



#ZUHM Definitief GEEN AZC mafia in Geldermalsen !

Theo Prinse @theoprinse



GEEN #AZC ALS BUURMAN VOOR #BESTUURSELITE

Meuknieuws @meuknieuws

12 De vluchtelingencrisis

Vina Wijkhuijs, Menno van Duin

12.1 Inleiding

Op dinsdagavond 6 oktober 2015 is er tumult in Oranje, een klein dorp in Drenthe met slechts 140 inwoners. Die avond brengt staatssecretaris Dijkhoff van Veiligheid en Justitie een bezoek aan het dorp om de inwoners te informeren over zijn besluit om nog eens 700 asielzoekers op te vangen in het nabijgelegen voormalig vakantiepark, waar op dat moment al eenzelfde aantal asielzoekers verblijft. De inwoners van Oranje zijn onthutst; dat was niet de afspraak. Na de bijeenkomst wordt de auto van de staatssecretaris belaagd en wordt de weg naar de opvanglocatie geblokkeerd, zodat twee bussen met asielzoekers die al naar de opvanglocatie op weg zijn, hun bestemming niet kunnen bereiken. Nadat burgemeester Baas zich tot de dorpsbewoners heeft gewend, wordt de wegblokkade opgeheven. De ongeveer 100 asielzoekers arriveren die nacht alsnog bij de opvanglocatie.

Ook in de weken voorafgaand aan deze opstand in Oranje, en in de maanden nadien, is er in Nederland veel te doen geweest over de komst van asielzoekers. Terwijl in Griekenland en vervolgens in andere Europese landen de vluchtelingenstroom toenam, leek Nederland verast toen grote aantallen asielzoekers zich aan de grens meldden. Op stel en sprong moesten opvangplaatsen voor de vluchtelingen worden gecreëerd. In sommige gemeenten ging dat gepaard met soms hevig protest. Er was echter ook een groot aantal initiatieven van vrijwilligers en bedrijven om de vluchtelingen een warm welkom te heten.

In dit hoofdstuk richten wij ons op de vraag hoe in korte tijd opvang voor een groot aantal asielzoekers te organiseren; welke lessen zijn er bij deze vluchtelingencrisis opgedaan? Het hoofdstuk is mede gebaseerd

op gesprekken met negen burgemeesters van gemeenten waar in 2015 hetzij een opvanglocatie voor vluchtelingen gerealiseerd werd, hetzij het voornemen daartoe bestond.¹¹⁷ Daarnaast hebben wij in maart 2016 over dit thema een sessie gehouden met een tiental personen die zeer bij de opvang van vluchtelingen betrokken zijn geweest, waaronder ook de burgemeesters van Zeist en Rijswijk.

12.2 Feitenrelaas

In augustus 2015 doet Gert van Langendonck gedurende twee weken bijna dagelijks verslag in *NRC Handelsblad* van een groep Syriërs die vanwege de aanhoudende oorlog in hun land een reis richting Duitsland onderneemt. De groep (in totaal 45 personen) bestaat uit mannen, vrouwen en kinderen; de leeftijd van de volwassenen ligt tussen de 20 en 68 jaar. De reportage is als het ware een reisverslag; Gert van Langendonck reist vanaf het vertrekpunt in Turkije op enige afstand met de groep mee.

Om eerst vanuit de Turkse stad Gaziantep de oversteek naar het Griekse eiland Chios te maken moet de groep per persoon 1000 euro betalen aan een mensensmokkelaar, met wie een van de leden van de groep in contact staat. Vlak voor vertrek blijkt dat de groep de bootreis met nog eens tien andere personen in een kleine rubberboot zal moeten ondernemen, maar ze halen de overtocht tenminste wel, mede dankzij de Griekse kustwacht die hun te hulp schiet en de groep van een onbewoond eilandje (waar ze waren gestrand) naar het eiland Chios overbrengt.

Eenmaal daar aangekomen blijken ze niet de enigen die in Europa een veilig heenkomen zoeken. In het opvangcentrum op Chios, dat op 130 personen is berekend, arriveren naar schatting 500 vluchtelingen per dag. De VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR maakt zich grote zorgen over de opvangcapaciteit van Griekenland, dat al enige tijd in een economische crisis verkeert. Over het terugdringen van de Griekse staatsschuld en het terugbetalen van de leningen die de EU en het IMF aan Griekenland hebben verstrekt, zijn in de eerste helft van 2015 nog

¹¹⁷ Het betreft de gemeenten Bernheze, Geldermalsen, Goes, Gouda, Den Haag, Katwijk, Leiden, Nijmegen en Woerden.

harde onderhandelingen gevoerd. De komst van de grote aantallen vluchtelingen 'kan het land daarom niet aan', aldus de Griekse premier Tsipras.¹¹⁸

Vanaf Chios vervolgt de groep Syriërs de reis per ferry naar Athene, om vandaaruit via Macedonië, Servië en Hongarije naar Duitsland door te reizen. Twee weken na hun vertrek uit Turkije komen zij in Duitsland aan. De reis wordt deels afgelegd per bus of taxi, en deels per voet, om illegaal een grens over te steken (al worden niet alle grenzen even streng gecontroleerd). Onderweg zijn de vluchtelingen afhankelijk van wat mensensmokkelaars hun opdragen te doen, moeten ze bij elkaar grof geld betalen voor hun vervoer en slapen ze voornamelijk buiten op straat of in een park. Soms ontvangen ze steun van de lokale bevolking, maar ook wordt hun (door taxichauffeurs en politieagenten) geld afgetrosgeld. Omdat ze nu eenmaal geen geldige reisdocumenten hebben, zijn ze prooi voor diegenen die daar 'gebruik' van weten te maken.

In 2015 wordt door honderdduizenden anderen een vergelijkbare reis afgelegd. Door Syriërs, die het regime van Assad en de strijd met IS ontvluchten, maar ook door mensen uit Irak en Afghanistan die aan de vele geweldsincidenten in hun land trachten te ontkomen. Vanuit Turkije wagen zij de overtocht naar de Griekse eilanden met als doel West-Europa te bereiken. Vluchtelingen uit Afrikaanse landen (o.a. Eritrea en Nigeria) riskeren hun leven met een overtocht vanuit Libië (of Tunesië) naar het Italiaanse eiland Lampedusa. Bij die reis kwamen in 2015 minstens 3770 vluchtelingen om het leven. Op de route van Turkije naar Griekenland verdronken in hetzelfde jaar 800 mensen,¹¹⁹ onder wie de driejarige Aylan Kurdi. Een foto van zijn levenloze lichaam, aangespoeld aan de Turkse kust, bracht wereldwijd verbijstering teweeg en zorgde tijdelijk voor een omslag in de publieke opinie.

Van alle vluchtelingen die in 2015 erin slagen zich toegang tot de Europese Unie te verschaffen, reist het grootste deel (36 procent) door naar

¹¹⁸ NOS, 7 augustus 2015. Nieuws buitenland: Tsipras wil hulp EU in vluchtelingenprobleem. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2050922-tsipras-wil-hulp-eu-in-vluchtelingenprobleem.html>.

¹¹⁹ Bron: IOM, 2016.

Duitsland. Andere West-Europese landen die grote aantallen vluchtelingen ontvangen zijn Zweden (12,3 procent) en Oostenrijk (6,7 procent). Een naar verhouding relatief klein deel (3,4 procent) vraagt in Nederland asiel aan.¹²⁰

In de zomermaanden van 2015 wordt de massale toestroom van vluchtelingen naar Europa zichtbaar. In de maand augustus melden zich grote aantallen asielzoekers in Nederland; zo'n 1700 per week. In de maanden september en oktober loopt dit aantal nog op. Daarmee is sprake van een drastische stijging van de asielinstroom.¹²¹ Op 17 september doet staatssecretaris Dijkhoff van Veiligheid en Justitie een oproep aan alle burgemeesters in Nederland om in korte tijd opvangplaatsen voor de vluchtelingen te creëren. De locaties die het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) ter beschikking heeft, zitten vol: zowel de reguliere asielzoekerscentra (AZC's), alsook de noodopvanglocaties die in de zomermaanden in allerlei in grote sport- en congresshallen (in o.a. Assen, Zwolle en Goes) zijn ingericht.

Een week later, op donderdagavond 24 september, staat in Purmerend een gemeenteraadsvergadering gepland over de vestiging van een AZC voor 750 asielzoekers. Voordat de openbare vergadering goed en wel kan beginnen, wordt de raadzaal bestormd door een woedende menigte die de komst van een AZC een bedreiging vindt. Aangezien 80 procent van de asielzoekers man is, zouden hun dochters niet meer veilig over straat kunnen.¹²² Burgemeester Bijl laat de politie de zaal ontruimen; de vergadering wordt naar latere datum uitgesteld. Wanneer de gemeenteraad enkele weken later weer bijeenkomt, stemt ze tegen de komst van een AZC. Wel is een meerderheid voor een onderzoek naar de mogelijkheid van een kleinschalige noodopvang voor maximaal 200 personen.

¹²⁰ Bron: Rapportage vreemdelingenketen januari-december 2015, p. 27.

¹²¹ Van de vluchtelingen die in 2015 in Nederland asiel aanvragen is het grootste deel (43 procent) afkomstig uit Syrië. Daarnaast zijn grote aantallen afkomstig uit Eritrea (17 procent), Irak (7 procent) en Afghanistan (6 procent). Bron: Rapportage Vreemdelingenketen januari-december 2015, p. 22.

¹²² RTV Noord Holland, 24 september 2015. Nieuws: 'Chaos bij vluchtelingen-debat Purmerend: Burgemeester stuurt woedende inwoners weg'. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.rtvnh.nl/nieuws/171363/chaos-bij-vluchtelingen-debat-purmerend-burgemeester-stuurt-woedende-inwoners-weg>.

