



Sociaal en Cultureel Planbureau

Verdeeldheid en verbinding

Terugblik op de rol van de civil society
bij de komst van vluchtelingen



Verdeeldheid en verbinding

Terugblik op de rol van de civil society bij
de komst van vluchtelingen

Wouter Mensink

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het scp rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het scp valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het scp is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2018

scp-publicatie 2018-22

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuur 1.1: Mantext, Moerkapelle

Vertaling samenvatting: AVB-vertalingen, Amstelveen

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

Omslagillustratie: EyeEm Mobile GmbH | Hollandse Hoogte

ISBN 978 90 377 0882 0

NUR 740

Copyright

U mag citeren uit scp-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag scp-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Data

scp-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting, conclusie en slotbeschouwing	6
1 Pluraliteit en kritische blik	18
1.1 Vluchtelingen als casus	19
1.2 Onderzoeksvragen	20
1.3 Kernbegrippen	21
1.4 Pluraliteit	25
1.5 Kritische blik op de overheid	31
1.6 Onderzoeksmethode	33
Noten	38
2 Historische schets	39
2.1 De civil society en het asielsysteem	39
2.2 Uitgeprocedeerde asielzoekers	45
2.3 Zelforganisaties van vluchtelingen	46
2.4 Partijen die zich verzetten tegen vluchtelingenopvang	47
2.5 Conclusies	48
Noten	50
3 Beleidsbeïnvloeding	51
3.1 Beleidsbeïnvloeding: waarom en op welke manier?	51
3.2 Pluraliteit en kritische blik	64
3.3 Conclusies	68
Noten	70
4 Initiatieven	71
4.1 Vluchtelingen en initiatieven in Utrecht	73
4.2 Motivaties, organisatievormen en resultaten	74
4.3 Pluraliteit en kritische blik	78
4.4 Conclusies	83
Noten	85
5 Verzet tegen azc's	86
5.1 Waarom komen mensen in opstand?	88
5.2 Inzet van de civil society	92
5.3 Resultaten	96

5.4	Scheidslijnen overbruggen	98
5.5	Conclusies	103
	Noten	105
	Summary, conclusions and discussion	106
	Literatuur	118
	Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	126

Voorwoord

In 2015 trokken er grote groepen vluchtelingen door Europa. Ook in Nederland steeg het aantal nieuwe asielvragen ineens vrij snel. In de tien jaar dat het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) nu loopt, hebben nog nooit zo veel mensen hun zorgen uitgesproken over welk onderwerp dan ook als over immigratie. Dat was in de herfst van 2015; daarna daalden de zorgen ook al snel weer. Naast beelden van vrijwilligers die kleding inzamelden en eten uitdeelden, zagen we demonstraties tegen nieuwe opvangcentra, waaraan de ME te pas moest komen. Gemeenten en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) lagen geregeld in de clinch met elkaar en met groepen bewoners. Niet alleen leek het middenveld onderling verdeeld, ook overheid en civil society leken vaak tegenover elkaar te staan. Dit beeld van tweedeling in de samenleving vormde de aanleiding om beter te kijken naar de manieren waarop mensen zich organiseerden. Betrokken de verschillende kampen hun eigen stellingen? Was er nog wel sprake van een open dialoog?

Het COB liet al zien dat er eerder sprake was van ambivalentie dan van polarisatie als het om vluchtelingen ging. Mensen maakten zich evenveel zorgen over het verharde debat als over de komst van vluchtelingen. Dit onderzoek laat zien hoe dit soort zorgen zich uitten in de inspanningen van vrijwillige associaties en maatschappelijke organisaties. Mensen en hun organisaties denken niet allemaal zwart-wit over een onderwerp als vluchtelingen. Toch bestaat het beeld dat er 'voor- en tegenstanders' zijn en dat die in 'gescheiden werelden' leven. Dit staat dialoog in de weg.

De focus in dit onderzoek ligt op de wijze waarop burgers zich organiseren (in de civil society) en hoe die inzet zich verhoudt tot overheidsinzet. De casus aan de hand waarvan dit onderwerp wordt besproken, betreft dus de komst van vluchtelingen naar Nederland.

Dit onderzoek werd gedeeltelijk mogelijk gemaakt met financiering uit het Zevende Kaderprogramma van de Europese Unie. De interviews waarop hoofdstuk 4 is gebaseerd, werden gehouden in het kader van het ITSSOIN-project (Impact of the Third Sector as social innovation). Zonder de bereidheid van deze en andere mensen om met ons in gesprek te gaan, was dit onderzoek niet tot stand gekomen.

Prof. dr. Kim Putters
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting, conclusie en slotbeschouwing

De civil society is het ‘domein waarin vrijwillige associaties dominant zijn’ (Dekker 2002: 15). Het is een veelvormig gezelschap waarvan een kritische blik op de overheid wordt verwacht (zie bv. Cohen en Arato 1994; Edwards et al. 2001; Edwards 2009). De afgelopen tien jaar zijn bij zowel de pluraliteit als bij de kritische blik vraagtekens gezet. Dit hangt samen met richtinggevende discoursen zoals de participatiesamenleving en doe-democratie, zoals we hierna toelichten.¹ Deze vraagtekens vormen de aanleiding voor dit onderzoek. De participatiesamenleving valt niet een-op-een samen met de civil society, maar overlapt er wel sterk mee.

Wat betreft de pluraliteit – het eerste element dat we noemden – ontstond er discussie over de vraag of de participatiesamenleving vooral iets voor elites was (bv. Van den Berg en De Goede 2012; Hurenkamp et al. 2006; Van Houwelingen et al. 2014; Mensink et al. 2013). Dit zou namelijk haaks staan op het idee van pluraliteit. Als de civil society in de context van de participatiesamenleving inderdaad een eliteaangelegenheid zou zijn geworden, dan zou dat scheidslijnen in de samenleving mogelijk verder versterken. Als we de civil society definiëren als ‘het domein waarin vrijwillige associaties dominant zijn’ (Dekker 2002: 15), dan zouden we kunnen concluderen dat die associaties zich niet over scheidslijnen heen uitstrekken. Dan zou de elite alleen ‘vrijwillig’ binnen eigen kring ‘verbanden’ zoeken, en niet daarbuiten.

Onderzoek laat zien dat er een scheidslijn bestaat naar opleidingsniveau, die zich vertaalt in een scheidslijn naar opvattingen en wereldbeelden (Bovens et al. 2014). Er bestaan groepen ‘die redelijk positief staan tegenover open grenzen, andere culturen en het toelaten van immigranten’ (relatief vaak hogeropgeleiden) en groepen die ‘een meer lokale, particularistische invulling [...] van rechtvaardigheid en staatsburgerschap’ hebben (relatief vaak lageropgeleiden) (Bovens 2014: 19). Er is weliswaar nog geen sprake van ‘gescheiden werelden’, maar wel van ‘gescheiden belevingswerelden’.

Scheidslijnen zijn niet altijd erg (Tiemeijer 2017). Ze kunnen juist een teken zijn van een pluralistische samenleving, mits groepen min of meer vreedzaam naast elkaar bestaan.

Scheidslijnen kunnen echter ook de stabiliteit van het samenleven bedreigen en ervoor zorgen dat bepaalde groepen onvoldoende worden vertegenwoordigd (zie bv. Foley en Edwards 1998; Tiemeijer 2017). Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn als alleen de elite nog kan deelnemen aan het publieke debat. Maatschappelijke organisaties kunnen helpen om dit soort ‘problematische’ scheidslijnen te overbruggen, door podia te bieden die een brug slaan tussen conflicterende groepen en die achtergestelde groepen in staat te stellen hun stem te laten horen (Edwards et al. 2001; Minkoff 2001).

Wat de vraagtekens bij de kritische blik van maatschappelijke organisaties betreft, het tweede element waarmee we begonnen, werd gesteld dat recente vormen van burgerinitiatief en vrijwillige inzet vaak in lijn waren met overheidsbeleid (Verhoeven 2013; Verhoeven en Ham 2010). Dit roept vragen op over de kritische blik van de organisaties die de civil society vormen op het overheidsbeleid. Overheid en civil society blijken vaak

‘hybride’ organisatievormen aan te gaan (Dekker 2009) en samen te werken in bestuurlijke netwerken of partnerschappen (Brandsen en Pape 2015; Hall et al. 2009; Nair en Campbell 2008; Sheaff et al. 2014; Sidhu en Taylor 2009; Williamson et al. 2004). Regelmatig voeren maatschappelijke organisaties overheidsbeleid uit, in de vorm van dienstverlening aan de doelgroepen die ze bedienen (WRR 2002). Dienstverlening – eventueel met subsidie van de overheid – en pleitbezorging kunnen elkaar heel goed versterken (Mensink et al. 2016). Toch kan druk uitoefenen op de overheid lastig zijn als diezelfde overheid ook dienstverlening subsidieert (zie bv. Eikenberry en Kluver 2004; Habraken et al. 2013; Hutchinson en Cairns 2010; Onyx et al. 2008; Onyx et al. 2010; Weiler en Wijnkoop 2011).

In dit rapport hebben we een thema geselecteerd waarin naast heel veel beleidsbevestigende inzet ook veel beleidskritische inzet bestond: de omgang met vluchtelingen. Juist door die tweeledigheid centraal te stellen, kregen we inzicht in de scheidslijnen waarover we hiervoor schreven. Ook op andere thema’s dan de omgang met vluchtelingen ligt het voor de hand om op deze manier naar ontwikkelingen van de civil society te kijken. De vluchtelingensector bood een goede casus om zicht te krijgen op zowel de omgang met pluraliteit en scheidslijnen, als op de omgang met onenigheid tussen civil society en overheid. Die casus stond dan ook in het rapport centraal. Wat het punt van de pluraliteit betreft: hoewel de publieke opinie sterk verdeeld is (Den Ridder et al. 2016), is het niet zo dat mensen alleen maar ‘voor’ of ‘tegen’ vluchtelingen zijn. Tussen die twee uitersten bestaat een grote middengroep. Mensen lijken erg te worstelen met hun opvattingen, bijvoorbeeld over de vraag of Nederland een morele plicht heeft om vluchtelingen op te vangen (zie ook Geuijen 2004). Ook al zijn mensen in hun denken misschien genuanceerder dan we soms aannemen, het beeld dat er twee groepen zijn leeft sterk. Mensen organiseerden zich ook wel op basis van hun uiteenlopende opvattingen: sommigen om vluchtelingen te ondersteunen, anderen om zich te verzetten tegen opvanglocaties in de wijk. Wat de kritische blik op of onenigheid met het overheidsbeleid betreft: overal op het ‘opvattingenspectrum’ vinden we voorbeelden van initiatieven of groepen die zich inzetten op manieren die op gespannen voet staan met overheidsbeleid. Voorbeelden zijn zowel acties om uitgeprocedeerde asielzoekers aan werk te helpen, als verzet tegen de komst van door het COA en de gemeente aangekondigde asielzoekerscentra. Dit maakt de vluchtelingensector tot een goede casus om de pluraliteit én de kritische blik van maatschappelijke organisaties te verkennen.

Bovendien droeg deze publicatie er in belangrijke mate aan bij om de vluchtelingensector in beeld te brengen. Dit was nog niet eerder in deze vorm gedaan. Dit vertaalde zich in een eerste beschrijvende onderzoeksvraag; de tweede sluit aan op de thema’s pluraliteit en de ‘kritische blik’. Met uitzondering van deelvraag 1a, die we in een apart hoofdstuk behandelden, stelden we alle deelvragen telkens opnieuw aan de orde in de bespreking van elk van de drie casussen, die elk hun eigen hoofdstuk hebben:

- 1 Hoe ziet de civil society eruit rondom het thema vluchtelingen?
 - a Hoe heeft de civil society zich rondom het thema vluchtelingen ontwikkeld?
 - b Waarom zetten mensen zich in?
 - c Hoe organiseerden groepen in de civil society zich?
 - d Wat bereikten maatschappelijke organisaties met hun inspanningen?

- 2 Hoe gaat de civil society om met:
 - a Pluraliteit van opvattingen tussen maatschappelijke organisaties?
 - b De kritische blik van maatschappelijke organisaties op de overheid?

We onderzochten deze vragen op basis van drie casussen uit de vluchtelingensector. Dat betekent dat de bevindingen niet representatief zijn voor de civil society – of voor de vluchtelingensector – als geheel. Wel kregen we relevante inzichten in de ervaringen van betrokkenen, op drie thema's. We onderzochten ten eerste pogingen van de afgelopen twintig jaar om asiel- en integratiebeleid te beïnvloeden. Ten tweede keken we naar initiatieven om vluchtelingen te ondersteunen in Utrecht, en naar hun interactie met gevestigde organisaties en de overheid. Ten derde bekeken we de ervaringen met verzet tegen een aangekondigd asielzoekerscentrum in de Utrechtse wijk Overvecht. We deden onze uitspraken hoofdzakelijk op basis van interviews met betrokkenen, op eerder onderzoek, en relevante documenten. Interviews werden letterlijk getranscribeerd en geanalyseerd met de analysesoftware atlas.ti.

S.1 Hoe ziet de civil society eruit rondom het thema vluchtelingen?

S.1.1 Hoe heeft de civil society zich rondom het thema vluchtelingen ontwikkeld?

We begonnen dit rapport met een historische schets van de ontwikkelingen die de civil society rondom het thema vluchtelingen heeft doorgemaakt. Daarmee beantwoordden we deelvraag 1a. De civil society zet zich al heel lang in voor vluchtelingen, al ver voordat de overheid bescherming begon te bieden. Vanuit particuliere initiatieven en kerken, vaak lokaal, ondersteunden Nederlanders groepen die de grenzen over vluchtten, zoals Belgen tijdens de Eerste Wereldoorlog. Met de komst van nieuwe groepen ontstonden er vaak nieuwe initiatieven om vluchtelingen te ondersteunen met raad en daad. Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde de civil society zich in pas met het internationale vluchtelingenbestel en de betrokken nationale instanties. In de jaren zestig en zeventig begonnen initiatieven zich steeds meer politiek uit te laten.

Vanaf de jaren vijftig probeerde overheid de vele particuliere initiatieven voor vluchtelingen te bundelen. Na een aantal tijdelijke pogingen ontstond in 1979 VluchtelingenWerk Nederland. Het duurde nog ruim tien jaar voordat het betrokken ministerie en de directie het eens werden over de rol die de organisatie zou nemen. Dit ging gepaard met een sterke fluctuering in de omvang van de organisatie. In de jaren negentig kreeg VluchtelingenWerk een formele rol in de begeleiding van vluchtelingen. Daarnaast bleef de organisatie haar beleidsbeïnvloedingsrol houden.

In de decennia na de Tweede Wereldoorlog waren ook allerlei zelforganisaties van vluchtelingen ontstaan, die in 1985 samenkwamen in de koepel Vluchtelingen Organisaties Nederland (von). von werd de spreekbuis van vluchtelingen richting het beleid. Aan het begin van deze eeuw verloor ze haar rijksfinanciering. Met beperkte middelen zette de organisatie zich daarna in voor de integratie van vluchtelingen en voor sociaal-culturele problemen in de betrokken gemeenschappen.

In de afgelopen jaren begonnen ook uitgeprocedeerde asielzoekers zich zelf te organiseren. Het bekendste voorbeeld daarvan is de Amsterdamse groep We Are Here (ook de Nederlandse variant Wij Zijn Hier wordt gebruikt). Sinds 2012 trekt dit collectief, dat in steeds wisselende kraakpanden verblijft, veel aandacht van media en politiek. Al sinds de jaren tachtig bestaan er kleine lokale en landelijke organisaties, zoals het Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers (INLIA) en het Landelijke Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS), die uitgeprocedeerde asielzoekers ondersteunen. Dit zijn meestal geen zelforganisaties van vluchtelingen.

5.1.2 Waarom zetten mensen zich in?

De vraag waarom mensen zich inzetten (deelvraag 1b) hebben we geïnterpreteerd vanuit de motivaties van zowel individuen als collectieven, maar de nadruk lag op het laatste. We vonden drie aanleidingen voor collectieve inzet: nieuwe (voorgenomen) wetgeving of maatregelen van de overheid, onvervulde behoeften van vluchtelingen, en motivaties die losstaan van vluchtelingen.

Nieuwe (voorgenomen) wetgeving of maatregelen vormen vaak een aanleiding voor pleitbezorging en activisme. In hoofdstuk 3 onderzochten we dit op basis van interviews met organisaties die zich op het landelijk beleid richten. Vaak heerst er ontevredenheid over (voorgenomen) beleid. Dit zagen we bijvoorbeeld bij de Koppelingswet, de nieuwe Vreemdelingenwet en bij plannen om uitgeprocedeerde asielzoekers uit te zetten of de financiering voor de maatschappelijke begeleiding van statushouders stop te zetten. In hoofdstuk 5 was de aankondiging van een nieuwe opvanglocatie in de Utrechtse wijk Overvecht aanleiding voor verzet.

Ook zien maatschappelijke organisaties vaak behoeften van vluchtelingen die in hun ogen onvervuld blijven, ondanks het pakket aan diensten en activiteiten van gevestigde organisaties. Dit vormt regelmatig aanleiding voor nieuwe initiatieven, zoals we zagen in Utrecht. In hoofdstuk 4 zagen we dat groepen burgers en organisaties reageren op lacunes in het aanbod, bijvoorbeeld wat betreft uitgeprocedeerde asielzoekers. Vaak vormen schrijnende situaties de directe aanleiding om een actie te organiseren. De wens om te komen tot gemeenschapsvorming en empowerment waren argumenten voor vluchtelingen om zelforganisaties te beginnen.

Soms spelen motivaties die losstaan van vluchtelingen een rol, zoals onvrede over gebrekkige aandacht voor problemen in de wijk (criminaliteit, werkloosheid, voorzieningenniveau, et cetera). In de Utrechtse wijk Overvecht speelde dit een sterke rol in het verzet tegen vluchtelingenopvang in de wijk. Ook puur de behoefte om 'iets te doen' voor vluch-

telingen, en op die manier in te spelen op humanitaire noden en behoeften, vormde voor veel mensen aanleiding om zich in te zetten.

5.1.3 Hoe organiseren groepen in de civil society zich?

De vraag hoe groepen in de civil society zich organiseren (deelvraag 1c), kunnen we op verschillende manieren benaderen:

- Kiezen ze voor ad hoc of voor meer structurele organisatievormen?
- Organiseren ze zich breed of met een specifieke focus?
- Hoe zien de verschillende organisatievormen er heel concreet uit?
- Spelen vluchtelingen een rol in het bestuur van de groepen?

Tijdens de totstandkoming van de civil society in de huidige vorm (zie hoofdstuk 2) was steeds sprake van een afwisseling van ad hoc en structurele organisatie. Steeds ontstonden er particuliere initiatieven, zowel van Nederlanders als van vluchtelingen zelf. Regelmatig waren er golven van centralisering en institutionalisering, zoals diverse initiatieven die samen zijn gegaan in VluchtelingenWerk en van zelforganisaties in de koepel von. Stichting Los is geen samenvoeging van lokale organisaties, maar het gaat wel om een organisatie die de vele lokale acties samenbindt en ondersteunt. Ook het ontstaan van landelijke organisaties zoals Pegida Nederland en azc-Alert kunnen we beschouwen als een poging om lokale onvrede over vluchtelingenopvang te bundelen.

De civil society organiseert zich zowel breed als meer gericht op bepaalde doelgroepen of issues. Soms is een doelgroep heel specifiek, zoals het geval was met initiatieven voor Hongaarse vluchtelingen in de jaren vijftig, waarover we in de historische schets schreven. Soms is het meer generiek: VluchtelingenWerk is er bijvoorbeeld vooral voor asielzoekers en statushouders, en organisaties zoals Stichting Los en INLIA vooral voor uitgeprocedeerde asielzoekers (en andere ongedocumenteerde migranten). Soms staat niet de doelgroep centraal, maar is het juist een groep mensen die samenkomen rond een bepaald issue. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen die elkaar tegenkomen in een straatdemonstratie tegen uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers of die elkaar vinden in onvrede over een azc in de buurt, zoals in Overvecht. Dit laatste kan soms tot verrassende coalities leiden, zoals tussen Marokkaanse Nederlanders en pvv-stemmers, die in Utrecht zij aan zij stonden bij demonstraties.

Concreet lopen organisatievormen sterk uiteen. In de twee Utrechtse casussen kwamen we van alles tegen: cupcake-acties, Facebook-groepen, debatpodia, dagbestedingscentra, grote Non-gouvernementele organisaties (ngo's), kerken, enzovoort. Elke vorm vond zijn plek. In hoofdstuk 3, over beleidsbeïnvloeding, hoorden we over lobby's, straatdemonstraties, petitie's, overlegplatforms, mediacampagnes, en ga zo maar door. Organisaties combineren actievormen en -strategieën. De wetenschappelijke literatuur gaat er in grote lijnen van uit dat sociale bewegingen óf inspelen op politieke kansen (Eisinger 1973), óf dat ze mensen en middelen proberen te mobiliseren om hun argument kracht bij te zetten (McCarthy en Zald 1977), óf dat ze een onderwerp zo proberen te framen dat de publieke opinie bijdraait (Laubenthal 2007). In de praktijk combineren de maatschappelijke organi-

saties al deze strategieën. Dit gebeurt ofwel binnen een organisatie, bijvoorbeeld VluchtelingenWerk, of door combinaties van verschillende organisaties met elk hun eigen strategieën.

In de recente Utrechtse initiatieven die we bestudeerden, zagen we veel voorbeelden van ‘samenbestuur’, waarin vluchtelingen en Nederlanders samen aan het roer stonden van organisaties die vluchtelingen ondersteunden. In projecten en campagnes om asielzoekers en uitgeprocedeerde asielzoekers samen met Nederlanders vrijwilligerswerk te laten doen, herkenden we een soortgelijke trend. In onze interviews hoorden we de suggesties om het idee te verlaten dat Nederlanders vrijwilligerswerk doen voor ‘zielige vluchtelingen’. Inclusiviteit en saamhorigheid zijn nu de kernbegrippen. De Utrechtse initiatieven die uitgaan van ‘samenbestuur’ willen niet vóór vluchtelingen beslissen, maar hun de kans bieden om mee te praten. De koepelorganisatie von was twee decennia lang de spreekbuis van vluchtelingen richting de overheid. Door de beëindiging van financiering is dat veel moeilijker geworden. Uit het ontstaan van nieuwe zelforganisaties, zoals de Amsterdamse groep We Are Here voor uitgeprocedeerde asielzoekers, kunnen we opmaken dat er nog altijd behoefte bestaat om collectief een stem te vormen. Natuurlijk zijn zelforganisaties belangrijk voor gemeenschapsvorming en empowerment. Echter, door daarnaast ‘samenbestuurde’ organisaties te hebben, ontstaat meer kans op tweezijdige integratie.

5.1.4 Wat bereikten maatschappelijke organisaties met hun inspanningen?

Om te bekijken wat maatschappelijke organisaties bereikten met hun inspanningen (deelvraag 1d), legden we de nadruk op concrete resultaten voor vluchtelingen. Voorbeelden daarvan zijn de vervulling van primaire behoeften, een versterking van het gemeenschapsgevoel, en wijzingen in beleid en maatregelen van de overheid. Ook gingen we in op de vraag hoe maatschappelijke groepen denken over en omgaan met de resultaten die ze behalen.

Inzet om primaire behoeften te vervullen, heeft vaak meteen resultaat. Een vrijwilliger die eten uitdeelt in de Utrechtse Jaarbeurs draagt eraan bij dat de vluchtelingen geen honger meer hebben. Een groep die elders in de stad een dagbestedingscentrum begint om activiteiten voor uitgeprocedeerde asielzoekers te bieden, ziet meteen dat er contacten ontstaan en dat mensen actiever worden. Als we mensen vroegen wat ze bereikten, dan noemden ze meestal dit soort concrete resultaten van hun werk. Met meerdere tienduizenden vrijwilligers is op die manier een aanzienlijk resultaat bereikt.

Naast de vervulling van primaire behoeften werd ook veel bereikt in gemeenschapsvorming. De nieuwe initiatieven die we in Utrecht spraken (hoofdstuk 4), zagen hun meerwaarde ten opzichte van bestaande organisaties vooral in het creëren van een veilige plek, van waaruit vluchtelingen kunnen werken aan hun sociale netwerken en aan sterkere gemeenschappen. Opvallend is dat de initiatiefnemers globaal dezelfde resultaten noemden voor betrokken vrijwilligers: ook zij hebben baat bij nieuwe contacten, zowel vriendschappelijk als professioneel, en het gevoel dat ze deel uitmaken van een gemeenschap. Activering is dus voor veel mensen van belang.

Beleidsbeïnvloeding (hoofdstuk 3) was vaak in elk geval deels succesvol. Acties van organisaties zoals Amnesty International, VluchtelingenWerk, Kerk in Actie, INLIA, von en Stichting Los zorgden voor aanpassingen in de Koppelingswet en de Vreemdelingenwet, voor een pardonregeling voor 27.000 mensen zonder papieren, voor behoud van financiering voor de begeleiding van statushouders, voor een soepelere en meer humane asielprocedure, enzovoort. De protesten tegen vluchtelingenopvang in Utrecht Overvecht (hoofdstuk 5) waren succesvol in de zin dat ze aanleiding zijn geweest voor het zogenoemde Plan Einstein: een plan waarin de opening van een nieuw azc gepaard gaat met investeringen in de wijk. De acties hebben de aandacht gevestigd op reële problemen in de wijk, die te lang zijn genegeerd, ook volgens de gemeente zelf.

Als we de vraag stelden hoe maatschappelijke groepen over de bereikte resultaten dachten, dan viel op dat over de politieke invloed niet een gevoel van tevredenheid overheerst. Veel van de mensen van landelijke beleidsbeïnvloedingsorganisaties die we spraken, voelden een verharding van het politieke en maatschappelijke klimaat, wat optimisme fnuikt. ‘Wat valt er te vieren?’, zoals een van onze respondenten het samenvatte. Ook voor degenen die zich tegen vluchtelingenopvang in Overvecht verzetten, gold dat lang niet alle betrokkenen vertrouwen hebben in Plan Einstein. ‘Eerst zien, dan geloven’, lijkt de opstelling.

Dit hing samen met een ander punt: behaalde resultaten werden niet breed uitgemeten. Organisaties vermelden ze in hun jaarverslagen, maar in interviews bemerkten we vaak gêne om ergens trots op te zijn. De een had het over ‘borstklopingen’, en een ander had het over het ‘ook gewoon maar benoemen’ van successen. Deels kan dit strategisch zijn: door de nadruk te leggen op alles wat bereikt is, wordt mogelijk het signaal afgegeven dat er weinig meer is om voor te vechten. Evaluaties van regeringsbeleid zijn heel gebruikelijk, maar er zijn maar relatief weinig studies die laten zien wat de civil society over de hele linie met haar werk bereikt. Dat is een heel andere manier om over resultaten te rapporteren dan zelfrapportage in jaarverslagen. Natuurlijk is het bijzonder lastig om impact aan te tonen, maar het is zeker mogelijk een beeld te geven. In dit rapport vestigden we de nadruk op de resultaten van zowel dienstverlening als beleidsbeïnvloeding. Mogelijk biedt deze combinatie een richting om verder te verkennen.

S.2 Pluraliteit en kritische blik

S.2.1 Hoe gaat de civil society om met pluraliteit tussen maatschappelijke organisaties?

Deelvraag 2a ging in op de pluraliteit tussen maatschappelijke organisaties en hoe de civil society daarmee omgaat. Met in gedachten het genoemde debat over scheidslijnen, zou het gemakkelijk zijn om alleen te kijken naar het contact tussen groepen met heel verschillende opvattingen. Dit onderzoek liet zien dat ook tussen groepen met relatief gelijksoortige opvattingen soms spanningen heersen, hoewel er wat betreft dat laatste eerder sprake is van eensgezindheid dan van onenigheid.

Groepen met verschillende opvattingen

Naar aanleiding van ons onderzoek concludeerden we dat:

- het gevoel bestaat dat ‘voor- en tegenstanders’ van vluchtelingen in ‘gescheiden werelden’ leven, en dat dat gevoel niet bevorderlijk voor is contact;
- groepen die zich organiseren rondom verschillende opvattingen elkaar maar weinig ontmoeten;
- dialoog belangrijk wordt gevonden, maar niet altijd lukt;
- er veel aandacht is voor mensen met extreme opvattingen en weinig voor midden-groepen.

Na de toelichting van deze conclusies behandelen we nog enkele mogelijke vragen voor toekomstig onderzoek.

De respondenten in Utrecht hadden het gevoel dat voor- en tegenstanders in ‘totaal gescheiden werelden’ leefden en dat er sprake is van een ‘maatschappelijk schisma’. Diezelfde mensen zeiden tegelijkertijd dat zo’n beeld onterecht is en niet bevorderlijk voor onderling contact. Eerder schreven we dat verdeeldheid in de samenleving is te herkennen in opinieonderzoek (Den Ridder et al. 2016), maar dat mensen ook niet simpelweg ‘voor’ of ‘tegen’ vluchtelingen zijn. We zagen al dat achter onvrede over een aangekondigd azc in Overvecht vaak andere problemen schuilgingen. Vluchtelingen waren dan vooral een directe aanleiding om die ontevredenheid te uiten. Het gevoel van ‘Waarom moet dat nu weer in deze wijk?’ leefde sterk. Het lastige is echter: ook al lopen opvattingen vaak mis-schien minder ver uiteen dan men op het eerste gezicht zou denken, mensen organiseren zich vaak óf om vluchtelingen te ondersteunen, óf om zich te verzetten tegen vluchtelingenopvang.

Een tweede punt is dat de groepen die zich rondom verschillende opvattingen organiseren elkaar maar weinig tegenkomen. De Utrechtse burgerinitiatieven die we interviewden, zeiden dat ze hooguit online in aanraking komen mensen die kritisch zijn op vluchtelingenopvang. Een respondent zei: ‘Als ik de krant niet zou lezen, zou ik echt denken dat de wereld alleen maar uit hele lieve betrokken mensen bestaat’. Organisaties zoals Amnesty International, VluchtelingenWerk en Kerk in Actie hebben hun lokale vertakkingen wel voorbereid op ‘offline’ contacten. Ook komen ze mensen die tegen vluchtelingenopvang in hun directe omgeving zijn tegen bij demonstraties en inspraakavonden. Daar is de sfeer vaak erg gespannen, waardoor een open dialoog uitblijft.

Ten derde: veel van onze respondenten benadrukten dat contact en een open dialoog belangrijk zijn. Het lukte in Utrecht echter vaak nog onvoldoende om daarvoor goede podia te vinden. Ook al biedt Stadspodium Utrecht een heel ander soort platform – namelijk een boksring – dan de informatieavonden van de gemeente, ook daar lukte het maar mondjesmaat om mensen te betrekken die zich verzetten tegen het azc in Overvecht. Toch verwelkomen de respondenten dit soort pogingen. ‘We moeten er toch samen uit komen,’ zoals onze respondent van Pegida benadrukte. Dat zal niet vanzelf gaan. Het algemene beeld lijkt te zijn dat men vindt dat er voor iedereen plek moet zijn in het debat, ook voor

‘raddraaiers’ van Pegida, zoals iemand het uitdrukte. Toch brengt dat veel ongemak mee. Mensen hebben allerlei beelden van de groepen waarmee ze wel of niet geassocieerd willen worden. Veel daarvan heeft te maken met wat we *civility* zouden kunnen noemen (Dekker 2009; Kopecky en Mudde 2005). Vaak wordt *civility* geassocieerd met bepaalde fatsoennormen en een zekere gematigdheid. Voor onze respondenten verliezen groepen hun legitimiteit als ze bijvoorbeeld geweld gebruiken, alleen maar negatief zijn of er extreme ideeën op na houden. Dat is ‘niet civiel’. Dit soort beelden, of ze nu terecht zijn of niet, staan dialoog in de weg.

Ten slotte concludeerden we dat er veel aandacht is voor groepen met extreme opvattingen en te weinig voor middengroepen. De conclusie dat het niet goed lukte om mensen te betrekken die zich verzetten tegen asielopvang, klinkt mogelijk tegenstrijdig als we terugdenken aan de beelden van protesten tegen opvanglocaties in bijvoorbeeld Geldermalsen. Aan het eind van 2015 dachten velen dat critici eerder te veel dan te weinig spreekruimte kregen, in elk geval op televisie. De gewelddadigheid van sommige protesten kwam vaak onverwacht. In het publieke debat is er een duidelijk geluid dat er te veel is geluisterd naar geweld. Het tv-programma Nieuwsuur wijdde bijvoorbeeld een uitzending aan de situatie in Geldermalsen. Inderdaad hebben de meest uitgesproken tegenstanders, die soms geweld niet schuwden, veel aandacht gekregen. Dit past dan ook binnen het beeld dat we in dit rapport schetsen: dat we geneigd zijn de uitersten te benadrukken. Juist de middengroep komt weinig aan bod. Dit sluit aan op bredere zorgen dat middengroepen het vertrouwen in de rechtsstaat dreigen te verliezen (Putters en Van Noije 2018). We zagen bijvoorbeeld groepen die zich zorgen maken over de algemene toestand van hun wijk. De aankondiging van een azc vormde een aanleiding om die zorgen te uiten. Het blijft zoeken naar podia om dit soort zorgen te bespreken, zonder dat daarvoor een externe aanleiding nodig is.

Wat betekenen deze conclusies voor vragen die we in toekomstig onderzoek zouden kunnen stellen? Dit onderzoek bouwde voort op bestaande studies naar maatschappelijke scheidslijnen (bv. Bovens et al. 2014; Tiemeijer 2017). Daarin stond vaak het individuele perspectief centraal. Op basis van persoonskenmerken werden mensen ingedeeld in groepen die van elkaar verschilden in bijvoorbeeld opleidingsniveau en opvattingen. In dit onderzoek hebben we in de lijn van eerder onderzoek naar de civil society (bv. Dahl 1978; Edwards et al. 2001; Foley en Edwards 1996; Putnam 2000; Putnam 2004; Walzer 1991) niet vanuit individuen naar dit soort scheidslijnen gekeken, maar vanuit groepen. Dit onderzoek heeft een aantal onderzoeksvragen opgeleverd die voor toekomstig onderzoek relevant zouden kunnen zijn. Het zijn misschien geen geheel nieuwe vragen, maar ze zijn mogelijk relevant voor andere maatschappelijke thema’s waarin de civil society zich mengt:

- Hoe werken scheidslijnen door in de civil society?
- Wanneer zijn scheidslijnen in de civil society problematisch?
- Kan de civil society bijdragen aan het overbruggen van problematische scheidslijnen?

Groepen met relatief gelijksoortige opvattingen

Niet geheel onverwacht zijn groepen en organisaties met relatief gelijke doelen het eerder eens dan oneens met elkaar. Als we naar beïnvloeding van het landelijke vluchtelingenbeleid kijken, wordt er volgens de respondenten veel meer samengewerkt dan voorheen. Ook Utrechtse burgerinitiatieven werken veel samen en stemmen hun aanbod onderling af. Bovendien zoeken ze gevestigde organisaties zoals VluchtelingenWerk op. Toch kwamen we ook binnen domeinen waarin relatief veel eensgezindheid heerst voorbeelden van verdeeldheid tegen. We noemen ze hier niet omdat ze de overhand voeren, maar omdat ze inzicht geven in de manier waarop de civil society zich rondom vluchtelingen organiseert. We keken vanuit twee verschillende perspectieven naar spanningen in samenwerkingsverbanden. Ten eerste zagen we dat de samenwerking tussen nieuwe ‘spontane’ burgerinitiatieven en ‘professionele’ vrijwilligersorganisaties aanvankelijk wat stroef verliep rondom het nieuwe azc in Overvecht. Ook dat leken soms wel ‘gescheiden werelden’, volgens een aantal respondenten. Nieuwe initiatieven vonden het lastig te begrijpen waarom ze niet samen met VluchtelingenWerk activiteiten mochten organiseren in het azc. VluchtelingenWerk was het met het COA eens dat er professionele afstand nodig is om de veiligheid en privacy te garanderen van grote groepen mensen die heel veel hebben meegemaakt. Samenwerking tussen initiatieven en gevestigde organisaties, met duidelijke afspraken, bleek overigens heel goed mogelijk.

Ten tweede hoorden we signalen dat er af en toe spanning bestaat tussen organisaties die zich op beïnvloeding van het landelijke vluchtelingenbeleid richten. Veel organisaties ervaren kritiek van anderen met meer ‘radicale’ opvattingen dan zichzelf. VluchtelingenWerk krijgt bijvoorbeeld kritiek voor hun beperkte steun aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Organisaties die die kritiek leveren, worden op hun beurt weer bekritiseerd omdat hun toon te gematigd zou zijn, volgens groepen die zich weer verder van de mainstream bevinden. De meeste mensen die we spraken, hadden uiteindelijk veel waardering voor organisaties waarmee ze het misschien niet op alle vlakken eens waren. ‘Je hebt mensen nodig die gematigder en radicaler zijn om elkaar in evenwicht te houden,’ zoals een van onze respondenten benadrukte.

S.2.2 Hoe gaat de civil society om met de kritische blik van maatschappelijke organisaties op de overheid?

We bespraken een debat over de vraag of de civil society in de tijd van participatiesamenleving en doe-democratie te veel beleidsbevestigend was geworden. We kozen bewust voor een studie van de inzet rondom vluchtelingen, omdat het op basis van de berichtgeving in de media leek alsof er aan verschillende kanten van het politieke spectrum sprake was van inzet die niet altijd strookte met het overheidsbeleid. Toch vonden we ook veel voorbeelden van eensgezindheid, die we hier als eerste bespreken. We gaan specifiek in op samenwerking op het lokale niveau. Wat de kritische blik betreft, gaan we in op oorzaken voor kritiek en op manieren waarop met die kritiek wordt omgegaan. Ten slotte proberen we de relatie tussen overheid en civil society in meer algemene zin te duiden, en vragen we aandacht voor onderzoek naar de beleidskritische rol van de civil society.

We beginnen met de eensgezindheid tussen overheid en civil society. Ten eerste kunnen we de samenwerking die in de loop der jaren is ontstaan tussen VluchtelingenWerk en het COA beschouwen als een voorbeeld van ‘hybridisering’ of ‘partnerschap’ tussen overheid en civil society (Brandsen en Pape 2015; Brandsen en Pestoff 2006; Dekker 2004; Habraken et al. 2013). VluchtelingenWerk heeft zoals gezegd in hoofdstuk 2 een formele rol in de begeleiding tijdens de asielprocedure, bij werk en integratie en bij gezinshereniging. De organisatie is lokaal vaak gevestigd in panden die door het COA worden beheerd. Ten tweede is de samenwerking tussen de gemeente Utrecht, de burgerinitiatieven die we bestudeerden en organisaties zoals VluchtelingenWerk en het COA te beschouwen als een vorm van netwerkbestuur (Hall et al. 2009; Sheaff et al. 2014). De coördinerende en faciliterende rol van de gemeente wordt breed gewaardeerd.

Gemeenten en civil society bleken elkaar regelmatig te vinden in hun kritiek op het landelijk beleid. Dit is het opvallendst in het dossier over uitgeprocedeerde asielzoekers (zie ook Kos et al. 2015). Gemeenten werden vaak geconfronteerd met mensen die op straat terechtkwamen, omdat ze niet effectief konden worden uitgezet. Sinds 2005 stelt het Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid (LOGO), een samenwerkingsverband van gemeenten dat zaken over dakloze asielzoekers bespreekt met de rijksoverheid bespreekt af en toe kanttekeningen bij het opvang- en terugkeerbeleid. Ze werken samen met landelijke organisaties zoals INLIA, die zich al sinds de jaren tachtig inzetten voor deze asielzoekers op straat. In Utrecht zagen we dat lokale ngo’s zoals Villa Vrede en het Ubuntuhuis samenwerken met de gemeente in hun steun aan uitgeprocedeerde asielzoekers. In dit opzicht kan de keuze voor Utrecht voor een vertekend beeld zorgen: in andere gemeenten is er mogelijk minder sprake van samenwerking. Het gegeven dat Utrecht regelmatig uitgesproken kritisch op het beleid van de landelijke overheid was, zorgde voor bijzondere omstandigheden. Het is niet zozeer dat lokale organisaties onvoldoende kritisch waren op de gemeente, maar eerder dat de gemeente bovengemiddeld kritisch was op de landelijke overheid. We zagen dat de gemeente wel degelijk werd bekritiseerd voor de manier waarop nieuwe asielzoekerscentra werden geïntroduceerd. De verhouding tussen de lokale civil society, de gemeente en de landelijke overheid is belangwekkend met het oog op de toekomst van de civil society. Nu de rol van gemeenten steeds sterker wordt door regelmatige beleidsdecentralisaties (zie bv. De Klerk et al. 2010; Pommer en Boelhouwer 2016) ligt het voor de hand dat dit invloed zal hebben op het functioneren van het middenveld. Als de positie van ‘het lokale’ beleidsmatig wordt versterkt, is het denkbaar dat ook binnen de civil society de zwaartekracht verder in die richting opschuift.

Er zijn meerdere redenen voor maatschappelijke organisaties om kritiek te uiten op de overheid. Ten eerste kan kritiek te maken hebben met de doelgroep waarop men zich richt: uitgeprocedeerde asielzoekers liggen politiek vrij gevoelig. Die kritiek kan ook impliciet blijven, bijvoorbeeld door ondersteuning te bieden die niet geheel strookt met wetgeving. Bepaalde vormen van ondersteuning aan uitgeprocedeerde asielzoekers vallen wat betreft regelgeving in een schemergebied. In de historische schets lieten we zien dat er de afgelopen jaren veel conflicten zijn geweest tussen overheid en civil society over de rechten van

mensen zonder papieren. Ten tweede, in meer algemene zin, zijn (voorgenomen) beleid en maatregelen van de overheid regelmatig aanleiding voor kritiek. Ten derde kan de spanning tussen de dienstverlenende en actievoerende activiteiten van een organisatie aanleiding zijn voor kritiek over en weer.

Er wordt op verschillende manieren met conflicten omgegaan. Als het gaat om kritiek op beleid en maatregelen van de overheid, dan gaan er soms jarenlange campagnes van netwerken van maatschappelijke organisaties overheen om tot een oplossing te komen die voor alle partijen acceptabel is (zie hoofdstuk 2). Soms komt het aan op toetsing aan wetten en regelgeving of aan internationale mensenrechtenverdragen, zoals in het geval van de verplichting om uitgeprocedeerde asielzoekers ‘bed, bad en brood’ te bieden. Ook in het totstandkomingsproces van VluchtelingenWerk ging er geruime tijd en het nodige protest overheen om tot een verhouding met de overheid te komen die aansloot op de waarden van de organisatie. Vaak kan het ook zonder protest en is er in overleg een oplossing te vinden. Betrokkenen vinden wel dat de overheid daarin soms een andere opstelling zou kunnen kiezen. De introductie van nieuwe opvanglocaties is daarvan een voorbeeld. Inspraak leek in Overvecht meer op ‘informereren’, ook volgens mensen van de gemeente. Hoe kunnen we de relatie tussen overheid en civil society in meer algemene zin duiden? Kritiek over en weer wil nog niet zeggen dat er sprake is van ‘gescheiden werelden’ van overheid en civil society. Er zijn maar weinig organisaties die van mening zijn dat ze volledig buiten het politieke bestel staan. Dat gaat hooguit op voor anarchistische groeperingen als het No Border Network, die in hoofdstuk 4 aan het woord kwam. De meeste organisaties erkennen dat ze met de overheid tot dezelfde politieke associatie behoren, waarin deliberatie plaatsvindt. Dit heet ook wel een ‘agonistische relatie’ (Verhoeven 2009), waarin van tijd tot tijd sprake kan zijn van een wij-zijtegenstelling tussen overheid en civil society, maar zonder een gevoel van vijandschap. Volgens een van onze respondenten zou de politiek die kritische rol maatschappelijke organisaties moeten omarmen: ‘Die politiek heeft recht op een *kritisch tegenover*’.

Ten slotte vragen we aandacht voor onderzoek naar de beleidskritische rol van maatschappelijke organisaties. We begonnen dit rapport met de constatering dat het debat over de participatiesamenleving en doe-democratie zich vaak concentreert op participatievormen die in de lijn van het overheidsbeleid liggen. Dit discours heeft op subtiële wijze voor een wat ‘braver’ beeld van de civil society gezorgd (zie ook Verhoeven en Ham 2010). Socioloog Imrat Verhoeven raadde aan om ook oog te hebben voor ‘burgers die niet zo blijmoedig aan hun buurt sleutelen, maar die wel kritisch het lokale beleid volgen en de overheid scherp houden’ (Verhoeven 2013).

