in een eerder stadium (een set aan) toeslagen aan te vragen.

Hoe ervaart de ontvangende samenleving de mate van toegang?

De toegang tot werk, sociale zekerheid en bijstand voor vluchtelingen baart Nederlanders zorgen. Daar vechten twee conflicterende opvattingen om voorrang. Er gaat enerzijds veel geld naar vluchtelingen, terwijl er op voorzieningen voor Nederlanders de laatste jaren alleen maar is bezuinigd.

“Veel vluchtelingen passen zich slecht aan, leren slecht de Nederlandse taal en komen nooit aan het werk. Daarentegen denken ze wel dat ze overal recht op hebben. Het kost veel geld, maar echt integreren lukt bij de meesten niet.” (man, 44 jaar, middelbaar opgeleid) (SCP 2016: 36).

Anderzijds hebben de zorgen ook te maken met angst voor verdringing op de toch al krappe arbeidsmarkt voor lager opgeleiden. *“Hoe moet mijn zoon nou ergens gaan werken? Krijg je dan geen wrijving tussen twee partijen? Zij willen natuurlijk ook werken, mijn zoon wil werken... Is er wel genoeg werk?” (Amsterdam, groep lageropgeleiden) (SCP 2016: 38).* Tegelijkertijd wint de gedachte dat werk goede kansen biedt op succesvolle integratie terrein, ook onder burgers (zie o.a. De Gruyter 2016).

Balanceren tussen regels en emoties

De toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers is onder strikte voorwaarden geregeld. De voorwaarden zijn gebaseerd op principes die de beperkte toegang van asielzoekers moet rechtvaardigen in relatie tot de ontvangende samenleving en anderen in de samenleving die werk zoeken (schaarste op de arbeidsmarkt). Asielzoekers sneller begeleiden naar werk, terwijl nog niet duidelijk is of ze blijven, kan spanningen oproepen onder de bevolking en hoeft niet vanzelfsprekend op voldoende draagvlak te rekenen.

Een van de argumenten voor de toegang tot arbeid draait om wederkerigheid: 'voor wat, hoort wat'. Door te werken kan een asielzoeker een eigen (financiële) bijdrage leveren aan de collectief betaalde opvangplaats en daarmee ook aan de samenleving als geheel. Bovendien helpt het de vluchteling om financieel op eigen benen te staan en zijn vaardigheden en kennis op peil te houden. Het bespaart collectieve kosten (zorgkosten, bijstandsuitkering) als asielzoekers sneller via (vrijwilligers)werk integreren in de nieuwe samenleving. Er zijn ook redenen om de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers beperkt te houden. Denk aan 'valse hoop' over de goede afloop van asielprocedure of aan het gevoel onder de bevolking dat vluchtelingen bevoorrecht worden ('ze pikken onze banen in').

Gemeentelijke beleidsvrijheid of de mazen van de wet?

Op het punt van toegang tot werk voor asielzoekers botsen nationaal beleid en lokaal beleid soms met elkaar. Als gemeenten een initiatief nemen om het anders aan te pakken (gemeentelijke beleidsvrijheid), laait de discussie op over de grenzen van de wet en de mate waarin gemeenten daarvan mogen afwijken. Zo wilde de gemeente Amsterdam vorig jaar de mogelijkheid voor asielzoekers om eerder en langer te participeren op de arbeidsmarkt verruimen. Daarop kreeg de wethouder veel juridische kritiek van het ministerie van Sociale Zaken (Blokker en Kas 2015). De vraag is echter of hier sprake is van een bestuurder die de mazen van de wet opzoekt of van een invulling van gemeentelijke beleidsvrijheid.

2.4 Huisvesting

Hoe is het geregeld?

Op Europees niveau is bepaald dat asielzoekers gedurende hun procedure recht hebben op onderdak van een 'toereikend niveau' (Europese Commissie 2003; EU 2014). Voor de opvang van asielzoekers is in Nederland het COA namens de rijksoverheid verantwoordelijk.

Als een asielzoeker een status is toegekend, komt hij of zij in aanmerking voor huisvesting in een Nederlandse gemeente. Gemeenten krijgen van het Rijk een halfjaarlijkse taakstelling voor het aantal statushouders dat ze woonruimte moeten aanbieden. Het COA koppelt statushouders aan gemeenten. Er is niet altijd direct woonruimte in een gemeente beschikbaar. Het recent ingevoerde Gemeentelijk Versnellingsarrangement (GVA) maakt het daarom mogelijk om statushouders sneller, dankzij minder wooneisen, te kunnen huisvesten (denk aan vakantiehuysjes, aangepaste kantoorpanden). Gedurende deze tijdelijke huisvesting (maximaal twee jaar) blijven statushouders onder het COA vallen.

Wanneer een asielverzoek wordt afgewezen en de vluchteling bereid is mee te werken aan terugkeer, dan kan hij of zij terecht bij een vrijheidsbeperkende locatie van het COA. Van daaruit wordt samen met de DT&V de terugkeer voorbereid. Wie niet vrijwillig vertrekt, kan worden uitgezet. Sommige uitgeprocedeerde asielzoekers verdwijnen uit angst voor uitzetting in de illegaliteit. In dat geval zijn gemeenten verantwoordelijk. Zij zorgen voor sobere nachtopvang (bed-bad-brood). Uitgeprocedeerde gezinnen verblijven op speciale gezinslocaties van het COA, waar de kinderen naar school gaan tot de jongste 18 jaar is, waarna in principe uitzetting volgt.