De gemeenten Heumen en Nijmegen zijn eerder juist overeengekomen om in het natuurgebied Heumensoord een tijdelijke noodopvang voor maximaal 3000 asielzoekers te realiseren. Op die locatie wordt normaal gesproken in de zomer een onderkomen opgebouwd voor militairen die deelnemen aan de Nijmeegse Vierdaagse. Nu worden er in korte tijd slaappaviljoens, was-, eet- en recreatieruimten voor asielzoekers ingericht, die daar zullen verblijven in afwachting van de behandeling van hun asielverzoek. Op 2 oktober worden de eerste asielzoekers er welkom geheten.

Vier dagen later, in de avond van dinsdag 6 oktober, is er protest in het Drentse dorp Oranje. De inwoners uiten hun boosheid richting staatssecretaris Dijkhoff die nog eens 700 asielzoekers in het nabijgelegen voormalig vakantiepark wil onderbrengen en daarmee een eerder overeengekomen afspraak schendt. Een jaar eerder, toen in 2014 eveneens de aantallen asielzoekers fors toenamen, was het COA met de eigenaar van het (noodlijdende) vakantiepark overeengekomen dat er in totaal 1400 asielzoekers zouden kunnen worden opgevangen. Onder de lokale bevolking groeide echter weerstand tegen de opvanglocatie toen eenmaal bleek dat de groep asielzoekers niet alleen uit de beloofde 'gezinnen met kinderen' bestond, maar ook voor een groot deel uit alleenstaande mannen. Om aan de kritiek tegemoet te komen, kwamen het COA en de burgemeester van Midden-Drenthe overeen dat er in Oranje niet meer dan 700 asielzoekers zouden worden opgevangen. Nu kwam staatssecretaris Dijkhoff melden dat hij deze afspraak geen gestand kon doen.

Op vrijdag 9 oktober heeft staatssecretaris Dijkhoff een bestuurlijk overleg met de provincies en gemeenten. Afsproken wordt dat mogelijkheden worden onderzocht om meer gebruik te maken van kleinere locaties, in de nabijheid van grote opvanglocaties van het COA.¹²³ Dit mede naar aanleiding van de gebeurtenis in Oranje.

Die avond wordt de sporthal in Woerden, waar op dat moment zo'n 150 vluchtelingen worden opgevangen, door een groep van twintig mannen met bivakmutsen bestormd. Er wordt met eieren gegooid en vuurwerk afgestoken. Het incident heeft op de vluchtelingen een grote impact, aldus burgemeester Molkenboer van Woerden. De volgende

¹²³ Zie TK 2015-2016, 19 637 nr. 2010.

dag brengt premier Rutte een bezoek aan de opvanglocatie. Hij vindt het incident ontoelaatbaar: ‘van mensen blijf je af’.¹²⁴ Ook komt een groot aantal mensen allerlei spullen (kleding, speelgoed enzovoort) brengen, zoveel zelfs dat de vrijwilligers in de opvanglocatie het niet aankunnen. Drie dagen later vertrekken de vluchtelingen naar een volgend opvangadres.

Ondertussen heeft de VVD een plan gelanceerd om de sociale voorzieningen voor asielzoekers met een verblijfsstatus te versoberen. Op 17 oktober komt de VVD met de PvdA tot een akkoord. Onder de noemer ‘sober en rechtvaardig’ krijgen asielzoekers die in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning geen voorrang meer bij een huurwoning. Ook kan voor hen met sobere huisvesting in bijvoorbeeld leegstaande kantoorpanden worden volstaan. Gemeenten ontvangen van het kabinet een lijst met leegstaande rijksgebouwen die ze kunnen verbouwen tot woonruimte voor vluchtelingen met een verblijfsvergunning.¹²⁵

Op woensdag 21 oktober vindt in het West-Brabantse Steenberg een bewonersbijeenkomst plaats over de komst van een AZC voor 600 asielzoekers. De bijeenkomst, die plaatsvindt in een sporthal, wordt bijgewoond door enkele honderden mensen van wie het merendeel tegen de komst van een AZC is. Een vrouwelijke spreker die wel mogelijkheden voor een opvanglocatie ziet, wordt in grove bewoordingen uitgeoeld en uitgescholden.

De sentimenten rond de opvang van vluchtelingen lijken de samenleving te verdelen, niet alleen in Nederland, maar ook – en dan veel extremer – in bijvoorbeeld Duitsland waar tot medio oktober ruim zestig opvangcentra in vlammen zijn opgegaan.¹²⁶ Ook in de landen op de zogeheten ‘Balkanroute’ wordt de situatie voor de vluchtelingen er niet beter op. Tijdens een ingelaste EU-top op 25 oktober in Brussel slaakt de Sloveense premier een noodkreet. Sinds Hongarije op 17 oktober de

¹²⁴ NRC, 10 oktober 2015. Nieuws: Rutte bezoekt opvang Woerden – vrijwilligers kunnen toestroom spullen niet aan. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/10/10/rutte-bezoekt-opvang-woerden-te-veel-mensen-brengen-spullen-a1412463>.

¹²⁵ VNG, 15 oktober 2015. Dossier Asiel: Asiel en integratie: Extra woonruimte in leegstaande overheidsgebouwen. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/extra-woonruimte-in-leegstaande-overheidsgebouwen>.

¹²⁶ ‘Groeïend gemor over bondskanselier’, *NRC Handelsblad*, 24 oktober 2015.

grens met Kroatië heeft afgesloten, heeft Slovenië (2 miljoen inwoners) in één week ruim 60.000 vluchtelingen moeten opvangen. De situatie in de opvangkampen is erbarmelijk.¹²⁷

Om in Nederland de gemoederen rond de opvang van vluchtelingen tot bedaren te brengen, schrijven de fractievoorzitters van de Tweede Kamer op 28 oktober gezamenlijk een open brief aan 'de samenleving'. Daarin roepen zij op het debat te voeren 'zonder dreigementen, intimidatie of geweld'. Desondanks blijven zich incidenten voordoen zoals die in Purmerend, Woerden en Steenbergen. Onder andere in Geldermalsen loopt het uit de hand (zie kader).

Casus Geldermalsen

Op 12 december kondigt de burgemeester van Geldermalsen (namens het college van B&W) aan in de gemeente een AZC te willen vestigen voor 1500 personen.¹²⁸ De locatie zal worden gebouwd op een braakliggend terrein en voor tien jaar dienst doen. Het voorstel zal woensdag 16 december in de gemeenteraad worden besproken. In de dagen voorafgaand aan de gemeenteraadsvergadering wordt de stemming onder de bevolking nauw gemonitord. Uit de vele spandoeken die zijn opgehangen en ook de berichten op sociale media blijkt dat de weerstand tegen de komst van een AZC groot is. Voor een goed verloop van de raadsvergadering worden daarom voorzorgsmaatregelen getroffen (o.a. inhuur beveiliging, plaatsen van hekken en een mobiele eenheid van de politie paraat).

Die woensdagavond is de sfeer buiten het gemeentehuis al vanaf de start van de raadsvergadering om 20.00 uur erg onrustig. Demonstranten weten zich langs de afscheidingshekken een weg te banen naar het plein voor het gemeentehuis. Er wordt met vuurwerk en rookbommen gegooid. De sfeer is zodanig dat al na een kleine twintig minuten de ME wordt ingezet en de burgemeester een noodbevel uitvaardigt. Aanwezigen in de raadszaal verlaten het gemeentehuis met spoed via de achteruitgang. Op het plein voor het gemeentehuis is de sfeer ronduit grimmig; politiemensen worden met flessen en stenen bekogeld. Er volgt een massale inzet van arrestatie-eenheden en de mobiele eenheid.¹²⁹ Veertien relschoppers worden gearresteerd. Op basis van

127 'Giftig EU-debat over aanpak Balkanroute', *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2015.

128 Omroep Gelderland, 12 december 2015. Nieuws: 'Geldermalsen: AZC voor 1500 mensen komende tien jaar'. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.omroepgelderland.nl/nieuws/2102731/Geldermalsen-azc-voor-1500-mensen-komende-tien-jaar>.

129 NOS, 16 december 2015. Nieuws binnenland: Raadszaal Geldermalsen ontruimd wegens protest tegen komst azc. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2075643-raadszaal-geldermalsen-ontruimd-wegens-protest-tegen-komst-azc.html>.

camerabeelden zijn meer personen aan te merken als aanstichter van de rellen. Omdat niet al deze personen zich ondanks herhaalde oproepen melden bij de politie, wordt in een uitzending van *Opsporing Verzocht* (2 februari 2016) aandacht aan de casus besteed.¹³⁰ Op 13 juni 2016 worden vijf relschoppers door de rechter veroordeeld. De rechter achtte drie verdachten schuldig aan het verstoren van de democratische orde, omdat ze 'de raadsvergadering uiteen hadden gejaagd' (art. 124 WvSr). 'Dit raakt de Nederlandse samenleving diep in de fundamenteën van onze rechtsstaat', aldus de rechter.¹³¹ Tegen andere relschoppers zou nog een rechtszaak volgen. Het voornemen van de gemeente Geldermalsen tot vestiging van een AZC was voorlopig van de baan.¹³²

Met de rellen in Geldermalsen bereikt de vluchtelingen crisis in Nederland een volgende climax. Niet eerder moest een bestorming van een vergadering van de gemeenteraad letterlijk worden voorkomen. Onderwijl wankelt Europa op zijn grondvesten; over de verdeling van asielzoekers over de EU-lidstaten lijkt maar geen akkoord te kunnen worden bereikt. Verschillende EU-lidstaten zijn overgaan tot herinvoering van de binnengrenzen, iets wat de Eurozone economische schade zou kunnen berokkenen. Wanneer de kerstdagen naderen, wordt in sommige gemeenten nog hard gewerkt aan het gereedmaken van een crisisnoodopvanglocatie en in veel gemeenten vinden speciale activiteiten voor de vluchtelingen plaats. Het rumoer rond de komst van de vluchtelingen verstomt in de eerste weken van 2016 echter nog niet, zeker niet wanneer blijkt dat zich in Keulen op oudejaarsavond ernstige onregeligheden hebben voorgedaan en honderden vrouwen aangifte hebben gedaan van aanranding. Deze zouden (mede) zijn gepleegd door

¹³⁰ Uitzending van *Opsporing Verzocht*, 'Rellen bij de raadzaal', van 2 februari 2016. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://opsparingverzocht.avrotros.nl/zaken/zaak/rellen-bij-de-raadzaal/>.