Noot

- 1 De Van Dale verkoos ‘participatiesamenleving’ als woord van het jaar 2013, en omschreef het als: ‘samenleving waarin de burger voor zijn welzijn niet of niet alleen afhankelijk is van de overheid, maar gestimuleerd wordt daar zelf verantwoordelijkheid voor te nemen’. Het begrip doe-democratie verwijst naar het idee dat je een ‘democratie maakt door te doen’, in plaats van door debatten in het parlement te houden.

1 Pluraliteit en kritische blik

De civil society herbergt van oudsher een diverse en veelzijdige verzameling mensen en groepen, en houdt traditioneel een kritische kijk op de politiek en het beleid (Edwards 2009). Met de term *civil society* doelen we op het maatschappelijke domein waarin vrijwillige associaties dominant zijn (Dekker 2002). Dat zijn doorgaans associaties die relatief losstaan van de staat, de markt en de privésfeer (Dekker 1994). Voorbeelden hiervan zijn burgerinitiatieven, buurtnetwerken en non-gouvernementele organisaties (ngo's). Over het pluralisme en de kritische blik van de civil society wordt al eeuwenlang geschreven (bv. Cohen en Arato 1994; Edwards et al. 2001).

In veel recente studies naar inspanningen van burgerverbanden, initiatieven en maatschappelijke organisaties in Nederland is er discussie over de vraag of die pluraliteit en die kritische rol vandaag de dag nog steeds kenmerkend zijn. Wat de pluraliteit betreft, wordt het vermeende elitaire karakter van veel burgerverbanden ter discussie gesteld. De nos en Movisie onderzochten in 2017 bijvoorbeeld de stand van zaken van 'vier jaar participatiesamenleving'. De nos kopte: 'De participatiesamenleving is vooral iets voor hogeropgeleiden' (nos 2017a). Movisie waarschuwde in haar rapport voor een tweedeling:

[...] van enerzijds een elite van hogeropgeleide, autochtone burgers die de weg kent en het goed weet te regelen voor zichzelf. En anderzijds een klasse van lageropgeleiden, migranten, mensen met een licht verstandelijke beperking en sommige ouderen, die het niet voor elkaar weet te krijgen. (Movisie 2017)

Meteen ontstond een stevige discussie. Het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve Bewoners liet van zich horen met de stelling: 'Participatiesamenleving is niet elitair' (Koopman 2017). Toch kan men niet helemaal om de kritiek heen:

Toegegeven: bewonersinitiatieven die zich bezighouden met publieke taken en veel in contact staan met de overheid hebben vaak flink wat bestuurlijke kracht in huis en de nodige strategische en bureaucratische vaardigheden. Dat zijn die hoogopgeleide mensen. Maar in hun kielzog, of vaak ook voor de troepen uit, is er een bonte verzameling aan mensen die vanuit hun innerlijke motivatie voor hun omgeving zorgt. (ibidem)

Helemaal nieuw is deze discussie niet. Al minstens een decennium lang wijzen onderzoeken naar burgerinitiatieven (bv. Van den Berg en De Goede 2012; Hurenkamp et al. 2006; Mensink et al. 2013) en politieke participatie (Van Houwelingen et al. 2014) op de oververtegenwoordiging van hogeropgeleide witte mannen onder de initiatiefnemers. Andere studies laten zien dat er ook wel voorbeelden zijn van meer diverse vormen van inzet (bv. Kullberg et al. 2015; Van de Wijdeven 2012). De samenstelling hangt waarschijnlijk samen met het type initiatief en de rol van de betrokkenen. De discussie is nog niet beslecht.

Ook bij de kritische rol van maatschappelijke organisaties zijn vraagtekens gezet. Verhoeven en Ham (2010) vatten het burgerschapsbeleid van de vroege eenentwintigste

eeuw samen onder de noemer ‘brave burgers gezocht’. Mensen moesten meer vrijwilligerswerk gaan doen, mantelzorg leveren en zich inzetten voor de buurt. Dat is allemaal in lijn met de beleidsagenda van de overheid, weergegeven in bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning uit 2007 (TK 2004/2005) en het Grotestedenbeleid uit dezelfde periode (TK 2005/2006). Dit soort wetten en beleidsagenda’s gaven expliciet een rol aan burgerinitiatieven in respectievelijk de ondersteuning van mensen met een beperking en in de verbetering van achterstandswijken. In het debat over de ontwikkeling van een verzorgingsstaat naar een zogenoemde ‘participatiesamenleving’ (TK 2013/2014) en ‘doe-democratie’ (BZK 2013) werd de oproep om als burgers met initiatieven te komen nog breder uitgedragen.

Met zulk actief stimuleringsbeleid, vaak gekoppeld aan subsidiepotjes, is het niet vreemd dat er veel initiatieven ontstaan die inspelen op beleidsvoornemens van de overheid. Dat wil niet zeggen dat mensen puur opportunistisch te werk gaan; zulke initiatieven komen vaak vooral voort uit intrinsieke motivatie. Wel is er door stimuleringsbeleid een breed discours ontstaan waarin burgerinitiatieven en overheidsbeleid in elkaars verlengde lagen. Socioloog Imrat Verhoeven merkte op het online discussieplatform Sociale Vraagstukken in dit verband op:

Er zijn ook burgers die niet zo blijmoedig aan hun buurt sleutelen, maar die wel kritisch het lokale beleid volgen en de overheid scherp houden. Hoe lastig de overheid hen misschien ook vindt, zij leveren ook een bijdrage aan de democratie die we moeten koesteren. [...] Bovendien doet de overheid er goed aan om een brede opvatting over democratie te hantieren, om te voorkomen dat participatie alleen slaat op vormen van betrokkenheid die de overheid goed uitkomen. (Verhoeven 2013)

In zijn proefschrift *Burgers tegen beleid* gaf Verhoeven (2009) inzicht in groepen die zich kritisch uitlaten over gemeentelijke herindeling. Ook hier zien we dus dat er niet alleen maar ‘beleidsbevestigende’ inspanningen van maatschappelijke organisaties en vrijwillige associaties bestaan. Het signaal van al te grote eensgezindheid tussen overheid en civil society is wel iets om serieus te nemen, net als de vraag naar het vermeende elitaire karakter van de civil society.

In deze publicatie proberen we meer licht op deze kwesties te schijnen. We doen dit aan de hand van het thema vluchtelingen, waarbij beslist niet alleen elites betrokken waren en waarbij bepaalde groepen op gespannen voet met overheidsbeleid stonden.

1.1 Vluchtelingen als casus

Toen het aantal nieuwe asielaanvragen in 2015 ineens snel steeg, lieten allerlei burgerverbanden van zich horen. Naast de organisaties die zich al decennialang voor vluchtelingen inzetten, ontstonden er veel nieuwe particuliere initiatieven. Die waren er niet alleen om nieuwkomers met raad en daad te ondersteunen. Er waren ook groepen die zich uitspraken tégen nieuwe opvanglocaties in hun directe omgeving, en vóór het beperken van het aantal op te vangen vluchtelingen. Gedurende het jaar 2015 begonnen die zich sterker

te organiseren, ook op landelijk niveau. Tot dan toe traden ze vooral lokaal en ad hoc op. Rondom het thema vluchtelingen leek de pluraliteit die we vaak aan het domein van vrijwillige associaties toekennen dus duidelijk herkenbaar.

Ten eerste zijn we in dit onderzoek benieuwd of we die pluraliteit moeten duiden in het licht van de discussie in de media in 2015 en 2016: het leek regelmatig alsof er alleen enerzijds ‘eigen-volk-eerst-schreeuwers’ en anderzijds ‘vluchtelingenknuffelaars’ waren. Mensen met verschillende opvattingen leken in gescheiden werelden te leven; een waarneming waarover bredere zorgen zijn (zie § 1.4.1 voor meer uitleg). Als mensen elkaar vonden – of het nu de tienduizenden waren die zich samen inspannen voor vluchtelingen, of de groepen die zich verzetten tegen nieuwe asielzoekerscentra (azc’s) – dan was het ogenschijnlijk alleen aan één kant van de scheidslijn. Natuurlijk is voorzichtigheid geboden als men wil onderzoeken of verdeeldheid die lijkt te bestaan daadwerkelijk te herkennen is in de manier waarop mensen zich organiseren. De valkuil is dan dat men de groepen die men vindt simpelweg indeelt op basis van een vooropgesteld denkkader.

Ten tweede zijn aan verschillende kanten van het politieke spectrum vormen van inzet te zien waarin de kritische blik op de overheid duidelijk herkenbaar is. Verschillende organisaties maken zich bijvoorbeeld hard voor de rechten van uitgeprocedeerde asielzoekers en botsen daarbij nogal eens met gemeenten en de landelijke overheid. Ook het verzet tegen nieuw geplande azc’s richt zich vaak tegen de lokale overheid en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).

Toch is er niet alleen pluraliteit binnen de samenleving en niet alleen oppositie tussen overheid en civil society. Er zijn ook nieuwe overbruggende verbanden, die voor sommigen onverwacht kwamen. Voor dit onderzoek spraken we bijvoorbeeld mensen die blij verrast waren dat pvv-stemmers en moslims elkaar vonden in hun onvrede over een azc in de wijk (anderen waren ongetwijfeld minder opgewekt over dit soort allianties). Elders werkten moskeeën, kerken en niet-confessionele organisaties zij aan zij om te zorgen dat vluchtelingen te eten hadden en dat er enige afleiding voor hen was. Ook mensen die kritisch tegenover de komst van vluchtelingen stonden, meldden zich soms als vrijwilliger aan. En de civil society en de gemeenten vonden elkaar vaak in de organisatie van de steun aan vluchtelingen. Kortom, het is de vraag *in hoeverre* er sprake is van verdeeldheid en oppositie, en hoe daarmee wordt omgegaan.

1.2 Onderzoeksvragen

In dit rapport staan twee onderzoeksvragen centraal, die uiteenvallen in een aantal deelvragen. De eerste vraag is beschrijvend van aard en heeft vooral als doel een beeld te geven van de vluchtelingencasus. Zo beschrijven we hoe de civil society eruit ziet rond het thema vluchtelingen. In het verleden wanneer er grotere groepen vluchtelingen naar Nederland kwamen (bv. tijdens de burgeroorlog op de Balkan in de jaren negentig), waren er ook maatschappelijke organisaties zeer actief. Er zijn geen onderzoeken die de situatie van destijds uitgebreid in kaart brengen. Dit onderzoek beoogt een beeld te schetsen van de huidige civil society rondom vluchtelingen, met een breed spectrum van inspanningen.

Voor een belangrijk deel betreft dat de situatie van de afgelopen jaren, maar we schetsen ook een historisch kader en brengen de civil society in kaart. Deze onderzoeksvraag vormt daarmee de eerste bijdrage van dit rapport. De tweede onderzoeksvraag richt zich op de al eerder genoemde spanningsvelden die te maken hebben met pluraliteit en een kritische blik op de overheid.

- 1 Hoe ziet de civil society eruit rondom het thema vluchtelingen?
 - a Hoe heeft de civil society zich rondom het thema vluchtelingen ontwikkeld?
 - b Waarom zetten mensen zich in?
 - c Hoe organiseerden groepen in de civil society zich?
 - d Wat bereikten maatschappelijke organisaties met hun inspanningen?

- 2 Hoe gaat de civil society om met:
 - a Pluraliteit van opvattingen tussen maatschappelijke organisaties?
 - b De kritische blik van maatschappelijke organisaties op de overheid?

In de volgende paragrafen gaan we in op de centrale concepten die verband houden met deze vragen. In paragraaf 1.3 lichten we de termen ‘vluchteling’ en ‘civil society’ toe. Paragraaf 1.4 gaat in op de pluraliteit binnen de civil society, waarbij begrippen als polarisatie, ambivalentie, scheidslijnen en de ‘civility’ van de civil society centraal staan. In paragraaf 1.5 gaan we aan de hand van begrippen als hybriditeit, netwerkbestuur en agonisme in op de relatie tussen civil society en overheid.

1.3 Kernbegrippen

1.3.1 Vluchtelingen, asielzoekers en uitgeprocedeerde asielzoekers

In deze publicatie gaat het over mensen die door Nederland erkend zijn als vluchtelingen (statushouders), asielzoekers en uitgeprocedeerde asielzoekers. Om deze hele mondvul niet constant te hoeven herhalen, duiden we hen in onderzoeksvraag 1 allemaal aan met de term *vluchtelingen*. Formeel is dat onjuist: vluchtelingen zijn alleen diegenen die deze status hebben gekregen van een nationale overheid. Het is dus belangrijk om duidelijk te hebben welk onderscheid formele instanties maken. De term *vluchteling* is gedefinieerd in het VN Vluchtelingenverdrag uit 1951 en geeft landen criteria om te bepalen wie er als vluchteling zouden moeten worden aangemerkt:

Elke persoon [...] die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en ten gevolge van bovenbedoelde gebeurtenissen verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren. (Trb. 1951)

Asielzoekers zijn mensen die een asielaanvraag hebben ingediend, met als doel om door een land als vluchteling te worden erkend. Als een asielaanvraag wordt afgewezen, is er beroep mogelijk. Als alle beroepsmogelijkheden zijn uitgeput, wordt de persoon aangemerkt als ‘uitgeprocedeerd’. Het is de bedoeling dat hij of zij Nederland dan verlaat. Zo niet, dan verblijft hij of zij illegaal in het land. Vaak worden deze mensen als *illegalen* aangeduid, of ook wel als *ongedocumenteerden*. De slogan ‘geen mens is illegaal’, veel gebruikt door organisaties die deze groep steunen, is bedoeld om aan te geven dat illegaal verblijf de persoon als zodanig nog niet ‘illegaal’ maakt. Ieder mens heeft immers rechten, met of zonder papieren.

Ook de term *vluchteling* kent voor- en tegenstanders. De filosofe Hannah Arendt, die zelf nazi-Duitsland ontvluchtte, begon een befaamd essay met de zinnen: ‘In the first place, we don’t like to be called refugees. We ourselves call each other *newcomers* or *immigrants*’. (Arendt 1943: 110). Anderen denken anders over het gebruik van deze term. De koepel van zelforganisaties van vluchtelingen in Nederland heet bijvoorbeeld Vluchtelingen Organisaties Nederland (von). Deels laat dit de sturende invloed van het beleid zien: omdat het stempel ‘vluchteling’ mensen een status kan geven, is het velen veel waard dit stempel te bemachtigen. Deels geldt echter ook dat bepaalde vluchtelingen zich graag onderscheiden van bijvoorbeeld arbeidsmigranten of huwelijksmigranten.

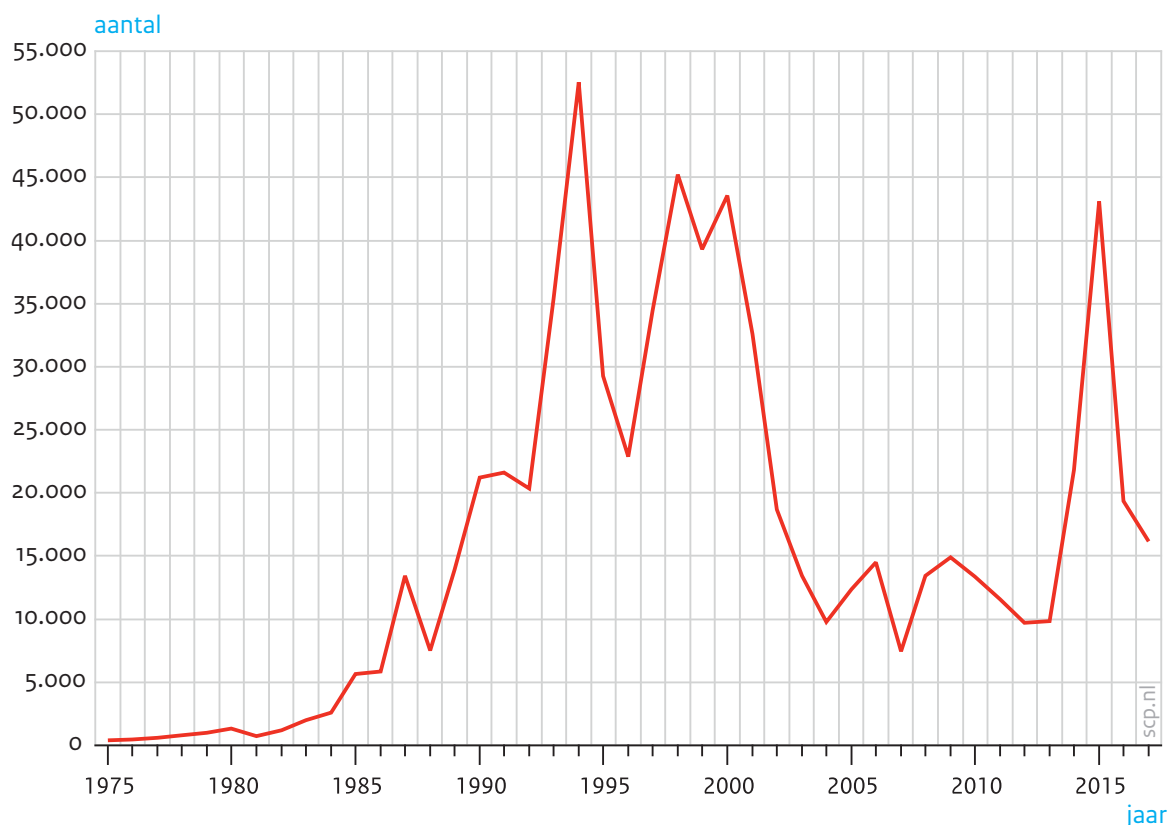
De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (United Nations High Commissioner for Refugees; UNHCR) biedt sinds de oprichting ervan in 1950 behalve aan vluchtelingen en asielzoekers ook steun aan ontheemden en staatlozen. *Uitgeprocedeerde asielzoekers* krijgen alleen steun bij hun repatriëring. *Ontheemden* zijn mensen die in eigen land op de vlucht zijn, voor geweld, vervolging of natuurrampen. *Staatlozen* zijn diegenen die geen officiële nationaliteit hebben, en dus geen paspoort of door een natiestaat erkende rechten.

Kader 1.1 Vluchtelingen in Nederland en in de wereld

Om de ontwikkeling van de civil society te volgen en duiden, is het nuttig om enig inzicht te hebben in het verloop van de komst van vluchtelingen naar Nederland. Figuur 1.1 geeft het aantal asielaanvragen weer dat de afgelopen veertig jaar is ingediend, inclusief het aantal nareizigers.

Figuur 1.1

Eerste asielerzoeken per persoon, vanaf 1975, 2017 (in absolute aantallen)



Bron: cbs StatLine

In 1994 tekende zich een piek in het aantal asielaanvragen af. Dat had te maken met de burgeroorlog in het voormalige Joegoslavië en de aanscherping van het asielbeleid in Duitsland (VluchtelingenWerk Nederland 2017). Ook wereldwijd waren er dat jaar veel vluchtelingen: 16,4 miljoen, ook als gevolg van de burgeroorlog in Rwanda (United Nations 1994). Na een korte daling nam het aantal aanvragen eind jaren negentig weer toe door onrust in Afghanistan, Irak en de oorlog in Kosovo. Vanaf de eeuwwisseling bleef het aantal een tijd relatief laag, vooral door het strengere toelatingsbeleid dat de Vreemdelingenwet van 2000 met zich meebracht. Ook ander beleid werd in die tijd strenger: de Koppelingswet van 1998 hield bijvoorbeeld in dat mensen zonder papieren werden uitgesloten van een behoorlijk aantal publieke voorzieningen. Daarover in hoofdstuk 2 meer.

In 2015 waren er 65,3 miljoen mensen ontheemd in de wereld; dat waren er 5,8 miljoen meer dan in het jaar ervoor (UNHCR 2016). Zo veel waren het er nog nooit eerder. Als al die mensen in één land zouden wonen, zo rekent de UNHCR ons voor, dan was dat qua inwoneraantal het eenentwintigste land ter wereld. Of om dit wat ongrijpbare getal op een nog andere manier te begrijpen: 24 mensen per minuut raakten ontheemd.

Van hen waren er 21,3 miljoen vluchtelingen: mensen die gedwongen de grens van hun thuisland waren overgestoken en door een ander land als vluchteling waren erkend. Onder deze vluchtelingen waren 5,2 miljoen Palestijnen, die niet onder het mandaat van de UNHCR vallen. Bijna twee keer zoveel mensen (40,8 miljoen) waren ontheemd in eigen land, en 3,2 miljoen waren in afwachting van hun asielaanvraag (dat is net iets minder dan het inwoneraantal van de provincie Zuid-Holland).

Van die vluchtelingen onder UNHCR-mandaat waren er eind 2015 4,4 miljoen in Europa; dat waren er 1,3 miljoen meer dan het jaar daarvoor. Van de vluchtelingen in Europa waren er 2,5 miljoen in Turkije. De Europese Unie ontving 1,2 miljoen nieuwe asielzoekers, van wie 58.880 mensen naar Nederland kwamen.

1.3.2 De civil society

In het kader van onderzoeksvraag 1 bespreken we in deze subparagraaf de term *civil society*. Een veelgebruikte definitie is ‘de maatschappelijke verbanden die niet tot de staat behoren en waarvan de kern ook niet in de individuele levenssfeer of de formele economie ligt’ (Dekker 1994: 11). Er bestaan verschillende onderzoeksscholen die zich op de civil society richten. Sommige kijken naar de civil society als een maatschappelijk domein of ‘sfeer’, en anderen leggen de nadruk op de organisaties en groepen die daarin opereren. Als er over organisaties wordt gesproken, dan is de vraag altijd: welke horen erbij, en welke niet (zie kader 1.2)? Dekker (2002: 15) stelt voor, onder meer vanwege dit soort ingewikkelde afbakeningskwesaties, om te spreken van ‘het domein waarin vrijwillige associaties dominant zijn’.

Anderen leggen de nadruk op concrete ‘civiele acties’ of activiteiten (zie bv. Lichterman en Eliasoph 2014). Het betreft dan activiteiten die in hun hoofddoel niet-commercieel zijn, en die niet binnen de (traditionele) politieke en ambtelijke structuur vallen. Definities zijn rekbaar en worden in de praktijk soms anders gebruikt. Zo valt mantelzorg, een activiteit, in principe buiten de civil society, omdat het om verwantschapsrelaties gaat, die binnen de individuele levenssfeer vallen (Metz 2008). In de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt mantelzorg wél tot de civil society gerekend. De activiteiten van maatschappelijke organisaties zorgen voor maatschappelijke verbanden, maken mogelijk dat er een publieke sfeer bestaat waarin onderwerpen van publiek belang aan de orde kunnen worden gesteld en zorgen voor onderlinge ondersteuning of dienstverlening in georganiseerd verband (Edwards 2009; Handy 1988). Hoewel we het in dit rapport vaak over specifieke acties hebben, hebben we in onze interviews ook gepoogd om de rol van specifieke organisaties te begrijpen.

Kader 1.2 Organisaties in de civil society

Een terugkerende basisvraag is welke organisaties tot de civil society zouden moeten worden gerekend. Vallen vakbonden, politieke partijen en kerken er bijvoorbeeld onder, of ook de maffia en Al Qaida, die beide immers ook verbanden van burgers zijn (Edwards 2009)? In artikelen over civil society en vluchtelingen komen allerlei soorten organisaties en verbanden langs: burgerinitiatieven (Trubeta 2015), ngo's (Trudeau 2008; Kalir en Wissink 2016), religieuze instellingen (Madokoro 2012; Bramadat 2014; Hein en Niazi 2016; Koertner 2016), lokale organisaties (Trudeau 2012; Trubeta 2015; Nah 2016) en *community organizations* (Trudeau 2012; Hashimshony-Yaffe en Mesghenna 2015), oppositionele groepen (Hashimshony-Yaffe en Mesghenna 2015), zelforganisaties van vluchtelingen (vaak weinig aandacht in het publieke discours, in tegenstelling tot ngo's uit het land van opvang) (Langthaler en Trauner 2009) en diaspora-organisaties die (ook) worden beschreven als onderdeel van de civil society in het land van oorsprong (Redeker Hepner 2008). Een aantal organisatievormen die in dit onderzoek aan bod komen, worden hierna verder uitgelicht.

Non-gouvernementele organisaties (ngo's) zijn niet-winstgerichte organisaties die onafhankelijk van statelijke en internationale organisaties opereren. In principe zijn dit organisaties met een rechtsvorm. In de vluchtelingensector zijn VluchtelingenWerk Nederland, Stichting Vluchteling en het Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (Los) voorbeelden van ngo's.

Burgerinitiatieven zijn doorgaans (nog) minder geformaliseerd en zijn vaak aan te duiden als *informele groepen* (Van den Berg et al. 2011) of als *collectieve actie* (Olson 1974). Vanwege hun grote diversiteit zijn ze moeilijk strak te definiëren. Vaak zijn dit informele acties die mensen op eigen initiatief starten, in plaats van vanuit hun rol binnen de staat of de markt (zie bv. Hazeu et al. 2005; Hurenkamp et al. 2006; Bakker et al. 2012). Ze opereren overwegend op basis van vrijwilligheid en eigen regie. Het komt regelmatig voor dat deze initiatieven zich ontwikkelen tot professionele organisaties die verbindingen aangaan met overheid of marktpartijen. Er wordt ook wel gesproken van buurt-, bewoners- of particuliere initiatieven. In de ontwikkelingssector slaat de term Particulier Initiatief (met hoofdletters) op de (vaak verzuilde) organisaties die een publieke taak uitvoerden (Van den Berg en De Goede 2012). Particuliere initiatieven (met kleine letters) waren de kleinschalige initiatieven van particulieren. In hoofdstuk 4 komen voorbeelden van dit soort initiatieven voor vluchtelingen aan de orde.

Zelforganisaties, in het bereik van deze studie, zijn de verbanden die vluchtelingen zelf aangaan.

De Engelstalige literatuur spreekt ook wel van *refugee community organizations* (Zetter en Pearl 2000; Van Heelsum 2004; Jones 2010; Lacroix et al. 2015). In Nederland vormt Vluchtelingen Organisatie Nederland (von) de koepel van dit soort zelforganisaties. De We Are Here-groep kwam de afgelopen jaren vaak in het nieuws als een voorbeeld van zelforganisatie van uitgeprocedeerde asielzoekers.

1.4 Pluraliteit

Deelvraag 2a gaat in op de omgang met pluraliteit van opvattingen tussen maatschappelijke organisaties binnen de civil society. Pluraliteit kan duiden op contact tussen elites en andere groepen, en op groepen met verschillende of tegengestelde opvattingen. In dat verband is het goed om hier in te gaan op het debat over maatschappelijke scheidslijnen van de afgelopen jaren. Ook daar ging het vaak over elites en opvattingen over thema's zoals migratie. Pluraliteit is in beginsel een groot goed voor een gezonde democratische

samenleving, maar het contact tussen groepen kan soms verstarren. In dat geval spreken we van scheidslijnen.

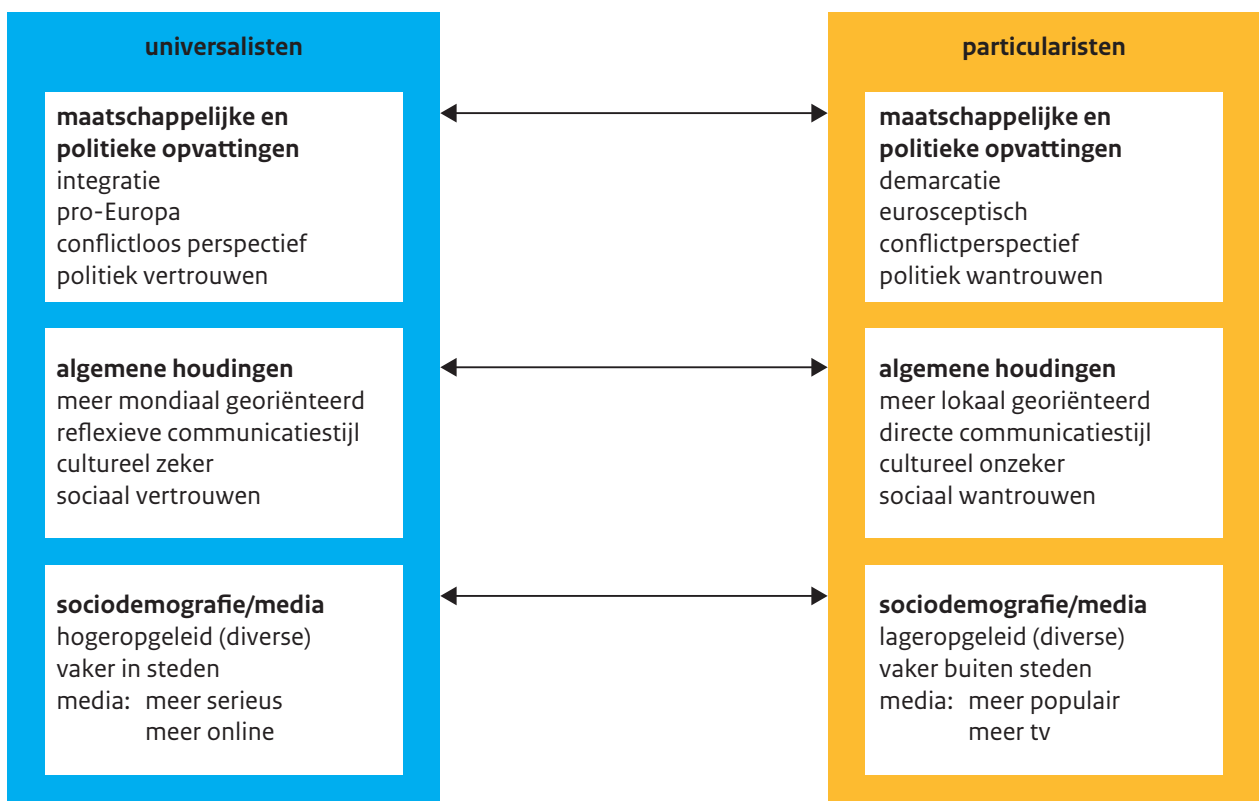
1.4.1 Scheidslijnen

In 2014 constateerden auteurs van het scp en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (wrr) dat maatschappelijke scheidslijnen weliswaar (nog) niet zo ver ontwikkeld waren dat we in ‘gescheiden werelden’ leven, maar dat er wel sprake is van ‘gescheiden belevingswerelden’ (Bovens et al. 2014). De auteurs herkennen twee ‘sociaal-culturele families’ in de samenleving, die ze ‘universalisten’ en ‘particularisten’ noemen (zie figuur 1.2). Universalisten zijn ‘mensen die redelijk positief staan tegenover open grenzen, andere culturen en het toelaten van immigranten’; particularisten hebben ‘een meer lokale, particularistische invulling [...] van rechtvaardigheid en staatsburgerschap’ (Bovens et al. 2014: 19). We introduceren deze indeling hier niet met het idee om in deze studie na te gaan in hoeverre onze respondenten erop in te delen zijn, maar meer als achtergrondgegeven.

De familie-aanduiding geeft aan dat er twee groepen bestaan ‘waarvan de leden veel kenmerken gemeen hebben, maar er geen enkel kenmerk is dat men bij elk groepslid aantreft’ (Bovens et al. 2014: 17). Het gaat er dus niet om dat ieder individu aan alle genoemde kenmerken voldoet, maar wel dat de groepen sterk op elkaar lijken.

Figuur 1.2

Twee sociaal-culturele families



Bron: Bovens et al. 2014

Tussen deze twee families in bestaan vele middengroepen. Ook al is er momenteel geen sprake van gescheiden werelden, het risico bestaat dat de verschillende belevingswerelden aanleiding geven om andersdenkenden te vermijden. Dit zou tot een *living apart together*-situatie kunnen leiden.

Opleidingsniveau is de duidelijkste variabele om tot deze 'familie-indeling' te komen. Er zijn dus twee scheidslijnen die samenvallen: een die is gebaseerd op persoonskenmerken zoals opleiding, en een die is gebaseerd op opvattingen. Onder andere door het werk van Robert Putnam (Putnam et al. 1993; Putnam 2000) ontstond in de jaren negentig veel aandacht rond dit thema. Putnam probeerde te laten zien dat mensen met verschillende achtergronden (bv. opleidingsniveau, etniciteit) elkaar niet meer tegenkomen, doordat het verenigingsleven is afgekald (Foley en Edwards 1996).

De WRR (Tiemeijer 2017) stelde de vraag: wat is er mis met maatschappelijke scheidslijnen? De WRR formuleerde meerdere antwoorden, waaronder het gevaar dat 'het land uit elkaar zou vallen', dat er meer wantrouwen en conflict zou ontstaan en dat mensen de wereld niet meer op dezelfde manier zien. Ook noemt de WRR het idee dat mensen onvoldoende vertegenwoordigd worden als problematisch punt. Dit is een wat andersoortig punt dan de eerdergenoemde; het gaat immers niet zozeer om het contact *tussen* groepen, maar om de mogelijkheden die groepen hebben om deel te nemen aan besluitvorming.

Ook voor Putnam (2000) zijn scheidslijnen problematisch, vooral als groepen aan weerszijden van die scheidslijn zich gaan organiseren om elkaar te bevechten. Dit brengt dit Putnam (net als de WRR) tot de conclusie dat scheidslijnen de stabiliteit van de samenleving kunnen ondermijnen en het land moeilijk bestuurbaar kunnen maken (zie bv. Foley en Edwards 1998). In het verleden zijn er – weliswaar zeer uitzonderlijke – situaties geweest waarin de spanning tussen groepen onbeheersbaar bleek, zoals in de aanloop naar de Eerste Wereldoorlog (Berman 1997).

Anderen (bv. Tiemeijer 2017) betogen dat scheidslijnen lang niet altijd problematisch hoeven te zijn. Het gegeven dat verschillende groepen weinig onderling contact hebben, hoeft op zich niet te leiden tot de risico's die de WRR schetst, zoals de WRR zelf ook stelt. In dit verband wordt vaak verwezen naar Nederland ten tijde van de verzuiling. Toen leefden groepen met verschillende wereldbeschouwingen naast elkaar, zonder dat er sprake was van veel onderling contact (Vrooman et al. 2014). Het feit dat alle groepen vertegenwoordigd waren, en allemaal hun kanalen hadden richting de politiek, zorgde voor een relatief stabiel systeem. Het vreedzaam naast elkaar bestaan van groepen met verschillende achtergronden en opvattingen wordt vaak genoemd als een kenmerk van een gezonde democratische samenleving, waarin ruimte is voor verschillende geluiden.

In het wetenschappelijk debat wordt soms gewezen op de tendens om steeds meer groepen onder de noemer van de civil society te scharen. In de achttiende eeuw betrof het alleen een witte, mannelijke elite, maar later ontstond ook aandacht voor organisaties van vrouwen, migranten, enzovoort. Dat wil niet zeggen dat er een 'einddoel' bestaat van een eenvormige civil society waarin alle denkbare groepen vertegenwoordigd zijn. Juist de spanning over de vraag wie er allemaal bij horen, maakt het debat over de civil society relevant. Jeffrey Alexander schrijft:

Failure to achieve a full or complete civil sphere should not be seen as an admission of utter failure. To the contrary, it is the contradictions generated by the tension between the ideal and the real that produce the potentially liberating dynamics of contemporary life. (Alexander 2006: 402)

Bovendien breidt de heterogeniteit van de vrijwillige associaties binnen het domein van de civil society zich uit naarmate er meer groepen onder vallen. Dit vergroot de kans op een veelvormig debat, evenals de kans op conflicten. In dat opzicht wordt ook wel gesproken van ‘cultureel pluralisme’ of van ‘diversiteit’ (Dahl 1978). Ook als groepen af en toe botsen, hoeft er nog geen sprake te zijn van desintegratie, wantrouwen, onrepresentatieve besluitvorming en fundamenteel incompatibele wereldbeelden.

1.4.2 Scheidslijnen en de civil society

Samenvattend: er zijn auteurs die scheidslijnen per definitie als problematisch zien, en anderen zijn meer terughoudend om pluralisme te problematiseren. Als er problematische scheidslijnen zijn, zoals hiervoor geschetst, dan wordt ook vaak naar de civil society gekeken als ‘oplossing’. Dat is vreemd, als we de civil society beschouwen als niet veel meer dan een ‘domein waarin vrijwillige associaties dominant zijn’. Daarom moeten we ten eerste kijken naar oplossingen die door groepen en organisaties die binnen dat domein vallen worden aangedragen, bijvoorbeeld groepen die podia creëren waarop conflicterende partijen die elkaar niet vaak ontmoeten met elkaar in contact kunnen treden. Volgens Putnam is dat alleen gegeven aan lokale groepen, waarin face-to-facecontact ontstaat tussen mensen aan weerszijden van een scheidslijn (Edwards et al. 2001). Anderen stellen dat landelijke organisaties ook een bijdrage kunnen leveren (Minkoff 2001).

Ten tweede kunnen we teruggrijpen naar de vraag: ‘Wie hoort erbij?’ Maatschappelijke organisaties zouden ruimte kunnen maken voor groepen die nu maar beperkt gehoord worden, door een debat over insluiting aan te zwengelen. De WRR vindt het belangrijk dat mensen ‘toegang hebben tot de civil society en democratisch zelfbestuur. Ze moeten dus voldoende toegang hebben tot publieke ruimten en fora, er moet vrijheid van associatie zijn, et cetera’ (Tiemeijer 2017: 39).

Met als uitgangspunt deelvraag 2a, over hoe men omgaat met pluraliteit binnen de civil society, gaan we op deze beide aspecten in, aan de hand van het thema vluchtelingen. Slaagt de civil society erin om podia te creëren voor contact tussen conflicterende groepen, en kunnen alle groepen überhaupt hun stem laten horen?

1.4.3 Civility

De verschillende belevingswerelden lopen in elk geval uiteen voor wat betreft communicatiestijl en beeldvorming. Een columnist in het *Utrechts Nieuwsblad* schreef naar aanleiding van protesten tegen asielopvang in januari 2016:

Van alle stedelijke accenten klinkt Utrechts het intimiderendst. Vooral als het voorvoegsel ‘kanker’ in de strijd wordt geworpen. Kankerbek. Kankerhomo. Kankermongool. Het zijn woorden die iedere GroenLinks-stemmende, Volkskrant-lezende nieuwsconsument vanaf

zijn yogamat doet verzuchten: ‘Tokkies!’ En daar hoef je – dat weten we allemaal – niet naar te luisteren. (Goossens 2016)

Als we de vraag stellen hoe gescheiden belevingswerelden doorwerken in de civil society – of het nu gaat om podia voor onderling contacten of om de vraag over in- en uitsluiting – dan is ook dit soort stijlverschil een belangrijk element om mee te wegen. Kunnen maatschappelijke organisaties en vrijwilligersgroepen onderling dit soort stijlverschillen overbruggen? Daar is niet zomaar een antwoord op te geven. In het debat over de civil society wordt namelijk op vergelijkbare manier gediscussieerd. Er wordt veel gesproken over wat de *civility* van de civil society precies behelst. De term is letterlijk een onderdeel van de definitie van de civil society.

Veel hangt af van hoe men de term definieert. Gevoelsmatig verwijst het woord *civility* naar beleefdheid, ingetogenheid en inzet voor het algemene belang. In dat opzicht lijkt het vooral een uitsluitend criterium te zijn: groepen of organisaties die zich onbeleefd en uitbundig uitlaten over zaken die vooral de belangen van de eigen groep raken, zouden als *uncivil* kunnen worden beschouwd (er wordt dan soms ook wel gesproken van een ‘uncivil society’ [Kopecky en Mudde 2005]).

Civility kan echter ook verwijzen naar de omgang met diversiteit en onenigheid, ongehoorzaamheid en verzet (Dekker 2009). Zo geredeneerd is het juist heel passend om ook de wat ‘minder beleefde’ groepen een plek te geven. Protesten tegen azc’s zijn de afgelopen jaren nogal eens met geweld gepaard gegaan, en demonstranten werden als ‘boze burgers’ getypeerd.¹ Natuurlijk is geweld wel iets anders dan onbeleefdheid. Ongeacht een eventueel normatief oordeel over de manier van protesteren, of de inhoud van de boodschap, willen we deze groepen niet a priori uitsluiten als onderdeel van de civil society. We zijn juist benieuwd naar manieren waarop betrokkenen zelf redeneren over het vluchtelingen-thema. Edwards (2009) zegt dat we verbanden die bewust aan de rechten van anderen torren, zouden kunnen uitsluiten om aan de civil society deel te nemen. Dit is een lastig criterium: zijn groepen die proberen te voorkomen dat een andere groep mag demonstreren daarmee uitgesloten? Vooral in hoofdstuk 5 gaan we in op de vraag hoe de civil society met dit soort spanningen omgaat.

1.4.4 Opvattingen over vluchtelingen: geen ja, geen nee

Pluraliteit heeft zoals gezegd ook te maken met opvattingen. Deels treffen we die in georganiseerd verband aan, zoals hiervoor besproken, maar deels betreft het ook individuele houdingen. We mogen niet zomaar aannemen dat de opvattingen van individuen zich een op een laten vertalen in een aantal maatschappelijke groepen. Bepaalde meningen zullen bijvoorbeeld eerder in de media of in de landelijke politiek te horen zijn dan in de communicatie van maatschappelijke organisaties of vrijwilligersgroepen. Toch kunnen we in een studie over civil society en vluchtelingen de individuele opvattingen niet negeren. In dit rapport proberen we ze op bepaalde punten ook expliciet met elkaar in verband te brengen.

Mensen hebben duidelijk uiteenlopende meningen over het thema vluchtelingen. Geuijen concludeert op basis van vergelijkend opinieonderzoek vanaf begin jaren negentig dat men 'naast de erkenning van de morele plicht van Nederlanders om vluchtelingen op te vangen, ook van mening is dat het aantal asielsezoekers beperkt moet worden' (2004: 64). Dat laatste gold in 1995 voor een vrij grote meerderheid van de bevolking. Ook nu nog zien mensen vaak wel een morele plicht om vluchtelingen op te vangen, en zijn ze tegelijkertijd van mening dat er minder vluchtelingen zouden moeten komen (Den Ridder et al. 2016). Lageropgeleiden zijn veel vaker kritischer over vluchtelingenopvang dan hogeropgeleiden. Nederlanders vonden aan het eind van 2015 in geen jaren een maatschappelijke ontwikkeling zo problematisch als 'immigratie en integratie' (Den Ridder et al. 2016). Dit hing samen met de komst van een relatief groot aantal vluchtelingen. Sinds 2008 kunnen Nederlanders in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het SCP aangeven over welk onderwerp ze boos, negatief of beschaamd zijn. Tussen de zomer van 2011 en de zomer van 2014 was 'immigratie en integratie' het onderwerp waarover men zich het minst zorgen maakte. De thema's 'samenleven', 'gezondheids- en ouderenzorg', 'economie en inkomen' en 'politiek en bestuur' wogen zwaarder. Vanaf de zomer van 2014 kwam het onderwerp 'immigratie en integratie' op.

Ondanks zorgen over de komst van vluchtelingen gaat het de meeste mensen te ver om simpelweg de grenzen te sluiten. In het voorjaar van 2016 was slechts een kwart daar voorstander van, zo bleek uit opinieonderzoek uit die periode (Den Ridder et al. 2016).

Dat onderzoek liet zien dat mensen in die tijd vooral worstelden met hun ideeën. De opvallendste mensen waren niet zozeer diegenen die in volle overtuiging 'ja' of 'nee' zeiden voor wat betreft de komst van vluchtelingen, maar vooral de mensen die 'ja, maar...' en 'nee, maar...' zeiden. Dit bleek uit antwoorden op de vraag of Nederland de morele plicht heeft om vluchtelingen op te vangen. Van de 15% die dat niet als een morele plicht zag, vond een aantal dat het wél onze plicht is om bij te dragen aan een oplossing voor de problemen waarvoor mensen op de vlucht raken ('nee, maar...'). Ook waren er mensen die zeiden dat we geen morele plicht hebben om vluchtelingen te helpen, maar dat het toch goed is om dat te doen. Van de mensen die wel een morele plicht zagen, waren er vrij veel die opvang wilden beperken tot politieke vluchtelingen en mensen op de vlucht voor oorlog ('ja, maar...'). Ook was een aantal mensen voor tijdelijke opvang: vluchtelingen zouden na verloop van tijd weer terug moeten. Bovendien spraken mensen over een gedeelde morele plicht: andere landen zouden ook hun steentje moeten bijdragen.