Hoe pakt de toegang uit in de praktijk?

Door de hoge instroom van vluchtelingen was het vinden van voldoende opvanglocaties voor het COA in 2015 een grote uitdaging. Naast uitbreiding van bestaande COA-locaties moesten noodopvang- en crisisopvanglocaties (opvang voor maximaal 72 uur) ingericht worden. Dat ging gepaard met een heftig maatschappelijk debat tussen burgers, gemeenten en het COA over de locaties, de omvang daarvan en de opvangduur.

Het grootste probleem nu is dat de doorstroom van statushouders van COA-locaties naar gemeenten stagneert door woningtekort. Zo'n 20.000 statushouders wachten op huisvesting binnen een gemeente. Een ander punt is de wijziging van de Huisvestingswet. Hierdoor hebben statushouders op de lokale woningmarkt geen voorrangspositie meer als 'urgent woningzoekenden' (TK 2015/2016b). Gemeenten mogen zelf besluiten om statushouders voorrang te geven, maar moeten dat dan ook zelf aan hun inwoners kunnen uitleggen. Deze nieuwe werkwijze kwam het Rijk op veel kritiek vanuit gemeenten te staan (Vriesema 2016a; Vriesema 2016b).

Hoe ervaart de ontvangende samenleving de mate van toegang?

Het maatschappelijk debat over de opvang van asielzoekers en de huisvesting van statushouders is groot. Met betrekking tot die laatste groep klinkt enerzijds de breed gedeelde overtuiging dat snelle en goede huisvesting in gemeenten cruciaal is voor toekomstige integratie en participatie van nieuwkomers. Het uitblijven van passende huisvesting veroorzaakt of versterkt problemen op het gebied van zorg, onderwijs en werk. Anderzijds heerst een evenzeer breed gedeelde angst voor verdringing op de sociale woningmarkt. Kritiek op de lange wachtlijsten voor sociale huurwoningen uit zich in boosheid over het toekennen van woningen aan statushouders. Gemeenten zouden vluchtelingen bevoordelen boven eigen inwoners (zie o.a. De Graaf 2016; Heerschop 2016; Schmidt et al. 2016; Van Dantzig en Paternotte 2016). *“Het is nu niet zichtbaar hoe groot de verdringing op de sociale woningmarkt is als gevolg van de instroom van vluchtelingen. Landelijke cijfers over het aantal woningzoekenden en de wachttijden zijn er niet, zo schreef Blok vorige maand aan de Tweede Kamer.”* – Verlaan 2016). Feiten mogen dan wel ontbreken, maar de zorgen zijn er niet minder om. Naast verdringing in het reguliere woningaanbod leven er ook vragen en emoties over cultuur, religie en veiligheid op straat (SCP 2016).

COA-aanpak botst met lokale beleidswensen

Op het terrein van huisvesting van asielzoekers doet zich een evident grensconflict voor tussen nationaal beleid en lokaal beleid. De grootschalige aanpak kwam het COA op veel kritiek van gemeenten te staan die een kleinschalige opvang bepleitten (Tromp 2016). Gemeenten leken eerst het onderspit te delven, maar geleidelijk zijn ze, en ook burgers, vrijwilligers, private partijen en maatschappelijke organisaties, zich steviger met de huisvesting van asielzoekers gaan bemoeien (De Vries 2016; Markus 2016). Die bemoeienis uit zich niet alleen in woorden, maar ook in daden: door het aanbieden van opvangplekken buiten het COA om. De toegang tot huisvesting werd daardoor niet langer exclusief door het COA bepaald; dit betekende ook een verschuiving in de missie en visie van het COA als organisatie. Het debat over het openen van nieuwe COA-locaties leek in de zomer van 2016 even te zijn gaan liggen (Visser en Van Walsum 2016). Inmiddels laait het weer op, zij het met een andere focus: burgers en gemeenten zijn boos omdat de nieuw gecreëerde locaties niet gebruikt worden (Genovesi 2016; Reijner 2016). De verhouding tussen het COA als zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie van Veiligheid en Justitie enerzijds en lokale wensen van gemeenten en burgers anderzijds blijft dus precair.

Trage doorstroom statushouders naar lokale huisvesting

Ook de trage doorstroom van statushouders naar huisvesting in gemeenten laat een spanning tussen nationaal en lokaal beleid zien. Nationale taakstellingen blijken op lokaal niveau steeds niet of nauwelijks te realiseren. Er is het afgelopen jaar wel veel nieuwe huisvesting gerealiseerd, maar door de hoge instroom van vluchtelingen is het aantal statushouders dat in afwachting van huisvesting nog in azc's verblijft niet gedaald. Het GVA komt moeizaam van de grond: nog maar weinig statushouders krijgen via deze route een huis. Hetzelfde geldt voor initiatieven van gemeenten om huisvesting op een andere manier te benaderen: *“Gemeenten doen hun best, maar alternatieve huisvesting is nog steeds een uitzondering. Er zijn allerlei plannen, maar het is vaak onzeker of het er echt van komt. Ze moeten nog door de gemeenteraad of er moeten gebouwen worden aangepast en dat duurt lang. Eind 2016 verwachten we een inhaalslag. De vraag is of dat op tijd komt.”* (Van de Poll 2016). Het Rijk heeft hiervoor inmiddels wel extra budget en ondersteuning ter beschikking gesteld (zie ook www.opnieuwthuis.nl, daar worden ook goede voorbeelden gedeeld). Een ander vernieuwend initiatief was de prijsvraag die de Rijksbouwmeester dit voorjaar samen met COA uitschreef, met inspirerende voorstellen voor nieuwe vormen van flexibele huisvesting als resultaat (zie www.ahomeawayfromhome.nl).