¹³¹ Zie: Derechtspraak, 13 juni 2016. Rechtbank Gelderland: Nieuws: Gevangenisstraffen en werkstrafvoorgeweldplegers Geldermalsen. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Gelderland/Nieuws/Paginas/Gevangenisstraffen-en-werkstraf-voor-geweldplegers-Geldermaalen.aspx>. Zie ook bijvoorbeeld de uitspraak van Rechtbank Arnhem d.d. 13 juni 2016 in zaaknr. 05/780025-16 (ECLI:NL:RBGEL:2016:3167).

¹³² Nu.nl, 23 december 2015. Algemeen binnenland: Voorstel voor azc Geldermalsen voorlopig van tafel. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nu.nl/binnenland/4187594/voorstel-azc-geldermalsen-voorlopig-van-tafel.html>.

personen uit asielzoekerscentra. Later bleek dat het niet of nauwelijks asielzoekers waren, maar de toon was gezet.

Op dinsdag 12 januari 2016 maakt het college van burgemeester en wethouders van Bernheze bekend in Heesch 500 asielzoekers te willen opvangen in een AZC. Het plan moet nog wel met de gemeenteraad worden besproken.¹³³ De volgende dag wordt een dood varken aangetroffen dat is opgehangen in een boom op de plek waar het AZC beoogd was te komen. Een week later loopt een demonstratie van vijfhonderd mensen volledig uit de hand;¹³⁴ de politie wordt met eieren, houtblokken en vuurwerk bekogeld. Daarmee is Bernheze de volgende gemeente in het rijtje waar de bevolking zich – ondersteund door activisten van elders – met gebruik van geweld tegen de opvang van vluchtelingen keert.

In de eerste maand van 2016 daalt de instroom van vluchtelingen ten opzichte van de voorgaande maanden. Het COA verwacht dat er na januari voorlopig geen crisishulplocaties meer nodig zijn.

Op 20 januari 2016 houdt premier Rutte in het kader van het Nederlandse EU-voorzitterschap een toespraak voor het Europees Parlement waarin hij als deadline stelt om ‘in de komende zes tot acht weken’ de vluchtelingenstroom vanuit Turkije onder controle te krijgen. Op maandag 8 maart wordt na een lange dag van onderhandelingen een voorlopig akkoord tussen de EU en Turkije bereikt. In ruil voor 6 miljard euro zullen de vluchtelingen in Turkije worden opgevangen en vandaaruit gereguleerd naar EU-landen worden overgebracht. Tien dagen later volgt een definitief akkoord. In de daaropvolgende weken en maanden lijken de aantallen vluchtelingen die via illegale grensoverschrijdingen de EU bereiken, inderdaad af te nemen.

¹³³ Omroep Brabant, 12 januari 2016. Nieuws: Plannen voor opvang 500 asielzoekers in Heesch. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/242674992/Plannen+voor+opvang+500+asielzoekers+in+Heesch.aspx>.

¹³⁴ In de media werd melding gemaakt van duizend demonstranten, maar dat was sterk overdreven.

12.3 Vijf thema's nader beschouwd

Over de vluchtelingen crisis is een groot aantal vraagstukken aan te snijden. Dat heeft zeker te maken met de complexiteit van de casus. Het raakt aan Europese en internationale verdragen, de politieke verhoudingen binnen de EU en ook in relatie tot Turkije, en aan thema's als terrorisme (IS), de woningmarkt, de arbeidsmarkt en verder. De ruimte ontbreekt om in dit hoofdstuk op alle verschillende vraagstukken in te gaan. Wij beperken ons daarom tot een aantal thema's in relatie tot de komst en eerste opvang van de vluchtelingen.

Een eerste vraag is of Nederland nu verrast werd door de komst van de vluchtelingen; waren we voldoende voorbereid? Vervolgens gaan we in op de variëteit aan opvanglocaties (groot, klein, voor korte of lange duur), waarover – zeker achteraf – kan worden gezegd dat elk type opvanglocatie voor- en nadelen kent. Aansluitend gaan we in op het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen en de weerstand die er bestond tegen hun komst. Ondanks het feit dat de protesten hevig waren (en de tweede helft van 2015 werd gekenschetst door een groot aantal incidenten) was ook de bereidheid van mensen om te helpen bij de opvang van de vluchtelingen ongekend groot en feitelijk – in aantallen personen die zich inzetten – veel groter. Ten slotte kijken we naar de rol die de veiligheidsregio's in deze hebben vervuld.

12.3.1 Politiek-bestuurlijke reactie: anticipatie of veerkracht?

Er wordt – ook in dit hoofdstuk – wel gesproken van een 'vluchtelingen crisis'. Dat suggereert dat er (conform de definitie van crisis) sprake was van een onverwachte en bedreigende situatie die zich vrij plotseling aandeede. Het is echter de vraag of in dit geval de situatie onverwacht kwam en bedreigend was. Velen zagen het wel aankomen dat met de grote toestroom van vluchtelingen naar Griekenland, en vervolgens naar landen als Servië en Hongarije, ook in Nederland de instroom van asielzoekers aanzienlijk zou toenemen; of we dat nou wilden of niet. Van de vele honderdduizenden vluchtelingen die naar West-Europa – en in het bijzonder Duitsland – trokken, waarvan de bondskanselier 'Wir schaffen das' had geroepen, zou zeker ook een aantal naar Nederland komen. Er kan dus eigenlijk niet worden gezegd

dat er van een echte ‘verrassing’ sprake was. Toch betekende het niet dat Nederland er helemaal ‘klaar voor was’ toen de aantallen asielzoekers vanaf de zomer van 2015 snel toenamen. Feitelijk werden we toch nog behoorlijk overvallen door de snel oplopende aantallen. Wel verwacht, maar deels toch verrast, zou je kunnen zeggen. Hoe kon dat zo gebeuren? Er is hiervoor een aantal verklaringen te geven.

Een eerste – en misschien wel de belangrijkste – verklaring voor de ontstane indruk dat Nederland verrast werd, is dat het kabinet nauwelijks over de vluchtelingenproblematiek communiceerde. Het leek wel alsof het vraagstuk van de vluchtelingenopvang, dat in de media steeds meer aandacht kreeg en daarmee ook voor steeds meer mensen vragen oproep, door Rutte c.s. hardnekkig werd vermeden. Hoe duidelijk premier Rutte een jaar eerder over de vliegcrash MH17 had gecommuniceerd en zich over de nabestaanden ontfermd had, zo afwezig was hij nu in de maanden waarin de instroom van asielzoekers in verschillende gemeenten tot ongerustheid onder de bevolking leidde. Sommige burgemeesters verweten het kabinet wel een gebrek aan regie. Voor het (VVD-PvdA) kabinet was het echter lastig om tot een gezamenlijk uit te dragen standpunt over de opvang van vluchtelingen te komen. Het asielbeleid is al jaren een sterk gepolariseerd beleidsterrein waarop de coalitiepartijen VVD en PvdA principieel van standpunt verschillen. De VVD wil vooral soberheid uitdragen om de aantallen zo laag mogelijk te houden. Het beleid hoeft niet afschrikwekkend te zijn, maar de voorzieningen voor asielzoekers dienen (in vergelijking met de situatie in andere EU-landen) ook zeker geen stimulans te zijn om naar Nederland te komen. Een open armen-beleid zou een ‘aanzuigende werking’ (kunnen) hebben. De PvdA staat zogezegd aan de andere kant van het spectrum en draagt vluchtelingen een warm hart toe. Vluchtelingen horen fatsoenlijk te worden opgevangen en hebben recht op een zorgvuldige afweging van hun asielverzoek, waarbij ook oog is voor ‘schrijnende gevallen’. Het verschil in standpunt kwam in het verleden al op een aantal momenten duidelijk naar voren.¹³⁵ In het voorjaar van 2015 hadden de VVD en PvdA nog met moeite overeenstemming bereikt

¹³⁵ Bijvoorbeeld bij de instelling van de tijdelijke ‘Pardonregeling 2007’ die – kort gezegd – bedoeld was voor asielzoekers die voor 1 april 2001 een asielverzoek hadden ingediend en nog steeds zonder verblijfsstatus in Nederland verbleven (zie Wijkhuijs et al., 2011a).

over de zogeheten ‘bed-bad-broodregeling’ voor asielzoekers van wie het asielverzoek is afgewezen, maar die voorlopig nog niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren. De PvdA vond dat ook voor deze groep opvang geregeld moest worden; de VVD was van mening dat die opvang dan wel zo sober mogelijk moest zijn.

Het verschil in opvatting tussen de coalitiepartijen betekende dat de opvang van asielzoekers een lastig te bespreken thema was. Het treffen van voorbereidingen op een eventuele toename van het aantal asielzoekers – waarmee in ambtelijk Den Haag wel degelijk rekening werd gehouden – zou gemakkelijk kunnen worden uitgelegd als een open invitatie aan asielzoekers of ten minste als ‘winst’ voor de PvdA, terwijl het tegelijkertijd voer voor kritiek zou zijn van de zijde van de PVV als grote oppositiepartij.