Uit hetzelfde onderzoek bleek ook dat de groep die zich verwant voelt met mensen die zich vooral zorgen maken over de negatieve effecten van de komst van vluchtelingen voor Nederland (35%) ongeveer even groot is als de groep die zich verwant voelt met mensen die zich zorgen maken over de afwijzende houding in Nederland tegenover vluchtelingen (32%). Ook mensen die opvang willen beperken tot oorlogsvluchtelingen maken zich soms zorgen over de harde toon van het publieke debat.

Kortom: er is eerder sprake van *ambivalentie* of van *verdeeldheid* dan van *polarisatie* (Mensink en Miltenburg 2018). Polarisatie is op te vatten als 'een situatie waarin twee uitersten tegenover elkaar staan, zonder dat er een grote middengroep is' (Den Ridder et al. 2016: 52).

Bij verdeeldheid ‘verspreiden mensen en meningen zich over verschillende posities in het debat’ (Den Ridder et al. 2016: 52). Dit is relevant met het oog op deelvraag 2a van het onderhavige onderzoek, over pluraliteit. Een civil society waarin groepen met uiteenlopende opvattingen zijn vertegenwoordigd, opereert anders tegen de achtergrond van een gepolariseerde publieke opinie dan van een verdeelde. Hoe dit er in de praktijk uitziet, zal duidelijk worden uit dit onderzoek. We bekijken of er een veelheid aan groepen bestaat die allerlei mogelijke standpunten vertolken, en hoe er wordt omgegaan met eventuele ambivalentie.

1.5 Kritische blik op de overheid

In deelvraag 2b gaan we in op de kritische blik van maatschappelijke organisaties op de overheid. Die zou, zoals gezegd, af en toe in het gedrang komen. Om dat in context te kunnen plaatsen, bespreken we onderzoeken die zowel wijzen op vormen van vervlechting van overheid en civil society als op oppositie. Het maakt een groot verschil of we naar de dienstverlenende rol van maatschappelijke organisaties kijken, of naar pleitbezorging en activisme.

1.5.1 Dienstverlening en pleitbezorging

Maatschappelijke organisaties dragen bij aan zowel ondersteuning als aan een actieve publieke sfeer. Deze taken brengen met zich mee dat er sprake is van zowel dienstverlening als van pleitbezorging. Dienstverlening vindt regelmatig – maar lang niet altijd – plaats in opdracht van een overheid en gaat vaak gepaard met subsidie (WRR 2002). Dienstverlenende activiteiten kunnen een belangrijke vindplaats zijn voor thema’s waarop organisaties vervolgens activisme kunnen organiseren. Onderzoek naar lokale steun voor vluchtelingen in vier Europese steden laat dit zien (Mensink et al. 2016). Door een nauw contact met vluchtelingen zijn organisaties beter in staat om te zien welke problemen er leven. In sectoren zoals de opvang van asielzoekers kunnen maatschappelijke organisaties de afgelopen decennia vaak alleen toegang krijgen door een dienstverleningsovereenkomst met de staat. Om bijvoorbeeld vrijwilligerswerk in een azc te doen, is een overeenkomst met het COA nodig.

Er is vrij veel onderzoek dat erop wijst dat er spanning kan bestaan tussen beleidsbeïnvloeding en dienstverlening (zie bv. Eikenberry en Kluver 2004). Als ngo’s met elkaar moeten concurreren om contracten, dan blijft er vaak weinig tijd over voor andere kerntaken. In algemenere zin blijken maatschappelijke organisaties soms bang te zijn dat kritiek op hun geldverstrekker ervoor kan zorgen dat ze hun diensten in de toekomst niet kunnen blijven aanbieden (Habraken et al. 2013; Hutchinson en Cairns 2010). Soms kiezen ze ervoor om bepaalde dienstverleningstaken te weigeren, zoals in het verleden bij Vluchtelingenwerk gebeurde, als het niet op een manier kan die aansluit bij de waarden van de organisatie (Weiler en Wijnkoop 2011). Soms wordt de kritische toon wat gematigd: Australisch onderzoek geeft voorbeelden van organisaties die een ‘zachtere’ toon zijn gaan aanslaan om te voorkomen dat de geldkraan wordt dichtgedraaid (Onyx et al. 2010). Ander onder-

zoek van dezelfde auteurs gaat in op alternatieve financiering voor pleitbezorgingsactiviteiten wanneer donorschap en fondsenwerving om welke reden dan ook geen uitkomst bieden (Onyx et al. 2008). Organisaties hebben vaak gescheiden begrotingen voor dienstverlening en voor beleidsbeïnvloeding.

1.5.2 Hybriditeit en netwerkbestuur

Ondanks spanningen zoeken veel maatschappelijke organisaties samenwerking met het overheidsdomein op. Dit zijn ‘hybride’ organisaties, die kenmerken van beide domeinen hebben. Voorbeelden zijn non-profitorganisaties die beleid van de overheid uitvoeren. Zeker in de Angelsaksische context betreft dat vaak zorg- en welzijnsinstellingen, die vaak ook ‘non-government’ en ‘not-for-profit’ zijn. Ook is er vaak sprake van organisaties op het snijvlak van non-profit en commercie (Dekker 2009). Voor dit onderzoek zijn we vooral geïnteresseerd in de ‘hybridisering’ van vrijwilligers- en pleitbezorgingsorganisaties en de staat. Het ligt voor de hand dat die hybridisering vooral aan de dienstverlenende kant van de organisatie optreedt, bijvoorbeeld de dienstverlenende tak van VluchtelingenWerk. In dit rapport komen we op een aantal plekken terug op ervaringen met dit soort hybride organisatievormen.

Een heel andere opzet waarin vervlechting van overheid en civil society optreedt, is in samenwerkingsverbanden. Terwijl hybridisering duidt op een trend om binnen een organisatie zowel een rol in de publieke sector als in de civil society te vervullen, gaat dit om een samensmelting van rollen tussen organisaties. De afgelopen jaren is er veel interesse in ‘netwerkbestuur’: een bestuursvorm waarin de overheid niet zelf alle beslissingen naar zich toe trekt, maar de besluitvorming deelt met andere organisaties. Hierop komen we terug in hoofdstuk 4, waarin we de situatie in Utrecht bespreken. Dat kunnen bedrijven zijn, of maatschappelijke organisaties (Hall et al. 2009; Sheaff et al. 2014). Ook wordt er in dit kader vaak gesproken van een ‘partnerschap’ tussen overheid en civil society (Brandsen en Pape 2015; Nair en Campbell 2008; Sidhu en Taylor 2009; Williamson et al. 2004). Ook al is er vrij veel enthousiasme voor dit soort samenwerkingsverbanden, onderzoek wijst vaak op nadelen. Net als met de verhouding tussen dienstverlening en pleitbezorging geldt ook met bestuurlijke afspraken dat maatschappelijke organisaties uiteindelijk vaak niet veel in te brengen hebben. Veel voorbeelden gaan weliswaar over samenwerking in het mondiale Zuiden, waar de overheid misschien wat meer geneigd is een hiërarchische relatie te zoeken dan in bijvoorbeeld Nederland (Nah 2016; Nair en Campbell 2008; Skovdal et al. 2013). Toch zijn er ook in Scandinavië voorbeelden van maatschappelijke organisaties die hun initiële enthousiasme kwijtraakten toen bleek dat na een aantal projecten de geldkraan werd dichtgedraaid en er weinig interesse meer was om de samenwerking voort te zetten. Als er dan al veel geïnvesteerd is, kan dit een behoorlijke tegenslag zijn.

1.5.3 Antagonisme of agonisme?

Er zijn ook organisaties die zich volledig richten op pleitbezorging en activisme, zoals Amnesty International. Amnesty International accepteert bewust geen financiering van de overheid om haar onafhankelijkheid te waarborgen. Dit soort organisaties, maar ook orga-

nisaties die pleitbezorging en dienstverlening combineren, kunnen soms op gespannen voet met de overheid staan. In hoofdstuk 3 komen hiervan meerdere voorbeelden aan de orde.

De vraag is hoe we zo'n gespannen relatie moeten interpreteren. Er kan sprake zijn van een wij-zijrelatie die gekenmerkt wordt door vijandschap: een antagonistische relatie. In een agonistische relatie daarentegen is er niet zozeer sprake van vijandschap, maar van wederzijdse erkenning:

Bij agonisme is er ook sprake van een wij-zij tegenstelling, maar de conflicterende partijen vatten elkaar op als tegenstanders die erkennen dat ze met elkaar tot dezelfde politieke associatie behoren en dat ze dezelfde symbolische ruimte delen, waarbinnen hun conflict plaatsvindt. (Verhoeven 2009: 66-67)

Ook in dat opzicht is er dus sprake van een zekere mate van vervlechting, al is dat simpelweg in de erkenning dat de civil society en overheid onderdeel van hetzelfde politieke systeem zijn.

1.6 Onderzoeksmethode

1.6.1 Casestudies

Nadat we in hoofdstuk 2 in vogelvlucht een historisch overzicht hebben gegeven van de betrokkenheid bij vluchtelingen van de Nederlandse civil society, bespreken we in elk hoofdstuk een specifieke casus. Die bieden een overzicht van de veel bredere inspanningen van maatschappelijke organisaties. In elke casus stellen we de genoemde onderzoeksvragen aan de orde.

Hoofdstuk 3 gaat in op de beïnvloeding van het landelijke beleid over asiel en integratie. We beginnen met een overzicht van een aantal gezichtsbepalende campagnes en strijdpunten van de afgelopen decennia. We bespreken de methoden (lobby, onderzoek, campagnes, et cetera) en hun resultaten: een pardonregeling, kinderpardon, stoppen van detentie van kinderen, verzet tegen strafbaarstelling van illegaliteit, behoud van gratis inburgering en subsidie voor maatschappelijke begeleiding, enzovoort. De focus ligt enerzijds op de verschillende coalities die zich binnen de brede sociale bewegingen hebben georganiseerd, en anderzijds op de spanningsvelden waar men tegenaan loopt. Activisme voor de rechten van vluchtelingen staat relatief los van acties tegen vluchtelingenopvang van organisaties zoals Pegida (Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes) en azc-Alert. De relatie met de overheid is complex te noemen: er is sprake van samenwerking en overleg, maar ook van oppositie.

In hoofdstuk 4 verleggen we de aandacht van het landelijke naar het lokale niveau. We onderzoeken initiatieven voor en door vluchtelingen in Utrecht. In Utrecht zijn veel organisaties werkzaam die zich inzetten voor vluchtelingen in alle fasen van de asielprocedure, en een aantal zelforganisaties. Er is al sinds begin jaren negentig een asielzoekerscentrum, er zijn verschillende locaties voor noodopvang, organisaties voor ongedocumenteerden, een lokale afdeling van VluchtelingenWerk, etnische organisaties,

kerken die zich inzetten, activiteiten rondom sportcentra en buurtrestaurants, enzovoort. We hielden interviews met zes burgerinitiatieven, lokale organisaties en zelforganisaties. Ook spraken we de organisaties met wie ze in contact stonden: het COA, VluchtelingenWerk, de gemeente, enzovoort. We bekijken of dit soort initiatieven ook in contact staan met mensen die zich verzetten tegen vluchtelingenopvang, en hoe de samenwerking met de gemeente, het COA en VluchtelingenWerk verloopt.

In hoofdstuk 5 blijven we bij het lokale niveau, wederom in Utrecht. We belichten een andere rol in de publieke sfeer, namelijk de deliberatie rondom de komst van een nieuw asielzoekerscentrum. De enige wijk waarin binnen Utrecht sprake was van georganiseerde onvrede rondom het aangekondigde azc was Overvecht. We bestuderen de redenen die mensen noemen om zich te organiseren en bespreken vijf maatschappelijke groeperingen en verbanden die zich hebben geuit. Allemaal hebben ze een vrij specifieke rol. Het hoofdstuk spitst zich toe op de scheidslijnen die lijken te bestaan tussen deze kritische groepen en de voorstanders, en op pogingen om die te overbruggen.

De keuze voor Utrecht is deels arbitrair. Interviews in een andere stad, of juist in een dorp, hadden ongetwijfeld andere inzichten te geven. Utrecht is een vrij sociale en liberale stad, ook wat betreft vluchtelingenopvang. Hadden we een stad gekozen met een meer conservatieve publieke opinie en politieke kleur, dan had dat tot andere bevindingen geleid. De keuze voor één gemeente is deels ingegeven door tijdoverwegingen: gezien de beperkte middelen hebben we besloten om eerder verdieping dan verbreding te zoeken. De beslissing om meerdere casussen in één stad te bestuderen stelt ons bovendien beter in staat om kruisverbanden te leggen. We hebben Utrecht bewust gekozen omdat vooronderzoek liet zien dat de thema's die we wilden bestuderen daar goed vindbaar waren.

1.6.2 Benadering

Het landelijke netwerk voor beleidsbeïnvloeding is eerder onderzocht (zie in het bijzonder Versteeg en Maussen 2012), dus we begonnen met een literatuurstudie, aangevuld met gerichte zoekacties op internet. Hoewel specifieke campagnes (bijv. rondom de pardonregeling) veel aandacht van onderzoekers kregen, is er nog geen overzicht van het netwerk van organisaties dat ze heeft geïnitieerd. We hebben vooronderzoek gedaan op manieren die aansluiten bij de specifieke thema's. Om het lokale netwerk in Utrecht letterlijk op de kaart te zetten, hebben we op internet en in lokale media gezocht, en telefonisch gesproken met enkele sleutelfiguren in de wijk. Omdat de acties tegen azc's en de landelijke coördinatie van die acties in 2015 en 2016 veel aandacht kregen in de media, begonnen we met een inventarisatie van wat de landelijke media daar zoal over hebben geschreven.

Het veldwerk vond plaats tussen mei 2016 en november 2017. We wilden elke casus vanuit verschillende kanten benaderen, op basis van interviews met betrokkenen, beschikbare documentatie, eventueel gebruikte socialmediakanalen en media-aandacht. We hebben 32 interviews gehouden met 30 (afdelingen van) organisaties (een aantal organisaties spraken we twee keer), met onder andere initiatiefnemers, medewerkers van betrokken vluchtelingenorganisaties of kerken, politici, beleidsmedewerkers van de gemeente, enzo-

voort. In een aantal interviews spraken we mensen die een vluchtelingenachtergrond hebben.

Tabel 1.1

Geïnterviewde organisaties en informele groepen

interviews in verkennende fase	casus 1 beleidsbeïnvloeding ^a	casus 2 initiatieven	casus 3 verzet tegen azc's
– Stichting voor Vluchteling-Studenten (UAF)	– Amnesty International	– New Dutch Connections	– beleidsmedewerkers gemeente Utrecht (2×)
– Wereldhuis Amsterdam	– Kerk in Actie	– Ubuntuhuis	– Wijkbureau Zuidwest/ Kanaleneiland
– VluchtelingenWerk Noord-Nederland (2×)	– Vluchtelingen Organisaties Nederland (von)	– Villa Vrede	– gemeente Utrecht/ afdeling veiligheid
– Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM) (via Skype)	– VluchtelingenWerk Nederland, landelijk bureau (2×) ^b	– Pharos (Steunpunt Gezondheidszorg Vluchtelingen)	– Wij Utreegers zeggen NEE tegen de komst van een Azc! ^c
– European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (via Skype)	– Landelijke Onge-documenteerden Steunpunt (Stichting Los) (2×)	– Welkom in Utrecht	– Stadspodium Utrecht
	– No Border Network	– Mexaena Foundation	– wijkbewoner/ bewoner azc
	– INLIA-/LOGO-gemeenten	– Doenja dienstverlening	– Pegida Nederland
		– African Sky	– klankbordgroep azc
			– Centraal Orgaan opvang Asielzoekers Einsteindreef
			– VluchtelingenWerk, projectteam Plan Einstein

a Een interview met beleidsmedewerkers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kon uit tijdsoverwegingen niet doorgaan.

b Wanneer we organisaties meerdere keren spraken, is dat in de tabel vermeld.

c We hebben drie andere leden van de Facebook-groep benaderd, maar zij besloten niet deel te nemen vanwege persoonlijke omstandigheden.

(Bron: SCP)

In de interviews hebben we vooral vragen gesteld die een aanvulling vormden op wat er al bekend was uit het genoemde voorwerk (verkenning internet, media, et cetera). Zoals gezegd is er al een en ander geschreven in respectievelijk de wetenschappelijke literatuur (vooral de beleidsbeïnvloedingscasus in hoofdstuk 4) en de pers (bv. de casus over verdeeldheid in de wijk na aankondiging van een azc in hoofdstuk 5). Het chronologische overzicht van de tweede en derde casus is zo al redelijk in kaart gebracht. Een door ons georganiseerde workshop in maart 2016 met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die raakvlakken hebben met vluchtelingen hebben we gebruikt om een aantal vondsten uit het vooronderzoek te verifiëren.

Alle face-to-face-interviews zijn gehouden met topiclijsten met open vragen, aangepast voor de verschillende typen respondenten (beleidsmakers, medewerkers van ngo's, initiatiefnemers, actieve bewoners, et cetera) en de casus waarop het interview betrekking had. Vragenlijsten bestonden uit beschrijvende vragen (bv. Welke diensten biedt uw organisatie aan? Wat was de aanleiding voor uw initiatief?). Er is niet expliciet gevraagd naar pluraliteit binnen de civil society, en naar de kritische blik op de overheid, om daarmee niet al een sturend frame te bieden. In plaats daarvan is gevraagd om de relaties met andere organisaties en de overheid te beschrijven. De interviews zijn met toestemming van de geïnterviewden opgenomen en letterlijk uitgetypt.² De transcripten zijn gecodeerd met behulp van de software atlas.ti. De codes zijn grotendeels gebaseerd op de thema's van de topiclijsten. Net als bij de vragenlijst is gebruikgemaakt van beschrijvende codes (bv. 'relaties met overheid'). Er zijn aanvullende codes gemaakt voor onderwerpen die uit de interviews naar voren kwamen. Aan de hand hiervan zijn thema's geformuleerd die de basis vormen voor deze publicatie. We hebben letterlijke citaten ter verificatie aan de respondenten voorgelegd.

1.6.3 Vertaling van de onderzoeksvragen

Gezien het sterk verschillende karakter van de drie casussen lag het voor de hand om de onderzoeksvragen per hoofdstuk toe te spitsen op de context die in dat betreffende hoofdstuk centraal staat. Tabel 1.2 vat dit samen.

Tabel 1.2

Onderzoeksvragen per hoofdstuk (hoofdstukken 3 t/m 5)^a

	beleidsbeïnvloeding	initiatieven	verzet tegen azc's	
	1 Hoe ziet de civil society eruit rondom het thema vluchtelingen?			
b	motivaties	Welke aanleidingen hebben maatschappelijke organisaties om beleid te beïnvloeden om de rechten van vluchtelingen te versterken? (§ 3.1.1)	Waarom nemen mensen initiatieven om vluchtelingen te ondersteunen? (§ 4.2.1)	Waarom organiseren mensen zich om hun onvrede te uiten over een aangekondigd azc? (§ 5.1)
c	organisatievormen	Welke middelen en strategieën hebben maatschappelijke organisaties ingezet om de rechten van vluchtelingen te versterken? (§ 3.1.2)	Hoe zijn initiatieven om vluchtelingen te ondersteunen georganiseerd? (§ 4.2.2)	Op welke manieren heeft de civil society zich georganiseerd rondom de onvrede over een aangekondigd azc? (§ 5.2)
d	impact	Hoe denken betrokkenen over de impact van hun beleidsbeïnvloedingsacties? (§ 3.1.3)	Wat bereiken de initiatieven met de hulp die ze bieden, in de ogen van betrokkenen? (§ 4.2.3)	Hoe denken betrokkenen over de impact van georganiseerde onvrede? (§ 5.3)
	2 Hoe gaat de civil society om met pluraliteit van opvattingen tussen maatschappelijke organisaties, en met de kritische blik op de overheid?			
a	pluraliteit binnen de civil society	Is er sprake van pluraliteit van groepen die beleid over vluchtelingen proberen te beïnvloeden? (§ 3.2.1 en § 3.2.2)	Is er sprake van pluraliteit van burgerinitiatieven en gevestigde organisaties? (§ 4.3.2)	Zijn er scheidslijnen in het publieke debat over een aangekondigd azc, en hoe wordt daarmee omgegaan? (§ 5.4)
		Hoe wordt omgegaan met pluraliteit in het contact tussen burgerinitiatieven en critici van vluchtelingenopvang? (§ 4.3.3)		
b	kritische blik op de overheid	Is er sprake van een kritische blik van beleidsbeïnvloedende organisaties op de overheid? (§ 3.3.2)	Hoe zijn de relaties tussen initiatieven en de gemeente? (§ 4.3.1)	Hoe zijn de relaties tussen groepen die onvrede uiten en de gemeente? (§ 5.2 en § 5.4)

a Deelvraag 1a komt in hoofdstuk 2 aan de orde.

(Bron: SCP)

Noten

- 1 Natuurlijk zijn er ook voorbeelden aan te wijzen van gewelddadig optreden uit linkse hoek, maar in politieke acties rondom vluchtelingen was daarvan de afgelopen jaren nauwelijks sprake.
- 2 Bepaalde citaten zijn tekstueel geredigeerd om de leesbaarheid te verhogen, zonder daarbij de inhoud aan te tasten.

2 Historische schets

In dit hoofdstuk maken we kennis met een aantal van de belangrijkste organisaties en initiatieven in de civil society, aan de hand van een historische schets. Hier staan dus geen algemene vraagstukken ter discussie, zoals in de volgende hoofdstukken. Deelvraag 1a staat centraal: hoe heeft de civil society zich rondom het thema vluchtelingen ontwikkeld? In het verlengde daarvan krijgen ook de andere onderzoeksvragen al enige aandacht, vanuit historisch perspectief.

Door de bril van de al genoemde organisaties geven we meteen een kijkje in de vluchtelingengroepen die naar Nederland kwamen en in de ontwikkeling van vluchtelingenbescherming. De landelijke campagnes vanaf het einde van de twintigste eeuw komen in hoofdstuk 3 aan de orde. We ordenen de tekst aan de hand van een aantal groepen binnen de civil society: ten eerste organisaties en burgerverbanden die zich hebben ingezet voor asielzoekers en statushouders, ten tweede komt inzet voor uitgeprocedeerde asielzoekers aan de orde, ten derde zelforganisaties van vluchtelingen en tot slot partijen die zich verzetten tegen de komst van vluchtelingen. De eerstgenoemde groepen krijgen meer aandacht, simpelweg omdat ze zich al veel langer en sterker organiseren.

2.1 De civil society en het asielsysteem

2.1.1 Vroege betrokkenheid bij vluchtelingen

Particuliere initiatieven¹ zijn altijd belangrijk geweest in de opvang van vluchtelingen in Nederland. De geschiedenis van de komst van vluchtelingen in Nederland in de twintigste eeuw leert ons dat de overheid een groot deel van de steun voor vluchtelingen aan particuliere organisaties overliet. Vaak namen particuliere organisaties ook het initiatief om toegang voor groepen asielzoekers te bepleiten en stonden ze direct klaar om de eerste nood te lenigen (Böcker en Havinga 2011; Lucassen 1996; Walaardt 2012).

Tijdens de Eerste Wereldoorlog vluchtten 1 miljoen Belgen over de grens naar Nederland.² De hulpbereidheid van de bevolking bleek groot; door het hele land ontstonden lokale steuncomités die geld, kleding en voedsel inzamelden en particulieren boden onderdak aan. Om de lokale initiatieven af te stemmen, werd een nationaal comité opgericht. Toen later in de oorlog de overheid uit kostenoverwegingen besloot dat de overgebleven vluchtelingen naar 'vluchtoorden' zouden worden gebracht, tekenden lokale comités protest aan tegen de verhuizing van 'hun' vluchtelingen (Böcker en Havinga 2011). Tijdens het interbellum voerde de Nederlandse regering een steeds strenger toelatingsbeleid, totdat in 1938 de grens formeel werd gesloten voor vluchtelingen. Ook na de Kristallnacht in nazi-Duitsland bleef dit 'knip op de deur'-beleid van kracht (Leenders 1993). De financiële verantwoordelijkheid voor de vluchtelingen die in die periode wel werden binnengelaten, werd gedragen door particuliere organisaties en liefdadigheidsinstellingen, waaronder organisaties vanuit de Joodse gemeenschap zelf (Leenders 1996, 2004).

In het eerste decennium na de Tweede Wereldoorlog speelden particuliere initiatieven een belangrijke rol bij de toelating en opvang van vluchtelingen. Het waren particuliere organisaties en kerken die de toelating van ‘improductieve’ ontheemden (zoals gehandicapten of ouderen) bepleitten en garant stonden voor hun huisvesting en levensonderhoud. Berghuis beschrijft onder andere hoe in 1950 een groep van 200 bejaarden werd opgenomen dankzij een grote bereidheid van landelijke en plaatselijke kerkelijke organisaties om zich garant te stellen voor de kosten (Berghuis 1999; Böcker en Havinga 2011). De opvang van Joodse gezinnen werd georganiseerd door Joodse organisaties (Berghuis 1999). In 1952 schreef de gedelegeerde van de International Refugee Organization (IRO) in Nederland in zijn eindrapport over het belang van de samenwerking met particuliere hulporganisaties bij het vluchtelingenwerk. Particuliere organisaties zoals de Stichting Joods Maatschappelijk Werk, kerkelijke organisaties en bijvoorbeeld het Universitair Asiel Fonds (UAF) verdeelden IRO-gelden ten behoeve van de opvang van de doelgroepen. Datzelfde gold ook voor organisaties van ontheemden en arbeiders uit specifieke landen die in Nederland ontstonden, zoals de Poolse Katholieke Vereniging, de Hongaarse Club of het Lets Comité (Sark 1952). Ten slotte werden ook zogenoemde ‘nazorgcomités’ opgericht, die activiteiten organiseerden voor de buitenlandse arbeidskrachten, waaronder taallessen, het inrichten van ‘ontspanningslokalen’, het leveren van lectuur of hulp bij sport. Sark schrijft over het werk van deze groepen: ‘Over het algemeen hebben deze commissies voortreffelijk werk gedaan en veel bijgedragen tot de handhaving van het morele peil onder de hier toegelaten verplaatste personen’ (Sark 1952: 13).

2.1.2 Vluchten uit Oost-Europa

Met de opkomst van communistische regimes in Oost-Europa vluchtten tegenstanders van het communisme naar Nederland. De onderdrukking van protest tegen de communistische machtsovername in Tsjecho-Slowakije in 1948 leidde tot solidariteitsacties aan Nederlandse universiteiten. Het was de opmaat voor de oprichting van het Universitair Asiel Fonds (UAF). Tijdens een gezamenlijk overleg van rectoren van de Nederlandse universiteiten en hogescholen in april 1948 werd het voorstel aanvaard om een onafhankelijke en stabiele organisatie op te richten die vluchteling-studenten en -docenten zou gaan ondersteunen. Het plan was om een landelijk secretariaat te vormen dat zich zou gaan bezighouden met fondsenwerving en de coördinatie van lokale comités in universiteitssteden. Die plaatselijke groepen zouden ook geld inzamelen, vluchtelingen opvangen en iedere student een mentor toewijzen.³ Al voordat de stichtingsactie bij de notaris was gepasseerd, werden twintig studenten uit Tsjecho-Slowakije opgevangen. De Rijksvreemdelingendienst eiste wel dat de Utrechtse professor Willem Pompe en twee andere vertegenwoordigers zich persoonlijk garant stelden voor huisvesting en onderhoud van de groep (Van Esterik 1998). De eerste student die naar Nederland kwam en werd opgevangen door het UAF was Zdeněk Dittrich. Hij zou spoedig afstuderen en vervolgens promoveren aan de Universiteit van Utrecht. Hij werd er hoogleraar Oost-Europese geschiedenis. In juli 1948 was de officiële oprichting van het UAF een feit. De stichting stelde zich ten doel:

[...] docenten en studenten van alle nationaliteiten, die door de aanslagen op de vrijheid van het onderwijs in het buitenland, om des gewetens wille, uit hun studie zijn verdreven of hebben moeten vluchten, en naar Nederland zijn uitgeweken of daarheen wensen uit te wijken, in de gelegenheid te stellen in Nederland te verblijven respectievelijk hun studie voort te zetten. (Van Esterik 1998: 33)

Het fonds bestaat nog steeds en is de oudste nog bestaande vluchtelingenorganisatie in ons land (Bleichrodt 2007; Van Esterik 1998).

Begin jaren vijftig werd een deel van het werk van de IRO overgenomen door de UNHCR. De nieuwe vluchtelingenorganisatie had bij aanvang geen fondsen en moest nationale regeringen en particuliere organisaties zien te bewegen tot donaties (Berghuis 1999). Dat maakte dat de inzet van particuliere organisaties belangrijker werd. Grote internationale organisaties van uiteenlopende religieuze signatuur en charitatieve organisaties speelden een rol bij de financiering en praktische ondersteuning van vluchtelingen. Ook in Nederland waren meer dan 25 verschillende organisaties actief die zich voor vluchtelingen inzetten (Berghuis 1999). De minister van Justitie riep de verschillende organisaties bij elkaar om samenwerking en afstemming van de hulp te bespreken. In 1954 leidde dat tot de vorming van een overkoepelend orgaan; de Nederlandse Federatie voor Vluchtelingen-hulp (NFV). In de eerste helft van de jaren vijftig werd een aantal grote landelijke inzamelingsacties gehouden, mede naar aanleiding van een oproep van de UNHCR. De omroeporganisatie VPRO organiseerde een landelijke actie 'Een ton voor Triëst' om geld op te halen zodat vluchtelingen met tuberculose tijdelijk naar Nederland konden komen om te herstellen. Een ad hoc Comité Vluchtelingen-hulp organiseerde de 'uurloonactie', waarbij werknemers en werkgevers een uurloon afstonden voor de opvang van vluchtelingen. De actie leverde zo'n 4,2 miljoen gulden op. De eerdergenoemde Nederlandse Federatie voor Vluchtelingen-hulp organiseerde in 1955 een 'sleutelactie' waarbij particulieren werden opgeroepen 50 cent te doneren tegen inlevering van een sleutel, zodat vluchtelingen symbolisch toegang kregen tot een nieuw bestaan. Naast de landelijke inzamelingsacties werden ook verschillende lokale inzamelingen georganiseerd (Berghuis 1999: 193-195). Tot in de jaren zestig kwam nog altijd een meerderheid van de asielzoekers uit Oost-Europa, onder andere naar aanleiding van de Hongaarse Opstand (1956) en de Praagse Lente (1968). De betrokkenheid bij de Hongaren vanuit de samenleving was groot. Voor de opvang en begeleiding van Hongaarse vluchtelingen werden overal in het land lokale steuncomités opgericht, terwijl op nationaal niveau een Nationaal Comité Hulpverlening Hongaarse Volk werd opgericht en ook de NFV belangrijk was bij de opvang en begeleiding (Van Houtum en Lucassen 2016; Walaardt 2012).

2.1.3 Vanaf de jaren zestig: groei van een gedifferentieerd veld

In de loop van de jaren zestig kwamen er steeds meer asielzoekers uit andere landen en met andere vluchtmotieven. Zij ontvluchtten rechtse regimes, burgeroorlogen of militaire dienst (Walaardt 2012). De particuliere initiatieven die zich voor de komst van vluchtelingen inzetten, veranderden mee. Er verschenen in de loop van de daaropvolgende decennia

meer initiatieven ten tonele, zoals nieuwe zelforganisaties van vluchtelingen, maar ook zogenoemde landencomités (Walaardt 2012). De landencomités (of zoals in die tijd gespeld: landenkomitees) hielden zich bezig met de situatie in specifieke landen. Ze volgden de politieke en sociale situatie in die landen op de voet, bekritiseerden de autoritaire regimes en bepleitten een krachtig Nederlands beleid richting de machthebbers. Een vroeg voorbeeld was het Angola Komitee, een groep van jonge antikolonialisten die zich tegen de koloniale politiek van Portugal in Zuidelijk Afrika keerden. Toen zij werden geconfronteerd met dienstweigeraars en deserteurs die vluchtten om uitzending naar de koloniale oorlogen in Zuidelijk Afrika te ontlopen, ging het Angola Komitee zich voor hen inzetten (Van Beurden en Huinder 1996; Walaardt 2012). Het verlenen van asiel lag politiek gevoelig vanwege het NAVO-lidmaatschap van Portugal.⁴ Voor de jonge landenkomitees was het ondersteunen van asielverzoeken vaak niet de eerste doelstelling van hun organisatie, maar het versterkte wel hun boodschap en pleidooi tegen repressieve regimes of koloniale oorlogen (Van Beurden en Huinder 1996; Walaardt 2012). Naast de zelforganisaties en landenkomitees werden ook andere organisaties actief voor een ruimhartige ontvangst van vluchtelingen, zoals de Nederlandse afdeling van Amnesty International (opgericht in 1968), de Stichting Release en de Jongeren Advies Centra en bijvoorbeeld Terre des Hommes (Ten Doesschate 1993).

De organisaties werden niet alleen meer divers en talrijker, maar toonden ook een grotere actiebereidheid en bedienden zich van een gevarieerder actierepertoire. Men benaderde de media en Kamerleden en ging over tot demonstraties, sit-ins, hongerstakingen, kaartenacties en bezettingen van kerkgebouwen. Ze genereerden ook zelf landeninformatie – in aanvulling op de ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken en ambassades – om daarmee de beslissingen over asielaanvragen te beïnvloeden ten gunste van specifieke vluchtelingengroepen. Deels was dat gericht op de procedure van individuele asielzoekers, maar men organiseerde ook acties tegen het asielbeleid of de uitvoering van de procedure (Walaardt 2012).

Binnen de civil society was er sprake van een zekere selectiviteit in de aandacht en sympathie voor bepaalde vluchtelingengroepen. Particuliere organisaties vingen vaak geloofsgenoten op of zetten zich in voor politieke geestverwanten (Ten Doesschate 1993; Florin 1997; Walaardt 2012; Weiler en Wijnkoop 2011). Zoals al gezegd werden de Hongaren enthousiast ontvangen in Nederland. Een trein met Hongaren werd op verschillende stations door de steun betuigende bevolking begroet. In de Jaarbeurs in Utrecht kregen de vluchtelingen kleding en eten (Walaardt 2012). De Hongaren werden door een meerderheid van de bevolking gezien als ‘politieke vrienden’. Steun voor de dienstweigeraars uit Portugal en de mensen die vluchtten voor het regime van Franco in Spanje of het Griekse kolonelsregime lag moeilijker (Geuijen 2004). De Portugezen konden aanvankelijk vooral op steun uit linkse hoek rekenen. Later zouden zij ook door Amnesty International en de oudere organisaties zoals het UAF en de NFV worden geholpen. De oudere organisaties moesten onder invloed van de nieuwkomers in het veld en de komst van de ‘nieuwe vluchtelingen’ een omslag maken. Een direct betrokkene bij de geschiedenis van de vluchtelingenorganisaties, Frits Florin, spreekt over een ‘generatieconflict’ in die tijd tussen de

oudere en jongere pleitbezorgers van vluchtelingen (Ten Doesschate 1993; Florin 1997; Walaardt 2012).

2.1.4 Bundeling van krachten: het ontstaan van VluchtelingenWerk Nederland

Begin jaren zeventig probeerde het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) alle organisaties voor migranten, of het nu vluchtelingen of gastarbeiders waren, te bewegen om zich aan te sluiten bij één koepelorganisatie (Ten Doesschate 1993; Weiler en Wijnkoop 2011). Uiteindelijk werd begin 1974 het Nederlands Centrum voor Buitenlanders opgericht, maar de vluchtelingenorganisaties kozen ervoor daar niet in te participeren, omdat ze het onderscheid tussen (arbeids)migrant en vluchteling in stand wilden houden. Ze konden hun eigen koers varen, omdat ze niet door de overheid werden gesubsidieerd (Ten Doesschate 1993; Florin 1997).

Vervolgens werden pogingen gedaan om de Nederlandse Federatie voor Vluchtelingenhulp om te vormen tot een sterke organisatie. Aanvankelijk sloten 'nieuwkomers' waaronder Amnesty International zich aan bij de 'oude federatie'. Deze grotere club werd de Nederlandse Stichting voor Vluchtelingenwerk (NSV). Door interne strubbelingen scheidde een aantal organisaties (waaronder Amnesty International en UAF) zich snel weer af en vormden de Vereniging 'Voor vluchtelingen' (VV). In 1979 lukte het uiteindelijk om beide federaties te laten fuseren tot de huidige Vereniging VluchtelingenWerk Nederland (Ten Doesschate 1993; Florin 1997; Weiler en Wijnkoop 2011). VluchtelingenWerk was vanaf dat moment de grootste landelijke vluchtelingenorganisatie in Nederland. Leden waren ten eerste landelijke rechtspersonen (waaronder allerhande kerkelijke organisaties, Amnesty International, UAF, Humanitas en Novib), ten tweede lokale rechtspersonen in de vorm van vrijwilligersgroepen en ten derde individuele leden. Bij aanvang had de vereniging 40 plaatselijke groepen en 35 (parttime) medewerkers (Ten Doesschate 1993; Weiler en Wijnkoop 2011). Zowel de verzameling landelijke rechtspersonen als de lokale vrijwilligersgroepen laten de brede basis van de vereniging zien.

De nieuwe organisatie van VluchtelingenWerk groeide snel, van 35 stafleden in 1979 tot ongeveer 400 aan het begin van de jaren tachtig (Weiler en Wijnkoop 2011). VluchtelingenWerk accepteerde de opdracht van de overheid om de eerste opvang en taalcursussen te organiseren voor de grote groepen Vietnamese bootvluchtelingen die rond die tijd aankwamen.

In de tweede helft van de jaren zeventig werd ook een fondsorganisatie voor vluchtelingen opgericht, die zou blijven bestaan tot op de dag van vandaag: Stichting Vluchteling. In 1966 en in 1976 werd op instigatie van de UNHCR het 'Jaar van de Vluchteling' uitgeroepen. In die jaren werden fondsen gevormd voor ondersteuning van vluchtelingen wereldwijd. In 1976 leidde dat tot de oprichting van de Stichting Vluchteling. De stichting bleef bestaan en houdt nog altijd inzamelingsacties.

2.1.5 De plaatsbepaling van VluchtelingenWerk

Het fusieproces dat tot de oprichting van VluchtelingenWerk leidde, had al laten zien dat de overheid aanstuurde op nauwe samenwerking van vluchtelingenorganisaties. Ook op

andere momenten in de geschiedenis van VluchtelingenWerk probeerde de overheid invloed uit te oefenen op de rol en koers van de organisatie. Voor de vereniging zelf leverde de interactie met de overheid soms spanningen en dilemma's op die te maken hebben met het combineren van de rol van uitvoeringspartner van de overheid en de rol van onafhankelijke belangenbehartiger (Habraken et al. 2013; Weiler en Wijnkoop 2011).

In een interview in het verenigingsblad (Geerdink 2004) vertelt de eerste directeur van VluchtelingenWerk hoe in de eerste jaren de relatie met het ministerie van CRM moeilijker werd. De spanningen kwamen voort uit financiële meningsverschillen, maar ook uit verschillende rolopvattingen: VluchtelingenWerk zag zichzelf vooral als onafhankelijke en zelfstandige organisatie, het ministerie zag de vereniging eerder als verlengstuk van het ministerie. Met een voorstel van het ministerie om het opvangtraject voor vluchtelingen te verkorten, ging VluchtelingenWerk niet akkoord. 'Dat vonden we te kort, op die manier wilden en konden we niet werken,' aldus de toenmalige directeur. Tijdens een bijeenkomst van directie, bestuur en personeel besloot VluchtelingenWerk niet mee te gaan met het voorstel van het ministerie en de opdracht terug te geven. De prijs was hoog: bijna 350 mensen moesten worden ontslagen, er bleven ongeveer twintig betaalde krachten over. De gebeurtenissen laten zien hoe bepalend veranderingen in beleid en de opstelling van de overheid konden zijn op het werk van maatschappelijke organisaties. Voor VluchtelingenWerk betekende dat dat zij herhaaldelijk voor de keus stonden of en in hoeverre ze met die beleidswijzigingen zouden meebewegen.

Tot 1987 had de staat geen rol in vluchtelingenhuisvesting. De Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) bracht daar verandering in (Bakker 2016; Weiler en Wijnkoop 2011). Kortdurende opvang voor de eerste paar maanden werd in het vervolg door de nationale overheid geregeld, voor de periode daarna kregen gemeenten de taak om voor particuliere huisvesting te zorgen. VluchtelingenWerk kreeg vervolgens de opdracht om gemeenten en particulieren te adviseren en te ondersteunen. Plaatselijke en regionale groepen van VluchtelingenWerk voerden de opvang en begeleiding van vluchtelingen uit. Weiler en Wijnkoop schrijven: 'De opvang van individuele asielzoekers blijft een volledig particuliere zaak, zonder subsidie' (2011: 89). De organisatie had aan het begin van de jaren negentig een uitgebreid landelijk netwerk van lokale vrijwilligersgroepen met in totaal zo'n 10.000 vrijwilligers en 50.000 leden c.q. donateurs (Weiler en Wijnkoop 2011: 95).

2.1.6 Asielsysteem onder druk

Met de komst van relatief grote groepen vluchtelingen uit de burgeroorlog in Joegoslavië kwam het ROA-systeem onder druk te staan (Bakker 2016; Weiler en Wijnkoop 2011). Ook kwamen er in die tijd Irakezen bij die vluchtten voor de Golfoorlog. Er ontstond een gebrek aan opvangplaatsen. Op televisie verschenen in 1993 beelden van vluchtelingen die moesten overnachten in maïsvelden bij Eindhoven, wat tot brede verontwaardiging leidde: 'Dit kan toch niet in Nederland...!' (Geuijen 2004; Weiler en Wijnkoop 2011). VluchtelingenWerk regelde op stel en sprong opvang in een kampeerboerderij, totdat de asielzoekers in de tenten terechtkonden die haastig door de overheid waren neergezet.

De aanpassing van de Vreemdelingenwet in 1994 moest de procedures stroomlijnen en versnellen (Bakker 2016; Geuijen 2004). Er ontstond gecentraliseerde opvang, om meer controle te krijgen over het aantal asielzoekers. Dit ging gepaard met de oprichting van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) in 1994 en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Asielbescherming werd nu meer asielcontrole (Bakker 2016). VluchtelingenWerk organiseerde begeleiding in de nieuwe asielzoekerscentra. Ook ontstonden er andere statussen voor mensen die niet in aanmerking kwamen voor asiel onder het VN Vluchtelingenverdrag van 1951, maar die niet terug konden naar hun land van herkomst. Mensen met zo'n status mochten niet werken of naar school.

In deze periode waren de wachttijden in de asielprocedures opgelopen; mensen zaten soms meerdere jaren in opvangcentra. VluchtelingenWerk en Pharos (Steunpunt Gezondheidszorg Vluchtelingen) organiseerden in 1996 protest: 'Asielzoekers. Laat ze niet zitten; zes maanden in een centrum is de limiet'. Het was de gelegenheid waar VluchtelingenWerk voor het eerst een demonstratieve tocht organiseerde waaraan ook vluchtelingen zelf deelnamen (Weiler en Wijnkoop 2011). Onderzoekers lieten zien dat de lange wachttijden niet helpen bij het verwerken van trauma's, en dat het passiviteit en afhankelijkheid in de hand werkt, wat niet bijdraagt aan de integratie van vluchtelingen (Bakker 2016; Geuijen 2004: 61). Tijdens de meest recente jaren heeft dat inzicht meer ingang gevonden, ook in kringen van de overheid.

Rond diezelfde tijd werd besloten dat vluchtelingen (en andere migranten) verplicht moesten inburgeren. Lokale groepen van VluchtelingenWerk gingen door met hun maatschappelijke begeleidingswerk, maar deden dat in het vervolg in het kader van het gemeentelijk beleid (Weiler en Wijnkoop 2011). Door al deze ontwikkelingen maakte VluchtelingenWerk rond deze tijd een professionaliseringsslag door:

The Dutch NGO sector, whose work with refugees goes back to the 1970s, is well-developed and funded, although traditionally it relies heavily on volunteers. The 1990s, however, were characterised by a tendency to increase the involvement of professionals in work with refugees. (Korac 2005: 96)

2.2 Uitgeprocedeerde asielzoekers

Behalve organisaties die zich voor asielzoekers in procedure en statushouders inzetten, kent de Nederlandse civil society ook een aanzienlijke hoeveelheid particuliere organisaties die zich richten op de ondersteuning van uitgeprocedeerde asielzoekers. Vanaf de jaren tachtig ontstonden kleine, vaak lokale organisaties die steun boden aan ongedocumenteerden, zoals het uit de kraakbeweging voortgekomen Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen (ASKV) (Van der Leun en Bouter 2015). Behalve op uitgeprocedeerde asielzoekers richtten dit soort organisaties zich ook op arbeids- en huwelijksmigranten zonder papieren.