Bed-bad-brood-botsing

De spanning tussen Rijk en gemeenten zien we ten slotte terug bij uitgeprocedeerde asielzoekers die niet in een COA locatie verblijven, maar zonder papieren in gemeenten rondzwerven: ongedocumenteerde vreemdelingen. De bed-bad-brood discussie heeft Nederland intensief beziggehouden. In de kern was sprake van een botsing tussen nationaal beleid en de wens van met name de grote gemeenten om eigen keuzes te maken in hoe ze ongedocumenteerde vreemdelingen willen opvangen. Daarbij beriepen de burgemeesters zich op hun zorgplicht voor illegalen en de hun formeel toebedeelde verantwoordelijkheden voor handhaving van de openbare orde. Een voorbeeld hiervan: de gemeente Utrecht kiest ervoor om naast bed-bad-brood nog een vierde ‘b’ – begeleiding – toe te voegen aan de aanpak van de opvang van ongedocumenteerde vreemdelingen. Begeleiding accepteren is een voorwaarde voor opvang. De situatie van iedere ongedocumenteerde wordt opnieuw bekeken. Zo’n 60 procent van deze groep blijkt in Utrecht alsnog in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning, de overige 40 procent keert terug naar het land van herkomst. Humanitaire overwegingen (mensenrechten) en argumenten rond de openbare orde zorgen voor een breed politiek draagvlak voor deze bijzondere aanpak. De Utrechtse benadering gaat een stap verder dan het nationale beleid en zoekt binnen het wettelijk kader bewust de grenzen op (Nourozi 2015).

Zorgen over verdringing en verdeling van lasten

Behalve grensconflicten tussen nationaal beleid en lokale beleidsvrijheid speelt in het huisvestingsdomein ook een spanning tussen lokaal bestuur en burgers. Die spanning was duidelijk aanwezig in het debat over de opvang van asielzoekers. En die spanning is nog steeds aanwezig: burgers maken zich zorgen over de mate waarin statushouders toegang krijgen tot de sociale woningmarkt in hun dorp of stad (zie o.a. De Gruijter et al. 2016). Die zorgen zijn in sommige wijken of buurten veel dringender dan in andere. Het belang van een gevoel van rechtvaardigheid en eerlijke verdeling van de lasten blijkt groot. Lokale overheden moeten zich expliciet tot deze zorgen verhouden, maar dat is niet altijd gemakkelijk. Een voorbeeld: de gemeente Amsterdam wilde eensgezindheid uitstralen door in één raadsbesluit de opvang van vluchtelingen en studenten op een aantal plekken in de stad te regelen (Couzy 2016a). Op een van de beoogde plekken, IJburg, viel het voornemen niet in goede aarde. Bewoners protesteerden en boden een petitie aan. Nimby-gedrag? Geenszins, zeiden de bewoners. “We willen best vluchtelingen in de buurt, maar dan wel aan de hand van een plan en met oog voor de menselijke maat”, aldus een inspreekster. “Laten we het samen doen en in één keer goed,” zei een ander. Toen de wethouder in de besluitvorming vervolgens een uitzondering wilde maken voor IJburg door het besluit over die locatie uit te stellen, volgde een

woedende reactie van de voorzitter van Nieuw-West. Dat is “meten met twee maten”, liet hij weten. Het gemeenteraadsbesluit werd daarom alsnog en in zijn geheel uitgesteld (zie Couzy 2016b).

Huisvesting cruciaal voor toegang tot sociale voorzieningen

Een laatste grensconflict bestaat in de overgang van het huisvestingsdomein naar de drie domeinen van gezondheidszorg, onderwijs en werk en sociale zekerheid. Huisvesting is cruciaal in de toegangsvraagstukken in deze domeinen. Problemen die zich in de toegang tot zorg, onderwijs, werk of sociale zekerheid voordoen, hangen direct samen met de stagnerende doorstroom van statushouders naar gemeenten. Immers, gemeentelijke afwegingen over onder andere GGD-voorzieningen, integratie op scholen en de toegankelijkheid van de lokale arbeidsmarkt zijn lastig te maken zolang onduidelijk is waar een statushouder komt te wonen. Zeker zo moeilijk is het om te midden van die onduidelijkheid gehoor te geven aan de zorgen en vragen over toegang in de ontvangende samenleving. Dus stagneert niet alleen de toegang, maar ook het debat over toegankelijkheid.