Een tweede, aanvullende, verklaring is dat een duidelijk signaal van het kabinet ook ‘verkeerd’ kon worden geïnterpreteerd. Al eerder, in 2014, had toenmalig staatssecretaris Teeven (VVD) alarm geslagen vanwege een toename van de asielinstroom. Ook in het voorjaar van 2014 vertoonde het aantal asielzoekers dat naar Nederland kwam een duidelijke stijging en verwacht werd dat deze trend zich gedurende het jaar zou voortzetten. In een uitzending van *Eén op één* (d.d. 14 mei 2014) meldde Teeven dat er in 2014 mogelijk 65.000 asielzoekers naar Nederland zouden komen. Het bleek uiteindelijk niet zo’n vaart te lopen; in 2014 kwamen volgens cijfers van de IND 27.170 asielzoekers naar Nederland.¹³⁶ Daarmee was er wel sprake van een toename ten opzichte van voorgaande jaren,¹³⁷ maar niet in de mate die was gesuggereerd. Staatssecretaris Teeven werd erom bekritiseerd; hij zou zich hebben bediend van ‘stemmingmakerij’.¹³⁸ Op die manier een dringende boodschap overbrengen was dus ook weer niet gewenst.

Een derde verklaring is meer organisatorisch van aard en betreft de praktische haalbaarheid om op een plotseling sterke toename van asielzoekers voorbereid te zijn. De instroom van asielzoekers is onderhevig aan verschillende factoren en kan daardoor over de jaren sterk

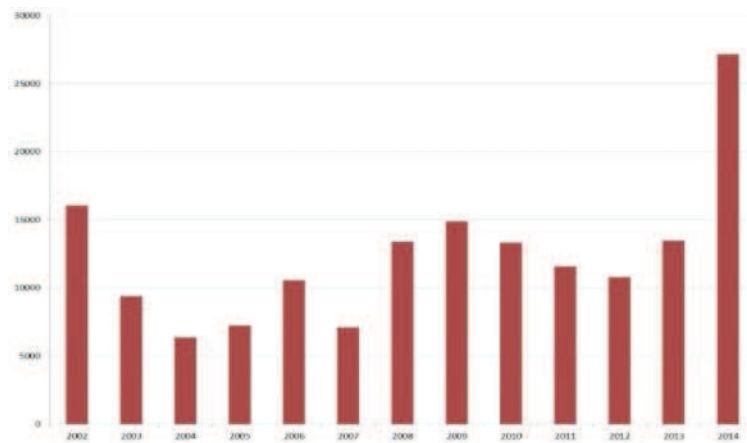
¹³⁶ Het genoemde aantal betreft eerste asielaanvragen (21.810) en nagereisde gezinsleden van asielzoekers aan wie inmiddels een verblijfsstatus is toegekend (5.360).

¹³⁷ In de jaren 2010 t/m 2013 kwamen zo’n 10.800 tot 13.500 asielzoekers per jaar naar Nederland. Zie: Rapportage vreemdelingenketen januari-december 2014, p. 24.

¹³⁸ Trouw, 19 augustus 2015. Nieuws: Kanttekeningen bij het asielalarm. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/4124389/2015/08/19/Kanttekeningen-bij-het-asielalarm.dhtml>.

fluctueren (zie Wijkhuijs et al., 2011b). Zo'n twintig jaar geleden kenden we als gevolg van de burgeroorlogen in Bosnië en Kosovo een ongekend hoge asielinstroom van 52.575 asielzoekers (in 1994) en 45.215 (in 1998).¹³⁹ Sinds het begin van deze eeuw liepen de aantallen sterk terug en bleven echte pieken achterwege (zie figuur 12.1).

Figuur 12.1 Aantal in Nederland gearriveerde asielzoekers, 2002 t/m 2014¹⁴⁰



Met een relatief geringe asielinstroom was het asielbeleid de laatste jaren een rustig bezit. Vanwege de veel lagere instroom (en een periode van bezuinigingen) verdween bij organisaties als de IND en het COA veel capaciteit. Toen in 2015 de aantallen vluchtelingen snel toenamen, leek het dus alsof deze organisaties ‘verrast’ werden door deze aantallen. Maar bij de IND werden al vanaf maart 2015 tijdelijke medewerkers aangetrokken om alle asielverzoeken zo snel mogelijk te verwerken; binnen een half jaar tijd groeide de organisatie met in totaal 650 tijdelijke medewerkers.¹⁴¹ Ook het COA moest niet alleen op zoek

¹³⁹ Bron: CBS.

¹⁴⁰ Het betreft hier het aantal eerste asielaanvragen en nagereisde gezinsleden van statushouders. Bron: voor de jaren 2002 t/m 2009 Jennissen (red.), 2011; voor de jaren 2010 t/m 2014 Jaarrapportage vreemdelingenketen 2014.

¹⁴¹ Eind augustus 2016 kwam voor 300 tijdelijke medewerkers een einde aan hun dienstbetrekking en werd voor 350 uitzendkrachten een andere functie gezocht. Bron: NRC, 22 augustus 2016. Nieuws: IND stuurt 300 tijdelijke krachten weg. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nrc.nl/nieuws/2016/08/22/ind-neemt-afscheid-van-300-tijdelijke-krachten-a1517424>.

naar opvangcapaciteit, maar vooral ook naar menskracht. In korte tijd werd personeel geworven; personen die natuurlijk niet direct volledig inzetbaar waren en het klappen van de zweep al kenden, maar die eerst nog moesten worden ingewerkt. Dat wekte bij gemeenten (die heldere informatie van het COA wensten) soms wat irritatie in de hand, maar het COA had in feite geen andere keuze. Om uit voorzorg, over een periode van jaren, een organisatie in stand te houden die berekend zou zijn op een eventuele instroom van 40.000 of 50.000 asielzoekers, terwijl het er feitelijk veel minder waren, was vanuit politiek oogpunt een weinig aantrekkelijke optie, zo had staatssecretaris Teeven de Tweede Kamer als eens eerder uitgelegd:¹⁴²

‘Van 2002 tot medio 2012 heeft het COA te maken gehad met een sterke krimp en heeft daarom vele locaties gesloten en uit kostenoverweging afgestoten. Wel is rekening gehouden met een buffer in de opvangcapaciteit om te kunnen reageren op onverwachtse schommelingen in de instroom. Mede uit oogpunt van kosten is het niet efficiënt om een te grote buffercapaciteit aan te houden.’

De mogelijkheden om op een grote toestroom van vluchtelingen te anticiperen waren dus beperkt. Des te meer kwam het aan op veerkracht. Niet alleen van de uitvoeringsorganisaties, maar ook van gemeenten en de maatschappij.

12.3.2 *Opvanglocaties: groot- of kleinschalig?*

Zoals gezegd kwamen de afgelopen jaren relatief geringe aantallen asielzoekers naar ons land. Met de afname van de asielinstroom was het totaal aantal opvangplaatsen in de AZC's teruggebracht en tegelijkertijd (uit het oogpunt van kostenefficiency) de omvang van de opvanglocaties groter geworden. Kenden AZC's in het verleden een omvang van 250 tot 400 (en soms 600) personen, de laatste jaren was een omvang van 600 tot 750 personen eerder regel dan uitzondering.

¹⁴² Brief van staatssecretaris Teeven aan de Tweede Kamer d.d. 19 mei 2014 (TK 2013-2014, 19 637 nr. 1820, p. 10).

Opvang in het kader van de asielprocedure

De grootste reguliere opvanglocatie voor asielzoekers was in 2015 gevestigd in Ter Apel (1850 personen). Later dat jaar kwam daar een andere grote locatie in Budel bij (1700 personen). In deze opvanglocaties doorlopen asielzoekers hun asielprocedure en worden ze daarvoor overgeplaatst naar telkens een ander deel van de opvanglocatie:

1. *centrale ontvangstlocatie* – hier verblijven de asielzoekers (formeel direct na aankomst) twee dagen. In die periode doet de vreemdelingenpolitie onderzoek naar de identiteit, wordt de asielzoeker medisch onderzocht en krijgt hij van een advocaat begeleiding bij de voorbereiding op het gesprek met de IND.
2. *proceslocatie* – asielzoekers verblijven hier maximaal acht dagen. In die periode komt de IND – mede op basis van een gesprek met de asielzoeker – tot een eerste oordeel over het asielverzoek.
3. *AZC* – asielzoekers verblijven hier (of in een AZC elders in het land) totdat de IND een definitief besluit over het asielverzoek heeft genomen.

Toen in 2015 (en feitelijk al in 2014) grote groepen vluchtelingen uit met name Syrië en Eritrea zich in ons land meldden, bleek de capaciteit van de AZC's niet toereikend en moest worden uitgeweken naar andere opvangmodaliteiten. Daarvoor zijn twee redenen te geven. Ten eerste was de opvangcapaciteit van de AZC's berekend op in totaal 30.000 personen, terwijl in heel 2015 uiteindelijk ruim 56.850 asielzoekers in Nederland zouden arriveren (onder wie 13.850 gezinsleden van asielzoekers die inmiddels een verblijfsvergunning hadden ontvangen).¹⁴³ De instroom van asielzoekers was dus beduidend groter dan het aantal opvangplaatsen in de AZC's.

Een tweede reden voor de ontoereikende opvangcapaciteit was dat er in de AZC's nog een groot aantal personen verbleef dat nog geen woning in een gemeente toegewezen had gekregen, maar al wel een verblijfsvergunning had. Op 1 januari 2015 betrof het ruim 11.000 personen.¹⁴⁴ Deze groep vormde een zogenoemde 'prop in de keten'.