Ook ontstonden er al snel organisaties met een landelijke of zelfs internationale oriëntatie, zoals het Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers (INLIA), die in hoofdstuk 3 uitgebreider aan de orde komen. INLIA is een netwerk van lokale

kerken van uiteenlopende signatuur. In 1988 werd het Charter van Groningen geformuleerd en ondertekend door honderden geloofsgemeenschappen in Nederland en andere Europese landen. Daarin beloven zij steun aan vluchtelingen en asielzoekers in nood, evenals steun aan elkaar bij het bieden van hulp en noodopvang in noodsituaties. INLIA is in de loop der jaren vrij nauw betrokken geraakt bij gemeentelijke inzet voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Het in 2005 opgerichte samenwerkingsverband van gemeenten die zich inzetten voor uitgeprocedeerde asielzoekers, de zogenoemde LOGO-gemeenten, houdt kantoor in hetzelfde pand als INLIA.

In 2000 waren er 30 organisaties die zich voor mensen zonder papieren inzetten, en in 2006 waren er al ongeveer 100 van dit soort groepen (Van der Leun en Bouter 2015).

De snelle stijging wordt vooral toegeschreven aan de Koppelingswet van 1998, waarin ongedocumenteerden de toegang tot veel publieke voorzieningen werd ontzegd (zie kader 1.1 in hoofdstuk 1). Sinds 2003 bestaat de Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (Stichting LOS) voor mensen en organisaties die hulp bieden aan migranten zonder verblijfsvergunning. Samen probeert men een ‘schaduwnetwerk’ van steun te organiseren, nu de overheid dit niet meer doet (Kos et al. 2015).

De lokale organisaties hebben vaak met gemeenten te maken. Dit komt doordat veel mensen zonder papieren door de Koppelingswet op straat kwamen te staan. Zowel gemeenten als de civil society probeerden manieren te vinden om met deze situatie om te gaan, en trokken daarbij regelmatig samen op, nogal eens in conflict met de landelijke politiek. De afgelopen jaren mengden ook zelforganisaties van uitgeprocedeerde asielzoekers zich in dit debat.

2.3 Zelforganisaties van vluchtelingen

In de loop van de geschiedenis hebben vluchtelingen in Nederland zich georganiseerd in zelforganisaties. In 1985 richtten zeven bestaande zelforganisaties de koepel Vluchtelingen Organisaties Nederland (von) op (Altchouler et al. 2008). Andere migrantengroepen waren sinds 1974 vertegenwoordigd in het Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB). von adviseerde de regering over vluchtelingenzaken vanuit de eigen ervaring, bood een discussieplatform en promoveerde zelforganisatie. Aanvankelijk vertegenwoordigde de organisatie vooral politieke vluchtelingen, vaak hogeropgeleid en uit grote steden in de landen van herkomst. In de jaren negentig arriveerden aanzienlijke groepen vluchtelingen met heel andere achtergronden, op de vlucht voor oorlog. Vaak kwamen ze uit rurale gebieden en brachten een meer traditionele kijk op de wereld met zich mee. Tegen het eind van de jaren negentig startte von met het opzetten van een ‘infrastructuur’ van lokale en nationale groepen, die zich hadden verenigd op basis van zowel etniciteit als politieke affilatie. Uiteindelijk groeide von uit tot een koepel met ongeveer 400 leden, waaronder jeugd- en vrouwenorganisaties. Ze maakte deel uit van het Landelijk Overleg Minderheden (LOM). De organisatie bleef altijd een sterk mensenrechtenperspectief houden. Als gevolg hiervan besloten bepaalde groeperingen zich niet aan te sluiten.

In 2004 werd de financiering van von door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) grotendeels ingetrokken. De organisatie herpakte zich met een volledig andere focus, met beperkte middelen. In plaats van de focus te leggen op het beïnvloeden van het asielbeleid besloot men zich te gaan richten op sociale en culturele problemen – vrouwenbesnijdenis, gedwongen huwelijken, radicalisering, eengerelateerd geweld – in de eigen gemeenschappen. De nieuwe aanpak behelsde vaak het werken met gemeenschapsleiders, die dit soort problemen konden aankaarten. Onze respondent vertelde in een interview:

De kopstukken van de toenmalige platforms hebben gezegd dat wij zouden moeten stoppen met onze focus op het asielbeleid. Hun argumentatie was niet de afname van het aantal nieuwe asielaanvragen, maar de toename van het aantal gevestigde vluchtelingen en de toename van sociaal-culturele problemen in de gemeenten waar ze woonden. Daarop hadden we tot dat moment veel te weinig aandacht gevestigd. Het grote probleem was eigenlijk niet de Nederlandse overheid, maar wat wij hadden meegenomen. (VON)

Integratie lag veel meer op het bordje van de gemeente dan van het rijk, dus de nieuwe strategie richtte zich meer op het lokale niveau. Toen ook het LOM in 2013 na zestien jaar werd opgeheven, werd de oriëntatie nog meer bijgesteld naar het lokale niveau. Ook uitgeprocedeerde asielzoekers vormden zelforganisaties, waarvan We Are Here vermoedelijk het bekendst is (Kalir en Wissink 2016; Kos et al. 2015; Pitkänen 2014). De groep kwam voort uit de tentenkampen rondom het asielaanmeldcentrum Ter Apel. In samenwerking met de Amsterdamse kraakbeweging kraakte de groep eind 2012 een leegstaand kerkgebouw. Later werden ze gesteund door het decanaat van een protestantse kerk en vele andere ngo's en enkele politici. Ze kwamen bekend te staan als de Vluchtkerk en hebben sindsdien allerlei soortgelijke benamingen gehad op basis van later gekraakte panden (Vluchtgarage, Vluchtkantoor, et cetera). De boodschap dat uitgeprocedeerde asielzoekers 'hier zijn' was op dat moment vrij nieuw voor het bredere publiek. Tot dan toe probeerden ze juist uit de schijnwerpers te blijven.

2.4 Partijen die zich verzetten tegen vluchtelingenopvang

Kritiek op het aantal asielzoekers, of op voorzieningen die voor hen worden getroffen, blijven vaak latent in maatschappelijke verbanden. Protest wordt vaker geuit naar de politiek via de landelijke pers. Lange tijd kwam het alleen tot (lokaal) protest als er plannen waren voor nieuwe azc's (Lubbers et al. 2006). Dat soort lokale protest bleef wel bestaan. Van der Leun en Bouter (2015) stelden in 2015 vast dat er geen indicaties waren dat burgers zich in maatschappelijke verbanden organiseren om voor een restrictiever asielbeleid te pleiten. Mogelijk hangt dit samen met het feit dat er gedurende langere tijd minder asielzoekers naar Nederland kwamen en dat in diezelfde periode het asielbeleid strikter werd. Met de komst van grote groepen nieuwe vluchtelingen in 2015 kwam daar verandering in. Behalve lokale demonstraties tegen de komst van azc's, of tegen een specifieke locatie of omvang van zo'n centrum, raakte het verzet ook meer gecoördineerd. Dat wil niet zeggen dat er geen sprake meer was van lokale groepen, die zich tegenwoordig ook vaak op inter-

net organiseren (Berntzen en Weisskircher 2016; Duman 2015; Garner 2013; Grillo 2005; Hubbard 2005; Karapin 2003; Peillon 2002; Virchow 2016). Daarnaast zijn er landelijke initiatieven. Vanaf 2015 kwamen er ook expliciete protesten tegen de komst van meer vluchtelingen, bijvoorbeeld de uit Duitsland overgewaaid anti-islam beweging Pegida (Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes) begon in die tijd ook demonstraties in Nederland te organiseren. In hoofdstuk 5 komen we uitvoerig op hun activiteiten terug. Ook bood het initiatief Azc-Alert een platform voor landelijke samenwerking aan mensen die zich tegen de komst van nieuwe asielzoekerscentra verzetten.

2.5 Conclusies

In dit hoofdstuk gingen we hoofdzakelijk in op de vraag hoe de civil society zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld rondom het thema vluchtelingen (deelvraag 1a). De civil society is van oudsher zeer belangrijk geweest bij de komst, opvang en begeleiding van vluchtelingen in Nederland. Het is in dit hoofdstuk belangrijker de diversiteit te benadrukken dan om een overkoepelend beeld te geven. Met het risico op overgeneralisering gaven we in dit hoofdstuk een overzicht in grote lijnen. In de jaren zeventig en tachtig was er sprake van centralisering en institutionalisering van de civil society, en van een nauwe interactie met de rijksoverheid. Dit gold zowel voor zelforganisaties als voor asiel- en vluchtelingenorganisaties. Organisaties voor uitgeprocedeerde asielzoekers ontstonden rond die tijd in reactie op lacunes in het beleid voor ongedocumenteerden. In de jaren negentig was opnieuw een plaatsbepaling nodig. Het bestaande asielsysteem bleek niet bestand tegen de grote groepen vluchtelingen die in die periode in Nederland aankwamen. Als antwoord daarop tuigde de overheid een uitgebreide infrastructuur op voor de asielprocedure, waarin VluchtelingenWerk een rol bleef vervullen in de begeleiding van asielzoekers. In het verhardende politieke klimaat na de eeuwwisseling werd er veel bezuinigd, zowel op de publieke sector als op de subsidie voor de dienstverlenende taken van maatschappelijke organisaties. Het aantal ingewilligde asielverzoeken daalde, en daarmee verschoof de aandacht naar integratie en inburgering. Dit was de situatie toen vanaf 2014 en 2015 het aantal nieuwkomers weer sterk toenam.

Dit hoofdstuk bood ook een aantal eerste inzichten in de beantwoording van andere onderzoeksvragen. In de volgende hoofdstukken gaan we daar uitgebreider op in. We zagen verschillende redenen waarom mensen en organisaties zich begonnen in te zetten rondom het thema vluchtelingen (deelvraag 1b). We zeggen 'rondom', omdat het zowel mensen en organisaties betreft die vluchtelingen ondersteunen, alsook groepen die zich verzetten tegen vluchtelingenopvang. We zagen voorbeelden van groepen die initiatieven namen in tijden dat de overheid nog maar nauwelijks vluchtelingensteun organiseerde. Ook toen de overheid na de Tweede Wereldoorlog actiever werd, bleven mensen initiatieven nemen. De UNHCR had aanvankelijk nog onvoldoende middelen om veel steun te kunnen organiseren. Voor uitgeprocedeerde asielzoekers bleef veel steun van kleine, lokale groepen komen. Behalve lacunes in de publieke dienstverlening ontstond veel civil society-inspanning ook vanuit ontevredenheid met (voorgenomen) beleid. Ook al werkten ngo's

vaak samen met de overheid en zelfs op uitnodiging van de overheid, er bleef ook sprake van kritiek op het beleid. Regelmatig waren er schrijnende situaties die aanleiding gaven om steun of protest te organiseren. Er waren ook vluchtelingengroepen die zelf-organisaties vormden, puur vanuit de motivatie om de eigen gemeenschap te versterken en een stem te laten horen.

We zagen veel verschillende organisatievormen langskomen (deelvraag 1c). We kunnen stellen dat de civil society breed en veelzijdig is. Breed in de zin dat uiteenlopende doelgroepen worden bediend: mensen in de noodopvang, geregistreerde asielzoekers, statushouders en uitgeprocedeerde asielzoekers. De breedte spreekt ook uit het bestaan van zowel initiatieven van voorpleiters van de ontvangst van vluchtelingen als acties van tegenpleiters. Daarnaast herbergt het initiatieven van vluchtelingen zelf. In die zin is de civil society vooral divers en pluriform. De scheidslijnen die in de samenleving te herkennen zijn, worden dan wel weerspiegeld in de civil society (Bovens et al. 2014), maar het is nog te vroeg om te zeggen of dit problematisch is. In de volgende hoofdstukken komen we hierop terug.

De behaalde resultaten (deelvraag 1d) zijn velerlei. Vaak hangen ze een op een samen met de inspanning die mensen leverden: het resultaat was de rechtstreekse output van hun inzet. Mensen deden hand- en spandiensten, zoals kleren inzamelen en voedsel uitdelen; organisaties bemensten opvanglocaties en bemiddelden in huisvesting; duizenden vrijwilligers begeleiden vluchtelingen tijdens hun eerste maanden of jaren in Nederland. Tienduizenden vluchtelingen zijn op die manier geholpen. Ook in de zin van de publieke sfeer gebeurde er van alles, uiteenlopend van pleitbezorging voor specifieke vluchtelingen, tot lobby's, politieke acties en campagnes, agendasetting en online discussies. Vaak waren die succesvol. Maatschappelijke organisaties en vrijwilligersgroepen zorgden voor onderling contact, zowel tussen Nederlanders en vluchtelingen, als tussen Nederlanders onderling. Vanwege de grote inzet van maatschappelijke organisaties voor de opvang en begeleiding van vluchtelingen, ontstonden er persoonlijke relaties tussen vrijwilligers en vluchtelingen. Walaardt, die voor zijn onderzoek de persoonsdossiers van asielzoekers bestudeerde, merkte op dat vrienden, klasgenoten, burens en familieleden pleitschriften instuurden om concrete asielprocedures te beïnvloeden. Die brieven duiden volgens hem op warme vriendschappen tussen pleitbezorgers en asielzoekers (Walaardt 2012).

Hoewel we in paragraaf 2.4 ook ingingen op groepen die zich tegen de opvang van asielzoekers verzetten, ging de historische schets van dit hoofdstuk vooral over groepen die vluchtelingen ondersteunen en die pleiten voor sterkere rechten voor vluchtelingen.

We zouden kunnen speculeren dat deze groepen wat betreft kijk op de wereld het best past bij de universalisten die we paragraaf 1.4.1 introduceerden, maar we hebben hier verder geen onderzoek naar gedaan. Als we hier naar de omgang met pluraliteit binnen de civil society kijken (deelvraag 2a), dan kunnen we natuurlijk opmerken dat groepen met verschillende opvattingen regelmatig lijnrecht tegenover elkaar staan, maar dat is bijna tautologisch. In hoofdstuk 5 gaan we uitgebreider in op contact tussen dit soort groepen. Dat er tussen groepen met relatief gelijksoortige doelen eerder sprake is van eensgezind-

heid dan van verdeeldheid, klinkt ook als een open deur. In hoofdstuk 3 zullen we echter zien dat er ook tussen deze groepen onenigheid kan bestaan.

Er was zonder meer regelmatig sprake van een kritische blik van maatschappelijke organisaties op de overheid (deelvraag 2b), maar ook van eensgezindheid en samenwerking. In het verdere verleden liet de overheid de opvang en begeleiding van vluchtelingen grotendeels aan particuliere organisaties over. In de decennia die volgden, raakten overheid en civil society meer vervlochten, zoals ook ander onderzoek laat zien (Billis 2010; Brandsen en Pape 2015; Brandsen en Pestoff 2006; Dekker 2004). Toch is er nog een onmiskenbare kern van particulier initiatief overgebleven. Vaak werd het werk van de civil society echter gericht op of beïnvloed door de overheid. Soms was dat proactief, als burgers of organisaties iets probeerden te agenderen, door lobby's, politieke acties of campagnes. Soms was het reactief, als maatschappelijke organisaties taken oppakten die de overheid in hun ogen liet liggen, of als ze protesteerden tegen (voorgenomen) beleid of beslissingen in individuele gevallen. Soms trokken overheid en civil society samen op, zoals wanneer organisaties beleid uitvoerden, of wanneer ze deelnamen aan platforms, of ad hoc overleggen over vluchtelingen.

Noten

- 1 Onder particuliere initiatieven, ofwel het 'particulier initiatief', verstaan we niet-statelijke en niet-commerciële initiatieven van burgers. In het verleden werd een onderscheid gemaakt met het 'Particulier Initiatief' met hoofdletters, waarbij men doelde op instituties van de verzuiling (zie verwijzingen in Van den Berg en De Goede 2012: 21).
- 2 In die tijd had Nederland iets meer dan 6 miljoen inwoners (Wallaardt 2012: 17).
- 3 De opvang en integratie verliepen overigens niet rimpelloos. Van Esterik schrijft over de 'botsing der culturen' en een cultuurschok voor de studenten die plotseling hadden moeten vluchten. Er waren ook studenten met ernstige psychiatrische problemen (Van Esterik 1998: 43, 47).
- 4 Omdat de Nederlandse overheid soms twijfelde of Portugezen voldeden aan de voorwaarde 'gegronde vrees voor vervolging', en om Portugal niet voor het hoofd te stoten, kregen Portugezen vaak een 'lichte status van uitgewekene', in plaats van de vluchtelingenstatus (Wallaardt 2012: 170).

3 Beleidsbeïnvloeding

In hoofdstuk 1 stelden we vragen over pluraliteit binnen de civil society en over de kritische blik op de overheid. We kunnen veel inzicht in dit soort vragen krijgen door te kijken naar pogingen om landelijk beleid te beïnvloeden. Maatschappelijke groepen hebben immers sterk uiteenlopende standpunten, van waaruit ze beleid willen beïnvloeden. Dit roept de vraag op hoe de interactie tussen dit soort groepen zal zijn. Bovendien is er bij beleidsbeïnvloeding bijna per definitie sprake van spanning tussen civil society en overheid; als het beleid volledig in lijn zou zijn met de ideeën van maatschappelijke groeperingen, dan was beïnvloeding niet nodig. Toch wil dat niet zeggen dat er altijd sprake is van een onbuigzame oppositie tussen overheid en civil society. Op veel thema's is er ook structureel overleg, en eensgezindheid om bepaalde thema's aan te pakken.

De vluchtelingensector biedt een relevante casus als het om beleidsbeïnvloeding gaat. Zoals in hoofdstuk 2 al bleek, is er een lange geschiedenis van pogingen om invloed uit te oefenen op de regels over asiel en integratie. Bovendien kwamen we organisaties tegen die zich met zowel beleidsbeïnvloeding als met de uitvoering van dat beleid bezighouden. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de ervaringen met de interactie tussen overheid en civil society, en tussen maatschappelijke groepen en organisaties onderling. Ook hier is een onderliggend doel om de inzet van de afgelopen decennia in kaart te brengen.

In hoofdstuk 2 is veel van het beleid aangestipt waartegen de civil society ageerde (bv. de Koppelingswet en de Vreemdelingenwet 2000), waarover men overlegde of waarvoor men alternatieven voorstelde. In dit hoofdstuk gaan we in op de actievormen, verbindingen daartussen, aanleidingen, resultaten en op de relatie tussen civil society en overheid. De afgelopen twintig jaar is er met het beleidsbeïnvloedingswerk veel bereikt. Toch overheerst niet een gevoel van voldoening bij mensen die zich hiervoor hebben ingespannen. Dit is een van de thema's die we in dit hoofdstuk behandelen.

We baseren ons hoofdzakelijk op interviews met respondenten van landelijke organisaties die zich (onder meer) op vluchtelingen richten: VluchtelingenWerk, Amnesty International, Kerk in Actie, Stichting LOS, No Border Network, von en INLIA. Daarnaast halen we waar relevant eerder onderzoek aan en gebruiken we informatie uit jaarverslagen van de genoemde organisaties.

3.1 Beleidsbeïnvloeding: waarom en op welke manier?

De afgelopen decennia is een overweldigend aantal acties gevoerd om beleid met betrekking tot vluchtelingen te beïnvloeden. Ze zijn bijzonder gevarieerd wat betreft doelgroep en actievorm. Een aantal thema's loopt als rode draden door al deze acties heen.

We bespreken er vijf, grotendeels op basis van een literatuurstudie, aangevuld met citaten uit onze interviews. Het gaat er ons vooral om dit stukje recente geschiedenis in beeld te brengen en om acties voor uiteenlopende doelgroepen bij elkaar te brengen. Zonder de

illusie te hebben dat dit overzicht uitputtend is, lijkt het handig om een indeling te kiezen naar acties voor specifieke groepen: ongedocumenteerden (vaak dakloos), mensen in de asielprocedure, vluchtelingenkinderen in de cel of op straat, gedetineerden en inburgeraars. Daarmee gaan we in op de vragen welke aanleidingen organisaties hebben om zich te gaan inzetten (deelvraag 1b) en hoe ze die inzet organiseren (deelvraag 1c). In paragraaf 3.2 lichten we een aantal meer generieke organisatieaspecten uit, niet gebonden aan specifieke campagnes.

3.1.1 Vijf lijnen van verzet en overleg

Dakloze uitgeprocedeerden en anderen zonder papieren

Al rond het midden van de jaren tachtig ontstonden de eerste ngo's die zich verzetten tegen het verhardende asielbeleid (Van der Leun en Bouter 2015). Het was hun vooral om de positie van migranten zonder papieren te doen, vaak los van de vraag of deze migranten een vluchtelingenstatus claimden. Deze mensen raakten vaak dakloos of zwierven van opvang naar opvang. Maatschappelijke organisaties zetten zich in voor hun basisrechten, voor basale voorzieningen, voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus en tegen de strafbaarstelling van illegaliteit.

De Koppelingswet uit 1998 sluit mensen zonder een verblijfsvergunning uit van het gebruik van collectieve voorzieningen, zoals bijstand, huursubsidie en studiefinanciering. Dit had als doel om illegaal verblijf te ontmoedigen. Volgens onze respondent bij Stichting LOS was dit een belangrijk kantelpunt, omdat het er vaak toe leidde dat mensen op straat kwamen te staan. Dit waren vooral herhaalde asielverzoekers ofwel de zogenoemde Dublin-claimanten: asielzoekers die via een ander Europees land in Nederland aankwamen en in dat Europese land asiel hadden moeten aanvragen (conform het Verdrag van Dublin). Dit vormde aanleiding voor een hevige maatschappelijke discussie. In tegenstelling tot eerdere acties waaraan vooral ngo's en krakers deelnamen, sloten zich ook artsen, leraren, juristen en politici aan (Bruquetas-Callejo et al. 2007). Ook gemeenten verzetten zich tegen de nieuwe regelgeving. Met de Vreemdelingenwet 2000 werd het op straat zetten ook in de wet verankerd.

In 2003 brachten VON en INLIA samen het rapport *Zonder Pardon* uit, in reactie op het voorstel van toenmalig staatssecretaris Verdonk om 26.000 mensen zonder verblijfsvergunning het land uit te zetten. In 2006 accepteerde de Tweede Kamer dit voorstel (Bruquetas-Callejo et al. 2007). Veel grote steden verzetten zich tegen het plan en wezen erop dat veel van deze mensen ondertussen volledig geïntegreerd waren. Zelfs het COA leefde de plannen niet na. Net als rondom de Koppelingswet ontstond er een alliantie tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties. Kerken en vrijwilligers van VluchtelingenWerk boden hulp aan deze groep. Bovendien gingen duizenden mensen de straat op om te protesteren tegen de uitzettingen en om te vragen om een generaal pardon (Versteegt en Maussen 2012). Ook gemeenten, waaronder de in hoofdstuk 2 genoemde LOGO-gemeenten, lobbyden actief. De regering zwichtte onder de druk en gaf amnestie aan 28.000 mensen die vóór de Vreemdelingenwet 2000 waren aangekomen (Kos et al. 2015; Van der Leun en

Bouter 2015; Versteegt en Maussen 2012). Onze respondenten zeiden dat het weliswaar een pardonregeling was, maar geen ‘generaal pardon’, zoals het vaak wordt genoemd: niet álle ongedocumenteerden konden immers van de regeling gebruikmaken. Tegenover de regeling stond een bestuursakkoord tussen gemeenten en rijk. De regering beloofde een werkzame procedure voor asielaanvraag en vertrek van diegenen die waren afgewezen, en gemeenten zouden stoppen met noodopvang.

Alle betrokken organisaties hadden er vertrouwen in dat de pardonregeling voor een omslag in het debat zou zorgen. Zo’n ommekeer van de overheid zou de relaties aanzienlijk moeten verbeteren. In ons interview bij Stichting LOS hoorden we:

Voor mij is het absoluut een kantelpunt geweest. Wij werden irrelevant feitelijk, het thema opvang speelde niet meer. [...] Er was ruimte ook om andere thema’s aan de orde te stellen.

(Stichting LOS)

Ook andere ngo’s hebben hierop ingespeeld: het aantal organisaties dat steun aan ongedocumenteerden bood, daalde van ongeveer 100 in 2006 tot ongeveer 55 in 2011 (Van der Leun en Bouter 2015). Al snel werden gemeenten en hulporganisaties echter alsnog geconfronteerd met dakloze ongedocumenteerden:

Helaas hebben we in de praktijk moeten constateren, en al die gemeentes ook, dat de oplossing die er leek te zijn, er toch niet was. (INLIA)

Het wetsvoorstel uit 2011 om illegaal verblijf in Nederland strafbaar te verklaren, werd ook als onmenselijk beschouwd. Ongedocumenteerde migranten zouden, als ze werden opgepakt, een hoge boete moeten betalen of zes maanden gedetineerd worden. Wederom volgde een petitie, georganiseerd door een breed netwerk van ngo’s, kerken, vakbonden en migratie-experts (Versteegt en Maussen 2012), onder de titel *Nee tegen strafbaarstelling*. De boodschap was dat ongedocumenteerde migranten niet als criminelen of indringers zouden moeten worden beschouwd, maar eerder als slachtoffers. Onder de term ‘crimmi-gration’ is er ook veel discussie over dit onderwerp in de wetenschappelijke literatuur (bv. Stumpf 2006; Van de Woude et al. 2014).

In 2012 betrok een groep uitgeprocedeerde asielzoekers tentenkampen op verschillende plekken in het land, waarmee ze veel aandacht trokken (Kos et al. 2015). Dit versterkte toen een Amsterdamse groep met hulp van de kraakbeweging een leegstaande kerk betrok. Met steun van de diaconie van de Protestantse Kerk Amsterdam nam de groep de naam Vluchtkerk aan, later gevolgd door de naam We Are Here. Daarmee zette de groep een behoorlijke verandering in het discours in, door als (vaak) uitgeprocedeerde asielzoekers juist níét te proberen onzichtbaar te zijn. Internationaal was dit overigens al langer een trend, al was het niet altijd vanuit zelforganisaties, maar ook vanuit gevestigde ngo’s (zie bv. Rodríguez 2004). Ook de Engelse campagne ‘Still Human, Still Here’ sluit hier wat betreft naam goed op aan. In de Nederlandse situatie ontstond een gespannen driehoeks-verhouding tussen de groep asielzoekers, burgemeester Van der Laan en staatssecretaris Teeven. De burgemeester wilde meer opvang bieden dan de staatssecretaris, maar nog steeds niet altijd opvang die voldeed aan de behoeften van de groep.

De groep kreeg steun van maatschappelijke groepen zoals Vrouwen Tegen Uitzetting, kerken en de Amsterdamse kraakbeweging. Amnesty International had veel contact met de groep en tekende verhalen op via <https://vluchtverhalen.nl>, maar ze zouden niet in de We Are Here-coalitie werken. Dat gold ook voor Kerk in Actie. Vanuit het geloof dat het recht op een status een individueel recht blijft, is collectief activisme volgens onze respondent niet de beste manier om dit recht te behalen. Ondertussen zijn via de juridische weg wel behoorlijke aantallen aanvragen voor een verblijfsvergunning alsnog ingewilligd. Ondanks milde kritiek bood Kerk in Actie geen onverdeelde steun, maar wel humanitaire hulp, activisme en nauw contact met betrokken organisaties.

De meest recente grootscheepse actie rondom ongedocumenteerden was een klacht van de protestantse kerken bij het Europees Comité voor Sociale Rechten over de Nederlandse weigering om basisvoorzieningen te bieden (Van der Leun en Bouter 2015). Onze respondent bij Kerk in Actie legde uit: ‘Het is een juridische weg. Het was heel bijzonder dat een kerk klaagt tegenover de staat’. De vraag rijst waarom zo’n effectieve strategie niet eerder werd gekozen.

Dat op straat zetten is begonnen onder Job Cohen, de nieuwe Vreemdelingenwet. Het enige wat je kunt denken: waarom hebben wij dit middel niet eerder gebruikt? Maar goed, om een klacht in te dienen tegen de staat, moet je eerst wel heel veel anders geprobeerd hebben.
(Kerk in Actie)

Het comité deelde de mening van de kerken, en ook het Comité van Ministers van de Raad van Europa oordeelde dat Nederland basisvoorzieningen (‘bed, bad en brood’) moest bieden aan ongedocumenteerden. Naast Stichting LOS, INLIA en de LOGO-gemeenten raakte ook Amnesty International betrokken. De situatie van ongedocumenteerden op straat werd steeds meer gedefinieerd als een mensenrechtenschending, waardoor het binnen het mandaat van Amnesty viel. De afgesproken bed, bad en brood-regeling is voor veel organisaties in de civil society nog altijd een onacceptabele oplossing. Op zijn minst zou ‘begeleiding’ als vierde B moeten worden toegevoegd.

Onze respondent bij Stichting LOS herinnert zich dat de laatste zin van het laatste bed, bad en brood rapport van Amnesty International luidde: ‘Zorg dat mensen iets te doen hebben.’ Dat zinnetje vormde aanleiding om in 2016 in te zetten op het recht van ongedocumenteerden om op zijn minst vrijwilligerswerk te mogen doen. Dit leidde tot de campagne ‘Iedereen Aan De Slag’ (niet te verwarren met het programma ‘Aan de slag’ van Pharos, dat asielzoekers de mogelijkheid biedt vrijwilligerswerk te doen).

Mensen in de asielprocedure

Vooraf VluchtelingenWerk zet zich al jarenlang in voor een zo goed mogelijke asielprocedure. Met de Vreemdelingenwet 2000 was de verwachting dat die veel sneller en veel adequater en veel beter de zaken zou behandelen. Bij de evaluatie van die wet in 2006 deed de organisatie voorstellen voor een ‘fors aantal verbeteringen’ (VluchtelingenWerk Nederland 2008: 12). In 2008 wist men, deels samen met Amnesty International, te bewerkstelligen dat de voorgenomen wijziging ‘in alle haast voor het zomerreces door

de Tweede Kamer wordt geloodst' (VluchtelingenWerk Nederland 2009: 5). Punt van trots is dat er een zorgvuldige beroepsprocedure voor asielzoekers is gecreëerd. Wel blijft men ontevreden over de verkorte asielpcedure – die is nog altijd te lang – en over het beleid om asielzoekers al voor het einde van de procedure op straat te zetten.

De nieuwe asielpcedure die in 2010 werd geïntroduceerd, kreeg van VluchtelingenWerk dan ook maar een 'zesje' (VluchtelingenWerk Nederland 2011). De organisatie bevocht de mogelijkheid om zelf voorlichting over de hele procedure te geven, in plaats van dat dat door de uitvoerende instanties (IND, COA en de advocatuur) zelf gebeurt. Men was blij met de opname van een medisch advies, en vóór het idee om slechts één advocaat per dossier te hebben. Ook zouden asielzoekers nog maar twee keer hoeven te verhuizen tijdens hun procedure.

Op meer praktisch niveau hebben VluchtelingenWerk, Pharos en ASKV zich ervoor ingezet dat de IND een checklist ging gebruiken om psychische problemen waarmee asielzoekers kampen beter op het spoor te komen (VluchtelingenWerk Nederland 2009). Ook spande VluchtelingenWerk in 2009 een kort geding aan tegen het COA om te voorkomen dat asielzoekers zelf moeten meebetalen aan een onafhankelijke beoordeling van hun taalbeheersing; vaak is dit een belangrijke factor om te beoordelen of iemand inderdaad uit het geclaimde land van herkomst komt (VluchtelingenWerk Nederland 2010). Dit kort geding werd door de rechter afgewezen.

Kinderen

Al in 1997 procedeerde INLIA bij de Raad van State over gezinnen met kinderen die in tentenkampen verbleven. De organisatie beriep zich op het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Dat proces werd verloren. Sindsdien heeft een brede coalitie zich ingezet om te voorkomen dat kinderen gedetineerd of uitgezet zouden worden, of op straat zouden komen te staan. De coalitie bestond uit Amnesty International, Defense for Children, INLIA, Kerk in Actie, Stichting Kinderpostzegels, Stichting LOS, Protestantse Kerk in Nederland, Unicef en VluchtelingenWerk.

De brand in het cellencomplex van het detentie- en uitzetcentrum bij Schiphol in 2005, waarbij elf gedetineerden om het leven kwamen, vestigde jaren later ook de aandacht op kinderen in detentie. Onze respondent bij Kerk in Actie vond dat de overheid niet adequaat reageerde op de brand. Met moeite werd een grote landelijk coalitie in het leven geroepen. Een grootscheepse handtekeningenactie wist rond de 250.000 handtekeningen te verzamelen. Een reportage van het tv-programma EenVandaag over een van de kinderen in het cellencomplex, de 8-jarige Chinese jongen Hui, hielp erg om steun te genereren. 'Onder Verdonk zijn toen alle kinderen uit de gevangenissen gehaald,' aldus onze respondent bij Kerk in Actie.

Natuurlijk proberen maatschappelijke organisaties ook zelf hun campagnes uit te zetten. 'Geen kind in de cel', een actie die werd opgezet door een brede coalitie van organisaties, werd bijvoorbeeld goed door de media opgepikt. Ook Amnesty International heeft een duidelijke mediastrategie om campagnes te ondersteunen. Om te beginnen heeft de orga-

nisatie ongeveer 12.000 volgers op Facebook en 400.000 mensen die per e-mail kunnen worden benaderd.

Ook de gevallen van de jonge asielzoekers Sahar en Mauro kregen veel aandacht (Versteegt en Maussen 2012). Ze zaten niet in de cel, zoals Hui, maar dreigden het land uit te worden gezet. De media presenteerden hen als 'typisch Nederlands'. Een meerderheid van de Nederlandse bevolking was er vóór om voor Mauro een uitzondering te maken en hem asiel te verlenen. De media-aandacht voor individuen bood een nieuw perspectief op het asielvraagstuk dat niet overal goed werd ontvangen (al is een 'gezicht geven aan een onderwerp' al een oudere strategie). Organisaties die zich voor uitgeprocedeerde asielzoekers inzetten, zagen niet direct voordelen van deze situatie voor de grote, anonieme groep die zij ondersteunden. Volgens Versteegt en Maussen (2012) had de actie wel tot gevolg dat uitgeprocedeerde asielzoekers weer als slachtoffer werden gezien, in plaats van als mensen die bijvoorbeeld misbruik maken van voorzieningen, zoals ze ook vaak worden getypeerd.

Een petitie voor een kinderpardon, gesteund door onder meer GroenLinks en de ngo Defence for Children, werd in de eerste maanden al door 150.000 mensen ondertekend (Versteegt en Maussen 2012). Het pardon werd in 2012 ingevoerd, al is er nog steeds debat over de reikwijdte (Oomen 2014). Tegelijkertijd liep de actie 'Geen Kind Op Straat', georganiseerd vanuit een brede coalities van maatschappelijke organisaties, om ervoor te zorgen dat kinderen van ongedocumenteerde ouders altijd onderdak zouden hebben, en niet in detentie zouden belanden. Ook deze actie kwam voort uit een netwerk van ngo's. Een procedure van Defence for Children door advocatenkantoor Fischer in 2010 was aanvankelijk nog niet succesvol. Pas een civiele procedure via het Hof in Den Haag, en later bij de Hoge Raad, wist te bewerkstelligen dat kinderen niet langer op straat mochten worden gezet. De staatssecretaris was aanvankelijk in beroep gegaan, maar verloor bij de Hoge Raad, ditmaal op basis van het Nederlandse kindbeschermingsrecht. Dit leidde tot de vorming van gezinsopvanglocaties, waarover menigeen ook nog niet tevreden is.

Gedetineerden

Naast kritiek op de opsluiting van kinderen ging ook veel aandacht uit naar vreemdelingendetentie in bredere zin. Klachten richtten zich vooral op de rechten van gedetineerden en op het gemak waarmee instanties detentie inzetten, in plaats van alternatieve maatregelen te benutten. Weer vormde de Schipholbrand van 2005 een belangrijke aanleiding:

Iedereen dacht van: oh god, wat gebeurt daar eigenlijk. Dat men zich nauwelijks bewust was van het feit dat er zo veel vreemdelingen in detentie zaten onder zulke slechte omstandigheden. Dus dat is ook een kantelpunt. (Amnesty International)

Al in 2009 was Stichting Los gestart met een meldpunt vreemdelingendetentie, op basis van een idee vanuit Kerk in Actie, om klachten van gedetineerden te inventariseren. De opgetekende verhalen vormen deels de basis voor rapporten van Amnesty International. Het meldpunt wordt op zijn beurt weer ingelicht door vrijwilligersgroepen die gedetineerden bezoeken, en door activisten die op andere wijzen contact weten te leggen. Dat

laatste gebeurt bijvoorbeeld door telefoonnummers om te roepen met een megafoon of op de weg naast een centrum te schilderen, waarnaar gedetineerden dan kunnen bellen. Activistische groepen, zoals No Borders Network, proberen ook door middel van directe acties, die verder gaan dan demonstraties en publiekscampagnes, verzet tegen detentiecentra te plegen:

Bij kamp Zeist hebben ze daar een aantal verschillende acties bij gevoerd, bij de bouw ervan. En een actie die toen met name ging om het nieuw te bouwen detentiecentrum voor families dat daar is gekomen [...]. Ze hebben een actie gedaan, daar heb ik ook nog aan meegewerkt trouwens, dat ze op de muren klommen en dan gingen filmen. Toen hebben ze ook contact gehad met mensen achter die muren, met kinderen ook. En toen zijn we vervolgens ook die mensen gaan bezoeken. (No Borders Network)

Voor Amnesty International was vreemdelingendetentie een van de belangrijkste onderwerpen van de afgelopen jaren. Met 40 andere ngo's diende Amnesty International in 2011 een petitie in bij de parlementaire algemene commissie voor immigratie en asiel (Versteegt en Maussen 2012). De boodschap luidde: Nederland gaat te gemakkelijk om met detentie, dat alleen als ultimum remedium gebruikt zou mogen worden. Door de eerdergenoemde Schipholbrand en de zelfmoord van de Russische journalist Dolmatov kreeg het onderwerp extra aandacht. Bovendien stelden de Katholieke ngo Justitia et Pax (nu Justice and Peace) en de Nationale ombudsman ook een aantal kritische rapporten op over de behandeling van deze gedetineerden, waarmee ze onder andere alternatieven voor vreemdelingenbewaring wilden laten zien. Duizenden mensen lieten zich met Amnesty International portretteren op een zwart-witposter, met daarop de tekst: 'Ik schaam me diep'. Deze werden vervolgens bij het Binnenhof tentoongesteld.

Inburgeraars

Ook voor vluchtelingen die een status hebben vindt veel beleidsbeïnvloeding plaats, bijvoorbeeld wat betreft hun integratie. Inzet was vooral gericht op de ruimhartigheid van het integratiebeleid, die sinds de eeuwwisseling sterk aan banden is gelegd. Een respondent bij VluchtelingenWerk vertelde:

Het onderwerp van integratie van vluchtelingen was eigenlijk jarenlang geen onderwerp voor de landelijke overheid, want het ging om een te kleine groep mensen; het was voor hen niet relevant en het was vooral een thema en verantwoordelijkheid van de gemeente. Wij hebben als VluchtelingenWerk heel lang geprobeerd om de landelijke overheid te bewegen om longitudinaal onderzoek te doen naar de integratie van vluchtelingen en in het beleid er aandacht aan te besteden. Dat gebeurde niet, gebeurde niet, gebeurde niet en toen hebben we uiteindelijk besloten om zelf onderzoek te laten doen. Zo hebben we in 2005 de eerste VluchtelingenWerk IntegratieBarometer gepubliceerd, gebaseerd op kwantitatief en kwalitatief onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek. (VluchtelingenWerk)

Ook de zelforganisaties van vluchtelingen (von) waren heel lang vooral gericht op het asielbeleid (Altchouler et al. 2008). Rond 2004 en 2005 verlegden ze hun focus naar sociaal-

culturele integratie, zaken rondom vrouwenbesnijdenis, gedwongen huwelijken, radicalisering, eerwraak, enzovoort. Onze respondent bij von herinnert zich dat ze bij de omslag dacht: 'Dit is revolutie'.

VluchtelingenWerk heeft zich ook ingezet voor een ruimhartiger integratiebeleid. In 2010 vroeg men een onderzoek aan bij de Nationale ombudsman over de Wet inburgering buitenland. Deze wet bepaalt dat mensen die voor langer dan drie maanden naar Nederland willen komen in het land van herkomst een inburgeringsexamen moeten halen. Dit is vooral voor huwelijksmigranten van toepassing, maar ook voor gezinsherenigingen voor mensen met een vluchtelingenachtergrond. Voor mensen uit asiellanden is dat vaak nageenog onmogelijk, waardoor gezinshereniging in de praktijk heel lastig wordt. VluchtelingenWerk diende een klacht in bij de Europese Commissie. Op basis van het onderzoek van de ombudsman werden enkele uitzonderingen gemaakt, wat door VluchtelingenWerk werd beschouwd als 'erg zuinig' (VluchtelingenWerk Nederland 2012). In de daaropvolgende jaren bleef de organisatie zich inzetten voor gezinshereniging van vluchtelingen. Andere thema's waarvoor VluchtelingenWerk zich met succes inspande, zijn gratis inburgering voor vluchtelingen, het behoud van financiering voor maatschappelijke begeleiding en een verlaging van leges die vluchtelingen moeten betalen om een verblijfsvergunning te verkrijgen. Al deze acties zijn gericht op consequenties van (voorgenomen) bezuinigingen op inburgering en integratie. Het beleid ontwikkelde zich steeds sterker in de richting van eigen verantwoordelijkheid voor vluchtelingen en andere inburgeraars (Dagevos en Gijsberts 2012).

3.1.2 Middelen en strategieën

In paragraaf 3.1.1 keken we steeds naar de manier waarop de civil society zich rondom specifieke onderwerpen organiseerde (deelvraag 1c). Hier gaan we in op een aantal algemenere onderwerpen, zoals de vraag wanneer een organisatie een bepaald middel inzet (bv. onderzoek, lobby, publiekscampagne) en welke strategieën men volgt.

Organiseren: van onderzoek naar lobby en campagne

Een belangrijk deel van het werk van veel beleidsbeïnvloedende organisaties blijft voor de meeste mensen onzichtbaar. In de voorbereiding van een publicatie zoals deze is het heel gemakkelijk om ons vooral te richten op wat het meest in het oog springt: de straatcampagnes, de beelden die het publieke debat beïnvloeden, de massale petitie (die soms oplopen tot 150.000 of 250.000 handtekeningen bij campagnes rondom kinderen) de ludieke of soms choquerende acties om de aandacht op specifieke problemen te vestigen. Behalve dat we daarmee onevenredig veel aandacht op dit soort actievormen zouden vestigen, is er ook het risico dat sommige thema's beter over het voetlicht komen dan andere. Sommige onderwerpen (bv. de pardonregeling van 2007) lenen zich mogelijk meer voor acties die veel aandacht met zich meebrengen dan andere, zoals een jarenlange of zelfs decennialange lobby voor een betere asielprocedure. Het gevaar ligt dan op de loer dat meer in het oog springende onderwerpen in een rapport zoals dit belangrijker lijken dan onderwerpen in besloten kamers, waarvan men hooguit een verslagje in de krant terugziet.

Een publiekscampagne is voor Amnesty International soms haast een ‘toetje’, zoals we in ons interview hoorden, wat natuurlijk een understatement is. Onderwerpen vergen vaak jaren van voorbereiding voordat ze ‘campagnewaardig’ zijn. Grote zichtbaarheid kan dan die voorbereiding verstoren. Soms is openheid geboden, soms is onzichtbaarheid juist effectief. Het kan voordelig zijn als de overheid de kans heeft om zonder gezichtsverlies aan bepaalde eisen te voldoen. Grote zichtbaarheid is soms een laatste redmiddel:

Wanneer iets een campagne wordt bij ons is pas als er een heel traject aan vooraf is gegaan. [...] Als je ervan overtuigd bent dat alles is geprobeerd en het geen effect heeft en het noodzakelijk is dat het beleid wordt bijgesteld, dan nemen we soms het besluit om de straat op te gaan en dan maken we billboards en ik weet niet wat allemaal. Maar tot die tijd niet, want het kan ook negatief uitpakken. (VluchtelingenWerk)

Soms is het ook niet nodig om zelf ruchtbaarheid aan acties te geven. Het proces van de Protestantse Kerk in Nederland om via de Europese Raad te bewerkstelligen dat de Nederlandse staat op zijn minst ‘bed, bad en brood’ zou bieden aan ongedocumenteerden, was volgens Kerk in Actie genoeg in het nieuws. Doordat ook de achterban van de kerken goed op de hoogte werd gehouden, leek een grote campagne overbodig.