3 Sleutelfiguren

In de eerste paragraaf van dit essay constateerden we dat het vraagstuk van toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen zich afspeelt in een complex speelveld van grenzen en grensconflicten. In paragraaf 2 hebben we vervolgens laten zien hoe de toegang tot sociale voorzieningen binnen dit speelveld geregeld is. Daar maakten we een onderscheid tussen praktische problemen enerzijds en meer principiële grensconflicten anderzijds. Bovendien besteedden we aandacht aan de verschillende opvattingen over de vraag in welke mate vluchtelingen toegang tot sociale voorzieningen zouden moeten krijgen. In de analyse bleek huisvesting op al deze punten cruciaal en ook het meest problematisch. Veel van de problemen en dilemma's in de andere domeinen hangen nauw samen met de stagnatie in het huisvestingsdomein. Bovendien is huisvesting altijd een lokale kwestie, zeker ook vanwege de fysieke zichtbaarheid ervan. Daarmee wordt huisvesting vaak het symbolische toneel van verschillende grensconflicten in de toegang tot sociale voorzieningen. In deze slotparagraaf wijst de Raad daarom twee sleutelfiguren aan: de burgemeester en het parlement. Zij kunnen het debat over de toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen – in het bijzonder dat over huisvesting voor asielzoekers, statushouders, uitge-

procedeerde asielzoekers en ongedocumenteerde vreemdelingen op lokaal niveau – in beweging brengen. Wat deze sleutelfiguren delen is hun institutionele positie in het speelveld: zij spelen een belangrijke rol als grensbewaker. Dat doen zij door grenzen te stellen, te beperken of te verruimen. De grenzen van democratie en rechtstaat zijn daarbij uitgangspunt en randvoorwaarde. En juist dat is in het belang van een vitale samenleving.

3.1 De burgemeester

In de toegang tot huisvesting is sprake van een grensconflict rondom de rol en positie van het lokale bestuur. Dat grensconflict speelt in de verhouding tussen nationale beleidskaders en lokale beleidsvrijheid én tussen lokaal bestuur en burgers. Te denken valt aan de botsing tussen Rijk en gemeenten op het gebied van bed-bad-brood-voorzieningen. Of aan gemeenten die met burgers in conflict raken over de vestiging van een asielzoekerscentrum en over het toewijzen van woningen aan statushouders. In dit gespannen speelveld is de burgemeester een belangrijke sleutelfiguur. Zijn of haar wettelijke functie is gepositioneerd op dezelfde twee grensvlakken: dat tussen nationaal beleid en lokaal beleid, en dat tussen lokaal bestuur

en burgers. Vanuit een positie als rijksheer op lokaal niveau bewaakt hij of zij om te beginnen de legitimiteit van lokale besluitvorming in relatie tot nationale beleidskaders. Tegelijkertijd begeleidt de burgemeester het proces van visievorming binnen het college en de gemeente(raad) en vertegenwoordigt die visie vervolgens bij andere gemeenten en bij het Rijk. Zo maakt de burgemeester mogelijk dat de gemeente de vrijheid neemt om naar eigen lokaal inzicht beleid te maken én daarop aanspreekbaar is. De basis van lokaal beleid, ten slotte, is de relatie tussen lokaal bestuur en burgers. Die relatie bestaat niet zonder inspraak van burgers in de lokale besluitvorming. Het regelen van inspraak van burgers is een verantwoordelijkheid van de burgemeester. Hij of zij heeft de wettelijke taak om inspraak mogelijk te maken en lokale besluitvorming te controleren op draagvlak en legitimiteit (zie o.a. Karsten et al. 2014; Ter Horst en Kwakkelstein 2014).

Dit is een combinatie en positionering van taken en verantwoordelijkheden, die juist in het beladen debat over toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen van waarde is. Zeker in het debat over huisvesting van asielzoekers en statushouders is het belangrijk dat niet alleen wettelijke en bestuurlijke argumenten, maar ook morele en emotionele argumenten van burgers worden gehoord. Gemeenteraadsleden en wethouders als respectievelijk lokale volksvertegenwoordigers en lokale

politieke functionarissen spelen hierin natuurlijk ook een belangrijke rol. Het is echter de burgemeester die vanuit zijn of haar neutrale positie boven de partijen kan zorgen dat diverse opvattingen over toegang en toegankelijkheid van huisvesting een stem krijgen – ongeacht welke politieke besluitvorming daaruit volgt – en niet in een patstelling aan de grens blijven steken. Voorwaarde is dan wel, dat de zogenaamde *pouvoir neutre* van de burgemeester wordt gekoesterd (Karsten en Boogers 2014). Dit principe staat in werkelijkheid al langer onder druk, zeker in kleinere gemeenten waar burgemeesters steeds vaker inhoudelijke dossiers leiden (Elzinga 2014). Wil de burgemeester in het debat over toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen een gezaghebbende sleutelrol blijven vervullen, dan behoeft het ambt aandacht op het punt van neutraliteit.

3.2 Het parlement

Het parlement voert op nationaal niveau het debat over toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen en wordt daarbij gevoed door het publieke debat over toegankelijkheid. Dat debat omvat behalve empirische bevindingen rond toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen vooral ook normatieve opvattingen over de mate van toegang. Die opvattingen lopen sterk uiteen en zullen dat blijven doen. De taak van het parlement

is om die in al hun verscheidenheid in de Kamer te vertalen in heldere politieke besluitvorming over beleid op het gebied van toegang (voor een pleidooi van burgers in deze richting: zie De Gruijter et al. 2016). De sleutelrol van het parlement betreft dus bij uitstek het stellen van de grenzen. Dat kan in de vorm van verruiming, verscherping of inperking.