In de zomer van 2015 nam het aantal vluchtelingen dat in Nederland arriveerde in rap tempo toe. Vanaf medio augustus liepen de aantallen op van 1700 naar zo'n 4000 per week in september 2015. De bestaande voorzieningen bleken onvoldoende soelaas te bieden om

¹⁴³ Bron: Rapportage vreemdelingenketen januari-december 2015, p. 20.

¹⁴⁴ Idem. In de media werden grotere aantallen genoemd.

alle vluchtelingen op te vangen. Aldus luidde staatssecretaris Dijkhoff medio september 2015 in een brief aan alle burgemeesters de noodklok; er moest snel iets geregeld worden. Deze druk verklaart ook waarom de staatssecretaris, ondanks eerdere toezeggingen dat het aantal asielzoekers in Oranje niet zou worden verhoogd, uiteindelijk geen andere mogelijkheid zag dan nog eens 700 vluchtelingen in het Drentse dorp onder te brengen. Meer vluchtelingen in Oranje was dan wel tegen de afspraak in, maar ook een relatief eenvoudige en snel te realiseren oplossing voor een zeer nijpend opvangprobleem.

Met de casus-Oranje begon in Nederland feitelijk 'de crisis' rond de vluchtelingenopvang. Werde voordien nog veel achter de schermen geregeld en georganiseerd, sinds de onrust in Oranje had het thema volop de aandacht. De weerstand in Oranje was echter niet primair jegens asielzoekers gericht, maar tegen de omvang van de opvanglocatie. De casus maakte duidelijk dat de opvang van asielzoekers bepaalde 'grenzen' kent; grenzen in termen van de grootte van de groep die in de opvanglocatie verblijft en ook de duur daarvan. In Oranje verbleven al 700 asielzoekers in een reguliere opvanglocatie van het COA; een aantal dat in vergelijking met andere AZC's al vrij omvangrijk was, zeker gezien het feit dat het dorp Oranje maar uit een zeer klein aantal inwoners bestaat. Nu zouden daar nog eens 700 asielzoekers bij komen, terwijl voor de inwoners van Oranje de grens al was bereikt.

Elders in het land werden tijdelijke opvanglocaties als 'paddenstoelen uit de grond' gecreëerd, hetzij voor de duur van enkele dagen (crisisnoodopvang), hetzij voor langere tijd (noodopvang). Ook verschilden de tijdelijke opvanglocaties in omvang (zie kader). Veelal verliep alles geruisloos en met de vrijwillige inzet van de lokale bevolking; in sommige gevallen kwam het tot protest. Voor het COA betekenden wat grotere (noodopvang)locaties natuurlijk een aanzienlijke uitbreiding van de opvangcapaciteit, maar de mogelijkheden om in korte tijd grotere opvanglocaties te realiseren, waren beperkt. Daarom werd ook de (over het algemeen meer kleinschalige) gemeentelijke crisisnoodopvang op prijs gesteld. Aan beide typen tijdelijke opvanglocaties kleefden echter ook bezwaren.

Tijdelijke opvanglocaties

Meestal wordt in vrij algemene termen over de opvang van asielzoekers gesproken. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het feit dat er verschillende varianten van opvanglocaties te onderscheiden zijn c.q. waren. Naast de AZC's waar asielzoekers verblijven gedurende de periode dat de IND over hun asielverzoek beslist, waren er tot februari 2016 twee typen tijdelijke opvanglocaties:

1. *Noodopvang* – tijdelijke opvang van personen die nog maar net in Nederland zijn gearriveerd, in grote accommodaties variërend in omvang van 200 tot 1000 (of in het geval van Heumensoord 3000) personen. De asielzoekers verblijven daar tot het moment waarop het gesprek met de IND over hun asielverzoek kan plaatsvinden. De locatie is doorgaans in gebruik voor de duur van enkele maanden tot een jaar.
2. *Crisisnoodopvang* – tijdelijke opvang in bijvoorbeeld sportzalen, leegstaande schoolgebouwen e.d. (voor in principe 72 uur) van groepen van ongeveer 50 tot 200 personen die nog maar net in Nederland zijn gearriveerd en in afwachting zijn van het moment waarop het gesprek met de IND over hun asielverzoek kan plaatsvinden.

Grootschalige noodopvang

Toen (ook al in 2014) de opvangcapaciteit van de AZC's onvoldoende bleek om alle asielzoekers onderdak te bieden, organiseerde het COA aanvankelijk noodopvang in verschillende grote hallen. Eigenaren van grote accommodaties sloten (voor hen vaak lucratieve) contracten met het COA voor de periode van enkele maanden tot een jaar. Ruimtes die anders langdurig leeg zouden staan, leverden nu wat op. Voor de betreffende gemeenten kleefden er echter wel nadelen aan. Hallen die nu voor de opvang van asielzoekers werden gebruikt, leverden voor de gemeente niet de publiciteit en economische baten op van een groot evenement dat eventueel in de hal had kunnen plaatsvinden.

De opvanglocatie in Heumensoord kan eveneens bij het rijtje van grote, door het COA geëxploiteerde opvanglocaties worden geschaard (zie kader). Ruim twintig jaar geleden, met de grote toestroom van Bosnische vluchtelingen, had Heumensoord ook als opvanglocatie gediend. Ook toen was er een tentenkamp opgebouwd. In de grote opvanglocatie liet de privacy weliswaar te wensen over. Sommige vluchtelingen vertrokken daarom kort na aankomst. Wel gaf de opvang-

locatie de mogelijkheid voor alle kinderen onderwijs georganiseerd te krijgen en werden er allerlei andere faciliteiten gerealiseerd.

Noodopvang Heumensoord

Tijdens de vluchtelingen crisis van 2015 was Heumensoord de grootste noodopvanglocatie in Nederland waar gedurende een kleine zeven maanden uiteindelijk zo'n 3000 vluchtelingen werden opgevangen. Daarmee bood deze noodopvanglocatie een veelvoud aan overnachtingen in vergelijking met alle ongeveer 140 gemeenten tezamen die op enig moment voor korte duur crisisnoodopvang organiseerden.

Hoewel de bijdrage van Heumensoord aan de vluchtelingenopvang groot is geweest, kreeg de opvanglocatie veel kritiek te verduren. Al een kleine twee weken nadat de eerste asielzoekers in de opvanglocatie gearriveerd waren, volgde er een demonstratie van zo'n honderd Syrische asielzoekers die de omstandigheden in het tentenkamp te slecht vonden.¹⁴⁵ Aanleiding voor deze demonstratie was mede dat de asielzoekers nog maar pas te horen hadden gekregen dat het nog enkele maanden zou duren voordat hun asielverzoek in behandeling zou worden genomen en ze tot die tijd in de opvanglocatie zouden moeten verblijven.

De Nationale ombudsman wijdde er – naar aanleiding van enkele klachten – een onderzoek aan en bracht samen met het College voor de Rechten van de Mens op 14 januari 2016 een bezoek aan de opvanglocatie. Beide instituten concludeerden dat het leven in Heumensoord veiligheids- en gezondheidsrisico's met zich meebracht en 'in de toekomst moet worden voorkomen dat mensen nog langer in zulke groten getale in dergelijke accommodaties worden opgevangen'.¹⁴⁶ Ook de Kinderombudsman liet blijken dat deze vorm van opvang voor kinderen feitelijk onacceptabel was (Kinderombudsman, 2016).

145 *De Gelderlander*, 13 oktober 2015. Regio Nijmegen: Vluchtelingen in opstand over slechte omstandigheden Heumensoord. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.gelderlander.nl/regio/nijmegen-e-o/nijmegen/vluchtelingen-in-opstand-over-slechte-omstandigheden-heumensoord-1.5331903>.

146 Zie Nationale ombudsman, 10 februari 2016. Thema's en publicaties: Nieuws: Verbeter noodopvang vluchtelingen Heumensoord. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2016/verbeter-noodopvang-vluchtelingen-heumensoord>. Zie ook: College voor de Rechten van de Mens, 10 februari 2016. Berichten: Grootchaligheid Heumensoord schadelijk voor asielzoeker. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://www.mensenrechten.nl/berichten/grootchaligheid-heumensoord-schadelijk-voor-asielzoeker>.

De opvang in Heumensoord was zeker niet ideaal, vond ook burgemeester Bruls van Nijmegen. Maar de conclusies van de Nationale ombudsman waren in zijn ogen wel een 'luxeredenering':¹⁴⁷

'Natuurlijk hadden wij nee kunnen zeggen. Maar wat had dat dan betekend? De opvang in ons land en ook in Heumensoord was nog altijd stukken beter dan datgene wat wij op televisie zagen. Heeft er nu één vluchteling geen dak boven zijn hoofd gehad in die nijpende periode?'

Kleinschalige crisisnoodopvang

Een tweede reddingsboei bood de gemeentelijke 'crisisnoodopvang'. Deze vorm van opvang is normaal gesproken bedoeld voor de kortstondige opvang van mensen die als gevolg van een ramp of andersoortige crisis tijdelijk hun huis moeten verlaten. In crisisplannen hebben gemeenten – in het kader van hun verantwoordelijkheid voor bevolkingszorg – bepaalde locaties benoemd die voor dergelijke (ramp)situaties snel in gereedheid moeten kunnen worden gebracht om tientallen tot soms honderden mensen tijdelijk onderdak te bieden. Veelal betreft het gemeentelijke sporthallen. In het najaar van 2015 werden deze locaties door gemeenten ingezet voor de opvang van vluchtelingen.