Dat wil niet zeggen dat campagnes daarmee helemaal overbodig zijn. Zoals gezegd zijn ze soms een laatste redmiddel. Respondenten van VluchtelingenWerk spraken van het ‘full force’ inzetten van alle beschikbare middelen. Bij Amnesty International noemde men dat ‘iets met een knal naar buiten brengen’. Een campagne is voor hen dan ook een strak georganiseerd geheel, dat ook in de jaarplannen verschijnt, compleet met budget. Natuurlijk heeft de organisatie al meer dan vijftig jaar ervaring met campagne voeren.

De afgelopen jaren zijn er volgens onze respondenten minder campagnes geweest met straatdemonstraties. Voor de pardonregelingen gingen velen naar het Binnenhof, en in de acties tegen de misstanden in de vreemdelingendetentie werd een mars met witte paraplu’s georganiseerd, zoals die ook jaarlijks op Wereldvluchtelingendag plaatsvindt. Volgens de respondent van Stichting LOS ligt het zwaartepunt nu meer bij rapportages; deze respondent zei over demonstraties: ‘Ik zie het eigenlijk niemand meer organiseren ook’.

Mogelijk sluit dit aan bij een ontwikkeling die al langer loopt:

In de jaren tachtig waren de krakersbeweging en de ‘linkse kerk’ heel actief. In de jaren negentig ontstond een ‘liefdadigheidscultuur’, waarin mensen liever doneerden dan zelf iets deden. (INLIA)

Die persoonlijke inzet leefde op in 2015 (zie hoofdstuk 2). Onduidelijk is of dit zich zal vertalen in inzet in (of steun voor) nieuwe beleidsbeïnvloedingscampagnes. Wel is het volgens Stichting LOS aannemelijk dat het maatschappelijk draagvlak is vergroot, doordat veel mensen met vluchtelingen in contact zijn gekomen.

Voordat er over een mogelijke publiekscampagne wordt gesproken, moet de achterban op de hoogte zijn, moeten alle betrokken partijen geïnformeerd zijn, moet het onderwerp politiek en/of maatschappelijk geagendeerd zijn, enzovoort. Veel van het voorbereidende werk bestaat uit gedegen onderzoek en lobby, in elk geval voor grote partijen zoals

Amnesty International en VluchtelingenWerk. Voor Amnesty International is dat ‘natuurlijk de basis voor alles wat je daarna doet’:

Als jij dit dossier niet heel erg goed kent en onderzoek hebt gedaan et cetera, als het niet echt van binnenuit allemaal klopt, nou dan word je doorgeprikt en dan kan je het vergeten.

(Amnesty International)

Door de legitimiteit van Amnesty International, vanwege haar mandaat en betrouwbaarheid, worden rapporten van de organisatie volgens de medewerkers die we interviewden ook breed gewaardeerd: ‘Amnesty heeft het gezegd, dus het is zo’. Op basis van deze onderzoeken organiseren ze conferenties, expertbijeenkomsten en gaan ze het land door. VluchtelingenWerk heeft de kennis- en databank Vluchtweb ontwikkeld. Indirect is dat ook een mechanisme voor beleidsbeïnvloeding. De data die ze presenteren via Vluchtweb zijn vooral feitelijk, maar er zit wel ‘een sausje over met een standpunt’, zoals onze respondent het formuleerde. Kleinere organisaties zoals Stichting LOS missen soms de menskracht om zelf met rapporten te komen. Zij leveren dan basisinformatie aan, die Amnesty International verwerkt in een gezamenlijke publicatie.

Lobbyen of beleidsbeïnvloeding (een term die volgens sommige respondenten de lading beter dekt) is op zijn minst even belangrijk. Alle organisaties die we spraken, benaderen zelf ambtenaren, Kamerleden of ministers, of worden door hen benaderd. Vaak zijn dat individuele contacten in plaats van vaste overlegmomenten, al zijn die er zeker ook. VluchtelingenWerk heeft bijvoorbeeld vaste overlegmomenten met relevante ministeries. VON nam bijvoorbeeld deel aan het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) en het Forum voor Migranten, toen die nog bestonden, en mensen zeiden af en toe deel te nemen aan vergaderingen van belanghebbenden van de overheid. Ook in deze gevallen trekken kleinere organisaties samen op met grotere: Stichting LOS werkt samen met Amnesty International, en INLIA met de LOGO-gemeenten, in elk geval wat betreft dakloze asielzoekers. Voor een grote organisatie zoals VluchtelingenWerk is lobbyen onderdeel van een veel groter ‘masterplan’, waarbinnen lobbyprioriteiten zijn aangegeven en een zogenoemd acceleratiemodel wordt gehanteerd, dat duidelijk maakt wie met wie praat. Sommige thema’s zijn nog niet ‘rijp’ voor een lobby:

Lobbyen is vaak een zaak van lange adem, waarbij een stevige onderbouwing noodzakelijk is op basis van rapportages en onderzoeken. Het doel moet zijn dat iemand denkt dat-ie het zelf verzonnen heeft want dan gaat hij lopen. (VluchtelingenWerk)

Als dit goed werkt, gaan mensen op een gegeven moment een ‘frame’ overnemen en hoor je hetzelfde verhaal ineens via andere kanalen terug. Veel lobbywerk is daarom impliciet en vindt bijvoorbeeld plaats tijdens werkbezoeken; het gaat veel minder om actief overtuigen, wat het beeld is dat veel mensen misschien hebben bij woord ‘lobby’:

Dat je de brandjes blust voordat ze überhaupt begonnen zijn, en niet pas als je het Nederlandse publiek moet gaan overtuigen. Dan ben je eigenlijk al te laat. (VluchtelingenWerk)

Lobbyen is in de loop van de jaren wel veranderd, bijvoorbeeld doordat ambtenaren tegenwoordig minder lang werken op een departement en door de communicatie via social media.

Strategieën

In de wetenschappelijke literatuur is er al decennialang discussie over de strategieën van sociale bewegingen. De suggestie lijkt vaak te zijn dat bewegingen *kiezen* tussen bepaalde strategieën, dat het ‘het een of het ander’ is. Op basis van het voorgaande suggereren we dat verschillende aanpakken worden gecombineerd (zie ook Van den Berg 2001).

Een dominante benadering in het onderzoek naar sociale bewegingen gaat uit van vrij reactieve sociale variant ervan en kijkt hoe men moet reageren op politieke kansen die zich op een zeker moment voordoen (‘Political Opportunity Structure’ (POS), zie bv. Eisinger 1973). Deze benadering is nog altijd invloedrijk, maar wordt ook wel bekritiseerd als te structuralistisch. De suggestie lijkt, kort gezegd, te zijn dat bewegingen eigenlijk weinig meer doen dan reageren op veranderingen in de structuur van politieke mogelijkheden. Bewegingen zouden zelf weinig agency hebben.

Een fundamentele kritiek op de benadering van politieke kansen komt van een groep auteurs die eerder de strategische activiteiten van bewegingen benadrukken dan hun plek in een bepaalde sociale structuur (Goodwin en Jasper 1999; Jasper en Goodwin 2011). Het succes van een beweging zou niet primair moeten worden verklaard op basis van het al dan niet bestaan van een politiek kans, maar op de daadwerkelijke handelingen van de beweging. Toch kunnen politieke kansen helpen, zoals ook de respondent van Amnesty International benadrukte: een staatsbezoek kan bijvoorbeeld een uitgelezen moment zijn om een bepaald onderwerp aan de kaak te stellen. Wel komt het er natuurlijk op aan hoe een organisatie hierop inspeelt. Snel op een situatie inspelen is bovendien alleen mogelijk als al het voorwerk al is gedaan.

Een ander, meer fundamenteel antwoord is het idee van ‘framing’ (Laubenthal 2007): thema’s zodanig voorstellen dat mensen (beleidsmakers, opiniemakers, het algemene publiek) er op een andere manier naar gaan kijken. Rondom vluchtelingen zijn contrasterende frames bijvoorbeeld of we hen portretteren als slachtoffers van oorlogen of politieke vervolging, of als mensen die misbruik maken van voorzieningen, of als dappere helden die een heel continent doorkruisen om hun familie in veiligheid te brengen. Als we framing zouden zien als een reactie op POS, dan zouden we kunnen zeggen dat sociale bewegingen kansen ‘creëren’ door de problemen en doelen waarop ze zich richten op een manier te presenteren die positieve aandacht genereert. Het gaat er Laubenthal niet om dat er geen politieke kansen zouden zijn, maar om te begrijpen hoe sociale bewegingen die kansen naar hun hand zetten. Ze heeft het over benodigde ‘points of access’, waaraan de sociale beweging haar eisen kan koppelen. Het staatsbezoek, waaraan we hiervoor refereerden, is hiervan een voorbeeld. Laubenthal lijkt dit soort voorbeelden te beschouwen als ‘discursive kansen’. De eerder aangehaalde gevallen van Mauro en Sahar zijn bij uitstek voorbeelden geweest van framing in de Nederlandse context. Soms blijken frames van politieke

tegenstanders helemaal niet zo anders dan de frames van maatschappelijke organisaties, zoals de respondent bij INLIA uitlegde:

Vorige week riep de heer Fritsma van de pvv dat het ook geen goede zaak was dat illegalen maar in de samenleving werden gedropt. Hij zei letterlijk 'illegalen aan de samenleving worden overgelaten'. [...] De oplossing was vervolgens om ze in bewaring te stellen. Nou, dat kan niet volgens Europese mensenrechtenregelgeving, maar in principe werd wel onderschreven dat het geen goed idee was om 'illegalen' [...] om het in pvv-termen te houden aan de samenleving over te laten. Dat is eigenlijk ook precies wat wij ook zeggen, in iets andere bewoordingen. (INLIA)

Een agressievere manier om de beeldvorming bij te stellen, is *naming and shaming*. Een voorbeeld is het publiek te schande maken van bedrijven die meewerken aan uitzetting:

Wat we wel hebben gemerkt is dat je als je bij deportaties met name vliegmaatschappijen gaat bestoken en gaat mailen en bellen en op social media gaat, dat daar wel heel vaak toch een canceling van een deportatie uit voort kan komen. (No Border Network)

Een andere alternatieve verklaring voor het idee van politieke kansen, ook ontwikkeld in de jaren zeventig, is dat bewegingen succesvol worden als ze erin slagen om mensen en middelen te mobiliseren (*resource mobilization*, zie bv. McCarthy en Zald 1977).¹ Ze krijgen geld bij elkaar, steunbetuigers, media-aandacht, bereiken allianties met invloedrijke spelers, enzovoort. Zelforganisaties hebben nog wel eens moeite om middelen te genereren (Schwenken 2003), al lukt dit soms wel, zoals de Nederlandse groep We Are Here laat zien (Kos et al. 2015). Ook Kamerleden erbij betrekken kunnen we in dit kader zien, zoals de respondent bij VluchtelingenWerk benadrukte:

Je bent bezig om een appel te doen op het inlevingsvermogen en dat te mobiliseren, en dus is het vooral zaaien. Daarom organiseren we ook werkbezoeken met Kamerleden om hun gewoon te laten zien hoe het beleid in de praktijk uitwerkt. Dat werkt ontzettend goed en het is allemaal niet echt zichtbaar. (VluchtelingenWerk)

In het werk van veel maatschappelijke organisaties lopen deze verschillende strategieën door elkaar heen, zoals de volgende uitleg over het campagnewerk van Amnesty International laat zien:

Eigenlijk hebben we vier poten. [...] Onderzoek is inderdaad de basis, dan krijg je lobby, maar dat kan ook zijn een lobby om je netwerken uit te breiden, hoeft niet alleen naar de politiek te zijn. En je hebt de media en uiteindelijk mobilisatie, dus mensen mobiliseren. En dat zijn de vier elementen van ons werk eigenlijk. (Amnesty International)

Soms spelen maatschappelijke organisaties inderdaad in op politieke kansen of belangrijke gebeurtenissen, bijvoorbeeld als er zich een schandaal voordoet. De zelfmoord van de Russische journalist Dolmatov, die werd vastgehouden in het cellencomplex van het detentie- en uitzetcentrum bij Schiphol, maakte pijnlijk duidelijk hoe moeilijk de situatie daar was. Dat dit midden in een periode viel waarin al veel voorbereidingen waren getroffen om

vreemdelingendetentie te adresseren, en het thema ‘campagnewaardig’ werd gemaakt, zorgde voor een versnelling. Soms gaat het niet zozeer om een politieke kans, maar om framing, zoals bijvoorbeeld met Mauro en Sahar. In nog andere gevallen wordt er van het begin af aan gemobiliseerd door demonstraties, handtekeningenacties en uiteindelijk campagnes zoals ‘Ik schaam me diep’.

3.1.3 Wat bereikten maatschappelijke organisaties met hun inspanningen?

Maatschappelijke organisaties hebben de afgelopen jaren veel bereikt binnen de thema’s die hiervoor aan de orde kwamen (deelvraag 1d). Er zijn meerdere concrete wetswijzigingen en aanpassingen in regelgeving geweest, bijvoorbeeld van de Koppelingswet, de strafbaarstelling van illegaal verblijf, zaken rondom vreemdelingendetentie, inburgering in het buitenland, de asielprocedure, enzovoort. Ook heeft hun inzet geleid tot een behoorlijk aantal concrete wijzigingen in de levens van vluchtelingen: een pardon voor 28.000 mensen, tegengaan van veel schrijnende situaties in detentie, geen kinderen meer in de cel en op straat, behoud van financiering van maatschappelijke begeleiding, enzovoort. Ook is er op gezette momenten veel bereikt in de beeldvorming rondom vluchtelingen, zoals de gevallen van Mauro en Sahar laten zien, maar ook de groep We Are Here, die op veel aandacht van media en culturele instellingen mocht rekenen.

Volgens de respondenten is beleidsbeïnvloeding vaak succesvol, zoals met de pardonregeling, of met acties van de coalities rondom kinderen (bv. Geen Kind Op Straat, Geen Kind In De Cel). Gedegen rapporten kunnen aanleiding geven voor nadere inspecties, zoals naar aanleiding van een brand in het detentiecentrum Rotterdam. Ook kan het leiden tot Kamervragen, bijvoorbeeld over visitatie van mensen die in detentiecentra arriveren:²

Visitaties is echt op die manier eigenlijk afgeschaft. Daar is niet heel veel publiciteit rondom heen geweest, maar het heeft wel gewerkt, en dat is toch vooral de invloed van Amnesty.
(Stichting LOS)

Ook al wisten respondenten wel verschillende successen te noemen, ze kijken niet met tevredenheid terug op de afgelopen periode. No Border Network, waarschijnlijk de meest radicale organisatie, is ‘niet echt positief, want je loopt eigenlijk wel voortdurend tegen dezelfde dingen aan’. Ook VluchtelingenWerk ziet:

[...] een tendens van: zo wordt het minder rechtvaardig. Dat is ontmoedigend op allerlei terreinen. Het vluchtelingenbeleid is in de afgelopen vijftien jaar eigenlijk vooral verslechterd, van kwaad tot erger. (VluchtelingenWerk)

Anderen zijn iets minder pessimistisch. Voor Amnesty is het ‘een beetje vallen en opstaan [...] het is echt een golfbeweging’, en ook voor INLIA is het ‘gemixt’:

Volgend jaar is ook ons 30-jarig bestaan. Dan is de vraag: moeten we het nou eigenlijk vieren of niet? Er valt eigenlijk niks te vieren, want eigenlijk zou een organisatie als INLIA niet moeten hoeven bestaan in een land als Nederland: dat er asielzoekers in nood zijn, dat die geen opvang hebben en dat wij ons moeten inspannen. (INLIA)

Een andere benadering is om niet zozeer te kijken naar behaalde resultaten, maar om de inzet als zodanig als succes te benoemen. Dit deed onze respondent bij Kerk in Actie:

Als ik terugkijk, vind ik het belangrijkste wat bereikt is dat die hele kerk zich uit durfde te spreken voor die vluchteling, dat vind ik heel belangrijk. Ik bedoel, los van wat je bereikt hebt. (Kerk in Actie)

Wat de zaken betreft die ‘bereikt zijn’, lijkt ook dat betrokkenen daar bescheiden over zijn. ‘Dat rondom vreemdelingendetentie heeft trouwens wel wat succes gehad, dat moeten we ook gewoon maar benoemen,’ zei onze respondent bij Amnesty International. Ook hier is de netwerkgedachte weer van belang, bijvoorbeeld voor VluchtelingenWerk:

We kunnen denk ik best een aantal dingen noemen in de loop der jaren. [...] Zelfs in de jaarverslagen zeggen we, terwijl dat toch wel zaken zijn die een aanwijsbaar succes zijn van ons (lobby)werk, ‘ook mede door’ [...] succes heeft nu eenmaal meerdere vaders of moeders. (VluchtelingenWerk)

Ongeachte deze bescheidenheid, en de benadrukking van de vele doelen die deze organisaties zich stellen, is het goed om ook te beseffen dát er veel bereikt is in de afgelopen twintig jaar.

3.2 Pluraliteit en kritische blik

Net als in hoofdstuk 2 stellen we ook hier de vraag hoe er wordt omgegaan met pluraliteit binnen de civil society (deelvraag 2a) en met de kritische blik naar de overheid (deelvraag 2b). Voor de eerste vraag gaan we in op contacten tussen de eerdergenoemde organisaties in verschillende thematische coalities, bijvoorbeeld rond kinderen of gedetineerden. Ook stippen we contacten met organisaties zoals Pegida aan. Wat de tweede vraag betreft, gaan we in op de vraag welke relatie een kritische civil society heeft tot de overheid als er ook sprake is van samenwerking met die overheid.

3.2.1 Omgang met pluraliteit

Zoals in hoofdstuk 2 al is gesteld, lijkt er eerder sprake te zijn van eensgezindheid dan van verdeeldheid tussen maatschappelijke organisaties op het terrein van beleidsbeïnvloeding, in elk geval bij de organisaties die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek. Toch zijn er ook spanningsvelden.

Als er één ontwikkeling van de afgelopen jaren is die bijna alle respondenten over de rechten van vluchtelingen noemden, dan is het wel: meer samenwerking. We vroegen wanneer die verandering begon. Bij Amnesty International zei men ‘rond de eeuwwisseling’, bij Kerk in Actie ‘na de jaren negentig’ en bij Stichting Los ‘vanaf de Koppelingswet’. Kennelijk is het iets van het begin van de eenentwintigste eeuw, al wees de respondent van No Border Network op de nieuwe actiegroepjes die na de Occupy-beweging (2011) ontstonden. Waarschijnlijk zijn er verschillende oorzaken voor deze toegenomen samenwerking. Bij Amnesty International wees men op de voorkeuren van bestuurders, en op het idee dat

de ‘netwerksamenleving’ typerend is voor deze tijd. Bij Kerk in Actie hoorden we over de krappe financiën en bemensing van de betrokken organisaties, waardoor samenwerking loont. Bij Stichting LOS wees men op de sterk verergerde omstandigheden voor ongedocumenteerden in deze eeuw, die om meer samenwerking zou vragen.

Dit laat zien dat organisaties om uiteenlopende redenen samenwerken. Naast de genoemde redenen wezen verschillende respondenten op de complexiteit van thema’s en de verschillende expertises die dat vereist. Voor de campagnes rondom kinderen was bijvoorbeeld specifiek behoefte aan pedagogische kennis. Als zo veel organisaties aan hetzelfde thema werken, is het belangrijk om goede afspraken te maken, zoals onze respondent bij VluchtelingenWerk zei:

Dat betekent dat je ook met die organisaties goed moet gaan afstemmen. [...] We hebben afgesproken dat we elkaar niet in de wielen rijden en ook dat we elkaar niet verrassen.
(VluchtelingenWerk)

Op zijn minst even belangrijk is dat netwerken vormen bij uitstek een manier is om mensen en middelen aan je te binden: het eerdergenoemde idee van *resource mobilization*. Het is daarmee ook een actievorm op zich. Voor sommigen is samenwerking ook een meer principiële kwestie. Voor Kerk in Actie brengt de kerkelijke inspiratie met zich mee dat je thema’s niet voor jezelf hoeft te ‘claimen’ als organisatie. ‘Ik vind dat binnen mijn werk dat de kerk niet in zich gekeerd moet zijn, maar onderdeel van de wereld,’ aldus onze respondent. Dit kan overigens ook op seculiere leest geschoeid zijn: ook bij bijvoorbeeld VluchtelingenWerk legde men de nadruk op de organisatie als onderdeel van een breder netwerk. Samenwerking is soms goed, maar niet altijd. ‘Soms is het beter om gewoon vanuit veel verschillende hoeken geluid te maken en soms is het beter om de krachten te bundelen,’ aldus onze respondent bij Amnesty International. Samenwerking moet wel een heel duidelijke meerwaarde hebben. Er zijn ook duidelijk nadelen:

Man, je moet eens een statement proberen te maken met tien organisaties, voordat dat rond is! En bij Amnesty ligt het gewoon echt gevoelig, wij hebben echt heel duidelijk onze eigen standpuntenmandaat. Er is heel lang over nagedacht, daar gaan we niet zo gauw buiten. Dus je bent ook wel gauw een wat irriterende factor voor anderen. (Amnesty International)

Dit laat zien dat Amnesty International zelf opmerkt dat ze vasthouden aan hun mandaat en daarom niet meedoen met elke coalitie. Zoals gezegd is dit de basis van hun legitimiteit. Het zorgt voor politieke steun en breed maatschappelijk vertrouwen. Dat zorgt weer voor ingangen die anders misschien gesloten zouden blijven. Als de organisatie bepaalde onderwerpen niet heeft opgepakt, dan is dat weloverwogen. Soms is dat om principiële redenen, zoals in het geval van pardonregelingen:

Amnesty heeft een soort principieel standpunt rondom pardonregelingen. Wij willen wettelijke regelingen, het belang van het kind, ja maar pardons zijn een soort van restoplossingen, daar zullen wij niet zo gauw voor zijn. Heel sympathiek, hoor, daar niet van, we zullen aan alle kanten meewerken dat het gebeurt, maar het is niet wat wij vragen. Pardonregeling

is niet een definitieve oplossing. Er moet gewoon een goede wettelijke regeling zijn die de belangen van het kind rechtvaardigt. (Amnesty International)

Kerk in Actie beaamt dat samenwerking soms lastig is, al is dat in de loop der tijd gemakkelijker geworden. Verschillen in aanpak hoeven samenwerking niet in de weg te staan. Veel hangt ook samen met een verschil van perspectief. Terwijl onze respondent van Kerk in Actie zegt: 'Zij zijn heel juridisch, bij mij moet het kloppen met de taal van het hart,' zal Amnesty International dit eerder benaderen vanuit de legitimiteit die zij heeft verworven door strikt vast te houden aan mensenrechtenverdragen en het daarmee samenhangende mandaat.

Er zijn meer van zulke verschillen in aanpak of principes. Soms kunnen die tot conflicten leiden. Zo boterde het niet altijd goed tussen VluchtelingenWerk en von. Een kernvraag was of vluchtelingen zouden moeten worden vertegenwoordigd door een Nederlandse ngo, of dat ze via hun eigen organisaties van zich zouden moeten laten horen.

De positie van VluchtelingenWerk kwam vaker aan de orde als een lastig punt, vooral vanuit organisaties die zich op uitgeprocedeerde asielzoekers richten (zie ook Habraken et al. 2013). Later in deze paragraaf zal blijken dat er ook sprake is van waardering en begrip. Het gaat er hier niet om om stelling in te nemen, maar vooral om inzicht te geven in de dynamiek binnen de civil society, waar er ondanks verschil in opvattingen meestal toch veel samenwerking mogelijk is.

De kritiek op VluchtelingenWerk betrof vooral de keuze om weinig tot niets te doen aan de situatie van uitgeprocedeerde asielzoekers. We hoorden in onze interviews kritiek op de opheffing van de voormalige afdeling voor 'uitgeprocedeerdenzaken', en op het 'te vlug loslaten' van mensen uit de groep We Are Here, die later regelmatig alsnog een verblijfsvergunning bleken te krijgen. Het is niet zo dat VluchtelingenWerk niets meer doet voor mensen zonder papieren, maar het is volgens meerdere van onze respondenten wat mager. Een opstelling als 'de overheid laat jullie vallen, maar wij niet' zou voor een van onze respondenten prijzenswaardig zijn.

Meerdere respondenten wezen in dit verband ook op de overheidssubsidies die VluchtelingenWerk ontvangt. In zo'n situatie heb je als organisatie 'niet meer de vrijheid om alles te zeggen', zoals iemand het formuleerde. VluchtelingenWerk werd dan ook wel beschreven als de 'gesubsidieerde tak van de overheid', als 'onderdeel van de keten'. Verschillende andere organisaties waarbij we interviews hielden (bv. Amnesty International) hebben om zulke redenen bewust gekozen om geen subsidie te ontvangen. Een andere organisatie, die wel subsidie ontvangt, claimt dat ze meerdere keren door staatssecretarissen of ministers zijn gebeld bij onwelgevallige standpunten. In ons interview met VluchtelingenWerk zeiden onze respondenten dat ze het zowel 'lastig' als 'fijn' vonden dat ze een uitvoeringspraktijk hebben, waardoor ze onderdeel zijn van 'de keten' van dienstverlening aan vluchtelingen. Dit helpt hen ook om steun te bieden aan groepen die anders bijvoorbeeld op begeleiding van overheidsinstanties zouden zijn aangewezen.

Ondanks de kritiek is er bij sommige organisaties ook begrip voor de positie van VluchtelingenWerk. Voor een aantal respondenten is er ook iets voor te zeggen om een taakverde-

ling te hebben in doelgroepen: statushouders en ongedocumenteerden. Naast coalitievorming is taakverdeling tussen maatschappelijke organisaties cruciaal. Bovendien, zoals een van de respondenten benadrukte: 'Je hebt mensen nodig die gematigder en radicaler zijn om elkaar in evenwicht te houden'. Wat dat betreft is er een heel spectrum. Een organisatie die door de een radicaal wordt genoemd, is voor een ander juist gematigd. Deze schaal helpt om elkaar scherp te houden. Soms is er behoefte aan brede coalities met een mainstreamgeluid, soms aan acties van 'ieder voor zich'. In dit opzicht is verdeeldheid dus eerder een voor- dan een nadeel.

3.2.2 Contact tussen voor- en tegenstanders

Pluraliteit strekt verder dan de omgang tussen organisaties die relatief gelijksoortige doelen hebben. De omgang tussen enerzijds organisaties die we in dit hoofdstuk centraal stellen en anderzijds organisaties die kritisch zijn op vluchtelingenopvang is beperkt. In hoofdstuk 2 schreven we al dat er de afgelopen jaren voor het eerst sprake is van landelijk georganiseerd verzet tegen de komst en opvang van vluchtelingen. Organisaties zoals Pegida en AZC-Alert speelden een rol van betekenis in het publieke debat en regelmatig kregen ze een vergunning om te demonstreren.

Bij die demonstraties troffen ze vaak 'tegendemonstranten' aan. Ook kwam het voor dat Pegida zelf een tegendemonstratie organiseerde, zoals tegen de actie van de groep Utrecht Bekent Kleur in november 2015 (Hendriks 2015). Tekenend is dat er regelmatig acties waren waarbij linkse politieke partijen geld doneerden aan VluchtelingenWerk voor iedere Pegida-demonstrant die kwam opdagen (Verfuss 2016; Wassenaar 2017). In hoofdstuk 5 komen we uitgebreid terug op demonstraties tegen vluchtelingenopvang in de Utrechtse wijk Overvecht.

3.2.3 Kritische blik op de overheid

Hoewel veel van de acties van maatschappelijke organisaties kritiek uiten op overheidsbeleid, is er ook sprake van samenwerking met overheidsinstanties. Zo is VluchtelingenWerk positief over de samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het besef dat de vluchtelingen van nu de toekomstige inwoners van een gemeente zijn, helpt om aandacht te vragen voor een meer positieve benadering van de overheid en van de algemene bevolking, om daarmee onbehagen over migratie en vluchtelingen in het bijzonder tegen te gaan. Ook richting de rijksoverheid is er wel sprake van een coöperatieve houding, zoals INLIA benadrukte:

We proberen ook altijd oplossingen te bieden, want we snappen ook wel dat de overheid met het probleem zit waarvoor je een oplossing moet hebben, bijvoorbeeld terugkeer. We hebben ook een transiethuisproject gehad, waarbij we hebben gepoogd aan te tonen dat terugkeer van mensen waar terugkeer niet te realiseren valt, dat dat misschien op een andere weg soms wel te realiseren valt. Dat is niet altijd succesvol geweest, maar we proberen wel om te laten zien dat we ook daar wel verantwoordelijkheid nemen. (INLIA)

Ook als er wel sprake van kritiek is, hoeft dat niet per se te betekenen dat overheid en civil society lijnrecht tegenover elkaar staan, al zal dat voor sommige activisten heel duidelijk wel het geval zijn. Beide zijn nodig voor een duurzaam maatschappelijk bestel. Onze respondent bij Kerk in Actie formuleerde het als volgt:

Die politiek heeft recht op een 'kritisch tegenover'. Dat wil dus niet zeggen dat jij los staat van die overheid of dat jij een andere zetting bent, nee, jij vormt samen dat geheel. (Kerk in Actie)

Dit doet denken aan wat we in hoofdstuk 1 omschreven als een agonistische relatie (Verhoeven 2009).

Voor de verhouding tussen civil society en overheid is de eerder beschreven spanning tussen rijk en gemeenten een belangrijke factor (Kos et al. 2015). Doordat er sinds de Koppelingwet en de Vreemdelingenwet 2000 steeds meer asielzoekers op straat kwamen te staan, raakten gemeenten steeds meer betrokken. De relatie 'met de lokale overheid is echt wel een stuk beter geworden', aldus onze respondent bij Stichting Los. Na het pardon werden veel van de steunorganisaties voor ongedocumenteerden opgedoekt en werden hun taken door gemeenten overgenomen. Daardoor is er veel meer sprake van samenwerking. INLIA beaamt dit verhaal. Bovendien deelt deze organisatie een secretariaat met de LOGO-gemeenten.

3.3 Conclusies

We begonnen dit hoofdstuk met de constatering dat beleidsbeïnvloeding bij uitstek een geschikt thema is om inzicht te krijgen in pluraliteit binnen de civil society, en op de kritische blik op de overheid. Beleidsbeïnvloeding gebeurt door groepen met sterk uiteenlopende opvattingen, en de reden dat men invloed wil uitoefenen, is vaak ontevredenheid met het overheidsbeleid. Op basis van eerder onderzoek verwachtten we echter niet alleen oppositie, maar ook samenwerking.

De vluchtelingensector bood een uitgelezen kans om inzicht te krijgen in het onderwerp beleidsbeïnvloeding (deelvraag 1b). Maatschappelijke organisaties zetten zich al heel lang en op heel uiteenlopende manieren in voor aanpassingen van het gevoerde overheidsbeleid. De hier besproken acties zijn vaak een reactie op wetswijzigingen (bv. de Vreemdelingenwet 2000), nieuwe wetgeving (bv. de Koppelingwet) of voorgenomen beleid (bv. de strafbaarstelling van illegaliteit). Ook het gevoel dat afspraken niet worden nagekomen, zoals rondom het Bestuursakkoord van 2007 (zie § 3.1.1), kan aanleiding zijn om in actie te komen. Bovendien zijn er regelmatig schrijnende situaties – mensenrechtenschendingen in detentie, vluchtelingenkinderen op straat, uitgeprocedeerde asielzoekers in tentenkampen – die organisaties aansporen om van zich te laten horen.

In dit hoofdstuk hebben we een veelheid aan actievormen gezien (deelvraag 1c): lobby's, rapporteren en onderzoeken, campagnevoering en mobilisering, directe acties, petities, netwerken vormen, de media bespelen en procederen tegen de staat. We zagen dat maatschappelijke organisaties alle verschillende vormen inzetten, afhankelijk van wat op een

bepaald moment opportuun lijkt. Organisaties zitten niet alleen te wachten totdat zich politieke kansen voordoen, maar creëren die kansen ook zelf. Toch gaat het gaat ook niet uitsluitend om mobilisering of framing. Juist de gezamenlijke inzet van dit soort actie-vormen en strategieën is op een aantal momenten effectief gebleken. Er is een gedegen voorbereiding en een lange adem voor nodig. Het bredere publiek ziet vaak alleen de publiekscampagnes; het werk ‘achter de schermen’ blijft aan het oog onttrokken, terwijl dit een cruciaal onderdeel is.

Er is veel bereikt in de afgelopen decennia (deelvraag 1d): wetswijzigingen, concrete verbeteringen in de levens van vluchtelingen en af en toe ook een perceptieverandering over vluchtelingen bij het bredere publiek. Hoewel alle maatschappelijke organisaties voorbeelden hebben van succesvolle acties, en daar soms ook met trots over spreken, toch overheerst niet een algeheel gevoel van tevredenheid. Dit komt voort uit bescheidenheid, maar ook uit de realisatie dat veel van de gestelde doelen nog altijd niet behaald zijn. Deels is dat misschien inherent aan sociale bewegingen. Wel geldt dat het maatschappelijke en politieke klimaat met betrekking tot vluchtelingen volgens veel maatschappelijke organisaties sterk achteruit is gegaan in de eenentwintigste eeuw. Tegelijkertijd hebben we recent ook een opleving gezien van vrijwillige inzet. De historische schets in hoofdstuk 2 liet zien dat steun en weerstand door de tijd heen fluctueren.

In elk hoofdstuk geven we een specifiek perspectief op de vraag naar pluraliteit binnen de civil society, rondom het thema vluchtelingen (deelvraag 2a). Net als in het vorige hoofdstuk keken we hier vooral naar organisaties die zich inzetten vóór vluchtelingen. Al hebben we dit niet specifiek onderzocht, het lijkt redelijk om te denken dat onze respondenten eerder ‘universalisten’ zijn dan ‘particularisten’ (zie § 1.4.1). In hoofdstuk 5 staan groepen die zich verzetten tegen asielopvang centraal. Als we puur afgaan op organisaties die zich inzetten voor de rechten van vluchtelingen, dan wekt het geen verbazing dat er veel eensgezindheid is. Een toename in samenwerking is een van de belangrijkste trends in de beleidsbeïnvloeding van de eenentwintigste eeuw. Het is lastig om te spreken van één vluchtelingenbeweging in Nederland. Daarvoor is er te veel verschil in focus, doelgroep, actierepertoire, enzovoort. Eerder zijn er verschillende thematische coalities – rond ongedocumenteerden, mensen in de asielprocedure, vluchtelingenkinderen, gedetineerden en inburgeraars – die zich over de jaren collectief inzetten. Vaak worden die coalities getrokken door kleine netwerken van professionals, maar ze kunnen bogen op een omvangrijke achterban. Natuurlijk zijn er soms spanningen, want uiteraard is niet iedereen het altijd met elkaar eens. Uiteindelijk benadrukken betrokkenen dat het belangrijk is dat Nederland een breed spectrum van maatschappelijke organisaties kent: van vrij gematigd naar meer radicaal. Soms bereikt een breed gedragen coalitie met een mainstreamgeluid heel veel, en soms is de inzet van heel specifieke actoren nodig om op een bepaald punt veranderingen te bereiken.

Tussen overheid en civil society wordt van beide kanten een kritische blik geuit, maar ook is er veel samenwerking (deelvraag 2b). Hun relatie is te beschrijven als agonistisch. Een respondent vatte de civil society treffend op als een kritisch ‘tegenover’ dat weliswaar losstaat van die overheid, maar dat samen deel uitmaakt van de democratische rechtsorde.

Ze stelde daarbij de vraag of de overheid dit ‘tegenover’ nog wel actief verwelkomt. Natuurlijk is het idee van de civil society als ‘luis in de pels’ van de overheid van alle tijden. De erkenning dat zo’n luis belangrijk is, fluctueert in de loop der tijd.

Noten

- 1 In feite is het net andersom. De Political Opportunity Structure-benadering werd ooit aangegrepen als alternatief voor de *resource mobilization*-benadering. Men zocht aan het einde van de jaren zeventig juist naar meer structuralistische verklaringen voor sociale actie, die minder afhankelijk waren van ‘toeval-ligheden’ zoals mensen, geld en media-aandacht. Aanvankelijk werd nog geprobeerd te spreken van *resource mobilizations structures*, om aan te geven dat de mogelijkheden om te mobiliseren vaak ook structureel bepaald waren. In huidige toepassingen van de mobiliseringsbenadering wordt minder structuralistisch te werk gegaan.
- 2 ‘Onder het onderzoek aan het lichaam van de gedetineerde vreemdeling valt het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het lichaam. Concreet houdt dit in dat de vreemdeling zich uit dient te kleden en zich naakt wijdbeens voorover dient te buigen, zodat de badmeester of bewaarder introspectie in de anus heeft. Een gedetineerde van het vrouwelijke geslacht dient tien kniebuigingen te maken, zodat eventueel in de vagina verborgen voorwerpen tevoorschijn komen. In bepaalde gevallen kan gevraagd worden de billen uiteen te trekken, hierbij geldt als uitgangspunt dat er geschouwd, maar niet getoucheerd mag worden’ (Reijersen van Buuren 2012: 332).

4 Initiatieven

In dit hoofdstuk verlaten we het landelijke perspectief om scherper te kijken naar een lokaal voorbeeld, namelijk in Utrecht. Uitgangspunt is het perspectief van de relatie tussen een aantal lokale actoren: initiatieven om vluchtelingen te ondersteunen, gevestigde ngo's, het COA en de gemeente. In hoofdstuk 1 beschreven we de aandacht voor burgerinitiatieven en kleinschaligheid in het discours over de participatiesamenleving en de 'doe-democratie'. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) beschreef de doe-democratie als volgt:

Het kabinet wil ruimte en vertrouwen bieden aan maatschappelijk initiatieven en actief bijdragen aan de transitie naar meer doe-democratie (een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken). (BZK 2013: 2)

De recente aandacht van de overheid voor burgerinitiatieven is omschreven als een 'stille revolutie' (Goudswaard 2013). Er zou sprake zijn van een 'derde golf' van coöperatieve verbanden, volgend op eerdere golven in de late middeleeuwen en de vroege twintigste eeuw (De Moor 2013). In een toelichting van premier Rutte bij het idee van de participatiesamenleving bevestigt hij dat de recente maatschappelijke initiatieven als zodanig niets nieuws zijn. Wel zouden ze zich met de komst van social media anders zijn gaan organiseren (TK 2013/2014). Volgens de premier moet de overheid dit soort initiatieven niet in de weg zitten. Dat wil overigens niet zeggen dat initiatieven ontstonden in reactie op een oproep van de overheid. Burgerinitiatieven zijn meestal intrinsiek gemotiveerd. In onderzoek naar burgerinitiatieven en vluchtelingencollectieven is veel aandacht voor verschillen met gevestigde ngo's. De nadruk op verschillen tussen relatief kleine, informele, lokale groepen en gevestigde ngo's laat zien dat de eigenheid en specifieke bijdrage van kleinere spelers door betrokkenen wordt gewaardeerd. Niet dat er geen waardering is voor grote organisaties; integendeel. Die slagen er alleen al door hun positie beter in om hun stem te laten doorklinken in het politieke of maatschappelijke debat. Voor kleine groepen is dat minder evident (Moran 2011). Dit is de reden dat we daar in dit hoofdstuk de nadruk op leggen.

Als de eigenheid van kleine groepen vooral gebaseerd is op spontaniteit en het informele karakter van de organisatie, is het begrijpelijk dat er zorgen bestaan over de professionalisering van deze kleine groepen en organisaties. Castañeda (2011) spreekt van 'ongemak' als organisaties zich steeds meer richting brede dienstverlening bewegen. Het zou ten koste gaan van hun decentrale en 'spontane' manier van werken. Ook Habraken et al. (2013) vrezen voor uniformisering en verlies van de diversiteit en levendigheid die in de gemeenschap waaruit de organisaties voortkomen aanwezig is. Een focus op dienstverlening vereist vaak structurele subsidies, bijvoorbeeld van de overheid, wat initiatieven in een afhankelijke positie plaatst. Natuurlijk zijn er ook andere geluiden. Veel onderzoek laat zien dat een bepaalde mate van formalisering simpelweg noodzakelijk is om doelen te bereiken (bv. Hurenkamp et al. 2006).

In dit hoofdstuk kijken we in het bijzonder naar burgerinitiatieven en lokale ngo's die zich met vluchtelingen bezighouden. Naast de hiervoor geïntroduceerde vragen wilden we ook simpelweg een beeld geven van de manier waarop ze functioneren. In de media stonden ze de afgelopen jaren sterk in de belangstelling, ook in verband met het aanbod van vrijwilligers dat ineens sterk groeide. 'De vluchtelingencrisis: wat kunt u doen?', kopte *de Volkskrant* begin september 2015 (Putman en Van Loosbroek 2015). Ook andere kranten kwamen met soortgelijke handreikingen voor de onthande filantroop (bv. Van Loon 2015). Er leken ineens meer 'spontane vrijwilligers' te zijn dan dat er klussen waren (zie bv. Whittaker et al. 2015). Al snel ontstonden er websites die bemiddelden in vraag en aanbod, zelfs voor mensen die een vluchteling in huis wilden nemen. Opvallend is dat dit soort krantenartikelen vooral over kleinschalige projecten gingen, van burgerinitiatieven of lokale ngo's. De grote vrijwilligersorganisaties die we in hoofdstuk 2 bespraken, kregen nauwelijks aandacht. Ook in onderzoek naar vluchtelingen krijgen kleinschalige initiatieven veel aandacht. Vaak zijn dit zelforganisaties. De nadruk ligt dan bijvoorbeeld op pleitbezorging voor en door de eigen groep (Cambridge en Williams 2004), specifieke kennis van de gemeenschap en de lokale situatie (Snyder 2011; Wren 2007) en op de positieve gevolgen voor het integratieproces van samenwerking tussen migrantenorganisaties, hulporganisaties en de overheid (Odmalm 2004). Kleinere organisaties, of ze nu 'van' of 'voor' vluchtelingen zijn, leggen zich meer toe op inspraak en zijn eerder geneigd om rechtstreeks verantwoording af te leggen aan de gemeenschappen waarvoor ze werken dan grote ledenorganisaties (Christensen 1997).

Deze waarderende woorden willen niet zeggen dat hun positie zonder meer sterk is. Onderzoek naar Britse vluchtelingencollectieven laat bijvoorbeeld zien dat ze door hulporganisaties eerder als 'onderaannemer' werden beschouwd dan als volwaardige partner (Zetter en Pearl 2000). Het is bovendien vaak lastig om aan te tonen dat ze een legitieme partij zijn om mee te dingen naar subsidie (Castañeda 2011). Mogelijk was dit de afgelopen jaren aan het veranderen, zoals onze interviews suggereren. Respondenten van de internationale koepels van vluchtelingenorganisaties (ECRE (European Council on Refugees and Exiles)) en van organisaties voor ongedocumenteerden (PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants)) zeiden dat juist die erkenning van zelforganisaties van vluchtelingen als legitieme spelers door gevestigde organisaties en overheden een vernieuwing is. In Zuid- en Oost-Europa is dit al langer een realiteit, volgens onze respondent bij ECRE:

ECRE members in Eastern and Southern European countries are less reluctant to really work together with refugees, and not to only consider refugees as clients. They work with refugees as mediators. The way these members see and use their relationship with refugees seems to be quite different than how it is seen and used in Western or Central European countries, where refugees are less easily included in their work. (ECRE)

We kijken in dit hoofdstuk naar initiatieven in Utrecht. Drie zaken zijn van belang voor onze focus. Ten eerste kijken we verder terug dan 2015. We waren bijvoorbeeld benieuwd hoe nieuwe initiatieven zich verhouden tot bestaande groepen en organisaties. Ten tweede kij-

ken we verder dan inzet voor ‘nieuwkomers’. We hebben ook gesproken met organisaties die zich inzetten voor statushouders en uitgeprocedeerde asielzoekers. Hier is ook eventuele interactie interessant. Ten derde kijken we niet alleen naar de inspanningen van autochtone Nederlanders vóór vluchtelingen (burgerinitiatieven¹), maar ook naar zelforganisaties ván vluchtelingen.²

In paragraaf 4.2 laten we zien welke activiteiten en diensten burgerinitiatieven aanbieden naast het bestaande aanbod, waarom ze dat doen, hoe ze zich organiseren en wat ze bereik met hun inspanningen (onderzoeksvraag 1). In paragraaf 4.3 gaan we in op de relaties tussen burgerinitiatieven, andere actoren in de civil society – inclusief tegenstanders van vluchtelingenopvang – en overheidsinstanties (onderzoeksvraag 2). We beginnen met een korte introductie van de Utrechtse context en de initiatieven die we hebben bestudeerd.