In de politieke besluitvorming op nationaal niveau is een aantal terugkerende thema's te onderscheiden die met grensconflicten in de toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen van doen hebben. In de eerste plaats is voor de nationale politiek de verhouding tussen mensenrechten en burgerrechten een uiterst relevante kwestie. Deze verhouding is zeer spanningsvol, al was het maar omdat mensenrechten een universele normatieve claim uitdrukken, terwijl burgerrechten gebonden zijn aan een afgebakende politieke gemeenschap. Het parlement heeft altijd de taak om een nationale interpretatie van internationale afspraken en richtlijnen te geven: het inbedden van mensenrechten in de Nederlandse rechtsstaat en verzorgingsstaat. De bed-bad-brood-discussie laat zien dat het invullen van een nationale verantwoordelijkheid – in dit geval het borgen van mensenrechten in de basale opvang van ongedocumenteerden – niet per definitie een nationale aangelegenheid is. In plaats van concrete lokale praktijken van bovenaf te willen sturen, is een omgekeerde

opstelling op dit domein wenselijk: waar verdienen lokale praktijken versterking met het oog op de internationale richtlijnen waaraan Nederland gehouden is, en waar volstaan ze reeds als zodanig en verdienen ze dus vooral alle ruimte? Deze omgekeerde opstelling ontslaat het parlement niet van de verantwoordelijkheid voor het borgen van een basale opvang van ongedocumenteerden in Nederland, maar doet wel meer recht aan de praktijk van bed-bad-brood als lokale voorziening.

Een tweede thema heeft te maken met de verstrengeling van twee aspecten van toegang: toegang tot de verzorgingsstaat en toegang tot de rechtsstaat. De nationale politiek draagt verantwoordelijkheid voor het definiëren van (il)legaal verblijf in Nederland. Net zo goed draagt ze verantwoordelijkheid voor het bepalen van de voorwaarden waaronder mensen van sociale voorzieningen gebruik mogen maken. De verstrengeling van deze twee opgaven is inmiddels zo innig dat instrumenten van de verzorgingsstaat worden ingezet als middel voor het bewaken van de grenzen van de rechtsstaat. Dat klinkt in abstracte termen misschien onschuldig, maar we zagen dat dit medische professionals in het geval van zorg voor uitgeprocedeerde asielzoekers en ongedocumenteerden voor lastige morele dilemma's kan plaatsen. De mate waarin verstrengeling van beide aspecten van toegang wenselijk is, mag dus weer hoger op de nationaal politieke agenda komen.

Een laatste, zeer urgent thema heeft te maken met het feit dat toegang tot huisvesting ook de crux in toegankelijkheid tot andere voorzieningen lijkt te zijn. Zoals gezegd: veel van de praktische problemen die we in dit essay beschreven, zijn te herleiden tot de moeizame of stagnerende doorstroom van statushouders naar gemeenten. Huisvestingsbeleid van het Rijk laat zich op lokaal niveau niet voldoende flexibel en adaptief invullen, zo blijkt. En dat leidt weer tot problemen op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, werk en sociale zekerheid. Het parlement kan hier een sleutelrol vervullen door het strikte volkshuisvestingsbeleid kritisch onder de loep te nemen. De vele regels en eisen die nu aan een 'goede' woning worden gesteld, belemmeren gemeenten, maar ook bedrijven en burgerinitiatieven in het creatief oplossen van het tekort aan woningen voor statushouders. De invoering van het gemeentelijk versnellingsarrangement is een voorbeeld van hoe het parlement het grensconflict tussen nationaal en lokaal huisvestingsbeleid uit de stagnatie kan trekken, maar dat is slechts het begin.

3.3 Een vitale samenleving

Mensen in Nederland krijgen met de komst van vluchtelingen nieuwe burens, collega's, patiënten of klasgenoten. Op grond van dat gegeven nemen burgers initiatief. Voor of tegen,

vrijwillig of betaald, op straat of online. Hoezeer mensen ook botsen in wat ze met hun initiatief willen bereiken, de overheid dient haar bestuurlijke oordeel over die initiatieven uit of zelfs af te stellen. In elk geval zolang een initiatief zich houdt aan de kaders van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Dus: hulpverleners die professionele afwegingen maken over de noodzaak tot het verlenen van medische zorg aan (uitgeproceeerde) asielzoekers, verdienen alle vrijheid om hun werk te doen en dienen geen verlengstuk te zijn van justitieel overheidsbeleid. Lokale gemeenschappen die los van de gemeente zoeken naar nieuwe vormen van huisvesting voor statushouders, verdienen alle ruimte om hun initiatief te ontplooiën. En burgers die in de buurt of via sociale media hun zorgen over verdringing op de huizen- of de arbeidsmarkt uiten, dienen eveneens in al hun vitaliteit serieus genomen te worden. Immers: een vitale samenleving is permanent in ontwikkeling en ontplooit gaandeweg allerhande initiatieven. Veranderlijke, uiteenlopende en soms botsende inzichten en meningen van burgers zijn daarvoor de belangrijkste drijfveer.

Het publieke debat over de toegankelijkheid van de Nederlandse verzorgingsstaat voor vluchtelingen is onvoorspelbaar. Opvattingen over hoe toegankelijk sociale voorzieningen zouden moeten zijn, fluctueren op grond van actualiteiten, incidenten en persoonlijke emoties en ervaringen van burgers

– denk aan de impact van ‘Aylan’, ‘Geldermalsen’ of ‘Keulen’. Voor de overheid is deze onvoorspelbaarheid lastig, omdat beleid in de verzorgingsstaat intrinsiek streeft naar grip, zekerheid en samenhang, en moeite heeft met verschil, conflict en emoties (zie ook RVS 2016). De sleutel in het debat over de toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen ligt echter niet in pogingen om kritische initiatieven en emoties met ‘neutrale’ feiten en cijfers af te zwakken of ongeldig te verklaren. In plaats daarvan dient de overheid de grote diversiteit aan burgerinitiatieven en opvattingen binnen de grenzen van rechtsstaat en democratie te koesteren. En juist gezaghebbende sleutelfiguren op grensposities in het speelveld – zoals de burgemeester en het parlement – maken het mogelijk om grensconflicten die dan kunnen ontstaan niet uit de weg te gaan, maar in al hun complexiteit en verscheidenheid tegemoet te treden.