In een brief aan de voorzitters van de veiligheidsregio's kwam het verzoek om 'kortdurende crisisnoodopvang voor vluchtelingen' te organiseren. Concreet ging het om '1500 slaappleaatsen voor 72 uur'. Het realiseren van deze opvangplaatsen zou behoren tot de bevoegdheden die burgemeesters in het geval van rampen en crises hebben op grond van artikel 5 van de Wet veiligheidsregio's. 'De bevoegdheid om acute noodopvang – voor kortere duur – te realiseren, ligt besloten in artikel 5 Wvr', aldus de VNG.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Interview burgemeester Bruls d.d. 6 juli 2016. Zie ook zijn interview in *NRC Handelsblad*, 28 april 2016.

¹⁴⁸ VNG-dossier Asiel: Asiel en integratie: Vraag en antwoord: Juridische zaken en asiel: Omgevingsvergunning of noodbevoegdheid burgemeester bij tijdelijke opvang? Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/vraag-en-antwoord/omgevingsvergunning-of-noodbevoegdheid-burgemeester-bij-tijdelijke-opvang>.

Het gebruik van crisisnoodopvanglocaties voor de opvang van vluchtelingen roept echter een tweetal vragen op. Ten eerste is het wat merkwaardig dat de bevoegdheid tot het gereedmaken van de crisisnoodopvanglocatie ook in dit geval bij de burgemeester zou liggen. Bevoegdheden die voortvloeien uit de Wet veiligheidsregio's gelden immers slechts wanneer er – in de gemeente – sprake is van een ramp of crisis, of de dreiging daarvan. Of daar nu werkelijk sprake van was, is maar de vraag. Daarmee is de juridische onderbouwing van de crisisnoodopvang feitelijk wat wankel te noemen. Daarnaast is het opmerkelijk dat gemeenten zich zo strikt hielden aan de 72 (ofwel 3 x 24) uur als maximale duur van de crisisnoodopvang. Behalve dat deze termijn in de brief van het ministerie van Veiligheid en Justitie werd genoemd, is onduidelijk waar deze termijn nu precies op is gebaseerd. Als wordt uitgegaan van een crisissituatie waarin de burgemeester over bepaalde (bijzondere) bevoegdheden beschikt, waarom zou dan de periode waarin opvang wordt geboden aan een termijn van drie dagen gebonden zijn? Kenmerkend voor de bevoegdheden van de burgemeester in crisissituaties is immers dat deze gelden zolang ze nodig zijn. Mogelijk dat de genoemde termijn van drie dagen aanvankelijk overzichtelijk leek en verband hield met het feit dat gemeenten de kosten voor de crisisnoodopvang in principe zelf moesten betalen. Er volgde wel een vergoedingsregeling en ook werd gaandeweg flexibeler met de 72-uurstermijn omgegaan. Geregeld volgde een verlenging met nog eens drie (of meer) dagen. In totaal zouden (vanaf medio september 2015 tot februari 2016) in 141 gemeenten crisisnoodopvanglocaties voor vluchtelingen worden ingericht.

Deze vorm van opvang bleek achteraf relatief duur. Een hotelovernachting was in veel gevallen goedkoper geweest, ware het niet dat ook in hotels niet zomaar honderd of tweehonderd kamers beschikbaar waren. Voor het inrichten van de sporthallen (of andere ruimtes) moesten nu bijvoorbeeld beschermende vloerdelen worden aangebracht (om beschadiging te voorkomen) en bedden en andere spullen worden besteld die niet meer overal tegen een gunstige prijs voorradig waren. Aanvankelijk verstrekten het COA gemeenten een vergoeding van 40 euro per overnachting. Later werd dat bedrag verhoogd naar 100 euro. Voor veel gemeenten bleek ook dat bedrag niet voldoende om uit de kosten te komen. Niet alleen kostte de inrichting van de sporthallen (en de gedeelde inkomsten die gemeenten moesten betalen) geld,

ook was in een aantal gevallen vrij veel geld besteed aan de inhuur van beveiligingspersoneel; dit om tegemoet te komen aan eventuele onveiligheidsgevoelens onder de bevolking en om incidenten als in Woerden te voorkomen.

Een andere nadelige consequentie van deze vorm van opvang was dat de vluchtelingen al na enkele dagen moesten verhuizen naar een andere opvanglocatie. Aanvankelijk ging men er nog van uit dat er dan in de tussentijd in een AZC opvangplaatsen zouden zijn vrijgekomen, maar dat bleek in veel gevallen niet zo te zijn. Sommige vluchtelingen moesten wel vijf keer of vaker naar weer een andere tijdelijke opvanglocatie verhuizen. Voor de psychische gesteldheid van vluchtelingen afkomstig uit oorlogsgebied die al een barre reis hebben afgelegd, is dat verre van optimaal.

In vergelijking met andere vormen van (nood)opvang was deze variant dus weinig efficiënt. Toch kende de crisisnoodopvang ook enkele pluspunten. Ten eerste bracht de ingebruikname van de tijdelijke opvanglocatie op meerdere plaatsen in het land een stroom aan vrijwilligheid en solidariteit op gang. In veel gemeenten zette een groot aantal mensen zich vrijwillig in en verrichtte allerlei hand-en-spandiensten. Dat kon variëren van het organiseren van een sportactiviteit voor de kinderen, taalcursussen en allerlei individuele vormen van ondersteuning en hulp aan personen en gezinnen. Daarmee kregen de vluchtelingen, waarover voornamelijk in termen van 'aantallen' werd gesproken, een gezicht. Ten tweede gaf de opvang – zeker in wat kleinere gemeenten – soms een 'boost' aan de gemeentelijke organisatie. Het was hard werken; er moest veel geregeld worden, maar het was (achteraf) wel bevredigend te constateren dat men dit toch maar mooi voor elkaar had gekregen. Ten slotte was het ook een keer een goede test voor het geval bij een echte ramp of crisis tijdelijk noodopvang georganiseerd zou moeten worden. De ervaringen die nu werden opgedaan leverden altijd weer een paar lessen op.

12.3.3 *Draagvlak: wat vindt de burger van de opvang?*

Zoals de politiek verdeeld was (en is) over de opvang van asielzoekers, zo zijn daarover ook de meningen in de samenleving verdeeld. Enerzijds is er een groep die om allerlei redenen geen of zo min mogelijk

vluchtelingen in ons land wenst. Anderzijds is er een groep die vindt dat Nederland zich (ten minste) aan zijn internationale afspraken moet houden en een bijdrage dient te leveren aan de opvang van diegenen die om verschillende redenen hun thuisland zijn ontvlucht.

In 2015 en 2016 zijn verschillende enquêtes gehouden om de mening van de Nederlandse bevolking in kaart te brengen. Ispos voegde aan het jaarlijkse NOS Prinsjesdagonderzoek een aantal vragen toe over de vluchtelingenopvang (representatieve steekproef van 1147 stemgerechtigde Nederlanders). *EenVandaag* liet medio oktober 2015 het eigen panel (45.000 personen) een vragenlijst over het thema beantwoorden; ruim 23.000 personen reageerden. Necker van Naem (een bureau gericht op de gemeentelijke overheid) ondervroeg respectievelijk in oktober 2015 en februari 2016 ruim 4300 en 7100 Nederlanders uit hun burgerpanel. In beide rondes werden ook raadsleden bevroegd (1485 en 1214). Ten slotte verrichte de NOS medio februari 2016 een publieksonderzoek waaraan (binnen 36 uur!) bijna 50.000 mensen deelnamen door online een vragenlijst in te vullen. Er was wel wat kritiek op de mogelijk tendentieuze aankondiging van dit onderzoek. Hoofdredacteur Gerlauff zei hierover: 'Het is geen enquête of representatief onderzoek, maar louter een vragenlijst op zoek naar meer informatie'. Feit is dat de resultaten van het NOS publieksonderzoek overeenkwamen met de conclusies van andere enquête-onderzoeken.

De NOS maakte uit het publieksonderzoek op dat het publiek feitelijk in drie groepen was onder te verdelen die zij respectievelijk de *verwelkomers*, de *tegenstanders* en de '*ja, mits...*'-groep noemen. De drie groepen worden niet in aantallen uitgedrukt, maar als de resultaten vergeleken worden met de andere studies is de verwachting dat de verwelkomers de kleinste groep vormen (maximaal zo'n 20 procent), de groep tegenstanders 25 à 30 procent van het publiek omvat en de '*ja, mits...*'-groep duidelijk het grootst is.

De *verwelkomers* zien de opvang van vluchtelingen als een morele verplichting voor een rijk land als Nederland. Een deel van deze groep doet zelf aan vrijwilligerswerk voor asielzoekers en zou hopen dat de tegenstanders ook eens kennis zouden maken met de vluchtelingen. Nogal wat verwelkomers klagen over de rol van de media die te veel oog hebben voor de tegenstanders en de protesten.

De *tegenstanders* (deels ook de felle tegenstanders die bij protest-bijeenkomsten aanwezig waren) zijn eveneens duidelijk herkenbaar in hun antwoorden. Naar hun mening zijn veel ('de meeste') asielzoekers louter gelukzoekers en geen echte vluchtelingen. Ook leeft er onder hen een sterk wantrouwen tegen de islam en daarmee tegen de komst van moslims uit Arabische landen. Ten slotte waren veel tegenstanders van mening dat de asielzoekers veel te gemakkelijk financiële steun en een woning krijgen, terwijl zij zelf (of anderen) inkomen moeten inleveren, werkloos zijn of een woning zoeken. 'Probeer eerst eens je eigen bevolking te helpen.'