4.1 Vluchtelingen en initiatieven in Utrecht

4.1.1 De Utrechtse context

Utrecht is een uitgesproken progressieve stad. In 2002 ging de gemeenteraad akkoord met een voorstel om dakloze migranten zonder papieren onderdak te bieden. Dit betrof zowel mensen die nog kans hadden om een status te verkrijgen als mensen die uit Nederland zouden moeten vertrekken, maar die dat door omstandigheden niet konden. De gemeente handelde daarmee op gespannen voet met het landelijke beleid, dat veel sterker op uitzetting was gericht. Net als andere gemeenten verdedigden ze dit onder verwijzing naar de gemeentelijke zorgplicht en verantwoordelijkheden voor publieke gezondheid en openbare orde. Met de vestiging van Stichting LOS in de stad, in 2003, kreeg Utrecht een vrij centrale rol in de lokale aandacht voor ongedocumenteerden.

In 2011 sprak Utrecht de ambitie uit om Mensenrechtenstad te zijn (Gemeente Utrecht 2011). Dat houdt in dat een gemeente extra inspanningen doet om volgens mensenrechtenprincipes te werken en om samen met maatschappelijke organisaties aan bewustwording en promotie van die principes te werken. Het beleid voor ongedocumenteerden past binnen deze gedachte.

In Utrecht is al sinds begin jaren negentig een asielzoekerscentrum voor 450 mensen gevestigd. In 2016 werd die capaciteit verhoogd tot 850, gezien de stijging in het aantal nieuwe asielverzoeken. In 2015 werden op een aantal plaatsen noodopvanglocaties geopend, zoals in de Jaarbeurs en in Kanaleneiland. De opening van deze locaties verliep vrij soepel, maar de aankondiging van een nieuwe opvanglocatie in Overvecht, een flatwijk uit de jaren zestig, werd minder enthousiast ontvangen. In hoofdstuk 5 komen we uitgebreid op de georganiseerde onvrede in deze wijk terug. Op 9 februari 2016 werd ondanks het protest het besluit genomen dat het azc inderdaad in Overvecht zou komen. Het besluit werd gecombineerd met een plan om meer in de wijk te investeren: de opvang moest niet alleen voordelen hebben voor vluchtelingen, maar ook voor buurtbewoners. Jonge inwoners van Overvecht zouden ook aanspraak kunnen maken op woonruimte in het pand, en deel kunnen nemen aan de cursussen Engels en ondernemerschap. Het voornaamste idee voor de vluchtelingen was dat ze al tijdens hun asielprocedure zouden moeten kunnen

werken aan hun toekomst, of die nu in Nederland of elders zou liggen. Het principe van zogenoemde *future free*-ontwikkeling houdt in dat bepaalde vaardigheden (taal, ondernemerschap) overal toepasbaar zijn. Voor dit 'Plan Einstein', genoemd naar de Einsteindreef, de straat waaraan dit centrum ligt, werd een grote Europese subsidie toegekend. Er is veel aandacht voor dit project. Zowel binnen Nederland als daarbuiten wordt het Utrechtse experiment nauwlettend in de gaten gehouden. Respondenten van VluchtelingenWerk en van het coA aan de Einsteindreef vertelden dat ze regelmatige werkbezoeken krijgen uit andere landen om te kijken welke lessen van dit project te leren zijn.

4.1.2 De initiatieven

We spraken met zes Utrechtse zelforganisaties en initiatieven. African Sky begon in 1996 als organisator van Afrikaanse culturele evenementen, maar vormde zich om tot zelforganisatie van Oost-Afrikaanse vrouwen, vaak met een vluchtelingenachtergrond. New Dutch Connections gebruikt sinds 2008 theater en coaching om (uitgeprocedeerde) asielzoekers en statushouders te helpen om meer grip op hun toekomst te krijgen. Het Ubuntuhuis bestaat sinds 2010 als buurtcentrum voor mensen die kampen met armoede of dakloosheid, onder wie (regelmatig) uitgeprocedeerde asielzoekers. Villa Vrede is een soortgelijke organisatie, die zich sinds haar oprichting in 2013 uitsluitend richt op ongedocumenteerden. Welkom in Utrecht is een platform dat coördineert tussen vraag en aanbod van vrijwillige inzet voor asielzoekers, in reactie op de sterke toename van het aantal nieuwkomers in 2015. Stichting Mexaena, ten slotte, begon datzelfde jaar met de ondersteuning van Eritrese statushouders.

Naast deze initiatieven interviewden we sleutelfiguren van grotere organisaties die veel contact hebben met initiatieven voor en door vluchtelingen. We spraken met een respondent van Pharos, het landelijk Expertisecentrum voor Gezondheidsverschillen, over hun project 'Iedereen Aan De Slag' om asielzoekers en statushouders in staat te stellen vrijwilligerswerk te gaan doen. We spraken een vrijwilliger van welzijnsstichting Doenja over de taallessen die ze aanbieden in de noodopvanglocatie. Met de gemeente Utrecht hadden we het over het geplande azc in Overvecht, waarin de eerdergenoemde organisatie Welkom in Utrecht een rol zou krijgen als vrijwilligerscoördinator. Met het coA en het Plan Einstein-team van VluchtelingenWerk spraken we over de ervaringen met dit soort lokale organisaties.

4.2 Motivaties, organisatievormen en resultaten

4.2.1 Waarom nemen mensen initiatieven voor vluchtelingen?

In programma's van het coA, VluchtelingenWerk en in inburgeringstrajecten ligt veel nadruk op de vorming van een sociaal netwerk. Ondanks deze inzet van gevestigde organisaties ontstaan er nog regelmatig nieuwe initiatieven of lokale organisaties die dit verder oppakken. Meestal overheerst het gevoel dat er een lacune is in het bestaande aanbod (deelvraag 1b).

Grofweg herkennen we in onze interviews twee zaken die vluchtelingen weerhouden van participatie. Ten eerste ontbreekt het hun vaak aan een basaal gevoel van veiligheid en grip op het eigen leven. Logischerwijs is dat sterker bij uitgeprocedeerde asielzoekers dan bij statushouders: hun situatie is immers nog veel onzekerder. Een respondent van het Ubuntuhuis zei dat de bedoeling is ‘dat ze verder kunnen, dat ze niet blijven steken, maar kunnen blijven ontwikkelen’. Een ongedocumenteerde bezoeker van het Ubuntuhuis vertelde dat vriendschappen ontwikkelen een belangrijke meerwaarde biedt. Iets soortgelijks was ook de aanleiding om Villa Vrede te beginnen. De gedachte was:

Die mensen moeten toch eigenlijk een plek hebben waar ze zich wat meer op een veilige manier kunnen ontspannen en ontwikkelen. (Villa Vrede)

Het gevoel vast te zitten gaat niet alleen op voor mensen zonder papieren. Ook voor asielzoekers in de procedure is de situatie vaak nog uitzichtloos:

Wat het probleem is met asielzoekers, is dat ze geïsoleerd zijn in Nederland en dat ze afwachtend zijn over wat er gebeurt binnen de procedure, binnen de opvang, binnen van alles en nog wat. Zij zijn eigenlijk relatief afhankelijk van allerlei instituties die eromheen zijn, waardoor zij ook stilstaan. (New Dutch Connections)

Ook Eritrese statushouders leven in een isolement. Een van de oprichters van Mexaena, zelf statushouder, vertelde dat veel initiatieven zich richten op Syriërs. Eritreeërs komen daar vaak niet in mee, door culturele verschillen met de Nederlandse samenleving. Ook voor hen is een veilige omgeving om in hun eigen tempo te kunnen ontwikkelen van belang. De oplossing zit vaak in gemeenschapsvorming ofwel *community building* om een plek te creëren die als thuisbasis kan fungeren. Onze respondent van African Sky vertelde ook dat de evenementen die ze geregeld organiseren in buurtcentra een nieuwe deelnemers aantrekken. Ook een organisatie of project kan de basis vormen voor een duurzame verbinding:

Heel veel jongeren die wij ooit in de training hebben gehad of in ons programma hebben gehad, die zijn nog met ons verbonden. (New Dutch Connections)

Een tweede punt dat isolement veroorzaakt is een gebrek aan contacten, netwerken, aansluiting op de samenleving. In onderzoek naar de integratie van vluchtelingen ligt veel nadruk op het belang van sociale netwerken, zowel in de eigen herkomstgroep als in het contact met Nederlanders (Bakker 2016; Dourleijn en Dagevos 2011). Deze beide vormen van binding hoeven elkaar niet in de weg te staan; er wordt dan ook wel gesproken van ‘dubbele bindingen’. Sociale netwerken kunnen bijvoorbeeld helpen bij het vinden van een baan (Engbersen et al. 2015). Onderzoek laat zien dat vluchtelingen die lang in een azc verblijven minder sterke sociale netwerken ontwikkelen, omdat ze relatief geïsoleerd zijn (Bakker 2016). Maatschappelijke organisaties zetten zich vaak in om deze bindingen tot stand te brengen.

New Dutch Connections had bijvoorbeeld de ervaring dat er veel wordt georganiseerd rondom ‘professionele kaders’, maar dat het ‘informele kader, het netwerk rondom men-

sen' nog ontbreekt. Dat is wat zij faciliteren met coaching, buddies, enzovoort. Dit blijkt regelmatig veel effect te hebben, in de ogen van de organisatie:

Een aantal van deze jongens, doordat ze ondersteund zijn door coaches die door ons zijn gekoppeld, kunnen nu naar de universiteit en hebben eigenlijk een heel rijk sociaal leven.
(New Dutch Connections)

De 'thuisbasis', in de vorm van een fysieke ontmoetingsplek, en het 'netwerken' moeten elkaar ook versterken. Veel van de activiteiten van de organisaties die we spraken, zijn gericht op ontmoeting en gemeenschapsvorming. Aan de ene kant proberen ze mensen in dezelfde situatie bij elkaar te brengen (bv. uitgeprocedeerde asielzoekers, alleenstaande minderjarige asielzoekers, Eritreeërs) en aan de andere kant proberen ze vaak Nederlanders of andere statushouders erbij te betrekken om het netwerk te versterken. Dit is een belangrijke bijdrage die kleinschalige initiatieven kunnen bieden:

Er zijn natuurlijk wel meer initiatieven die een vrijwilliger koppelen aan een doelgroep, maar eigenlijk gaat het ook over het stimuleren van de verantwoordelijkheden van de mensen in zo'n community. (New Dutch Connections)

4.2.2 Hoe zijn initiatieven georganiseerd?

Bij 'burgerinitiatieven voor vluchtelingen' denkt men misschien in de eerste plaats aan 'een groep Nederlanders die iets voor vluchtelingen doet'. Wat echter het meest opviel aan de manier van organiseren, is dat vluchtelingen zelf ook invloed hebben op het bestuur van de organisaties die we interviewden. African Sky is een zelforganisatie van migranten. Twee andere initiatieven zijn opgericht door iemand met en iemand zonder een vluchtelingenachtergrond, en nog een ander heeft een vluchteling als bestuurslid. Naast 'zelf doen' gaat het dus ook om 'samen doen'. Het Ubuntuhuis hanteert de combinatie van achtergronden als fundamenteel organisatieprincipe. Dit noemt men 'duoschap': elke taak wordt uitgevoerd door een ervaringsdeskundige en iemand met een ander soort deskundigheid. Pharos benadrukt dat hun programma 'Aan de Slag' azc-bewoners betreft bij vrijwilligerswerk bij Nederlandse organisaties of initiatieven: 'Het is niet zo dat een groepje azc-bewoners komt en een klus doet. Nee, samen met Nederlanders voeren zij bestaande vrijwilligersactiviteiten uit'. Ervaringen van zulke samenwerking, deze ontmoetingen, worden in het hele land door zowel Nederlanders als azc-bewoners als positief ervaren. De laatste tijd is er in bredere zin ook veel aandacht voor de vrijwillige inzet van vluchtelingen zelf, zoals ook de gemeente Utrecht beschrijft voor het Plan Einstein:

VluchtelingenWerk gaat samen met 'Welkom in Utrecht' ook de vrijwillige activiteiten coördineren, waarbij we een omslag willen maken van vrijwilligerswerk voor vluchtelingen naar vrijwilligerswerk door vluchtelingen. (Gemeente Utrecht)

Veel respondenten verwezen naar de participatiesamenleving als een breder verhaal over 'zelf doen' en 'samen doen', waarin de initiatieven die we bestudeerden goed passen. Vaak is dat impliciet, door termen te gebruiken die ook in dat discours worden gebruikt, zoals

‘participatie en activering’ en ‘sociale participatie en economische participatie’. Soms is het ook expliciet:

Je ziet dat ook in tal van kerken, zoals in Zaandam: vrijdags koken vluchtelingen voor de vrijwilligers, dus dat het meer een gezamenlijkheid is. En dat dat van belang is. Het heeft ook wel te maken met de tendens van de participatiesamenleving. (Kerk in Actie)

Ook in andere opzichten is volgens onze respondenten de tijdsgeest veranderd, al benadrukt een van hen dat het ook een generatie-effect of een andere opstelling van de overheid kan zijn. In de jaren tachtig en negentig was het beeld van vluchtelingen dat ze ‘zielig’ zijn en hulp nodig hebben. Dat is veranderd. Mogelijk heeft dat ook te maken met de groepen vluchtelingen die nu aankomen. Over de Syriërs wordt vaak benadrukt dat hun levensstijl niet heel erg afwijkt van de Nederlandse. Tegenwoordig wordt ook meer nadruk gelegd op het idee ‘jullie moeten ook wel wat doen’, aldus onze respondent bij Villa Vrede. Ook uit ander onderzoek blijkt dat bij inburgering en integratie de laatste jaren veel meer nadruk ligt op eigen verantwoordelijkheid van migranten (Dagevos en Gijsberts 2012). Het idee van ‘integratie vanaf dag één’ kwam ook regelmatig in onze interviews naar voren. Dat was nogal eens onder verwijzing naar onderzoek dat laat zien dat dit de uiteindelijke participatie ten goede komt (zie bv. Engbersen et al. 2015). Dat dit idee nu steeds meer erkend wordt, is vanzelfsprekend gunstig voor initiatieven die zich op integratie richten, vooral wat betreft asielzoekers die nog in procedure zijn. Nu is het vaak lastig om iets voor deze groep te organiseren, omdat ze formeel weinig rechten hebben.

4.2.3 Wat bereikten maatschappelijke organisaties met hun inspanningen?

Gezien de nadruk die initiatieven op netwerk- en gemeenschapsvorming leggen, en op gezamenlijk bestuur, is het niet verrassend dat we op die terreinen ook de grootste resultaten zien. In bredere zin wezen de mensen die we spraken ook simpelweg op een verbetering in het leven van vluchtelingen. Ze ervaren meer stabiliteit, kunnen problemen gemakkelijker loslaten en ontwikkelen nieuwe vaardigheden.

Er zijn niet alleen resultaten voor de betrokken vluchtelingen, maar ook voor vrijwilligers, en die verschillen nauwelijks van elkaar. Ook voor vrijwilligers zijn netwerkvorming en *community building* de belangrijkste resultaten. Sommigen hebben baat bij nieuwe contacten voor hun zakelijke netwerk, zoals de zzp’ers die zich aansluiten bij New Dutch Connections. Ook ontstonden er bij kledinginzamelingsacties vanuit de Ulu-moskee contacten tussen moskeegangers en niet-islamitische buurtbewoners die elkaar anders weinig spraken. Een respondent van het Ubuntuhuis beschreef de (vaak dakloze) uitgeprocedeerde asielzoekers en vrijwilligers zelfs als vrienden of familieleden:

Maar ik heb ook de mensen die hier zijn nodig, net zo hard als dat zij mij nodig hebben. Zo is dat over en weer. Als ik ziek ben, dan krijg ik ook beterschapswensen of ze bellen me: hoe gaat het met jou? Dat is allemaal hartstikke fijn. We gaan hier met elkaar om als mensen, als vrienden, als familie kan je wel zeggen. En dat heb ik ook nodig. [...] Dit is eigenlijk mijn surrogaatfamilie. (Ubuntuhuis)

Vrijwilligers hebben ook baat bij het gevoel dat ze zinvol bezig zijn. Bovendien ontwikkelen ook zij concrete nieuwe vaardigheden, zoals de vrijwillige voorzitter van het Ubuntuhuis:

Voor mijzelf betekent het natuurlijk ook heel veel. Ik ben zelf ook dakloos geweest en ik woon nu wel weer, maar ik leer er zo enorm veel van, want ik ben nog nooit bestuurder geweest van iets. (Ubuntuhuis)

Los van deze resultaten voor betrokken individuen heeft ook de samenwerking tussen initiatieven, maatschappelijke organisaties en publieke instellingen een grote meerwaarde. Daarover gaat de volgende paragraaf.

4.3 Pluraliteit en kritische blik

Voor de beantwoording van deelvraag 2b (de kritische blik op de overheid) kijken we in deze paragraaf vooral naar het gemeentelijk niveau (§ 4.3.1). Voor de beantwoording van deelvraag 2a, de vraag naar de pluraliteit binnen de civil society kijken we zowel naar relaties tussen initiatieven en gevestigde organisaties (§ 4.3.2) als naar contacten met tegenstanders van asielopvang (§ 4.3.3).

4.3.1 Kritische blik van maatschappelijke organisaties op de gemeente

In Utrecht is het contact tussen de gemeente, maatschappelijke organisaties en vrijwilligersgroepen goed te noemen, waardoor er nauwelijks sprake is van een kritische blik. De gemeente en de initiatieven die we hier bespreken zoeken elkaar op, net zoals er contacten zijn met VluchtelingenWerk en het COA. Er lijkt sprake te zijn van een gedeelde aanpak van steun aan vluchtelingen in de stad. Dit wordt vaak aangeduid als ‘netwerkbestuur’, of ‘partnerschap’ van overheid en civil society (bv. Sørensen en Torfing 2005). New Dutch Connections hanteert de term ‘partnerschap’ ook expliciet in het interview, een term die ze liever gebruiken dan ‘in opdracht van’. De gemeente faciliteert contact tussen publieke instanties en maatschappelijke organisaties, al doen die organisaties dat zelf ook, zoals we al zagen. De gemeente organiseert regelmatig lokale bijeenkomsten en evenementen waarin mensen uit de civil society en overheid bij elkaar komen.

Veel onderzoek naar bestuurlijke netwerken waaraan maatschappelijke organisaties deelnemen, concludeert dat de betrokken overheden hierin nogal eens te dominant zijn (Hall et al. 2009; Nair en Campbell 2008; Skovdal et al. 2013). In Utrecht lijkt dat niet het geval. De mensen die we interviewden, waren overwegend positief over de rol van de gemeente. ‘Utrecht is wel echt een voorbeeldstad, vind ik, met hoe ze omgaan [met het onderwerp vluchtelingen]’, aldus een van onze respondenten bij Mexaena. Ook New Dutch Connections beschouwt Utrecht als ‘voorloper’. Die positieve waardering komt vaak voort uit het gevoel dat de gemeente het belang van het werk dat deze initiatieven verzetten erkent. ‘[Met de gemeente] hebben we van het begin af aan heel prettig samengewerkt, ze zagen ook het nut van ons werk,’ vertelde onze respondent van Welkom in Utrecht. Ook voor organisaties die zich voor uitgeprocedeerde asielzoekers inzetten, is het van belang dat er ‘geen weerstand tegen dit soort werk’ is, zoals we bij Villa Vrede hoorden. De burgemees-

ter kwam zelfs langs bij de opening. Erkenning uit zich verder ook in financiële steun, die soms in de vorm van subsidie komt en soms in de vorm van een geldbedrag dat aan een prijs is gekoppeld: de Tolerantieprijs of de ‘WijMakenUtrecht’-trofee.

Natuurlijk hopen bepaalde initiatieven op meer steun dan de gemeente bereid is te geven. Sommigen zouden baat hebben bij een uitbreiding van de subsidie. Pharos, een gevestigde organisatie, zou graag zien dat gemeenten – ook andere dan Utrecht – meer uren beschikbaar zouden maken in vrijwilligerscentrales om het vrijwilligerswerk door vluchtelingen beter te coördineren.

4.3.2 Pluraliteit: diverse organisatietypen

In deze paragraaf benaderen we deelvraag 2a, over pluraliteit, vanuit het perspectief van de typen organisaties die zich bezighouden met vluchtelingen. De samenwerking tussen Welkom in Utrecht, VluchtelingenWerk en het COA is illustratief voor samenwerkingsverbanden die stroef van start gaan, maar gaandeweg verbeteren. Daarom wijden we deze paragraaf grotendeels aan die casus.

Allereerst willen we benadrukken dat er veel samenwerkingsverbanden bestaan in de lokale civil society (zie ook Dessewffy en Nagy 2016; McGehee en Santos 2005). Welkom in Utrecht is een voorbeeld van een organisatie die zich expliciet richt op coördinatie. Er zijn meer van dit soort platforms in Utrecht. Een aantal organisaties spreken elkaar regelmatig in het zogenoemde hulpverlenersoverleg, dat bestaat uit organisaties die contact hebben met asielzoekers in procedure, statushouders en uitgeprocedeerde asielzoekers. Daar zit ook VluchtelingenWerk bij, iemand van het azc en organisaties voor maatschappelijke opvang. Het is echt een initiatief van het ‘veld’ in Utrecht; de gemeente neemt er niet aan deel. Dit overleg leidde onder meer tot het gezamenlijke project Grenzeloos Ontmoeten, dat erop gericht is Utrechtenaren kennis te laten maken met vluchtelingen en met de organisaties die hen ondersteunen. Voor de Avondwandeling, waarbij mensen konden ervaren wat de stad biedt voor uitgeprocedeerde asielzoekers, kreeg het overleg een prijs van de gemeente in het kader van de Week van de Mensenrechten.

Veel organisaties werken ook samen buiten structurele overleggen om, om ervoor te zorgen dat hun aanbod goed op elkaar is afgestemd. Villa Vrede en het Ubuntuhuis wijzen hun bezoekers door naar elkaars activiteiten en proberen die zo te plannen dat er elke dag iets te doen is. Bovendien hebben ze een sociale kaart gemaakt om aan mensen te laten zien waar ze terecht kunnen voor activiteiten en verschillende diensten. Afstemming en samenwerking is natuurlijk niet beperkt tot de initiatieven die we bestudeerden. Er is ook veel contact met en tussen kerken, diaconieën, sportverenigingen en organisaties die taallessen aanbieden. In hun project Aan De Slag! werkt Pharos bijvoorbeeld samen met gemeentelijke vrijwilligerscentrales, moestuininitiatieven, sportverenigingen en buurtrestaurants. De samenwerking tussen Welkom in Utrecht, VluchtelingenWerk en het COA liep aanvankelijk wat stroef. Een beleidsmedewerker van de gemeente vatte het als volgt samen: ‘Het blijven gewoon twee werelden, het is een beetje de wereld van civil society en een beheerswereld [van het COA]’. Gaandeweg lukte het steeds beter om taken en verantwoordelijkheden af te stemmen.

Onze respondent van VluchtelingenWerk aan de Einsteindreef beaamde dat er soms een verschil van aanpak kan zijn. VluchtelingenWerk is een ‘professionele vrijwilligersorganisatie’, wat inhoudt dat medewerkers enige professionele afstand houden tot de vluchtelingen met wie ze werken. Vrijwilligers die sociaal-juridische bijstand bieden, zijn vaak rechtenstudenten of gepensioneerde juristen. Ze krijgen opleidingen en zijn in principe voor langere tijd betrokken. Bij een professionele houding past dat je als vrijwilliger bijvoorbeeld goed nadenkt over hoe je met persoonlijke relaties met vluchtelingen omgaat. Verwachten ze misschien iets van je? Durven ze wel altijd nee te zeggen? Vrijwilligers van buiten de organisatie zijn weliswaar vaak heel enthousiast, maar missen soms die afstand. Ook het COA zelf heeft bedenkingen bij de contacten met vrijwilligers ‘van buitenaf’ (d.w.z. buiten VluchtelingenWerk om), zo blijkt uit een ander onderzoek:

De ervaringen van het COA met deze soort vrijwillige inzet is tot op heden niet erg positief. De organisatie en coördinatie van de vrijwillige inzet zijn vaak niet goed, waardoor deze terecht komen op de schouders van COA-beroepskrachten, die hiervoor niet zijn toegerust. Het COA ziet de inzet van eenmalige vrijwilligersactiviteiten ‘van buiten’ daarom als iets wat een te groot beslag legt op de schaarse middelen en tijd van beroepskrachten. Daarbij komt dat naar het oordeel van het COA deze vrijwilligers zich niet altijd (willen) gedragen conform de COA-gedragscode. De vrijwilligers willen graag ‘helpen’ of ‘moederen’, of zijn uit op vriendschapsrelaties met vluchtelingen. Daarmee overschrijden zij de eis van professionele afstand en dragen zij in de ogen van het COA niet bij aan de zelfredzaamheid en het welbevinden van de bewoners. (De Gruijter en Razenberg 2017: 5)

De wereld van burgerinitiatieven en die van het COA blijken in overleg een stuk dichter bij elkaar te brengen te zijn dan aanvankelijk werd verwacht; de casus van Welkom in Utrecht is in dit opzicht interessant. Allerlei initiatieven wilden graag activiteiten organiseren of diensten aanbieden in de verschillende noodopvanglocaties. Zo was er een mevrouw die duizend cupcakes had gebakken, en een kappersopleiding die in de gemeenschappelijke ruimte wilde gaan knippen. Voor het COA zijn dat activiteiten ‘van buitenaf’ die in ‘hun ruimte’ werden georganiseerd. De cupcakes werden geweigerd, met het oog op de voedselveiligheid. De kappers konden uiteindelijk aan de slag, maar dit duurde lang omdat ze zich allemaal, een voor een, moesten inschrijven bij de receptie. Als je iets in een azc of noodopvang wilt doen, dan heb je te maken met ‘alle regeltjes van het COA’, zoals een van onze respondenten het formuleerde. Voor mensen die met heel goede bedoelingen komen, is dat lastig te begrijpen. ‘Professionele afstand’ is wel het laatste dat ze zouden willen. Het is uiteindelijk een verschil van perspectief, dat deels voortkomt uit verschillende verantwoordelijkheden. Onze respondent van het COA zei:

COA lijkt af en toe wat hard, maar daar zit een reden achter. Stel dat het wel gebeurt, dat er iets in die cupcakes zit, dan heb je echt een gigantisch probleem. (COA)

Iets soortgelijks speelt als mensen (vaak ongewassen) kleren of speelgoed willen doneren:

De grootste vraag is nog: aan wie ga je het geven? Als je het aan iemand geeft, dat moet je het ook geven aan de tachtig, negentig andere kinderen die hier zitten. Wij moeten neutraal

zijn in alles, zowel VluchtelingenWerk als het COA. [...] Dat komt omdat wij een professionele organisatie zijn, en we hebben ons daaraan te houden. Een vrijwilligersorganisatie is wat dat betreft minder aan banden gelegd. [...] Dat is ook moeilijk af en toe. Wij moeten soms sneller een lijn trekken dan een organisatie als Welkom in Utrecht. [...] Als zij tien kinderen een fiets hebben gegeven, dan hebben we zeventig boze ouders bij ons staan. (COA)

Beleidsmedewerkers van de gemeente benadrukten dat het goed is om je in te denken wat er gebeurt als het COA 'fouten maakt'. Het is bovendien niet niks om voorzieningen te bieden als er in één jaar een kleine 60.000 nieuwe asielaanvragen binnenkomen. 'Ik ben er trots op dat het lukt niemand op straat te laten slapen,' zei Gerard Bakker, de directeur van het COA in september 2015 (Trouw 2015). Ook Welkom in Utrecht heeft begrip voor de druk waaronder de organisatie opereert. Het COA had in 2002 en 2011 te maken met aanzienlijke bezuinigingen (Algemene Rekenkamer 2011; COA 2002). In 2002 sprak de ondernemingsraad van de organisatie zelf van een 'tikkende tijdbom' (COA 2002). Een onderzoek uit 2013 concludeerde:

Een ontwikkeling die door zowel overheidsinstanties als ngo's wordt genoemd en die als negatief wordt ervaren, is de afname van financiële middelen voor de dagbesteding van asielzoekers. Zowel VluchtelingenWerk als het COA speelden in het verleden een grotere rol in de dagstructurering van asielzoekers, maar door bezuinigingen is die rol feitelijk komen te vervallen. (ACVZ 2013: 38)

Vrijwillige inzet van buitenaf kan dan een aanvulling vormen, zoals onze respondent van het COA aan de Einsteindreef beaamde:

Daarom hebben we ook heel veel mazzel dat organisaties als Welkom in Utrecht en het Leger des Heils er zijn, organisaties die ons daarmee kunnen helpen. Het is natuurlijk absoluut van meerwaarde: een kledingwinkel waar mensen voor twee euro iets kunnen kopen, of een restpartij van 50.000 pakjes melk, of noem maar op. Wij hebben er gewoon geen tijd voor om dat allemaal na te gaan. (COA)

Tijdens het eerste contact bewogen de manieren van denken van VluchtelingenWerk, van het COA en van Welkom in Utrecht nog wat stroef langs elkaar heen. Voor onderling begrip was eerst meer contact nodig. De gemeente kan soms als bemiddelaar optreden en zorgen voor een duidelijke afbakening van taken tussen de verschillende organisaties. Een beleidsmedewerker vertelde: 'Het gemeenschappelijke, dat bleek te liggen in de zwemles'. Het bleek te duur en te ingewikkeld om dit voor kinderen aan te bieden. Na een middag praten bleek het netwerk van Welkom in Utrecht een oplossing te bieden. De respondenten zagen de afgelopen jaren een verandering in de opstelling van het COA. Het feit dat Welkom in Utrecht nu een kantoor in het azc heeft, is een duidelijk teken. Ook onze respondent bij Pharos bemerkte bijvoorbeeld toenemende steun voor het idee om mensen in noodopvang in staat te stellen om vrijwilligerswerk te gaan doen:

Ik zie dat het COA, ministeries, gemeenten steeds meer inzien hoe belangrijk participatie en activering voor nieuwkomers is. Er worden steeds meer programma's opgezet en ingericht

om zo snel mogelijk na aankomst in Nederland te kunnen participeren. Er zit beweging in.
(Pharos)

Waarschijnlijk is dit ook iets wat tijd nodig heeft. De respondent van New Dutch Connections had bijvoorbeeld het gevoel dat het COA naar hun activiteiten kijkt als iets wat zij zelf in de toekomst ook zouden willen doen. Onze respondent van het COA vatte het als volgt samen:

We zijn allemaal kleine draadjes in een web, dat gewoon goed moet lopen. Ik ben van mening dat dat de afgelopen tijd zeer zeker een stuk beter is gegaan. Het is aftasten in het begin, natuurlijk. [...] We zijn er met z'n allen van bewust dat we het met z'n allen moeten doen. (COA)

4.3.3 Pluraliteit: contact tussen 'voor- en tegenstanders'

We kunnen eventuele pluraliteit binnen de civil society ook benaderen door te kijken naar contacten tussen voor- en tegenstanders van vluchtelingenopvang. De 'tegenstanders' komen in hoofdstuk 5 uitgebreider aan bod. Dat er sprake is van verschillende opvattingen is duidelijk. Wel is het lastig te bepalen of dat resulteert in weinig onderling contact. Zo ja, dan is er de vraag of mensen dit problematisch vinden.

De geïnterviewden hadden weinig contact met tegenstanders van vluchtelingenopvang. Onze respondent van New Dutch Connections heeft er 'nooit last van'. Degene die we van Welkom in Utrecht spraken, had het over 'totaal gescheiden werelden': 'Ik heb weleens gezegd, als ik de krant niet zou lezen, zou ik echt denken dat de wereld alleen maar uit hele lieve betrokken mensen bestaat'. Alleen via Facebook komen er af en toe heel grove reacties binnen, waarin initiatiefnemers bijvoorbeeld NSB'ers worden genoemd met bloed aan hun handen. Dat gebeurt vooral met berichten die heel vaak worden gedeeld, waardoor ze groepen bereiken die verder van de direct betrokkenen afstaan. In dit opzicht lijkt het bestaan van scheidslijnen niet heel problematisch; integendeel. Het maakt het gemakkelijker voor initiatieven om hun activiteiten rustig te kunnen ontplooien. Hierbij moeten we aantekenen dat we niet rechtstreeks hebben gevraagd wat deze respondenten dachten over het bestaan van scheidslijnen. Waarschijnlijk had dat een andersoortig antwoord opgeleverd.

Meer problematisch klinkt de formulering van onze respondent van Kerk in Actie, die sprak van een 'een schisma in de samenleving'. Een schisma is een tweedeling die een inherent problematische bijklank heeft. Als mensen het gevoel krijgen dat de samenleving in twee kampen uiteenvalt, dan bestaat het risico dat ze zich daarnaar gaan gedragen. Volgens onze respondent van Kerk in Actie wordt tweedeling versterkt doordat mensen vaak de keuze voorgelegd krijgen of ze 'voor' of 'tegen' vluchtelingen zijn. Vanuit die gedachte is het onwenselijk om over dit soort maatschappelijke thema's opinieonderzoeken te houden:

Verleid mensen niet om iets te vinden terwijl je er nog niks van weet. [...] Je moet voor of tegen vluchtelingen zijn, maar dat wordt je aangepraat. Je hoeft helemaal niet voor of tegen te zijn. (Kerk in Actie)

Uit onze interviews met landelijke organisaties zoals VluchtelingenWerk en Amnesty International, maar ook Kerk in Actie, bleek dat hun lokale groepen (en kerken) goed voorbereid worden op het contact met zelfverklaarde ‘tegenstanders’. Mogelijk zijn deze organisaties voor mensen die kritisch zijn op vluchtelingenopvang iets zichtbaarder dan kleinere burgerinitiatieven. Organisaties zoals VluchtelingenWerk waren bijvoorbeeld vaak met spandoeken aanwezig bij inspraakavonden over nieuw te openen opvanglocaties, waar ze ‘tegenstanders’ ontmoetten. Op het landelijk kantoor van VluchtelingenWerk hoorden we over bedreigingen van medewerkers of vrijwilligers. Hoe vaak er sprake was van dit soort of andersoortige contacten kunnen we moeilijk zeggen.

‘Feitelijke informatie, daar gaat het eigenlijk om,’ volgens een van onze respondenten van VluchtelingenWerk. Amnesty heeft een ‘train de trainer’-traject, waarbij leden van lokale groepen voorlichting krijgen, die ze vervolgens zelf weer kunnen gebruiken in lezingen. Behalve voorlichting zijn er ook pogingen om tweedeling te overbruggen. Kerk in Actie was ten tijde van het interview bezig een methodiek te ontwikkelen voor ‘belangenvrije tafels’, waaraan open kan worden gesproken over thema’s als de omgang met vluchtelingen. Ook voor mensen die kritisch tegenover vluchtelingen staan moet plek zijn, maar vaak zijn deze mensen bang om iets te zeggen.

4.4 Conclusies

In dit hoofdstuk keken we naar de relatie tussen burgerinitiatieven en gevestigde maatschappelijke organisaties. In het discours over participatiesamenleving en doe-democratie wordt veel verwacht van nieuwe initiatieven, die zich dankzij social media heel anders organiseren dan in het verleden. Verschillende auteurs spreken van een ‘stille revolutie’ (Goudswaard 2013) en van een ‘golf’ van nieuwe coöperatieve vormen (De Moor 2013). Kleinschalige initiatieven onderhouden een nauwere band met hun doelgroep dan gevestigde organisaties, maar slagen er niet altijd in om hun stem te laten horen. Vanwege de waardering voor het spontane karakter van nieuwe initiatieven wordt soms gevreesd dat ze zich snel professionaliseren. Anderzijds heeft professionaliteit ook allerlei voordelen. In dit hoofdstuk keken we naar ervaringen met deze thema’s binnen een casus van Utrechtse initiatieven.

We bestudeerden initiatieven ‘voor’ en ‘door’ vluchtelingen. We waren benieuwd naar de recente aandacht voor burgerinitiatieven en vluchtelingencollectieven. Zowel in de media als in het politieke debat (participatiesamenleving en doe-democratie) werd een belangrijke rol toegekend aan dit soort ‘bottom-up initiatieven’. Er moet worden gezegd dat die aandacht vaak eerder leek uit te gaan naar initiatieven ‘voor’ dan naar initiatieven ‘door’ vluchtelingen. Onze interviews met de Europese koepelorganisaties voor vluchtelingen (ECRE) en ongedocumenteerden (PICUM) suggereerden dat dit soort groepen en organisaties de afgelopen jaren steeds meer erkend worden als legitieme spelers.

De inzet van dit soort initiatieven komt vooral voort uit het gevoel dat er een lacune bestaat in het bestaande aanbod én vanuit de behoefte om ‘iets te doen’ (deelvraag 1b). Door succesvol op die onvervulde behoeften in te springen, weten deze initiatieven iets te

bereiken (deelvraag 1d). Ze besteden veel aandacht aan het verzorgen van veilige gemeenschappen die als 'thuisbasis' kunnen dienen voor vluchtelingen. Van daaruit proberen ze sociale netwerken te versterken, om ook op die manier nieuwe verbanden te bewerkstelligen. Zowel vluchtelingen als vrijwilligers hebben daar baat bij. Contacten kunnen helpen om zakelijke netwerken op te bouwen, om groepen buurtbewoners te verbinden die elkaar anders weinig spreken en om vriendschappen te versterken.

In de organisatie van deze initiatieven viel vooral op dat vluchtelingen op een of andere manier een rol speelden in het bestuur of de dagelijkse leiding van de organisatie en activiteiten (deelvraag 1c). Ook de andere organisaties die we interviewden, bevestigden dat er een trend is om het idee te verlaten dat Nederlandse vrijwilligers iets goeds doen voor 'zielige' vluchtelingen. Het zou goed zijn om deze trend nader te bestuderen. Samen werken en besturen is dus een eerste manier waarop dit soort initiatieven verbinding zoeken. Door de goede relaties tussen de maatschappelijke organisaties die we spraken en de gemeente Utrecht, is een kritische blik nauwelijks aan de orde (deelvraag 2b). Het is goed denkbaar dat dit in andere gemeenten anders is. Wat dat betreft had de keuze voor een andere gemeente misschien andere inzichten opgeleverd. Netwerkvorming is duidelijk een trend in Utrecht, ook in bestuurlijke zin: overheid, ngo's en burgerinitiatieven trekken samen op om een manier te vinden om met de integratie van vluchtelingen om te gaan. Onze respondenten waren overwegend heel positief over de verbindende en coördinerende rol van de gemeente. Door de betrokkenheid van meerdere kleine, vaak informele spelers ziet zo'n samenwerking er heel anders uit dan wanneer de overheid bijvoorbeeld maar met één grote organisatie te maken had. De uitvoering is meer decentraal en biedt mogelijkheden tot maatwerk voor specifieke groepen. Dit vereist een heel andere vorm van coördinatie, veel meer gericht om multilaterale afstemming. Meer onderzoek is nodig om de effecten daarvan op waarde te kunnen schatten.

Wat betreft de vraag over de omgang met pluraliteit binnen de civil society (deelvraag 2a) kozen we in dit hoofdstuk voor het perspectief van de verschillende typen maatschappelijke organisaties die zich voor vluchtelingen inzetten. We keken specifiek naar contacten tussen burgerinitiatieven en gevestigde organisaties. Binnen die context is er duidelijk eerder sprake van samenwerking en eensgezindheid dan van verdeeldheid. De organisaties en groepen die we spraken, werken in allerlei verbanden samen en stemmen het aanbod op elkaar af. Hooguit leek er aanvankelijk sprake van 'gescheiden werelden' van kleine initiatieven en de 'beheerswereld' van het COA, waarbinnen ook grote ngo's zoals VluchtelingenWerk een plek hebben gevonden. Onder grote druk van tijd en financiën, en de zorg om geen 'fouten' te maken, zet het COA in op een zekere mate van professionele afstand. Ook VluchtelingenWerk legde de nadruk op de 'professionele vrijwilligers' waarmee de organisatie werkt. Dit maakte de samenwerking met spontane initiatieven 'van buitenaf' aanvankelijk wat stroef. In de loop der tijd bleek er echter ruimte voor meer wederzijds begrip. Ook stipten we de vraag aan of er contacten bestaan tussen de initiatieven die we spraken en groepen die zich verzetten tegen asielopvang in de wijk. Deze groepen kwamen in dit hoofdstuk niet zelf aan het woord; dat gebeurt in hoofdstuk 5. We gaan hier dus alleen in op het perspectief van de mensen die zich inzetten voor vluchtelingen. Hun opvattingen

wijken logischerwijs sterk af van mensen die opvang in de wijk willen voorkomen, maar hoe dat er precies uitziet komt pas in hoofdstuk 5 aan de orde. Wel kunnen we hier alvast aangeven dat ze elkaar hooguit via social media tegenkomen. Gevestigde ngo's en kerken spelen een belangrijkere rol in de bemiddeling tussen groepen met verschillende opvattingen binnen de civil society, want die zagen mensen die zich verzetten tegen opvang ook 'offline'. Mogelijk opereren kleinschalige initiatieven nog net iets meer in een progressieve 'bubbel'.

Noten

- 1 'Collective activities by citizens aimed at providing local 'public goods or services' (e.g. regarding the livability and safety) in their street, neighbourhood or town, in which citizens decide themselves both about the aims and means of their project and in which local authorities have a supporting or facilitating role' (Bakker et al. 2012: 397).
- 2 'Organisations rooted within, and supported by, the ethnic or national refugee/asylum seeker communities they serve [and] established by the refugees and asylum seekers themselves – or by their pre-established communities' (Zetter en Pearl 2000: 676).

5 Verzet tegen azc's

De voorgaande hoofdstukken boden al enig inzicht in contacten tussen groepen met verschillende opvattingen binnen de civil society. In dit hoofdstuk staan deze contacten centraal. We blijven bij het lokale niveau en kijken zelfs naar een nog beperktere geografische context: een wijk. De wijk herbergt mensen met uiteenlopende opvattingen. Die zijn te peilen in opinieonderzoeken. Een heel ander verhaal is het wanneer mensen zich rondom die opvattingen gaan organiseren. Dan overstijgen we het domein van de individuele meningen en gedragingen, en hebben we het over de civil society. In dit hoofdstuk proberen we beide in beeld te brengen: zowel de opinies als de collectieve organisatie. Op die manier krijgen we meer inzicht in de vraag naar de betekenis van maatschappelijke scheidslijnen voor de civil society.

In hoofdstuk 1 zagen we dat er een scheidslijn bestaat tussen groepen 'die redelijk positief staan tegenover open grenzen, andere culturen en het toelaten van immigranten' en groepen die 'een meer lokale, particularistische invulling [...] van rechtvaardigheid en staatsburgerschap' hebben (Bovens et al. 2014: 19). In dit hoofdstuk onderzoeken we niet zozeer op welke dimensies die groepen van elkaar verschillen, maar meer hoe ze zich organiseren en hoe georganiseerde groepen zich tot elkaar verhouden.

Binnen het thema vluchtelingen is de georganiseerde onvrede over aangekondigde opvanglocaties voor asielzoekers dan een bijzonder relevant aspect. Rond de tijd dat de Koppelingswet in 1998 werd ingevoerd, was er een aantal opzienbarende protesten (Lubbers et al. 2006). In Kollum onttaarde een informatiebijeenkomst in een vechtpartij en een protestmars van extreemrechtse splintergroeperingen. In Vught kochten kapitaalkrachtige omwonenden de beoogde locatie voor het centrum op. Een veelgehoorde klacht van burgers die zich verzetten, is dat de verhouding tussen het aantal asielzoekers en de omvang van het dorp niet evenredig is. Men vreest voor overlast en toenemende criminaliteit. Met de komst van nieuwe en grotere groepen asielzoekers is het verzet tegen asielzoekerscentra weer toegenomen.