Literatuur

ANP (2015a). Zijlstra: asielzoeker bedreigt onze welvaart.
In: *De Telegraaf*, 10 oktober 2015.

ANP (2015b). Steun in kamer voor sobere opvang vluchtelingen.
In: *AD*, 14 oktober 2015.

Arq Psychotrauma Expert Groep (2016). *Veerkracht en vertrouwen. De bouwstenen voor psychosociale hulpverlening aan vluchtelingen*. Rapport geschreven in opdracht van ZonMw.

Beek, S. van (2016). Asielkinderen tussen wal en schip? In:
Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde 160 (9) 5 maart 2016,
p.8-12.

Banting, K. en W. Kymlicka (2006). *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Berg, J. ter en Y. Schothorst (2016). *COB-focusgroepen tweede kwartaal 2016*. Den Bosch: Veldkamp (bijlage bij SCP COB 2016/2).

Blokker, B. en A. Kas (2016). A'dam: laat asielzoeker werken.
In: *NRC*, 14 oktober 2015.

Bommès, M. en A. Geddes (2000). *Immigration and Welfare: Challenging the borders of the Welfare State*. New York: Routledge.

Boogers, M., L. Schaap, L. Collignon-Van den Munckhof, N. Karsten (2009). 'Decentralisatie als opgave'.
In: *Bestuurswetenschappen* 1, p. 29-49.

Boutellier, H. (2016). *De omstreden vluchteling. Over de consequenties van een Europees vraagstuk voor Nederlands integratiebeleid*. Blog, 4 april 2016. Te raadplegen via:
<http://www.kis.nl/blog/de-omstreden-vluchteling>.

Castles, S. (1986). The Guest-Worker in Western Europe – An Obituary. In: *International Migration Review* 4, p. 761-778.

Commissie Medische zorg aan (dreigend) uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen (commissie-Klazinga) (2007). *Arts en vreemdeling*. Utrecht: Pharos.

Coninx, I., J. Kruit en R. During (2013). *De ongehoorzame overheid. Een verkenning van de discoursen van gemeentelijke overheden en burgerinitiatieven*. Wageningen: Alterra.

Couzy, M. (2016a). Weert IJburger vluchteling wél?
In: *Het Parool*, 22 juni 2016.

Couzy, M. (2016b). Aanpak van stad onhandig. In: *Het Parool*, 23 juni 2016.

Couzy, M. (2016c). Betere opvang zieke vluchteling.
In: *Het Parool*, 12 juli 2016.

CvRM (2016). *Brief aan de staatssecretaris van V&J over opvang ongedocumenteerden*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, 5 juli 2016.

Dantzig, R. van en J. Paternotte (2016). Liefst elke vluchteling een Amsterdamse buur. In: *Het Parool*, 29 maart 2016.

Diversion (2016). *Dialogo als burgerschapsinstrument*. Amsterdam: Diversion.

Elzinga, D.J. (2014). De burgemeester als “pouvoir neutre”.
In: E.R. Muller en J. de Vries (red.), *Burgemeester. Positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Deventer: Kluwer.

Entzinger, H. (2013). *Boundaries*. Afscheidsrede. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Entzinger, H. en J. van der Meer (2004). *Grenzeloze solidariteit. Naar een migratiebestendige verzorgingsstaat*. Amsterdam: Van Genneep.

Europese Commissie (2003). ‘Tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten’, Artikel 10-14. Richtlijn 2003/9/EG van de Raad (27-01-2003).

EU (2014). *Een gemeenschappelijk Europees asielstelsel*. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

Fermin, A.M.E. (1997). *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977-1995*. Dissertatie. Amsterdam: Thesis Publishers.

Gemeente Houten (2016). *Actieplan gemeente Houten in samenwerking met maatschappelijke organisaties en inwoners*.

Genovesi, I.O. (2016). Broertjes kritisch over COA: “Alles wordt verpulverd” In: *de Volkskrant*, 8 september 2016.

Gestel, R. van (2016). Vluchten voor het AZC. Over lokale democratie, referendumperikelen en trechterwerking in het bestuursrecht. In: *RegelMaat 2*, p.128-141.

Gezondheidsraad (2016). *Geestelijke gezondheid van vluchtelingen*. Den Haag: Gezondheidsraad.

GGD GHOR Nederland (2016). *De gezondheid van vluchtelingen in gemeenten: preventie centraal*. Utrecht: GGD GHOR.

Goosen, S. (2016). *Een veilige en gezonde toekomst? Preventie en zorg voor vluchtelingen met een verblijfsvergunning*. Landelijke bijeenkomst vluchtelingen in gemeenten. Lezing op 31 mei 2016.

Graaf, P. de (2016). Osser volkswijk blijft geen asielsingles. In: *de Volkskrant*, 17 maart 2016.

Gruijter, M. de, T. Rietveld en I. Razenberg (2016). *Mensen zoals jij en ik. Burgers aan het woord over het vluchtelingenvraagstuk*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Gruyter, C. de (2016). Laat vluchtelingen zwart werken! In: *NRC*, 23 februari 2016.