De derde groep (*'ja, mits'*) toonde zich wel bereid asielzoekers op te vangen, mits het echte vluchtelingen zijn. Degene die misbruik maken, moeten zo snel mogelijk weer terug naar eigen land. Wel twijfelde men sterk aan de grote groep jonge mannen die vooruit is gereisd ('laf' en 'onbehoorlijk' dat zij vrouw en kinderen achterlaten). AZC's zijn op zich geen probleem, maar moeten wel kleiner (maximaal 250 opvangplaatsen), zodat er een betere spreiding plaatsheeft. Ook deze groep maakte zich zorgen over de toekomst van de westerse waarden en normen nu zulke grote groepen buitenlanders naar Nederland kwamen.

Veel elementen uit de driedeling komen terug in de andere enquêtes, zoals het NOS Prinsjesdagonderzoek (Ipsos, 2015). Zo'n 30 procent van de ondervraagden was destijds van mening dat Nederland de grenzen moe(s)t sluiten. Onder PVV-kiezers was dit percentage 78 procent; onder alle andere partijen duidelijk veel kleiner. De toestroom van vluchtelingen maakte 44 procent van de Nederlanders somber (29 procent niet). Bijna de helft vreesde negatieve gevolgen voor de economie (23 procent juist niet). Iets minder (43 procent) vreesde veiligheidsproblemen (23 procent niet). Niet verrassend waren het steeds vooral de PVV-kiezers die somber waren. Als er iets ten aanzien van de vluchtelingen zou moeten gebeuren dan zou Nederland (met de andere Europese landen) flink moeten investeren om de opvang in de regio te houden (69 procent).

De uitkomst van het *EenVandaag* panelonderzoek ondersteunde de kabinetslijn van versobering (81 procent) en een lagere

bijstandsuitkering (76 procent).¹⁴⁹ Een fors deel (39 procent) had nog wel meer versobering gewenst. Interessant is ook dat PVV-stemmers ervan uitgingen dat zo'n 70 procent van de vluchtelingen om economische redenen naar ons land kwamen ('als je door zoveel landen reist om hier te komen...'), terwijl bij D66, PvdA en Groenlinks dat percentage rond de 30 procent lag. Over het algemeen was medio oktober 2015 het draagvlak om asielzoekers uit oorlogsgebieden (als Syrië) op te nemen zo'n 62 procent en daarmee hoger dan een maand ervoor (52 procent), toen er veel berichten waren over incidenten bij asielzoekerscentra.

Het onderzoek van Necker van Naem formuleerde alles wat positiever. 'Een ruime meerderheid (73 procent) van de Nederlanders is voor de huisvesting van vluchtelingen in hun gemeente.' De rest is tegen (de groep 'tegenstanders'). Tussen oktober 2015 en februari 2016 – Necker van Naem heeft in twee rondes hun panel bevraagd – bleek sprake van een verschuiving in opvatting: 28 procent was positiever geworden over de opvang; 21 procent negatiever. Er was wel een belangrijke voorwaarde voor opvang ('moeten zich aanpassen aan onze manier van leven'), die zowel door de tegenstanders als de anderen vaak werd genoemd. Bijna de helft van de tegenstanders zou meer voorstander worden als aan deze voorwaarde zou worden voldaan. Het separate onderzoek onder de raadsleden laat een vergelijkbaar beeld zien, zij het dat de meningen gemiddeld een kleine 10 procent positiever zijn.

De onderzoeken laten al met al een redelijk consistent beeld zien dat de NOS met de drie gelabelde groepen goed heeft weergegeven. In één van de onderzoeken werd gevraagd of en in hoeverre 'de recente politieke ontwikkelingen en gebeurtenissen zoals de rellen bij het gemeentehuis in Geldermalsen en de ongeregelde heden tijdens Oud en Nieuw in Keulen' hadden geleid tot een andere mening (Necker van Naem, 2016). Dat bleek nauwelijks het geval. Enerzijds was er een deel die meer reden zag om je best te doen voor de opvang van vluchtelingen en anderzijds een even grote groep die meer twijfelde of het wel echte vluchtelingen en geen 'gelukzoekers' waren.

¹⁴⁹ Zie: iV Opiniepanel, Onderzoek: 'Opvang vluchtelingen', 17 oktober 2015. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.eenvandaag.nl/uploads/doc/Vluchtelingen%20Special%20-%20Rapportage.pdf>.

12.3.4 Was de weerstand werkelijk zo groot?

Met name de groep die zich tegen de opvang van vluchtelingen keerde, heeft zich in 2015 (en ook later) volop geroerd. De protesten in verschillende gemeenten kregen veel – en volgens sommigen naar verhouding te veel – media-aandacht. Toch is het goed om de argumenten die door demonstranten werden aangedragen eens op een rijtje te zetten en ook te kijken naar de mogelijkheden c.q. ruimte die gemeenten boden om deze te uiten.

Tegenargumenten

In Oranje was er zo gezegd protest tegen de komst van ‘nog eens 700’ asielzoekers, terwijl nog maar net een jaar geleden met de staatssecretaris van VenJ was overeengekomen dat het er niet meer dan 700 zouden zijn. Het werd voor de inwoners van het dorp anders gewoonweg ‘te veel’. Eerder verbleven er al eens meer dan 700 asielzoekers in de opvanglocatie, maar naar aanleiding van klachten van de lokale bevolking over ervaren overlast, was het maximum op 700 vastgesteld. Ook in andere plaatsen werd de omvang van de opvanglocatie als argument van protest aangedragen. Een inwoner van Heesch verwoordde de aldaar beleefde weerstand tegen de komst van een AZC als volgt:¹⁵⁰

‘Wij snappen dat vluchtelingen moeten worden opgevangen en zijn niet per definitie tegen een asielzoekerscentrum in Heesch. Waar we wel tegen zijn is tegen de grootte en de duur. 500 asielzoekers die op deze plek tien jaar worden gehuisvest. Hoe haal je het in je kop?’

Het lokale draagvlak voor de opvang van asielzoekers hield dus verband met de grootte van de opvanglocatie, maar ook met het leefgebied. Over het algemeen was in stedelijke gebieden het draagvlak voor opvang groter, maar ontbrak het aan opvangmogelijkheden. In kleine plattelandsgemeenten, waar wel ruimte voor (grootschalige) opvang was, was eerder sprake van weerstand tegen – specifiek grootschalige – opvang.

¹⁵⁰ Aldus een buurtbewoner in *Brabants Dagblad*, 13 januari 2016. Nieuws: Regio Oss, Uden, Veghel e.o.: Protest tegen azc Heesch neemt extreme vormen aan; dode big opgehangen aan boom. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.bd.nl/regio/oss-uden-veghele-o/bernheze/protest-tegen-azc-heesch-neemt-extreme-vormen-aan-dode-big-opgehangen-aan-boom-1.5623709>.

In een uitzending van *Nieuwsuur* gaf burgmeester Baas van Midden-Drenthe (waar Oranje onder valt) echter nog een argument waarom er in zijn gemeente zo'n hevig protest was.¹⁵¹ Volgens hem was er niet zozeer weerstand jegens asielzoekers, maar eerder sprake van wantrouwen jegens het bestuur (dat zijn afspraken niet nakwam). Ook in andere plaatsen, waaronder Steenbergen, kwamen ongenoegens over de opvang van asielzoekers voort uit onvrede over het gemeentebestuur. 'Het is hier al jaren bestuurlijk een zootje', aldus een inwoner van Steenbergen die zich over de komst van een AZC roerde.¹⁵² Hier wreekt zich het adagium (over de relatie tussen het bijzondere en normale): Als het in het normale goed (of niet goed) gaat, gaat het ook in crises goed (of juist niet goed). Een bevolking komt niet zomaar opeens in opstand; vaak is daar al iets aan voorafgegaan.

Daarnaast waren er ook argumenten die voortkwamen uit vrees dat door de komst van asielzoekers de veiligheid zou afnemen, of dat hun komst de eigen leefomgeving of financieel-economische situatie zou schaden. Natuurlijk betalen we uiteindelijk gezamenlijk de rekening voor de opvang van asielzoekers, maar het argument dat het grootste deel van de vluchtelingen uit economische motieven naar ons land komt, zoals Eurocommissaris Timmermans beweerde, mist zijn grond en wordt door rapportages van de IND over het inwilligingspercentage van asielverzoeken tegengesproken.

Mate van inspraak

Aan inwoners van gemeenten werd vaak ruimte gegeven om hun mening of zorgen over de komst van een opvanglocatie te uiten. In veel gemeenten waar tijdelijk een (crisis)noodopvanglocatie zou komen, werden bewonersbijeenkomsten georganiseerd. Veelal ging dat in een aantal sessies voor kleine groepen die op basis van hun huisadres specifiek voor die bijeenkomst waren uitgenodigd. Op die manier werd getracht met de mensen in gesprek te gaan en dat leverde soms mooie discussies op, alsook aandachtspunten waarmee de gemeente bij de inrichting of toekenning van de locatie rekening zou kunnen houden.

¹⁵¹ Uitzending *Nieuwsuur* van 24 oktober 2015. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2064793-drie-burgemeesters-over-draagvlak-voor-vluchtelingen-en-democratie.html>.

¹⁵² 'Spandoeken oké, maar geweld – dat niet', *NRC Handelsblad*, 9 november 2015, p. 4.

Grote bijeenkomsten (bijvoorbeeld tweehonderd man in een sporthal) bleken daarvoor minder geschikt.

Ging het om de komst van een AZC dan stond het inwoners van de gemeente vrij om de (openbare) raadsvergadering bij te wonen waarin over de vestiging van de opvanglocatie zou worden gesproken. In gemeenten waar het raadsdebat al in de zomer van 2015 had plaatsgevonden, verliep dat – ook als het een locatie voor 600 of meer personen betrof – soepeler dan in gemeenten waar het thema na de ‘opstand in Oranje’ op tafel lag. Er had inmiddels, na het treffen van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de inwoners van Oranje, een omslag in houding jegens de komst van asielzoekers plaatsgevonden. De vestiging van een groot AZC was een politiek gevoelig vraagstuk geworden. In meerdere plaatsen liep een voornemen tot vestiging van een AZC stuk op protest van de bevolking, of werd uiteindelijk voor een kleinere opvanglocatie gekozen.