In de herfst van 2014 werd het Drentse dorp Oranje symbool voor recente protesten tegen de komst van grote groepen asielzoekers, in verhouding met het aantal inwoners van het dorp: 1400 asielzoekers op een dorp van 140 inwoners. In Purmerend (ongeveer 80.000 inwoners) werd in oktober 2015 voor het eerst de komst van een asielzoekerscentrum afgewezen door de gemeente. Na Purmerend volgde Steenbergen (ongeveer 24.000 inwoners). De uitkomst was ook hier een aanpassing van het voorstel: niet meer 600 asielzoekers op één locatie opvangen, maar 200 tot 300 op meerdere kleine locaties. Later die maand werd besloten dat er inderdaad geen asielzoekerscentrum zou komen, maar er zouden hooguit 100 statushouders tijdelijk worden gehuisvest. De situatie in Geldermalsen (ongeveer 26.000 inwoners), in december 2015 had een andere dynamiek dan die in Purmerend en Steenbergen. Terwijl het plaatsje Oranje symbool werd voor het 'grote azc in een klein dorp', is bij Geldermalsen het beeld blijven hangen van een gewelddadige vorm van verzet.

Voor dit onderzoek kozen we voor de casus van een azc aan de Einsteindreef in de Utrechtse wijk Overvecht. Natuurlijk is dit op geen enkele manier representatief voor alle plaatsen waar onvrede is geuit, laat staan voor al die plekken waar een azc relatief geruisloos is ingericht. Wel is er veel van te leren. Net als in Oranje en in Steenbergen waren er klachten over de grootte van het centrum, en net als in Geldermalsen was er sprake van geweld rondom het inspraaktraject. De grootstedelijk dynamiek zorgt voor een ander perspectief dan in de hiervoor genoemde casussen. Uiteindelijk werd zoals gezegd gekozen voor een opzet (zie § 4.1.1) waarin de plaatsing van een azc gepaard ging met een wijkinvesteringprogramma: Plan Einstein. Behalve in de opvang van asielzoekers voorzag het plan ook in woonruimte en cursussen voor jongeren uit de wijk. Voor dit onderzoek is vooral van belang dat de casus heel goed inzichtelijk maakt welke rollen de lokale civil society oppakte.

Er bestaat relatief weinig onderzoek dat expliciet gaat over lokaal verzet tegen de opvang van asielzoekers en vluchtelingen (Kanne et al. 2015; Lubbers et al. 2006; Den Ridder et al. 2016; Zorlu 2016). Deze onderzoeken zijn hoofdzakelijk gebaseerd op surveys. Een aantal artikelen geeft een kwalitatief beeld van het verloop van specifieke lokale campagnes buiten Nederland (Berntzen en Weisskircher 2016; Duman 2015; Garner 2013; Grillo 2005; Hubbard 2005; Karapin 2003; Peillon 2002; Virchow 2016). Opvallend is dat deze studies zelden zijn gebaseerd op interviews met demonstranten; vaak gaan ze uit van bijvoorbeeld brieven die bewoners naar de krant of naar hun gemeente hebben gestuurd.

In dit onderzoek gaan we vooral af op interviews met betrokkenen. We spraken met beleidsmedewerkers van de gemeente, met wijkwerkers van verschillende Utrechtse wijken, en met vertegenwoordigers van vijf lokale maatschappelijke groepen die zich de afgelopen jaren roerden. Allemaal stonden ze op enige wijze kritisch tegenover het aangekondigde azc. De meesten kennen elkaar, wat zorgt voor een levendig beeld. Pegida Nederland organiseerde grote demonstraties in de stad, de groep Wij Utrechters zeggen NEE tegen de komst van een AZC! (in het vervolg omwille van de leesbaarheid kortweg 'Utrechters zeggen NEE' genoemd) organiseerde tegenstanders in Overvecht, Stadspodium Utrecht probeerde mensen met verschillende opvattingen over het AZC met elkaar in debat te brengen in een boksring, de klankbordgroep van het Wijkbureau Overvecht gaf input van bewoners aan de gemeente en een jonge, actieve bewoner van het azc aan de Einsteindreef organiseerde verbinding met de wijk.

Voordat we hen uitgebreider introduceren, gaan we in op de vraag: waarom kwamen ze in opstand (deelvraag 1b)? Na een beschrijving van de manieren waarop deze groepen zich organiseerden (deelvraag 1c) en de resultaten die betrokkenen in hun ogen hebben behaald (deelvraag 1d), gaan we in op scheidslijnen die de lokale civil society doorkruisen (deelvraag 2a): komen mensen met verschillende opvattingen elkaar tegen? Is er sprake van verbinding? Ook de relatie tussen de civil society en overheid (deelvraag 2b) komt door het hoofdstuk heen aan bod.

5.1 Waarom komen mensen in opstand?

Wat mensen beweegt om zich te organiseren (deelvraag 1b) om hun onvrede te uiten over vluchtelingenopvang is lastig in een survey te vatten. Daarvoor is exploratief onderzoek meer geschikt. Mensen worstelen met hun opvattingen en kunnen die bijvoorbeeld in de loop van een gesprek bijstellen. Onderzoek naar de publieke opinie geeft wel een algemeen beeld van opvattingen over vluchtelingenopvang. Met een aantal cijfers kunnen we de aanleidingen die mensen in Overvecht noemden beter plaatsen. Tegelijk gaan we in op wat we in de interviews te horen kregen.

5.1.1 Vooral bezwaar tegen grote azc's

We kunnen beginnen met de vraag hoe mensen erover denken als er een azc in hun buurt zou komen. Mensen die daadwerkelijk een azc in de buurt hebben, hebben heel andere opvattingen, maar die zijn voor dit onderzoek minder relevant.¹ In dit hoofdstuk gaat het immers vooral over een aangekondigd azc. Het maakt veel uit of mensen wordt gevraagd of ze bezwaar hebben tegen opvang, of dat ze opvang acceptabel vinden. Ook is het relevant of er wordt gevraagd naar een azc in de buurt of in de gemeente. Lubbers et al. (2006) constateerden bijvoorbeeld dat negen op de tien Nederlanders bezwaar hadden tegen een eventueel azc in de buurt, en vijf op de tien tegen een klein azc. Den Ridder et al. (2016) lieten tien jaar later zien dat ruim zeven op de tien bezwaar hadden tegen een groot azc en drie op de tien tegen een klein azc. In 2016 was de kans op de komst van een azc in de buurt een stuk reëler dan in 2006. Het is dus significant dat er recent minder bezwaar werd gemaakt. Kanne et al. (2015) constateerden recent dat zeven op de tien het acceptabel zou vinden als er in hun gemeente een azc zou komen, waarvan drie op de tien onder voorwaarden (aantallen bewoners, locatie, et cetera).

De zorg over de grootschaligheid van opvang kwam ook in onze interviews regelmatig terug als aanleiding voor mensen om in opstand te komen. De initiatiefnemer van Stads podium Utrecht zei: 'Er was heel veel bereidheid om wel op te vangen, maar niet op de manier van 450 achter een hek, beng!' Ook Pegida Nederland staat heel kritisch tegenover vooral grootschalige opvang. De actieve bewoner van de Einsteindreef, ten slotte, wijst erop dat het vooral als een schok komt als er grote aantallen vluchtelingen in een keer zouden komen:

Als jij zegt: 'We gaan hier 450 vluchtelingen plaatsen...' Als je dat zo in één zin kan zeggen, dan zou je eigenlijk ook moeten zeggen: 'Ik ga 500 mensen uit de wijk vandaag aan een baan helpen'. In één keer, hè! (actieve bewoner Einsteindreef)

5.1.2 Niet in mijn binnentuin

Een vraag waarover veel wordt gediscussieerd, is of er bij verzet tegen opvang een NIMBY-effect (*not in my back yard*) in het spel is. Hubbard (2005) deed enig stof opwaaien toen hij deze vraag bevestigend beantwoordde in zijn onderzoek naar protesten tegen een azc in het nette Britse dorpje Newton. Volgens Wolsink (2006) zou een protest alleen het NIMBY-label verdienen als mensen een bepaalde voorziening, zoals een azc, niet in hun eigen

buurt willen hebben, maar er geen problemen mee zouden hebben als het elders zou worden geplaatst. Autoriteiten zouden het NIMBY-label gebruiken om het protest te diskwalificeren als ongepast eigenbelang. Hubbard (2006) reageerde vervolgens weer door te stellen dat NIMBY voor hem geen negatieve term is. Daadwerkelijke motivaties zijn lastig te ontwarren, doordat protesteerders vaak zowel algemene als persoonlijke argumenten gebruiken. Waarschijnlijk is het niet het een of het ander. Mensen voelen zich bedreigd door asielzoekers als inwoner van Nederland en als inwoner van een wijk of dorp.

Het karakter van de wijk of het dorp is een factor als we het NIMBY-karakter van een protest op waarde willen schatten. Lubbers et al. (2006) laten zien dat huiseigenaren bang zijn dat de waarde van hun eigendom verlaagt, ook al zijn daar geen concrete aanwijzingen voor. In onze interviews in Overvecht kwam deze zorg één keer aan de orde, maar het leek geen hoofdthema. Het merendeel van de woningen in die wijk is immers sociale huur en van lage kwaliteit.

Een vraag is in hoeverre opvattingen samenhangen met inkomen. Terwijl Lubbers et al. (2006) concludeerden dat vooral hogere inkomensklassen bezwaren hebben, concludeert Zorlu (2016) precies het tegenovergestelde over mensen die daadwerkelijk bij een azc in de buurt wonen. Ook Den Ridder et al. (2016) concluderen dat hogere inkomensgroepen minder bezwaren hebben. De onderzoeken zijn unaniem over de relatief positieve opvattingen van mensen met een hbo- of universitaire achtergrond. De vraag is echter of azc's vaak in wijken terecht komen waar relatief veel hogeropgeleiden wonen.

We hebben het in dit hoofdstuk niet over een pittoresk Engels dorpje, maar over een flatwijk in een grote stad. Veel mensen hebben er geen eigen achtertuin, hooguit een gemeenschappelijke binnentuin tussen de flats in. Overvecht werd ten tijde van de wijkenaanpak, zo'n tien jaar geleden, aangewezen als een van de 40 Nederlandse wijken die extra aandacht moesten krijgen. Goedbedoelde termen als 'prachtwijken' en 'krachtwijken' ten spijt, dit stukje Utrecht was een van de lastigste plekken van het land. De mensen die we spraken, of ze nu van de gemeente waren of omwonenden, vonden het allemaal even duidelijk waar de schoen wrong: 'Waarom moet die opvang nou net in deze wijk komen?' Een wijkadviseur van een andere wijk zei: 'Vooral dat noordelijke deel, daar zie je gewoon dat het gewoon niet goed gaat'. De aankondiging van opvang van asielzoekers was de druppel die de emmer deed overlopen. Gevraagd naar de doelen die mensen die zich organiseerden nastreefden, hoorden we vooral over groepen die het azc in een andere wijk wilden hebben. Pegida was betrokken bij protesten van een lokale groep die een stapje verder gingen. 'Niet van: we zijn het niet eens met de locatie, die wilden gewoon totaal daar in Utrecht dat azc niet hebben,' aldus de woordvoerder.

Meerdere mensen die we spraken, wezen op de zwakke sociaal-economische positie van de bewoners van de wijk Overvecht:

Ik woon in een flat waar gewoon 90% van de mensen nauwelijks geld hebben om rond te komen. Je ziet dat de kinderen de verkeerde kant op gaan, je ziet dat talenten niet benut worden, je ziet dat ouders thuis werkeloos zitten, die weten niet eens hoe een computer werkt. Ja, je hoeft maar iets te zeggen over vluchtelingen en je voelt de spanning. (actieve bewoner Einsteindreef)

Een andere bewoner, lid van de groep Utregeters zeggen NEE, wees eerder op geweld en onveiligheid:

Als je ook die stukken leest in de krant over de criminaliteit, autobranden. D'r zijn er al twee dit jaar in de brand gegaan om de hoek, twee! En als je gaat tellen hoeveel, ik denk dat er elke week wel een auto hier in de wijk in brand staat. [...] En op het moment houden ze het uit het nieuws, merken we, maar we weten zeker dat er iedere week wel een in brand gaat. Ik ken mensen die hebben al drie keer de auto in de brand gehad. [...] Er heerst zó veel onvrede, onveiligheid, vorig jaar hebben ze er een op de Kretadreef neergeschoten, maar hier op de Mekongdreef hebben ze ook geschoten gelost. M'n man was net twee minuten daarvoor er langsgelopen... En hij is zo omgelopen, komt voor om weer naar binnen, gaat in de tuin zitten en we horen pang, pang! Ik zeg: dat zijn schoten. Nee, zegt hij. Ik zeg: dat zijn wél schoten. Binnen tien minuten zegt hij: je hebt nog gelijk ook, het staat al op internet, 't zijn schoten geweest. (lid Utregeters zeggen NEE)

Cijfers uit de Leefbaarometer van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten zien dat Overvecht inderdaad kampt met veiligheidsproblemen: volgens de Leefbaarometer is de veiligheid in Overvecht ruim beneden het Utrechtse en het landelijke gemiddelde, en hierin is (in elk geval tot 2014) geen verbetering gekomen. Uit gegevens van de politie blijkt dat de criminaliteit in de wijk de afgelopen zes jaar schommelde. De cijfers voor 2016 vielen iets lager uit, maar nog altijd zien we geen robuuste trend. Deze robuuste trend geldt wel voor geweld: dat neemt continu af sinds 2010.

De angst voor radicalisering van moslimjongeren speelde ook een rol bij onze respondent, en vooral het gevoel dat daar geen aandacht voor is. Dezelfde bewoonster die wees op autobranden en schoten op straat concludeerde:

Dit is de Nederlandse Molenbeek, absoluut. En dat is nog maar het topje van de ijsberg, want je ziet niet alles en je hoort niet alles. Er wordt zó veel in die doofpot gedouwd. (bewoonster Overvecht)

De beschuldigingen van opzettelijk achterhouden van informatie kunnen we niet controleren. Maar of het nu gaat om daadwerkelijke onveiligheid of om gevoelens van onveiligheid maakt voor de opinievorming niet heel veel uit. Zoals de initiatiefnemer van Stadspodium Utrecht opmerkte: 'Misschien waren hun zorgen niet terecht over de veiligheid op straat, maar je gaat ze niet geruststellen met in één keer een proeftuin van 450'.

Dat de beslissing om een opvanglocatie in de wijk te openen net viel rond de aanrandingsincidenten op oudejaarsavond in Keulen droeg bij aan een extra grimmige sfeer. 'Keulen' was een keerpunt volgens een wijkadviseur. Ook uit landelijk onderzoek blijkt dat een meerderheid van de bevolking denkt dat op zijn minst de helft van alle vluchtelingen geen respect voor vrouwen heeft (Den Ridder et al. 2016). De angst voor 'lastige mannen' en 'onaangepast gedrag' droeg begin 2016 bij aan de gevoelens van onveiligheid. De gebiedsmanager veiligheid van Overvecht zei daarover:

De timing was beroerd. Begin januari werd de aankondiging gedaan en oudejaarsnacht was natuurlijk die hele ellende in Duitsland, dus dat werd onmiddellijk met elkaar in verband gebracht. (gebiedsmanager veiligheid Overvecht)

Dat rond dezelfde tijd de prostitutiezone bij het Utrechtse Zandpad weer een nieuwe vergunning kreeg, hielp ook niet. Ook de opwaardering van de noordelijke randweg zorgde voor veel zorgen over geluidsoverlast en luchtvervuiling. Volgens de wijkadviseur van het Wijkbureau Overvecht dachten veel bewoners: 'Alles wat dan maar een beetje lastig is voor Utrecht, dat wordt in Overvecht gedumpt, lekker makkelijk! En wat krijgen wij er dan voor terug?'

We kunnen concluderen dat er in Overvecht duidelijk sprake is van NIMBY-isme, maar dat betrokkenen tegelijkertijd lijken te concluderen dat dit op zijn minst begrijpelijk, en volgens velen ook terecht is: waren er dan geen andere locaties beschikbaar? Een beleidsmedewerker van de gemeente legde uit hoe het proces met het COA verliep:

We hadden al 120 locaties onderzocht. We hebben toen puur naar geschiktheid gekeken, want het moest minimaal 300 à 400 plekken kunnen zijn, en het moest snel beschikbaar zijn en het moest ook nog enige tijd beschikbaar zijn. Toen vielen er 112 af, of 110 eigenlijk, er bleven nog een stuk of tien locaties over. En ja, daar bleken eigenlijk alleen maar deze locaties die ik net genoemd heb geschikt voor te zijn. Andere waren te klein of niet beschikbaar. We hebben zelfs twee keer een zoektocht in Utrecht-Oost gedaan, omdat we dachten: nou, laten we die GroenLinksers dan een asielzoekerscentrum geven. Maar het was er gewoon niet, het was er gewoon echt niet. (beleidsmedewerker gemeente Utrecht)

De bewoonster die we spraken, lid van de groep Utregeters zeggen NEE, zei te weten dat er wel degelijk andere opties waren. Hoe het precies zit, konden we in ons onderzoek niet nagaan. Bovendien is het gegeven dát het woord van de gemeente niet wordt geloofd misschien wel het meest relevant.

5.1.3 Investeer in mijn binnentuin!

Gerelateerd aan het voorgaande is er ook veel onvrede over de investeringen in de vluchtelingensteun, die volgens bewoners spelen tegen de achtergrond van bezuinigingen op hun wijk. Vooral het gevoel van terugloop is voor veel van hen storend. De respondent van Utregeters zeggen NEE zei bijvoorbeeld dat er vroeger een vwo-school was in de wijk, en allerlei sportvoorzieningen. In de loop van de tijd zijn die verdwenen. Dit besef van terugloop leeft ook wel bij de gemeente:

Bij hen is telkens wat weggehaald. Vroeger was er natuurlijk uitgebreid welzijnswerk, met buurthuizen en die hadden een mooi programma en dan kwam je je buurtgenoten tegen. Dat is allemaal ontmanteld naar vernieuwend welzijn en iedereen moet het zelf gaan doen. Dus mensen vinden geen gehoor meer, want er is geen biljart op die plek meer en ze mogen geen pintje meer drinken in het buurthuis. Zij moeten weer helemaal opnieuw zoeken van: wat kan ik dan nog? Voor hun gevoel is er van alles weggegaan en dan gaan we wel van alles optuigen voor vluchtelingen. (wijkadviseur bij het Wijkbureau Overvecht)

De bewoonster die op de verdwenen scholen en sportvoorzieningen wees, kaartte ook aan dat investeringen in de wijk die dan wel worden beloofd vaak halfslachtig aanvoelen:

Ze hebben ooit het plan Vogelaarwijken gehad, de prachtwijken. Al die tien hoogbouwflats zouden weggaan, helemaal plat, in 2008. Daar heb ik nog aan meegewerkt. Die zouden plat gaan, daar zou laagbouw voor terugkomen, wijkjes met woninkjes, ook wat meer koopertussen, zodat het verschil wat minder zou worden. Dit is echt dé wijk met de meeste sociale huurwoningen en de minste koopwoningen. Vervolgens komt er een crisis en de gemeente zegt: we doen niks meer, we gaan de boel renoveren. Ja, daar los je die wijk niet mee op! (lid Utreegers zeggen NEE)

Naast dit gevoel van terugloop denken veel Nederlanders dat asielzoekers de woningmarkt, arbeidsmarkt, zorg en andere voorzieningen onder druk zetten (Den Ridder et al. 2016). Ook in onze interviews hoorden we dat, al was het meestal uit de tweede hand: ‘Mijn vader of grootvader krijgt de zorg niet,’ (wijkadviseur). ‘Zij krijgen direct woonruimte en mijn kind staat al acht jaar op een wachtlijst,’ (initiatiefnemer Stadspodium Utrecht). En: ‘Ik heb mijn kinderen die ik niet op voetbal kan inschrijven, omdat we geen geld hebben, en er komt zo even een gezin die meteen een huis krijgt,’ (bewoner). Kortom, het is één ding dat veel Overvechters geen opvang in hun ‘tuin’ wil hebben, ze willen vooral dat er geïnvesteerd wordt in die tuin.

5.2 Inzet van de civil society

Het verloop van het verzet tegen de introductie van een azc in Overvecht laat zich goed schetsen aan de hand van de vijf maatschappelijke groepen die we in de inleidende alinea’s bij dit hoofdstuk noemden. Naast de aanleidingen die we hiervoor bespraken, hadden alle groepen ook hun eigen redenen om in actie te komen. Bovendien hadden ze allemaal een unieke rol in de lokale deliberatie. Dit laat de diversiteit van de civil society zien, en het belang daarvan in een setting als deze. In deze paragraaf gaan we dus, naast de vraag waarom mensen zich inzetten (deelvraag 1b), ook in op hoe ze organiseren (deelvraag 1c). Omdat deze organisatievormen vaak gericht waren op de gemeente, nemen we hier ook de vraag mee over kritische blik op de overheid (deelvraag 2b).

5.2.1 Landelijk protest door Pegida Nederland

De woordvoerder van Pegida Nederland is geboren in de omgeving van Utrecht. Hij kent Overvecht nog van vroeger. ‘Voor mijn veiligheid is het wel fijn om een stad een beetje te kennen,’ vertelde hij. ‘Je kiest bij de eerste demonstratie een stad die je goed kent, waar je dan ook makkelijk afspraken mee kan maken.’ Bovendien zijn er in Utrecht naast een linkse studentenpopulatie ook veel rechtsere groepen, van bijvoorbeeld supporters van FC Utrecht.

De eerste protesten vonden plaats in de tweede helft van 2015, nog voordat het azc in Overvecht werd aangekondigd. De aanleiding van die demonstraties was de ‘algemene

setting' van het vluchtelingendebat in Nederland. Bij die demonstraties was vrijwel ook altijd een actie uit linkse hoek gepland, waardoor de sfeer snel grimmig werd.

Pegida heeft geen standpunten over specifieke azc's, maar ondersteunt af en toe wel protesten van lokale groepen, zoals in Overvecht in 2016. Pegida is, evenals VluchtelingenWerk en veel lokale groepen, voorstander van kleinschalige opvang van vluchtelingen. Op veel andere thema's verschillen ze van mening. Op hun website spreken ze zich uit voor 'decentrale onderbrenging van oorlogsvluchtelingen en politiek of religieus vervolgd, indien opvang in de regio (die prioriteit geniet) niet mogelijk is, met zoveel mogelijk inachtneming van de gemeentelijke mogelijkheden en de langere sociale visie van de asielzoeker'.²

De rol van een organisatie als Pegida – net als van bijvoorbeeld azc-Alert – is belangwekkend, omdat bovenlokale organisatie van dit soort onvrede tot voorheen eigenlijk niet gebeurde, hooguit in uitgesproken neonazistische bewegingen. Dit is volgens de woordvoerder toe te schrijven aan de toegenomen digitale mogelijkheden. Het is nu veel gemakkelijker om jezelf snel te organiseren en landelijk aandacht te krijgen dan voorheen. Toch ziet de beweging zichzelf niet als een 'evenementenbureau' dat lokale acties ondersteunt: 'De eerste hulp, daar zijn wij niet voor,' zegt hij.

5.2.2 Lokaal protest door Utreegers zeggen NEE

Eind 2015 kondigden de gemeente Utrecht en het COA de opvanglocatie aan de Einsteindreef aan. Een groep burgers richtte in januari 2016 een Facebook-groep op met de naam 'Wij Utreegers zeggen NEE tegen de komst van een azc!'. Naast de overwegingen die hiervoor al aan de orde kwamen, speelde voor de respondent uit deze groep vooral een opeenstapeling van overlast door hangjongeren. In het interview bleek duidelijk dat dit voor overbelasting van het gezin had gezorgd. De gemeente reageerde daar volgens de respondent niet adequaat op, wat niet bijdroeg aan een positiever gevoel. Toen er ook nog eens een azc op loopafstand werd aangekondigd, was dat voor onze respondent te veel: 'Toen hadden wij zoiets van: nee, dat kan echt niet! Niet nog meer druk op deze wijk'. Verder dacht deze respondent ook dat het voor de vluchtelingen zelf niet goed zou zijn:

Als jij in een wijk komt en je krijgt de verkeerde voorbeelden, echt letterlijk voor je neus, dan ga jij denken dat dat normaal is. Dat is toch niet goed? Dat is niet de manier waarop iemand een land moet leren kennen in mijn ogen. Dat was mijn grootste bezwaar.

(Utreegers zeggen NEE)

Tegelijkertijd maakten een paar andere Overvechters zich zorgen over de overlast die de verbouwing van het pand aan de Einsteindreef zou veroorzaken voor de school ertegenover, waar hun kinderen les kregen. Dat is een school voor bijzonder onderwijs, met leerlingen die snel overprikkeld zijn.

Al snel had de groep een paar duizend volgers. Dat deze actie zo aansloeg is opmerkelijk. De gebiedsmanager veiligheid van de wijk vertelde: 'Het is geen digitale wijk [...]. Mensen hebben wel een computer, maar veel mensen doen er spelletjes mee en gebruiken hem niet om informatie mee binnen te halen of uit te zetten'. Er ontstond al snel onenigheid

binnen de groep, vooral vanwege de verschillende motivaties en uiteenlopende ideeën over praktische inzet.

Ook offline liet een 'harde kern' van naar schatting twintig mensen aan het begin van 2016 van zich horen, met spandoeken, petitie's, e-mails naar gemeenteraadsleden en flyeracties, op eigen kosten, zo vertelde onze respondent van de Utreegers zeggen NEE groep: 'We hebben oude lakens gebruikt van oude bedden die we toch niet meer hadden, spuitverf, noem maar op'. De groep zette zich vooral in rondom de avonden die de gemeente organiseerde over de te openen opvang. Betrokkenen vanuit de gemeente spreken van informatie-avonden, want 'eigenlijk was er niet echt inspraak'. Op 11 januari was er een avond bij de Stefanuskerk, die volgens mensen die erbij waren 'een beetje uit de hand liep'. De ME moest tussenbeide komen toen voor- en tegenstanders tot een confrontatie leken te komen. Binnen werd de wethouder uitgejouwd, en verliep de avond gespannen en rumoerig, maar zonder fysiek geweld. Mensen hadden het gevoel dat ze hun verhaal niet kwijt konden in het zaaltje. Dat lukte in interviews op televisie wel. Alleen direct omwonenden waren uitgenodigd. Toch was Pegida aanwezig, net als de groep Utreegers zeggen NEE, al was dat laatste op andermans uitnodiging. Buiten stonden zowel linkse als rechtse groepen die volgens aanwezigen vaak van buiten Utrecht kwamen.

Latere informatiebijeenkomsten werden bewust minder plenair gehouden, met statafels om in kleinere groepen rustig in gesprek te kunnen komen. Tijdens een informatiebijeenkomst van de gemeenteraad sprak een vertegenwoordiger van Utreegers zeggen NEE, en bij een tweede bijeenkomst in de wijk bood de groep ingezamelde handtekeningen aan. Zoals we eerder aangaven, werd besloten om het azc toch in Overvecht te plaatsen, maar te combineren met een wijkinvesteringsprogramma onder de naam 'Plan Einstein' (zie § 4.1.1 voor een toelichting). Utreegers zeggen NEE bestaat nog steeds als Facebook-groep, maar inmiddels onder een andere naam.

5.2.3 Publiek debat bij Stadspodium Utrecht

Stadspodium Utrecht is een burgerinitiatief dat is opgericht vanuit de gedachte dat mensen niet meer met elkaar kunnen praten over moeilijke onderwerpen waarbij meningen tegenover elkaar staan:

Je moet eerst van elkaar de verschillen goed weten wil je tot elkaar kunnen komen, en ontdekken dat die verschillen juist leiden tot inspirerende nieuwe dingen. En dat zijn wij verleerd in dit land de afgelopen 30 jaar, dat die verschillen juist interessant zijn. (Stadspodium Utrecht)

Het idee dat verschillen interessant zijn, sluit aan op wat we eerder beschreven als een universalistische wereldbeschouwing (Bovens et al. 2014). Stadspodium Utrecht gaat hierop in door debatten te organiseren in een boksring. Sommige respondenten die niet direct bij het infinitief betrokken waren, zagen weinig in zo'n polariserende opzet, anderen waren enthousiast over het idee. Als een groepje burgers zoiets organiseert, dan loopt het heel anders dan wanneer de gemeente dat doet. Volgens de initiatiefnemer is het 'een verschil van dag en nacht'. Maatschappelijke organisaties en vrijwilligersgroepen kunnen debatten

veel meer open inzetten, zonder politieke agenda. De ervaring met inspraak bij de gemeente is dat het doel is: kunnen we de wethouder overtuigen om iets anders te doen dan wat hij al van plan is? Er is volgens de initiatiefnemer meer gelijkwaardigheid tussen de sprekers als een maatschappelijke organisatie het debat organiseert: 'We gaan de wethouders ook geen tien minuten geven en bewoners maar vijf seconden'.

In maart 2016 organiseerde Stadspodium Utrecht een avond over vluchtelingenopvang, waarbij de casus Overvecht centraal stond. De woelige informatieavonden stonden nog vers in het geheugen gegrift. 'We hadden politiebeveiliging, beveiligers voor de deur, achter de deur, in de zaal, iedereen was bang dat het een knokpartij zou worden,' vertelde de initiatiefnemer. Ook Geldermalsen lag nog vers in het geheugen.

In december 2015 was er al een avond geweest onder de noemer 'Overvecht, ongezondste wijk van Nederland'. Een belangrijke vraag was dan ook hoe je opvang van asielzoekers moest bekijken in de context van een wijk zoals Overvecht, die al met heel veel problemen kampt. De groep Utregeters zeggen NEE was uitgenodigd, maar de vertegenwoordiger die we interviewden, durfde het die avond niet aan om te spreken: 'Ik ben zó bang dat dat nog meer problemen aan gaat trekken hier'. Uiteindelijk bleven grote conflicten uit.

5.2.4 Meedenken vanuit de klankbordgroep

Bij de inspraakavonden over de opvang in Overvecht werd een oproep gedaan aan mensen om zitting te nemen in een klankbordgroep van het Wijkbureau van de gemeente. Net als Stadspodium Utrecht is dat ook een plek om in gesprek te komen, voor bewoners onderling, en bewoners met instanties. Het initiatief ligt echter op een andere plek. Dit is dus een groep op het raakvlak van civil society en overheid, maar dan geïnitieerd vanuit de lokale overheid. Bewoners mochten meedenken met het COA, het Wijkbureau, een lokale welzijnstichting en de politie over het reilen en zeilen van het nieuwe azc en de interactie met de buurt. In het voorjaar van 2016 ging de groep van start. Volgens het groepslid dat we interviewden, is de groep een 'verlengstuk van het Wijkbureau', terwijl de gebiedsmanager veiligheid van Overvecht het meer als maatschappelijke verband beschrijft:

Die klankbordgroep is eigenlijk echt een groep met mensen uit de buurt om te praten over ontwikkelingen. Zij kunnen natuurlijk ook dingen verder brengen in de buurt en weer informatie terugbrengen. (gebiedsmanager veiligheid Overvecht)

De groep kent vertegenwoordigers uit andere bewonersgroepen, zoals het Bewonersplatform Overvecht en Utregeters zeggen NEE.

5.2.5 Actieve bewoner zorgt verbinding

Niet alle bewoners die geschokt waren door de aankondiging van het azc aan de Einstein-dreef sloten zich aan bij Utregeters zeggen NEE. Marokkaans-Nederlandse Overvechters voelden zich niet per se thuis bij de groep, maar waren soms verrast dat ze voor het eerst samen met witte burens hun stem lieten horen. Eén persoon vertelde hoe verbaasd hij was dat er zulke verschillende groepen bij elkaar stonden buiten het gebouw waar de informatieavond over de opvang werd gehouden:

Ik heb het in ieder geval nog nooit gezien: een Marokkaan met een Turk, en een Turk met een Nederlander, en ook de echte rechtsgeoriënteerde Nederlander met een moslim. Voor mij was dat gewoon: 'wow', die verbinding, dat dat kan, zolang je dus maar het juiste doel hebt of hetzelfde doel hebt, dan ga je er wel samen voor staan. (bewoner locatie Einsteindreef)

Net als de mensen van Utregeters zeggen NEE vond hij dat de problemen van Overvechters eerst aandacht verdienden. Tegen vluchtelingen heeft hij niets; hij beschrijft zichzelf als 'echt heel links' – niet typisch een voorbeeld van iemand met een particularistische wereldbeschouwing (Bovens et al. 2014).

In de herfst van 2016 werd een informatieavond gehouden voor de jongeren die aanspraak wilden maken op woonruimte aan de Einsteindreef. Tot grote verbazing van onze respondent bleken er nauwelijks Overvechters te zijn onder de aspirant-bewoners. 'Dat was voor mij zo'n schrik,' vertelde hij, 'wat gebeurt hier?' In het plan stond dat de woonruimte alleen bedoeld was voor jongeren met een band met Overvecht. 'Niemand vertegenwoordigde dus de Overvechter,' merkte hij, en hij dacht: 'Misschien moet ik hier dan toch wel bij betrokken zijn om die link te leggen met de wijk.'

Hij besloot zich aan te melden als bewoner van het nieuwe azc, om van daaruit verbindingen te gaan organiseren met de wijk. Hij organiseerde bewonerslunches, deelde duizenden flyers uit, hing honderden posters op, enzovoort. Regelmatig werkte hij samen met lokale ngo's zoals Stichting Al-Amal, Wijk & Co, New Dutch Neighbors en met wijkwerkers vanuit de gemeente en welzijnswerk.

5.3 Resultaten

Wat bereikten deze initiatieven met hun inzet (deelvraag 1d)? Het eerste resultaat is dat het oorspronkelijk geplande aantal van 600 asielzoekers als gevolg van protesten en inspanningen van de gemeente is teruggebracht tot 400. Bovendien is bedongen dat het om tijdelijke opvang gaat, tot 1 november 2018. De respondent van Utregeters zeggen NEE ziet dit deels als een succes ('we hebben in ieder geval bijna een jaar gewonnen'), maar betreurt wel dat de investeringskosten zo hoog waren voor een relatief korte periode. Nadat het besluit voor de opvang in Overvecht was gevallen, is de stemming in de Utrechtse politiek wel verder omgeslagen. Voor de toekomst wil de stad echt inzetten op kleinschalige opvang. Bovendien werd besloten dat asielzoekers die in Utrecht opvang krijgen ook mogen blijven als ze eenmaal hun status verkrijgen. De initiatiefnemer van Stadspodium Utrecht vertelde:

De wethouder zei letterlijk een week na ons podiumgesprek: elke vluchteling die hier komt gaat niet meer verhuizen, die moet gaan integreren. Wij willen niet meer dat de COA hier bussen voorrijdt en massaal al die vluchtelingen weer verplaatst. (Stadspodium Utrecht)

Het tweede resultaat is dat het debat is veranderd en dat zowel kritische als positieve opvattingen over vluchtelingen breder verspreid zijn geraakt. Voor Pegida is het een succes

dat hun geluid breder wordt gedragen, en dat het meer de media haalt. Anderen benadrukten eerder dat er ook mensen zijn die positiever werden over het azc nadat ze betrokken raakten bij de inspraak.

Als derde resultaat kunnen we noemen dat de inzet voor sommigen ook een persoonlijke overwinning was, zoals voor degene die insprak in een bijeenkomst van de gemeenteraad. Of de inzet ook voor verduurzaamde contacten binnen de wijk heeft gezorgd, eventueel op andere thema's, is onzeker. Onze respondent van Utregeters zeggen NEE dacht dat de groep van de meest actieve betrokkenen 'zo weer gemobiliseerd' zou kunnen worden. De realisatie dat 'als het erop aankomt, we toch wel een blok kunnen vormen' is ook belangrijk in een wijk waarin collectieve actie niet vanzelfsprekend is.

Een vierde resultaat dat een aantal van de mensen die we spraken noemden, is de gedachte dat de protesten hebben gezorgd voor meer aandacht voor de problematiek van de wijk: 'Ik denk als er niet zo'n groot protest was, dan was daar gewoon een opvang gekomen en dan had dat gedraaid en dan was het na de einddatum weer opgehouden' (wijkadviseur Overvecht).

Ook de medewerker van VluchtelingenWerk aan de Einsteindreef beaamde dit: 'Misschien dat het protest nieuwe ideeën mogelijk heeft gemaakt'. Beleidsmedewerkers van de gemeente koppelen de beslissing om Plan Einstein ook heel nadrukkelijk op investeringen in de wijk te richten sterk aan de protesten. Soms kan verzet ook heel concrete resultaten hebben, zoals de actie van de bewoner van de Einsteindreef om de cursussen ook toegankelijk te maken voor wijkbewoners door ze ook in het Nederlands aan te bieden.

Ook de groep Utregeters zeggen NEE geloofde dat de protesten resulteerden in investeringen in de wijk, maar de doelen lagen duidelijk hoger:

Dat is misschien het enige positieve wat eruit gekomen is. Het had nog beter geweest als ze hadden gezegd: 'We gaan geld in de wijk pompen en inderdaad, het is misschien niet zo'n slim plan om dit te doen [de opvanglocatie in Overvecht openen]'. (Utregeters zeggen NEE)

Vervolgens geloofde deze respondent niet dat de investeringen terecht zouden komen waar ze het hardst nodig zouden zijn: bij onveiligheidsbestrijding, voorzieningen voor de jeugd, werkgelegenheid, enzovoort. Volgens onze respondent bij VluchtelingenWerk aan de Einsteindreef is geen enkele oplossing een 'toverstaf', maar toch zou Plan Einstein een verrijking voor de wijk moeten zijn.

Ten vijfde kunnen we kijken naar het azc als concreet resultaat. Over de locatie zelf is niet iedereen even enthousiast. De verbindingen met de wijk laten volgens meerdere mensen die we spraken nog te wensen over. Volgens betrokkenen hadden velen zich aangeboden als vrijwilliger, maar ze werden vervolgens niet uitgenodigd. De initiatiefnemer van het Stadspodium Utrecht beschreef het als een gesloten centrum dat werkte volgens 'coöpspelregels':

Dat betekent een hek, je moet eerst een bezoekerspas vragen en dan pas mag je op bezoek bij iemand. Je kunt er niet zo even in lopen en lekker integreren en samen een taal cursus volgen of zo, ik noem maar even wat. (Stadspodium Utrecht)

Ook de bewoner van het pand verbaasde zich er in juli 2017 over dat de vluchtelingen die een maand later zouden arriveren in een afgesloten gedeelte van het gebouw zouden komen:

Het doel van het hele plan was dat vluchtelingen sneller gaan integreren. Tot nog toe is dat goed gegaan, omdat we dezelfde uitgang hebben. Maar dat verandert dus. Als je hier eind juli terug zou komen, dan zou het niet meer hetzelfde zijn, want dan zouden wij hekken hebben en dan gaat de slagboom dicht. Onze deur gaat op slot en zij krijgen hun eigen deur daar. (actieve bewoner Einsteindreef)

Een medewerker van het COA en van VluchtelingenWerk aan de Einsteindreef vertelden in een interview in november 2017 dat ze niet veel klachten hoorden over het hek. Het gaat er ook om dat er veel kinderen aan het spelen zijn voor het gebouw: het hek biedt een veilige omgeving. Wel beaamden ze dat er veel veranderd was toen de volledige groep vluchtelingen in de zomer arriveerde. Aanvankelijk was de groep in de jongerenhuisvesting ongeveer even groot als de groep vluchtelingen, die vaak uit alleenstaande jonge mannen bestond. De meesten spraken Engels, dus communicatie was vrij gemakkelijk en natuurlijk. Ze kookten veel samen, de sfeer was goed. Als er ineens 300 of 400 vluchtelingen zijn, waaronder gezinnen met kinderen en mensen met trauma's, dan wordt dat lastiger. Privacy en veiligheid worden dan belangrijker. De betrokken organisaties zoeken naar manieren om het contact te bevorderen. Onze respondent van het COA vertelde:

Een voorbeeld daarvan is dat een jongen graag podcasts wil maken over iets. [...] Die is nu gekoppeld aan een vluchteling die hier zit. [...] Het zijn allemaal losse projectjes. Ik denk dat dat het uiteindelijk moet zijn, allemaal maatwerk. (COA)

'Plan Einstein maakt het mogelijk dat je op een hele natuurlijke manier met elkaar in contact komt,' aldus onze respondent van VluchtelingenWerk. De respondent van het COA vulde aan: 'De kracht zit erin dat iedereen er beter van wordt'.

5.4 Scheidslijnen overbruggen

In deze laatste paragraaf gaan we in op de pluraliteit binnen de civil society (deelvraag 2a), al komt ook de kritische blik op de overheid zijdelings aan bod (deelvraag 2b). We duiden de contacten tussen groepen met verschillende opvattingen hier vooral aan de hand van het idee van 'maatschappelijke scheidslijnen' (zie § 1.4.1). We stellen de vraag of dit soort scheidslijnen bestaan en zo ja, hoe ermee wordt omgegaan.

5.4.1 Twee werelden?

Veel van de respondenten riepen het beeld op van twee van elkaar gescheiden werelden of kampen: de een bevolkt door voorstanders van vluchtelingen en de ander bevolkt door tegenstanders. De ene wereld werd beschreven als 'mondiaal kijkend', 'links georiënteerd', 'goed bedoelend', maar ook als een wereld waarin vluchtelingen worden 'dodgeknuffeld' in een nog te creëren 'vluchtelingenparadijs'. Mensen in deze wereld werden geacht over-

wegend hogeropgeleid en rijker te zijn. De andere wereld is ‘boos’, ‘bang’ en ‘bezorgd’. Er woedt een ‘veenbrand’. Mensen worden verdacht van racisme en neonazistische sympathieën. Als ze al aan openbaar debat deelnemen, dan is hun manier van communiceren ‘lomp’. Ze worden geacht overwegend lageropgeleid en armer te zijn. Dit onderscheid werd gemaakt door mensen die, uitgaande van deze tweedeling, in een van de twee werelden leefden.

Dit beeld, al is het hier wat grof weergegeven, doet denken aan de indeling van de Nederlandse bevolking in twee ‘sociaal-culturele families’ die we in hoofdstuk 1 al noemden (figuur 1.2): universalisten en particularisten (Bovens et al. 2014). Voor dit hoofdstuk is vooral van belang dat universalisten in hun houdingen uitgaan van universele gelijkwaardigheid van alle leden van de wereldgemeenschap, terwijl particularisten eerder uitgaan van de situatie van de eigen (lokale of nationale) groep.

5.4.2 ‘Tegenstanders’ onvoldoende betrokken

In deze subparagraaf gaan we in op de vraag in hoeverre zo’n tweeledig wereldbeeld klopt, maar eerst gaan we kort in op een aantal normatieve reacties van mensen die in termen van tweedeling denken. Alle respondenten waren het er unaniem over eens dat de mensen uit de eerste wereld het publieke debat domineren en dat dit nogal problematisch is. Soms gaat de kritiek uit naar de overheid. Pegida is nog altijd ontstemt dat linkse groeperingen in hun ogen meer ruimte kregen om te demonstreren dan zij. Anderen delen die analyse, zoals de actieve bewoner die nu in het pand aan de Einsteindreef woont, die zichzelf als ‘echt heel links’ beschreef:

Als je dan ziet dat een Pegida bijvoorbeeld, de rechtsgeoriënteerde groep, ergens naar de zijkant wordt geschoven en Utrecht Bekent Kleur in het midden mag komen staan, dan doe je wel wat verkeerd. (actieve bewoner Einsteindreef)

Zelfs vanuit de gemeente hoorden we soortgelijke kritiek. Een beleidsmedewerker zei:

Je kunt er als overheid niet mee komen door te zeggen: die zijn gek. Dat is makkelijk, dat is heel erg gratuit en daarmee maak je je binnen je eigen populatie erg geliefd, maar het is dom. (beleidsmedewerker)

Ook was er een school die bezwaar maakte tegen een handtekeningenactie, buiten het schoolplein, om te protesteren tegen het azc. Onze respondent van Utregeters zeggen NEE zei: ‘Ze luisteren wel naar de voorstanders, maar wij tegenstanders mogen niks. Zo werkt het niet in een democratie’. Soms is de kritiek ook breder dan alleen op formele instanties. De actieve bewoner van de Einsteindreef zei over het azc waar hij woont: ‘Dit is gewoon een linkse bubbel. Zodra er iemand naar binnen komt lopen die zegt van: “Ja, ik ben voor de pvv,” wie zou hem in hemelsnaam serieus nemen?’