Ham, M. en J. van der Meer (2015). *De ondernemende burger. De woelige wereld van lokale initiatieven*. Utrecht: Movisie.

Heerschop, T. (2016). Raad tegen pilot D66 asielzoekers. In: *De Telegraaf*, 1 april 2016.

Hirsch Ballin, E. (2016). Zouden wij echt zo anders zijn? In: *Trouw*, 9 april 2016.

Horst, G. ter en T. Kwakkelstein (2014). De burgemeester: een sterk verhaal. In: E.R. Muller en J. de Vries (red.) (2014). *Burgemeester. Positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Deventer: Kluwer.

Huijjer, M. en M. van Hees (2016). *Wij zijn allemaal migranten. Een pleidooi voor Europese openheid*. Amsterdam: Boom.

IGZ (2016). *Medische zorg aan asielzoekers onder druk maar ketenpartners beperken gezamenlijk risico's*. Utrecht: Inspectie voor de Gezondheidszorg.

IVESCR (1966). *CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health* (Art. 12). New York, 06-12-1966.

Karsten, N. en M. Boogers (2014). Parlementair burgemeesterschap. In: E.R. Muller en J. de Vries (red.), *Burgemeester. Positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Deventer: Kluwer.

Karsten, N., A. Cachet en L. Schaap (2014). Gewoon bijzonder: de ontwikkeling van het burgemeestersambt verkend. In: E.R. Muller en J. de Vries (red.), *Burgemeester. Positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Deventer: Kluwer.

Kinderombudsman (2016). *Wachten op je toekomst. Kinderen in de noodopvang in Nederland*. KOM008/2016.

Kramer, S.A., M.H.H. Hoogsteder, E. Olsman en L.H.M. van Willigen (2015). *Handreiking ethische dilemma's in de GGZ voor asielzoekers*. Amsterdam: Johannes Wier Stichting.

Kremer, M. (2013). *Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid (2004). *Medische aspecten van het vreemdelingenbeleid*. Rapport Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid (commissie-Smeets).

Markus, S. (2016). Stichting koopt honderd huizen voor vluchtelingen. In: *Trouw*, 27 februari 2016.

Mensink, W., J. den Ridder, E. Schrijver (2016). Opvattingen over vluchtelingen zijn diverser dan we denken. Gepubliceerd op www.socialevraagstukken.nl, 30-6-2016.

Minderhoud, P.E. (1994). De koppeling van voorzieningen aan het verblijfsrecht van vreemdelingen. In: *Migrantenrecht* 9, p. 179-186.

Nourozi, S. (2015). *Opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Een inventarisatie bij gemeenten*. Utrecht: Movisie.

Pharos (2014). Brief aan Tweede Kamer: Vermijd verwarring over definitie van medisch noodzakelijke zorg. 31 maart 2014. Te downloaden via: <http://www.pharos.nl/documents/doc/medische-zorg-aan-vreemdelingen-april2014.pdf>.

Pharos (2016). *Kennissynthese gezondheid van nieuwkomende vluchtelingen en indicaties voor zorg, preventie en ondersteuning*. Utrecht: Pharos.

- Pluymen, M.H. (2008). *Niet toelaten betekent uitsluiten. Een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Poll, W. van de (2016). Nog steeds geen huis voor vluchtelingen. In: *Trouw*, 15 juni 2016.
- Pronk, J. en P. Meijs (2016). Zieke mensen op straat zetten is mensonterend. In: *Het Parool*, 11 juli 2016.
- Raijmakers, L.M. (2014). *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Razenberg, I. en M. de Gruijter (2016). *Vluchtelingen aan het werk. Enquête onder gemeenten over arbeidstoeleiding van statushouders*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Reijner, T. (2016). Verzet tegen sluiting AZC Laren: "Met stomheid geslagen". In: *Elsevier*, 7 september 2016.
- RMO (2014). *Leren innoveren in het sociaal domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rogier, L.J.J. & C.J. Rhoon (2014). *Taken en bevoegdheden*. In: E.R. Muller en J. de Vries (red.), *Burgemeester. Positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Deventer: Kluwer.
- Rothstein, B. en S. Steinmo (2002). *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*. New York: Palgrave MacMillan.
- RVS (2016). *Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- Scheffer, P. (2016). *De vrijheid van de grens*. Stichting Maand van de Filosofie.
- Schmidt, D., C. van Ekris en D. Slettenaar (2016). Sociale woning is niet voor vluchtelingen. In: *Het Parool*, 30 maart 2016.
- SCP (2016). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB): Burgerperspectieven 2016/2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Struijs, A.J. (1998). *Minderhedenbeleid en moraal. Erkenning van culturele identiteit in het perspectief van de liberale moraal*. Dissertatie. Assen: Van Gorcum.

TK (2013/2014). *Memorie van Toelichting. Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33481, nr. 3.

TK (2015/2016a). *Onderwijs aan vreemdelingen. Brief van de minister en staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschap*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 34334, nr.1.

TK (2015/2016b). *Memorie van Toelichting. Wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake de huisvesting van vergunningshouders*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 34454, nr.3.

TK (2015/2016c). *Kamerbrief over stand van zaken asielzoekers-onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 34334, nr.22.

Triemstra, M., C. Veenvliet, C. Zuidwind, P. van Kessel en N. Bos (2016). *Noodzaak en omvang van de inzet van professionele tolken in de zorg. Een inventarisatie onder zorgverleners*. Utrecht: NIVEL.