Achteraf kan de vraag worden gesteld of inwoners in een aantal gemeenten niet te veel ruimte is gelaten om hun ongenoegen te uiten. De opvang van asielzoekers is immers nationaal beleid; het is niet aan gemeenten om over het wel of niet toelaten van asielzoekers te besluiten. Wel kan natuurlijk op lokaal niveau over de periode van opvang en de ligging en omvang van de locatie worden gesproken.

Dwang of ‘status aparte’?

Enkele weken voordat staatssecretaris Dijkhoff zich in Oranje meldde, was aan alle gemeenten een dringende oproep gedaan om slaapplekken te creëren. De staatssecretaris gaf daarbij aan dat de opvang een ‘gedeelde’ verantwoordelijkheid is. ‘Ik heb geen stuk land waarop ik het zelf kan oplossen’, aldus Dijkhoff. De staatssecretaris had de hulp van gemeenten nodig. Toen het aanvankelijk niet snel genoeg ging en Dijkhoff daarom naar Oranje toog, voelden burgemeester Baas en de inwoners van Oranje zich voor het blok gezet. Door de actie van Dijkhoff, die niet uitsloot gemeenten vaker tot het verlenen van opvang te moeten dwingen, werd ook bij andere gemeenten de druk opgevoerd, terwijl voor het opbouwen van draagvlak onder de bevolking soms ook gewoon tijd nodig was. Kon de staatssecretaris de gemeenten nu zomaar dwingen (extra) asielzoekers op te vangen?

In het geval van Oranje niet, meenden juristen.¹⁵³ In Oranje was immers al een opvangcentrum en daarom was er geen sprake van ‘taakverwaarlozing’. Maar in andere gevallen lagen de verhoudingen anders. Het kon immers niet zo zijn dat gemeenten voor zichzelf een ‘status aparte’ zouden creëren door helemaal geen bijdrage te leveren aan de opvang van vluchtelingen. Een opmerkelijk initiatief was dan ook dat een groep inwoners van Oudenbosch (gemeente Halderberge) door het opkopen van een stuk grond wilde voorkomen dat in hun woonomgeving een opvanglocatie zou komen. Na grote weerstand tegen de vestiging van een AZC verdween het plan van tafel. Dat is ook wat feitelijk in Geldermalsen gebeurde, waar na de ongeregelde heden geen opvanglocatie kwam.

12.3.5 *Wel of geen rol voor de veiligheidsregio's?*

Tijdens de hectische periode waarin opvang voor de vluchtelingen georganiseerd moest worden was er discussie over de vraag of en zo ja welke rol de veiligheidsregio's in deze zouden kunnen vervullen. De meningen hierover waren verdeeld. Enerzijds waren er bestuurders en leidinggevenden van veiligheidsregio's die het de normaalste zaak van de wereld vonden dat de veiligheidsregio's hierin een rol hadden c.q. kregen. Zij namen het op zich om – als een soort van oliemannetje tussen verschillende gremia – de opvang van de vluchtelingen te organiseren. Een aantal veiligheidsregio's (o.a. Fryslân, Noord-Holland-Noord, Utrecht, Hollands Midden, Zuid-Holland-Zuid en Midden- en West-Brabant) heeft zowel een inhoudelijke rol op zich genomen (door bijvoorbeeld een sporthal voor tijdelijke opvang gereed te maken) als een meer organisatorische, faciliterende rol richting gemeenten vervuld. Zo waren sommige leidinggevenden van deze veiligheidsregio's betrokken bij de totstandkoming van het Bestuursakkoord met het Rijk en inventariseerden zij de mogelijkheden van opvang binnen de eigen regio. In een aantal van deze veiligheidsregio's stortte de GHOR zich op de geneeskundige aspecten die de opvang van de vluchtelingen met zich meebracht (medisch onderzoek naar infectieziekten, ondersteuning huisartsen). De Veiligheidsregio Utrecht ontwikkelde een

153 ‘Nee zeggen tegen extra opvang mag’, *NRC Handelsblad*, 8 oktober 2015.

‘Draaiboek opvang vluchtelingen’,¹⁵⁴ dat weer mede gebaseerd was op een draaiboek van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Met deze inzet hebben deze veiligheidsregio’s veel werk van gemeentebestuurders kunnen wegnemen.

Aan de andere kant waren er ook bestuurders (vooral van grote gemeenten) die van mening waren dat de veiligheidsregio hoegenaamd geen enkele rol had bij deze problematiek. Natuurlijk kon de brandweer inspecties uitvoeren op het gebied van brandveiligheid, maar veel meer dan dat was er niet voor de veiligheidsregio te doen. Er was immers geen sprake van een ‘ramp’ of ‘crisis’ (in de letterlijke betekenis). Voor zover er taken waren die niet bij de Rijksoverheid lagen, dan waren deze des gemeenten, maar uiteraard kon een gemeente bij het organiseren van crisismoodopvang een beroep op ‘extra handjes’ uit de veiligheidsregio doen.

Het is zonder meer opvallend dat de meningen hierover zo sterk uiteenliepen en ook wel verwonderlijk dat er tot nu toe nauwelijks over deze verschillen van inzicht is gesproken. Zowel de ‘legalisten’ als de ‘rekkelijken’ volhardden in hun eigen gelijk over de breedte van het taakveld van de veiligheidsregio’s. De een beschouwt de rol van de veiligheidsregio als sec de (voorbereiding op de) klassieke rampenbestrijding, terwijl de ander een bredere rol van de veiligheidsregio bij uiteenlopende soorten van crises (dus ook de vluchtelingencrisis) passend acht.

12.4 Afronding

Was Nederland in 2014 – met de finale op het WK-voetbal en de vlieg-ramp MH17 – nog in oranje gekleurd als symbool van saamhorigheid, in 2015 kreeg ‘oranje’ een heel andere betekenis en wel die van ‘protest’. Toen in het najaar dagelijks enkele honderden vluchtelingen in Nederland arriveerden, was er om verschillende redenen weerstand tegen de komst van (vooral grote) opvanglocaties. Het is op zich een bekend verschijnsel; ook elders in Europa en bij eerdere vluchtelingencrisis werd tegen de komst van asielzoekers geprotesteerd. De ervaring leert ook dat na verloop van tijd (en een afname van de asielinstroom)

¹⁵⁴ Zie de website <http://www.vru.nl/draaiboekvluchtelingen>.

de emoties weer bedaren. Toch was vooral de hevigheid van de protesten dit keer groter dan in het verleden. Naast het genoemde rijtje van plaatsen (Purmerend, Oranje, Woerden, Steenbergen, Geldermalsen en Heesch) was er ook in tal van andere plaatsen sprake van bedreiging en geweld. Diverse raadsleden ontvingen dreigmails/brieven, van een raadslid uit Wormerland werden zelfs de auto's in de brand gestoken, en ook burgemeesters werden geïntimideerd en bedreigd. Bussen met asielzoekers werden tegengehouden, er waren spanningen en vechtpartijen bij opvangcentra, raadsvergaderingen verliepen onrustig of werden afgelast vanwege ernstige ordeverstoringen. Met name in de maand oktober was het zo ongeveer elke dag wel ergens in het land raak. Tegelijkertijd was er een gemis aan een eenduidig geluid vanuit 'Den Haag'. Pas toen Nederland in januari 2016 het EU-voorzitterschap op zich nam, sprak premier Rutte zich in heldere bewoordingen over de vluchtelingencrisis uit.

Met de vluchtelingencrisis kwam een aantal oude termen, die ook bij eerdere pieken in de asielinstroom te horen waren, weer voorbij: 'opvang in de regio' (is al jaren standaardbeleid), 'sober doch humaan' heet nu 'sober en rechtvaardig', en ook in het verleden werd er over tentenkampen en de lange duur van de asielprocedure geklaagd. Wat in feite meer opmerkelijk was, zo benadrukten ook onze gesprekspartners, is dat wij niet eerder zo'n massale inzet van vrijwilligers hebben gezien. Velen boden goederen aan, ondersteunden vluchtelingen met taallessen, organiseerden voetbaltoernooitjes enzovoort. Sociale media speelden daarbij een belangrijke rol om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Het laat zich echter raden dat de protesten in de media veel meer aandacht kregen dan al die honderden initiatieven die er ook waren.

Pijnlijk is natuurlijk dat het geschreeuw van een minderheid en de protesten en bedreigingen nog resultaat hadden ook. In verschillende plaatsen gingen gemeenteraden overstag en moesten plannen voor de vestiging van een AZC de ijskast in. Het maakte eens en te meer duidelijk dat de grote vrijheid die gemeenten op dit punt hebben haaks staat op het feit dat asielbeleid nationaal beleid is.

In de uitvoering van het asielbeleid bleek de afgelopen jaren vooral de huisvesting van statushouders een probleem; niet alle gemeenten

voldeden aan hun taakstelling. Daardoor verbleven in de periode waarin de aantallen vluchtelingen toenamen enkele duizenden mensen met een verblijfsstatus nog steeds in een centrale opvanglocatie van het COA. Voor een belangrijk deel hield dit verband met de woningmarkt; de druk op huurwoningen in vooral het lagere segment is groot. Het in oktober 2015 overeengekomen plan van het kabinet om statushouders te huisvesten in leegstaande kantoorpanden en containers mag daarom een uitkomst heten. Van belang is dat de komende periode vooral de aandacht uitgaat om de mensen aan werk te helpen, zodat hun integratie in de Nederlandse samenleving een grotere kans van slagen heeft.