Tromp, J. (2016). *Burgemeesters: laat opvang aan ons over*. In: *De Volkskrant*, 22 februari 2016.

Vasterman, J.(2016). *Terecht dat ze bij Charlie Hebdo zijn vermoord*. In: *NRC*, 13 mei 2016.

VenJ (2015). *Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan asielzoekers*, 19 oktober 2015. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

VenJ, OCW, COA, LOWAN. *Informatiedocument voor gemeenten, scholen en schoolbesturen over onderwijs aan nieuwkomers bij de vestiging van een opvanglocatie of bij de komst van leerplichtige nieuwkomers* (2016). Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, LOWAN.

Verblijfblog. *Woordenboek van het migratierecht*. Amsterdam: Vrije Universiteit. Geraadpleegd op 11 augustus 2016 via http://verblijfblog.nl/?page_id=1079.

Verlaan, J. (2016). *Huisvesting blijft ver achter bij toestroom van vluchtelingen*. In: *NRC*, 4 juli 2016.

Visser, J. en S. van Walsum (2016). *Hoe de rust weerkeerde in asielzoekersland*. In: *de Volkskrant*, 11 juni 2016.

Vonk, G. (red.), A.M. Klingenberg, S.A.J. Munneke, A. Tollenaar (2016). *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Vries, J. de (2016). Opvang op maat bespreekbaar.
In: *De Volkskrant*, 24 februari 2016.

Vriesema, I. (2016a). Asielzoekers huisvesten? Dat blijft gewoon urgent. In: *NRC*, 3 februari 2016.

Vriesema, I. (2016b). Mooi praten van Blok, zeggen gemeenten.
In: *NRC*, 3 februari 2016.

WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001). *Nederland als immigratiesamenleving*. WRR-rapport 60. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Zwaard, W. van der (2014). *Welfare chauvinism. A critical history of the Universal welfare state*. Masterscriptie Universiteit Utrecht. Te downloaden via <http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/290601/Welfare%20Chauvinism.%20A%20critical%20history%20of%20the%20universal%20Dutch%20welfare%20state.pdf?sequence=2>.

Digitale bronnen:

www.ahomeawayfromhome.nl

www.coa.nl

www.lowan.nl

www.opnieuwthuis.nl

www.ruimteomtewonen.nl

www.vluchtelingenwerk.nl

www.werkwijzervluchtelingen.nl

Vorbereiding

Dit essay is geschreven door een commissie bestaande uit Dick Willems (raadslid), Paul Frissen (adviserend raadslid), Willemijn van der Zwaard en Alies Struijs (adviseurs), Mette Vreeken (stagiaire) en Nathalie Buijs (ondersteuning).

Geraadpleegde deskundigen

Jamila Achahchah	Kennisplatform Integratie & Samenleving	Lieneke Slingenberg	Vrije Universiteit
Hans Bellaart	Kennisplatform Integratie & Samenleving	Ariane den Uyl	Vluchtelingenwerk Nederland
Evert Bloemen	Pharos	Roswitha Weiler	Vluchtelingenwerk Nederland
Jan Braat	Gemeente Utrecht	Jos Wienen	Gemeente Katwijk; VNG
Marja Dijkstra	Menzis GCA	Loes van Willigen	Johannes Wier Stichting
Marije Eleveld	Gemeente Ede		
Han Entzinger	Erasmus Universiteit Rotterdam		
Hans Faber	Dienst Terugkeer & Vertrek		
Veronika Flegar	Rijksuniversiteit Groningen		
Marcel van der Gaag	Platform Opnieuw Thuis		
Martine Goeman	Defence for Children		
Simone Goosen	GGD GHOR Nederland		
Stans Goudsmit	College voor de Rechten van de Mens		
Aart Hendriks	KNMG; LUMC		
Andries Jumelet	Gemeente Reimerswaal		
Margreet Kroesen	Dokters van de Wereld		
Marieke Postma	LOWAN		
Niene Oepkes	Gemeente Utrecht		
Sjef Robroek	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers		
Marlies Rotshuizen	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers		
Bas Schuiling	SNV Brabant Centraal		
Fouad Sidali	Gemeente Culemborg		

Afkortingenlijst

azc	asielzoekerscentrum	UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
BMA	Bureau Medische Advisering	VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers	VWN	Vluchtelingenwerk Nederland
COB	Continu Onderzoek Burgerperspectieven	Wav	Wet arbeid vreemdelingen
CvRM	College voor de Rechten van de Mens	WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
GCA	Gezondheidscentrum Asielzoekers		
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst		
ggz	geestelijke gezondheidszorg		
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio		
GVA	Gemeentelijk Versnellingsarrangement		
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst		
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten		
KIS	Kennisplatform Integratie & Samenleving		
MCA	Menzis COA Administratie		
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap		
ONA	Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt		
RZA	Regeling Zorg Asielzoekers		
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau		
SER	Sociaal Economische Raad		
TK	Tweede Kamer		
twv	tewerkstellingsvergunning		

Publicaties

Wisseling van perspectief. De werkagenda van de RVS.

Publicatie, nummer 15-01, december 2015.

Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit.

Advies, nummer 16-01, april 2016.

Een gedurfde ambitie. Veelzijdig samenwerken met kind en gezin.

Advies, nummer 16-02, mei 2016.

Grensconflicten. Toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen.

Essay, nummer 16-03, oktober 2016.



raad voor **R** Volksgezondheid en
Samenleving