5.4.2 Het midden

Onderzoek naar de publieke opinie van Nederlanders over vluchtelingen (Den Ridder et al. 2016) liet al zien dat er weliswaar een groep ‘voorstanders’ en een groep ‘tegenstanders’ is,

maar dat er een nog veel grotere groep is die tussen deze uitersten zit. Veel mensen vinden dat Nederland een morele plicht heeft om vluchtelingen op te vangen, maar verbinden daar vaak voorwaarden aan. Anderen worstelen met gemengde gevoelens, of maken zich zowel zorgen over vluchtelingen als over de afwijzende houding van veel Nederlanders en over negatieve berichtgeving.

‘Mijn eigen ervaring is dat degenen die echt tegen vluchtelingen zijn, op één hand zijn te tellen,’ aldus een wijkadviseur die we interviewden. De woordvoerder van Pegida zei iets soortgelijks:

Dat is vaak wat er gebeurt in publieke opinie en vanuit de media, er wordt altijd gelijk gezegd: anti-migranten, wij zouden ook anti-migranten zijn. Elke vluchteling die echt hulp nodig heeft, ik denk dat er daar maar een klein groepje echt pertinent op tegen zou zijn dat deze mensen geholpen mogen worden. (Pegida)

In onze interviews proefden we veel weerstand tegen het denken in termen van voor- en tegenstanders. Vooral de term ‘tegenstander’ is volgens velen een onterecht label. Dit sluit aan op de aanleidingen die we in paragraaf 5.1 bespraken, vooral het gebrek aan aandacht voor problemen in de wijk, en het niet gehoord worden. Een wijkadviseur die we spraken concludeerde:

Er zit vaak wel een oprechtheid achter. Het zijn niet alleen maar mensen die zeggen: we zijn tegen en verder doen we niks. Er zitten ook wel mensen bij die er gewoon al heel lang wonen en echt iets willen doen voor hun wijk en zich dan zorgen maken. (wijkadviseur)

De initiatiefnemer van Stadspodium Utrecht realiseerde zich dat de groep die zich uitsprak tegen het azc in Overvecht helemaal niet pertinent tegen opvang was. Zoals we eerder al schreven, zijn er vooral zorgen over een plotseling geplaatst groot azc (Kanne et al. 2015; Den Ridder et al. 2016). De initiatiefnemer van Stadspodium Utrecht zei: ‘Ik dacht: o, geweldig, dat hadden ze niet verwacht toch op het stadhuis? Nou dan gaan we erover praten, wat kan er wel in Overvecht?’ Zoals gezegd bleek een centrum met minder dan 400 bewoners uiteindelijk geen optie.

5.4.3 Civil society worstelt om scheidslijnen te overbruggen

We hoorden kritiek op de manier waarop de overheid het debat tussen de verschillende groepen in banen heeft geleid. De hoop zou kunnen zijn dat de civil society, als het maatschappelijk domein dat voor verbinding en samenhang zou kunnen zorgen, hier meer succes in heeft.

De beide civil societyplatforms voor publieke deliberatie – Stadspodium Utrecht en de klankbordgroep van het Wijkbureau Overvecht – hadden duidelijk de intentie om dit te laten lukken. De respondent van de klankbordgroep zei: ‘Mensen die tegen zijn, horen net zo goed iets te kunnen zeggen zonder dat ze weg worden gehoord dan mensen die voor zijn natuurlijk. En daar werd ook wel op gelet, hoor’.

De betrokkene vanuit het wijkbureau belt volgens onze respondent ook regelmatig met de meer kritische bewoners, maar uiteindelijk komen ze niet opdagen. Datzelfde gold voor

Stadspodium Utrecht. Groepen als Utregeters zeggen NEE trokken zich vaak om persoonlijke redenen terug. Het is lastig dat betrokkenheid zich concentreert op enkele sleutelfiguren. Als die wegvallen, is vertegenwoordiging vaak lastig.

Zowel Stadspodium Utrecht als de klankbordgroep besloot om op advies van de politie bepaalde groepen met radicalere ideeën niet uit te nodigen. Concrete groepen noemden ze niet in het interview. De initiatiefnemer van Stadspodium Utrecht heeft daar uiteindelijk wel spijt van, omdat de uitersten daardoor niet goed in beeld kwamen in de boksring. Uiteindelijk gaat het erom dat er een afspiegeling is van de verschillende standpunten, en dat werkt meerdere kanten op. Net zoals mensen die kritisch zijn over een azc zich ongemakkelijk kunnen voelen in een gezelschap met andere opvattingen, zo kunnen mensen die enthousiast zijn zich andersom ook slecht op hun gemak voelen. De respondent van de klankbordgroep zei: 'Ik heb eerst geïnformeerd of er niet alleen mensen in zaten die negatief waren, want ik had geen zin om daartussen te zitten. En dat was niet zo en toen heb ik me aangemeld'.

Onze respondent van de groep Utregeters zeggen NEE zei op haar beurt ook dat ze de aansluiting miste bij de rest van de klankbordgroep: 'Daar zitten mensen in die in mijn ogen heel naïef zijn, die totaal niet in de gaten hebben wat er werkelijk voor problemen in de wijk zijn'.

Feit blijft dat mensen met verschillende opvattingen elkaar weinig tegenkomen. Vriendenkringen zijn vaak vrij homogeen. 'Ik hoor ze wel eens in een winkel,' zei onze respondent van de klankbordgroep. Dat vormt onvoldoende basis voor een gesprek. Hoewel het beeld van 'twee werelden' de werkelijkheid deels geweld aandoet, kunnen we niet ontkennen dat scheidslijnen die we in de samenleving herkennen ook in de civil society spelen. Dit is vooral problematisch wanneer blijkt dat bepaalde groepen daardoor onvoldoende hun stem kunnen laten horen (zie § 5.3.2). Bovendien kunnen scheidslijnen zelfbevestigend werken: mensen krijgen het idee dat ze 'partij moeten kiezen'. Dit werkt polarisatie in de hand.

5.4.4 Grenzen van de civil society

De scheidslijnen worden ook sterk opgezocht. Veel van onze respondenten leken bezig met de impliciete vraag: hoort deze groep wel of niet binnen de civil society? Vaak hangt dit samen met wat we in paragraaf 1.4.3 *civility* noemden. De vraag is dan of de civil society vooral het domein is voor verbanden die aan bepaalde fatsoensnormen voldoen, of dat er ook ruimte is voor wat meer schurende elementen. *Civility* kan ook worden opgevat als een verwijzing naar diversiteit en onenigheid, ongehoorzaamheid en verzet. In onze interviews probeerden we hiervoor een gevoel te krijgen.

Over Stadspodium Utrecht zijn in feite geen vragen: dit is het kloppend hart van de civil society. Men organiseert actief de publieke deliberatie, typisch een activiteit die van organisaties in de civil society wordt verwacht. Hooguit tekende de initiatiefnemer aan dat het achteraf jammer was dat hij te veel naar de politie had geluisterd wat betreft het niet benaderen van radicalere groepen. Ook de actieve bewoner van het pand aan de Einsteindreef lijkt bij uitstek civil societywerk te doen, vooral waar het verder gaat dan individuele acties

en er sprake is van samenwerking met organisaties. Wat de klankbordgroep betreft, plaatste onze respondent de kanttekening dat het deels een ‘verlengstuk’ is van het Wijkbureau van de gemeente. Het is daarmee een ‘hybride’ vorm van civil society en overheid (Brandsen en Pape 2015; Dekker 2004).

Meer aandacht gaat uit naar Pegida en Utregters zeggen NEE. De woordvoerder van Pegida rekent zichzelf tot de civil society, voor zover we dat zien als vrijwillige burgerverbanden die los staan van staat, markt en privésfeer. Pegida wordt de laatste tijd steeds vaker benaderd voor gesprekken, volgens de woordvoerder omdat men merkt dat Pegida een partij is ‘waarmee te praten valt’. Een partij met *civility*, zouden we kunnen zeggen.

Pegida distantieert zich van extremistische en antisemitische organisaties. Ze zijn ooit weggelopen bij een demonstratie waarbij de extremistische Nederlandse Volks Unie (nvu) aanwezig was. De antifascistische onderzoeksgroep Kafka (2015) probeerde in een artikel aan te tonen dat de woordvoerder in de praktijk wel degelijk te vinden is op bijeenkomsten van neonazistische groepen. Wel stamt dit artikel van vóór de protesten in Nederland.

In ons interview benadrukte de woordvoerder dat geweldloosheid een belangrijk criterium is om te bepalen of organisaties wel of niet tot de civil society zouden moeten worden gerekend. Hoe consequent Pegida daarin is, is onderwerp van discussie. Het weblog GeenStijl, gemiddeld vrij kritisch op onderwerpen rondom migratie, viel de beweging bijvoorbeeld aan voor deelname aan een ‘drijfjacht’ op mensen die illegaal de grens met Bulgarije overstaken (GeenStijl 2016). In interviews benadrukt de woordvoerder dat ze ongewapend zijn, en dat de Bulgaarse groepen waarmee ze optrekken geweldloos zijn, meer een soort burgerwacht (NOS 2017b). Ook het bericht dat Pegida in Enschede op de plek waar een moskee gepland is een kruis heeft ‘ingewijd’ met varkensbloed leverde veel discussie op, vanwege associaties met de Ku Klux Klan (NOS 2017c).

Ook de actieve bewoner van de Einsteindreef beschouwde Pegida als onderdeel van de civil society, een belangrijk tegengeluid. Andere mensen die we spraken, konden zich niet vinden in die gedachte. Na eerst te hebben aangegeven dat Pegida niet tot de civil society behoort, zei de respondent van de klankbordgroep wat weifelend: ‘Ik zie het meer als een soort raddraaiers, maar die horen er natuurlijk ook bij’. Hierin lezen we een andere opvatting van *civility*: ook schurende elementen horen erbij.

Opvallend is dat onze respondent van Utregters zeggen NEE over Pegida juist zei: ‘Dáár heb ik niks mee, dat vind ik té’. Net zoals Pegida zich officieel distantieert van radicalere groepen om een partij te worden ‘waarmee valt te praten’, zo distantieert Utregters zeggen NEE zich van Pegida. Onze respondent uit de klankbordgroep noemde de vertegenwoordiger van Utregters zeggen NEE ‘extreem’, maar anderen denken daar anders over. Zo zei de initiatiefnemer van Stadspodium Utrecht ‘dat dat mensen zijn waar je heel goed mee kan praten’. Ook een wijkadviseur die we spraken zei: ‘Ik begrijp dat men zich organiseert om zodoende hun zorgen beter kenbaar te maken. Daar is op zich ook niets tegen’.

Dit soort positioneringskwesties zijn van belang om beter te begrijpen hoe scheidslijnen de civil society doorkruisen. Er lijkt een soort spel te zijn van enerzijds ‘afzetten tegen’ en anderzijds ‘legitiem willen zijn’. Het zou waarschijnlijk goed zijn als er wat meer in openheid kon worden gesproken. Dit is uiteindelijk wat ook Pegida zegt te willen bereiken:

‘Ik vind dat soort discussies juist goed, want we moeten er toch samen uit komen. En al ga je daarna niet als vrienden uit elkaar, maar dat je gewoon met elkaar erover kan praten’. Of in de woorden van de actieve bewoner van het pand aan de Einsteindreef (zelf Marokkaanse Nederlander):

Ik vind het juist leuk dat zo’n rechts iemand durft te zeggen van: weet je wat, maar al die Marokkanen. Ik vind dat top, zeg het vooral. Weet je wel, en de volgende dag, kom we gaan met z’n allen voetballen, jij tegen die Marokkanen, doe je ding, ga even los. En dat is iets dat we gewoon ook met z’n allen moeten realiseren: als we elkaar willen vinden, dan moet iedereen wel zijn eigen mening kunnen uiten, want anders komen we er niet. Je moet begrip hebben voor de een en de ander die moet ook weer begrip tonen, zo doe je dat. Maar dat doen we op dit moment gewoon veel te weinig. (actieve bewoner Einsteindreef)

Daarom zijn klankborden en stadspodia van groot belang. Ook al zijn de eerste stappen moeizaam, dit soort publieke deliberatie zal cruciaal blijken als we niet naar nog sterker gescheiden werelden willen bewegen.

5.5 Conclusies

In dit hoofdstuk stelden we het thema ‘maatschappelijke scheidslijnen’ meer centraal dan in voorgaande hoofdstukken. We boden een toevoeging aan het bestaande onderzoek, door naast een verschil in opvattingen van individuen ook de collectieve organisatie rondom die opvattingen te belichten. Met andere woorden: we bekeken wat maatschappelijke scheidslijnen betekenen voor de civil society. We deden dat in de context van een specifieke wijk: het Utrechtse Overvecht. Vanuit het thema vluchtelingen, dat we in dit onderzoek naar de civil society centraal stelden, lag het voor de hand om te kijken naar de georganiseerde onvrede rondom een aangekondigd asielzoekerscentrum.

Net als in het hoofdstuk over beleidsbeïnvloeding was de aanleiding om actief te worden (deelvraag 1b) in deze casus een voorgenomen maatregel van de overheid: de opening van een azc. Het gegeven dat het COA en de gemeente op verschillende wijzen betrokken zijn bij dit voornemen, maakt de situatie complex. Net als op veel andere plekken in het land organiseerden mensen zich vooral om te proberen grootschalige opvang te voorkomen. Afkeer van vluchtelingen lijkt een minder grote rol te spelen dan in eerste instantie misschien zou lijken. Er speelden vooral grote zorgen over structurele problemen in de wijk. De aankondiging van een azc was vooral een druppel die de emmer deed overlopen. Weer hebben we een veelheid aan actievormen voorbij zien komen (deelvraag 1c): demonstraties met landelijke uitstraling, lokale demonstraties, flyer-, poster- en handtekeningenacties, inspraak bij formele overheidsorganen, georganiseerd publiek debat en allerlei verbindingsactiviteiten. Alle vijf groepen die in dit hoofdstuk aan bod kwamen, hebben hun eigen bijdrage aan de deliberatie over een aangekondigd azc. Deels volgen die elkaar ook in de tijd op: na demonstraties volgde georganiseerd debat, en daarna pogingen om verbinding te organiseren.

Het resultaat van de acties (deelvraag 1d) was niet dat er geen opvanglocatie kwam. Wel is het kleiner uitgevallen dan oorspronkelijk bedoeld en is het een tijdelijk centrum geworden. De acties en debatten hebben zonder meer gezorgd voor meer aandacht voor de situatie van de wijk. Het Plan Einstein was er vermoedelijk niet gekomen als mensen zich niet hadden georganiseerd. Wel leven er nog allerlei vragen over de uitvoering: komt het geld wel op de goede plekken terecht? Hebben Overvechters daadwerkelijk baat bij het centrum, de jongerenhuisvesting en cursussen? Staat de opzet van het azc – met hekken en slagbomen – de verbinding met de wijk niet te veel in de weg?

In de voorgaande hoofdstukken onderzochten we vooral of er sprake was van pluraliteit tussen maatschappelijke organisaties die zich inzetten om vluchtelingen te ondersteunen en dat pleit voor versterking van hun rechten (deelvraag 2a). Contacten met groepen die kritisch zijn over vluchtelingenopvang kwamen maar beperkt aan bod. In dit hoofdstuk stonden juist die groepen centraal. Het beeld dat er twee werelden zijn, waartussen contact moeizaam is, leeft sterk. In hoofdstuk 4 zagen we al dat initiatieven om vluchtelingen te ondersteunen weinig te maken kregen met mensen die tegen vluchtelingenopvang waren, in elk geval ‘offline’. Wel waren grotere ngo’s voorbereid op contacten met ‘tegenstanders’. Van de mensen die we voor dit hoofdstuk interviewden, zijn er velen die benadrukken dat de ‘twee werelden’ misschien minder uiteenlopen dan we zouden denken, of dan de media soms suggereren. Niet iedereen die kritisch is over vluchtelingenopvang in Overvecht is ‘particularist’, om te spreken in termen van de indeling die we in hoofdstuk 1 introduceerden (zie § 1.4.1). Ook mensen die positief tegenover migranten staan, waren kritisch op de keuze voor Overvecht. Het denken in termen van scheidslijnen werkt polariserend. Dat verkleint de kans dat mensen met afwijkende ideeën elkaar ontmoeten. We zagen dit ook in de praktijk: vrijwel iedereen die we spraken, zei dat de stem van mensen die kritisch waren over vluchtelingenopvang onvoldoende aan bod kwam, in elk geval op de bestaande podia. We zagen een complex proces om de civil society zodanig te definiëren dat ook kritische geluiden er een plek hebben, maar dat extremistische geluiden buiten de deur worden gehouden. Die definitie verschilde van persoon tot persoon. Dat grenswerk blijkt in de praktijk lastig te zijn.

Aanvankelijk was er duidelijk sprake van een kritische blik van de hier besproken organisaties op de gemeente (deelvraag 2b). Terugkijkend zeggen respondenten, ook van de gemeente zelf, dat de inspraak anders had moeten worden georganiseerd. Ook had de gemeente achteraf mogelijk eerder en steviger willen inzetten op kleinschalige opvang. Daarmee waren ze zonder meer tegemoetgekomen aan de wensen van een behoorlijk aandeel van de bewoners. Tegelijkertijd moet gezegd worden dat het Plan Einstein een oprechte poging was om in te spelen op de onvrede in de wijk. De hoop is nu dat de resultaten positief zullen uitvallen.

Noten

- 1 Lubbers et al. (2006) constateerden dat de weerstand van mensen met een azc in de gemeente lager was dan die van mensen zonder. Zorlu (2016) liet zien dat slechts 16% van de mensen die minder dan 10 kilometer van een centrum woonden er negatieve opvattingen over had. Dit is in dezelfde orde van grootte als de 15% van de mensen die overlast ervoer van een azc binnen een straal van 500 meter van hun woning (Kanne et al. 2015). De grootste bron van overlast was 'rondhangende asielzoekers'.
- 2 www.pegidanederland.com

Summary, conclusions and discussion

Divisions and the ties that bind

A review of the role of civil society in relation to the arrival of refugees

Civil society has been described as the ‘domain in which voluntary associations are dominant’ (Dekker 2002: 15). It is a diverse community which is expected to keep a critical eye on government (see e.g. Cohen & Arato 1994; Edwards et al. 2001; Edwards 2009). Over the last ten years, question-marks have been placed alongside both its diversity and its critical role vis-à-vis government. As discussed below, this is linked to leading discourses such as the ‘participation society’ and the ‘do-democracy’.¹ It is those question-marks which provide the background to this study. While the participation society is not precisely equivalent to civil society, there are considerable overlaps between the two.

The first aspect referred to above – diversity – gave rise to a discussion about whether the participation society was mainly something for the elites (e.g. Van den Berg & De Goede 2012; Hurenkamp et al. 2006; Van Houwelingen et al. 2014; Mensink et al. 2013). That would be completely at odds with the notion of diversity, and would have the potential to reinforce social cleavages in society. If we define civil society as the ‘domain in which voluntary associations are dominant’ (Dekker 2002: 15), we may conclude that these associations do not extend across social cleavages, with the elites only ‘voluntarily’ seeking ‘connections’ within their own circles, not outside them.

Research has shown that there is a social cleavage based on education level, which translates into a social cleavage based on opinions and world views (Bovens et al. 2014). There are groups (relatively often with a higher education level) ‘that have a reasonably positive attitude to open borders, other cultures and admitting immigrants’, and groups which have ‘a more local, particularist interpretation [...] of fairness and state citizenship’ (relatively often lower-educated people) (Bovens 2014: 19). There is as yet no question of ‘separate worlds’, but rather of ‘separate world views’.

Social cleavages are not always a bad thing (Tiemeijer 2017), but can actually be a sign of a diverse, pluralistic society, provided the different groups are able to live alongside each other more or less peacefully. However, social cleavages can also threaten the stability of society and lead to inadequate representation of certain groups (see e.g. Foley & Edwards 1998; Tiemeijer 2017). This would be the case, for example, if only the elite groups were able to participate in the public debate. Civil-society organisations can help bridge these kinds of ‘problematic’ social cleavages by offering a podium that brings together conflicting groups and gives subordinated groups an opportunity to have their voices heard (Edwards et al. 2001; Minkoff 2001).

As regards the question-marks placed alongside the ‘critical eye’ of civil-society organisations, the second aspect with which we began above, some have argued that recent forms of civic initiative and volunteering have in many cases been in line with government policy (Verhoeven 2013; Verhoeven & Ham 2010). This begs the question of how critically the

organisations which make up civil society view government policy. In practice, government and civil society often establish 'hybrid' organisational forms (Dekker 2009) and work alongside each other in administrative networks or partnerships (Brandsen & Pape 2015; Hall et al. 2009; Nair & Campbell 2008; Sheaff et al. 2014; Sidhu & Taylor 2009; Williamson et al. 2004). Civil-society organisations regularly implement government policy by delivering services to their target groups (WRR 2002). Service delivery – possibly subsidised by the government – and advocacy can readily reinforce each other (Mensink et al. 2016). However, exerting pressure on the government can be difficult if that same government is also subsidising the delivery of services (see e.g. Eikenberry & Kluver 2004; Habraken et al. 2013; Hutchinson & Cairns 2010; Onyx et al. 2008; Onyx et al. 2010; Weiler & Wijnkoop 2011). In this report we selected the reception of refugees as a theme because it involves a great deal of activity that affirms government policy as well as much activity which is critical of that policy. Placing the central focus on this dichotomy sheds light on the social cleavages highlighted earlier. There are other themes besides the reception of refugees for which this would also be a logical way of viewing developments in civil society.

The refugee sector was chosen as the central theme in this report because it offered a good case for obtaining an insight into how diversity and social cleavages are dealt with, as well as the way in which disagreements between civil society and government are handled. Although, as regards diversity, public opinion is deeply divided (Den Ridder et al. 2016), it is not the case that people are simply 'for' or 'against' refugees; there is a large middle group between these two extremes. People appear to wrestle greatly with their opinions, for example on the question of whether the Netherlands has a moral duty to accept refugees (see also Geuijen 2004). Although people's thinking may be more nuanced than we sometimes suppose, there is still a strong perception that there are just two groups. People also sometimes organise on the basis of divergent opinions: some to support refugees, others to resist the setting up of reception facilities in their locality.

As regards keeping a critical eye on government policy, or disagreement with that policy, we find examples across the whole 'opinion spectrum' of initiatives or groups volunteering in ways that are at odds with government policy. Examples include both campaigns to help failed asylum-seekers find work, resisting to the setting up of asylum-seekers' reception centres announced by the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA) and the local authority. This makes the refugee sector a good case for exploring both the diversity and the critical eye of civil-society organisations.

This publication also made a key contribution to mapping the refugee sector, the first time this had been done in this form. This translated into a first descriptive research question; the second question is concerned with the themes of diversity and the 'critical eye'. With the exception of question 1a, which is discussed in a separate chapter, all the questions were raised in the discussion of each of the three cases, each of which has its own dedicated chapter:

- 1 How is civil society structured around the theme of refugees?
 - a How has civil society developed around the theme of refugees?
 - b Why do people become active?
 - c How do groups in civil society organise themselves?
 - d What have civil-society organisations achieved through their efforts?

- 2 How does civil society deal with:
 - a Diversity of views between civil-society organisations?
 - b Fulfilling the role of keeping a critical eye on government?

We investigated these questions on the basis of three case studies from the refugee sector. This means that the findings are not representative for civil society – or the refugee sector – as a whole. This approach did however deliver relevant insights into the experiences of those concerned in relation to three themes. We first studied attempts to influence asylum and integration policy over the last 20 years. Second, we looked at initiatives to support refugees in Utrecht, and at their interaction with established organisations and the government. Third, we investigated experiences with resistance to the announced establishment of an asylum-seekers' reception centre in the Overvecht district of Utrecht. Our findings are based mainly on interviews with stakeholders, on earlier research and on relevant documents. Interviews were transcribed verbatim and analysed using the analysis software atlas.ti.

S.1 How is civil society structured around the theme of refugees?

S.1.1 How has civil society developed around the theme of refugees?

We began this report with a historical outline of developments in civil society in relation to the theme 'refugees'. This provided an answer to question 1a. Civil society has long been active on behalf of refugees, in fact long before the government began offering protection to this group. The Dutch have a tradition of providing support through private initiatives and through churches, often at local level, to people fleeing across national borders, an example being Belgians fleeing to the Netherlands during the First World War. The arrival of new groups of refugees often prompted new initiatives to offer them help and support. After the Second World War, Dutch civil society developed in parallel with the international refugee system and the relevant national bodies. In the 1960s and 70s, initiatives increasingly took a political stance.

From the 1950s onwards, the government tried to bring together the many private initiatives in support of refugees. Following a number of temporary forerunners, the Dutch Council for Refugees (VluchtelingenWerk Nederland) was established in 1979. However, it was not until more than ten years later that the relevant government ministry and the board of the Council were able to agree on the role this organisation should play. Over this period, the size of the organisation fluctuated widely. In the 1990s, the Council was given a

formal role in assisting and supporting refugees. The Council also retained its role in influencing policy.

In the decades after the Second World War, all kinds of self-organised groups appeared, forged by refugees themselves; these were brought together in 1985 under the umbrella of Refugee Organisations in the Netherlands (Vluchtelingen Organisaties Nederland – von), which became the voice of refugees vis-à-vis government policy. It lost its central government funding at the start of this century, following which it continued with limited resources to work for the integration of refugees and to address sociocultural problems in refugee communities.

In recent years, failed asylum-seekers have also begun to organise, with perhaps the best-known example being the Amsterdam group We Are Here (Wij Zijn Hier in Dutch). This collective, which is housed in a constantly changing series of squats, has attracted a great deal of media and political attention since 2012. A number of small local and national organisations have existed since the 1980s, such as the International Network of Local Initiatives with Asylum-seekers (INLIA) and the National Support Centre for Undocumented Migrants (Landelijke Ongedocumenteerden Steunpunt [Stichting LOS]), which supports failed asylum-seekers. In most cases these are not organisations that were established by refugees themselves.

5.1.2 Why do people become active?

We interpreted the question of why people become active (question 1b) from the basis of the motivations of both individuals and collectives, but with the emphasis on the latter. We found three triggers for collective action: new or proposed legislation or measures by the government; unmet needs of refugees; and motivations that have nothing to do with refugees.

New or proposed legislation or measures often give rise to advocacy and activism. We explored this in chapter 3 on the basis of interviews with organisations which seek to influence national policy. There is often dissatisfaction about current or proposed policy, with examples such as the Benefit Entitlement (Residence Status) Act (Koppelingswet), the new Aliens Act (Vreemdelingenwet) and plans to expel failed asylum-seekers or to end the funding for supporting asylum status-holders. Chapter 5 described how the announcement of a new reception facility in the Utrecht district of Overvecht was the trigger for resistance. Civil-society organisations also often see refugees' needs which they believe are not being met, despite a raft of services and activities by established organisations. This regularly gives rise to new initiatives, as we saw in Utrecht. In chapter 4 we saw that groups of citizens and organisations react to gaps in the availability of services, for example for failed asylum-seekers. In many cases, harrowing situations are a direct trigger for organising a campaign. The desire for community-building and empowerment were given as arguments for refugees setting about organising themselves.

Sometimes, motivations that have nothing to do with refugees play a role, for example dissatisfaction with the lack of attention for problems in a neighbourhood (crime, unemployment, level of amenities, etc.). In the Overvecht district of Utrecht, this was a key factor

in the resistance to the opening of a refugee reception centre in the district. For many people, the simple need to ‘do something’ for refugees, and thus to help assuage humanitarian needs, was also a reason for taking action.

5.1.3 How do groups in civil society organise themselves?

The question of how groups in civil society organise themselves (question 1c) can be approached in several ways:

- Do they opt for ad hoc or more structural organisation models?
- Do they organise themselves across a broad front or with a specific focus?
- What form do the different kinds of organisation take in practice?
- Do refugees play a role in running the groups?

The development of civil society in its present form (described in chapter 2) was a period of constant fluctuation between ad hoc and structural organisation, with a steady stream of private initiatives, both by Dutch citizens and by refugees themselves. This period saw regular waves of centralisation and institutionalisation, such as the absorption of numerous initiatives in the Council for Refugees (VluchtelingenWerk), as well as of self-organised groupings under the umbrella of Refugee Organisations in the Netherlands (von). The National Support Centre for Undocumented Migrants (Stichting LOS) was not created by merging local organisations, but does bring together and support many local initiatives. The creation of national organisations such as the anti-islamisation group Pegida Netherlands and AZC-Alert, which campaigns against the spread of asylum-seekers’ reception centres, can be regarded as an attempt to harness local discontent concerning the acceptance of refugees.

Civil society can be organised across a broad front as well as with a narrow focus on specific groups or issues. Sometimes the focus is on a very specific target group, as with the initiatives to help Hungarian refugees in the 1950s as described in the historical section of this report. In other cases, the approach is more generic; for example, the Dutch Council for Refugees mainly supports asylum-seekers and status-holders, while organisations such as LOS and INLIA chiefly work with failed asylum-seekers (and other undocumented migrants). Sometimes, rather than organising to focus on a specific group, people can come together around a particular issue, for example where people meet at a demonstration against the expulsion of failed asylum-seekers or have a shared discontent about the proposed opening of an asylum-seekers’ reception centre in the locality, as happened in Overvecht.

The latter can sometimes lead to surprising coalitions, as for example when Dutch citizens of Moroccan origin stood shoulder-to-shoulder with supporters of the right-wing populist Party for Freedom (PVV) during the demonstrations in Utrecht.

The precise organisational form of these groupings varies widely. In the two case studies in Utrecht, we encountered all kinds of arrangements: cupcake campaigns, Facebook groups, debating platforms, daycare centres, large non-governmental organisations (NGOs), churches, and so on. There was a place for all of them. In chapter 3, on influencing policy, we heard about lobbies, demonstrations, petitions, discussion platforms, media cam-

paigns, and any number of other manifestations. Organisations combine different action types and strategies. Broadly speaking, the scientific literature assumes that social movements tend to be a response to political opportunities (Eisinger 1973), or an attempt to marshal people and resources in order to reinforce their argument (McCarthy & Zald 1977), or to frame an issue in such a way that it brings about a change in public opinion (Laubenthal 2007). In practice, civil society combines all these strategies, either within a single organisation, such as the Dutch Council for Refugees, or through combinations of different organisations each with its own strategies.

In the recent initiatives we studied Utrecht, we saw many examples of ‘shared administration’, in which refugees and Dutch citizens stood side-by-side at the helm of organisations supporting refugees. We found a similar trend in projects and campaigns aimed at allowing asylum-seekers and failed asylum-seekers to volunteer alongside Dutch natives. In our interviews, respondents suggested abandoning the idea that Dutch citizens volunteer to help ‘those poor refugees’; ‘inclusiveness’ and ‘community’ are the new watchwords. The jointly run initiatives in Utrecht do not aim to take decisions for refugees, but to give them a chance to have their own voices heard. The umbrella organisation von spent two decades speaking on behalf of refugees vis-à-vis the government. The scrapping of its funding has made this much more difficult, but the emergence of new self-organised groups, such as We Are Here for failed asylum-seekers in Amsterdam, indicates that there is still a need for a collective voice. Self-organised groups are of course important for community-building and empowerment; however, the existence of jointly run organisations offers a better chance of two-way integration.

5.1.4 What have civil-society organisations achieved through their efforts?

To explore what civil-society organisations have achieved through their efforts (question 1d), we emphasised the tangible results they have achieved for refugees. Examples include meeting basic needs, strengthening the sense of community and bringing about changes in government policy and measures. We also investigated how those organisations feel about the results they achieve and what they do with them.

Initiatives to meet basic needs often deliver immediate results. A volunteer who distributes food in the Jaarbeurs centre in Utrecht stated that refugees are no longer hungry. And a group launching a daycare centre elsewhere in the city offering activities for failed asylum-seekers immediately saw people building contacts and becoming more active. When asked about their achievements, it was mostly tangible results of this kind that were cited by respondents. Tens of thousands of volunteers have achieved significant results through initiatives such as these.

As well as meeting basic needs, the achievements in terms of community-building have also been impressive. Those involved in the initiatives in Utrecht (chapter 4) mainly saw their added value compared with existing organisations in creating a safe space from where refugees can work on building social networks and stronger communities. It was interesting that, broadly speaking, the initiators felt that the volunteers involved had also benefited: they too benefit by building new contacts, both informal and professional, and

enjoyed feeling part of a community. Active engagement is thus important for many people.

Initiatives to influence policy (chapter 3) were often at least partially successful. Campaigns by organisations such as Amnesty International, the Dutch Council for Refugees, Church in Action (Kerk in Actie), INLIA, von and Stichting LOS have led to changes in the Benefit Entitlement (Residence Status) Act and the Aliens Act, to the pardoning of 27,000 people without papers, to the retention of funding for supporting asylum status-holders, to a more flexible and more humane asylum procedure, to name just a few examples. The protests against housing refugees in the Overvecht district of Utrecht (chapter 5) were successful in the sense that they led to the formulation of the ‘Einstein Plan’, under which the opening of a new asylum-seekers’ reception centre is accompanied by investments in the local area. The campaigns focused attention on real problems in the locality, which the local authority itself admitted had been neglected for too long.

When asked what civil-society groups felt about the results they had achieved, it was interesting that their responses were not dominated by a sense of satisfaction regarding their political influence. Many members of national lobbying organisations that we spoke to feel the political and social climate had hardened, denting their optimism. ‘What is there to celebrate?’, as one of our respondents put it. Similarly, by no means all those involved in the protests against housing refugees in Overvecht have confidence in the Einstein Plan; ‘Seeing will be believing’, appears to be the attitude.

This was linked to another point, namely the fact that campaigning results were not widely publicised. Organisations reported them in their annual reports, but we noticed in many of the interviews that there was a certain embarrassment about expressing pride in what had been achieved. One respondent referred to ‘self-congratulation’, another to ‘just mentioning’ successes. This could be partly strategic: placing too much emphasis on all that has been achieved could send out a signal that there is little left to fight for. Evaluations of government policy are very common, but there are relatively few studies showing what civil society has achieved through its efforts across the piece. That is a very different approach to describing results than self-reported achievements in annual reports. It is of course extremely difficult to demonstrate an impact, but it is certainly possible to give an impression. In this report we focused on the results of both service delivery and efforts to influence policy. It may be that this combination offers a direction for further research.

5.2 Diversity and critical eye

5.2.1 How does civil society deal with diversity among civil-society organisations?

Question 2a focused on the diversity between civil-society organisations and how civil society deals with it. Bearing in mind the debate about social cleavages, the easy way would be to only look at contact between groups with very different views. However, this study showed that there can also be tensions between groups which hold relatively similar views, though it is true to say that there is more consensus than discord between such groups.

Groups with differing views

Based on our study, we conclude that:

- there is a feeling that ‘proponents and opponents’ of refugees live in ‘separate worlds’, and that this feeling does nothing to foster contact;
- groups which organise around different views rarely meet each other;
- dialogue is considered important, but does not always happen;
- a great deal of attention is given to people with extreme views, and little to those with more moderate views.

After discussing these conclusions, we look at a number of other possible questions for future research.

The respondents in Utrecht had the feeling that proponents and opponents lived in ‘completely separate worlds’ and that there was a ‘societal schism’. At the same time, these same people argued that this image is inaccurate and does not foster mutual contact. Earlier we wrote that divisions in society are reflected in opinion research (Den Ridder et al. 2016), but that people are also not simply ‘for’ or ‘against’ refugees. We have already seen that the discontent regarding the announced opening of an asylum-seekers’ reception centre in Overvecht often masked other problems, and refugees were used as a vehicle through which to express that discontent. There was a strong sense of, ‘Why build something like that here?’. There is a difficulty, however: although opinions may diverge less than we might initially think, people do often organise themselves either to support refugees or to resist their acceptance.

Also relevant in this context is that groups which organise around different viewpoints rarely meet each other. Members of the civic initiatives in Utrecht that we interviewed said that the only time they ‘met’ people who were critical of accepting refugees was online. One respondent said: ‘If I didn’t read the newspaper, I would genuinely think that the world consists only of really well-meaning, engaged people’. Organisations such as Amnesty International, the Dutch Council for Refugees and Church in Action have by contrast prepared their local branches for ‘offline’ contacts. At demonstrations and public meetings, they also encounter people who oppose the housing of refugees in their immediate locality. The atmosphere at these events is often very tense, preventing open dialogue.

Third, while many of our respondents stressed that contact and open dialogue are important, in Utrecht they were often unable to find suitable platforms for this. Although Stads podium Utrecht, a civic initiative which aims to foster and facilitate dialogue between residents, offers a very different kind of platform – a boxing ring – than the public information meetings organised by the local authority, it too enjoyed only modest success in engaging those protesting against the asylum-seekers’ centre in Overvecht. Nonetheless, the respondents welcomed such attempts. ‘We have to work together to find a way through it’, stressed one respondent from Pegida. That will not be a straightforward process. The general picture appears to be that there should be a place for everyone in the debate – includ-

ing the ‘troublemakers’ from Pegida, as one respondent put it – though in reality this causes a good deal of discomfiture. People have all kinds of images of groups with which they do or do not wish to be associated; many of those images have to do with what we might call ‘civility’ (Dekker 2009; Kopecky & Mudde 2005). Civility is often associated with certain standards of decency and a degree of moderation. For our respondents, groups lose their legitimacy if they use violence, for example, are unrelentingly negative or espouse extreme ideas; that is ‘not civil’. Whether they are justified or not, images such as this stand in the way of dialogue.

Finally, we conclude that groups with extreme views receive a great deal of attention, while those with more moderate views are relatively ignored. The conclusion that attempts to engage people who oppose the opening of asylum-seekers’ centres are not very successful may sound contradictory if we think back to the images of protests against such centres in places like Geldermalsen. At the end of 2015, many thought that critics were given too much rather than too little voice, at least on television. The violence of some protests often came as a surprise. There is a common belief in the public debate that those who perpetrate violence receive disproportionate attention. The tv current affairs programme *Nieuwsuur*, for example, devoted an entire programme to the riots in Geldermalsen, explaining that the most extreme opponents, who sometimes did not balk at violence, did indeed receive a lot of attention. This fits in with the picture we presented in this report, namely that we are inclined to emphasise the extremes, while those in the middle, with more moderate views, receive little attention. This echoes broader concerns that these moderate groups are in danger of losing trust in the constitutional democracy (Putters & Van Noije 2018). For example, we saw groups who were concerned about the general state of their neighbourhood, for whom the announcement of an asylum-seekers’ centre provided a trigger prompting them to express those concerns. The search is still on for platforms to discuss concerns such as these without the need for an external trigger.

What do these conclusions imply for questions that we might investigate in future research? This study builds on existing research on social cleavages (e.g. Bovens et al. 2014; Tiemeijer 2017). Those studies often started from the individual perspective; based on personal characteristics, people were divided into groups based on differences in education level, opinions, etc. In line with earlier research on civil society (e.g. Dahl 1978; Edwards et al. 2001; Foley & Edwards 1996; Putnam 2000; Putnam 2004; Walzer 1991), in this study we investigated these kinds of social cleavages not from the perspective of individuals, but of groups. This study generated a number of questions which could be relevant for future research. They may not be entirely new questions, but they could be relevant for other societal themes in which civil society is involved:

- How are social cleavages reflected in civil society?
- When are social cleavages in civil society problematic?
- Can civil society contribute to overcoming problematic social cleavages?

Groups with relatively similar views

Not entirely unexpectedly, groups and organisations with relatively similar goals more often agree than disagree with each other. If we look at initiatives to influence the national refugee policy, respondents feel that there is greater collaboration than in the past. Those involved in civic initiatives in Utrecht also frequently collaborate and coordinate their activities. They also seek out collaboration with established organisations such as the Dutch Council for Refugees. Despite this, we also encountered examples of divisions in areas where there was a relatively high degree of consensus. We record them here not because they dominate, but because they provide an insight into the way in which civil society organises itself in relation to refugees.

We looked at tensions in collaborative initiatives from two different perspectives. First, we saw that the collaboration between new, ‘spontaneous’ civic initiatives and ‘professional’ volunteer organisations was initially slightly fraught in relation to the new asylum-seekers’ centre in Overvecht. According to a number of respondents, here too it sometimes appeared as if there were ‘separate worlds’, with those involved in new initiatives finding it hard to understand why they were not permitted to organise activities jointly with the Dutch Council for Refugees in the asylum-seekers’ centre, for example. For its part, the Council shared the view of the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA) that a professional distance is needed to guarantee the safety and privacy of large groups of people who have been through a great deal. However, collaboration between ad hoc initiatives and established organisations did undeniably prove to be feasible provided there was a clear framework.

Second, we heard reports of occasional tensions between organisations aiming to influence national refugee policy. Many organisations receive criticism from others with more ‘radical’ views; the Dutch Council for Refugees, for example, is criticised for its limited support for failed asylum-seekers. The organisations levelling this criticism are themselves criticised by groups situated even further from the mainstream for being too moderate in tone. Most of the people we spoke to ultimately valued organisations highly even though they might not agree with them on everything. ‘You need people who are more moderate and more radical to hold each other in balance’, as one of our respondents put it.

5.2.2 How does civil society fulfil its role of keeping a critical eye on government?

We discussed a debate on the question of whether civil society had not become too policy-affirming in the age of the participation society and the do-democracy. We deliberately opted to study action on behalf of refugees, because it seemed from reports in the media as if initiatives on different sides of the political spectrum were not always in line with government policy. Yet we also found many examples of consensus, which we discuss first here. We focus specifically on collaboration at local level. As regards the critical eye, we explore the reasons for criticism and how that criticism is handled. Lastly, we attempt to shed light on the relationship between government and civil society in a more general sense, and draw attention to the need for research on the role of civil society in critically reviewing policy.

We start with the consensus between government and civil society. First, we can regard the collaboration which has developed over the years between the Dutch Council for Refugees and the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA) as an example of a 'hybridisation' or 'partnership' between government and civil society (Brandsen & Pape 2015; Brandsen & Pestoff 2006; Dekker 2004; Habraken et al. 2013). As reported in chapter 2, the Dutch Council for Refugees has a formal role in providing support in the asylum procedure, in the area of work and integration and in relation to family reunification. The Council is also often based locally in buildings managed by the COA. Second, the collaboration between the municipality of Utrecht, the civic initiatives we studied and organisations such as the Dutch Council for Refugees and the COA can be seen as a form of network administration (Hall et al. 2009; Sheaff et al. 2014). The coordinating and facilitating role of the local authority is widely appreciated.

There was also regular consensus between local authorities and civil-society organisations in their criticism of national policy, most strikingly on failed asylum-seekers (see also Kos et al. 2015). Local authorities were often confronted with people who had ended up on the streets because it was not practically possible to expel them. Since 2005, LOGO (Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid), a partnership between municipalities offering a platform to discuss homeless asylum-seekers with central government, has occasionally raised questions about the reception and repatriation policy. They work with national organisations such as INLIA, which have supported homeless asylum-seekers since the 1980s. In Utrecht we saw local NGOs such as Villa Vrede and Ubuntuhuis collaborating with the local authority in providing support to failed asylum-seekers. In this sense, our choice of Utrecht might provide a distorted picture, because the degree of collaboration could be lower in other municipalities. The fact that Utrecht regularly and loudly criticised the policy of the national government created a special set of circumstances.

It was not so much the case that local organisations were insufficiently critical of the local authority, but rather that the local authority was more critical than average of national government. We found that the local authority was certainly criticised for the way in which new asylum-seekers' centres were introduced. The relationship between local civil society, the local authority and national government is important for the future of civil society. As the role of local authorities steadily grows due to ongoing policy devolution (see e.g. De Klerk et al. 2010; Pommer & Boelhauer 2016), it is logical that this will influence the functioning of civil society. If the position of local actors is reinforced in policy, it is plausible that the emphasis in civil society will also move in that direction.

There are several reasons why civil-society organisations criticise the government. First, criticism may be related to the group targeted by an organisation: failed asylum-seekers are for example a fairly sensitive political issue. This criticism can also be implicit, for example by offering support that is not quite in line with legislation. Certain forms of support for failed asylum-seekers fall into a grey area in terms of regulations. In the historical overview in this report we showed that there have been many conflicts in recent years between government and civil society on the rights of people without papers. Second, in a more general sense, current and proposed government policy and measures have regularly

given rise to criticism (see §5.1.2). Third, the tensions between service delivery and action by an organisation can lead to reciprocal criticism.

Conflicts are dealt with in various ways. Where the criticism is aimed at government policy and measures, it can sometimes take years of campaigns by networks of civil-society organisations before a solution is reached that is acceptable to all parties (see chapter 2). Sometimes it ends up as a test of legislation and regulations or international human rights treaties, as in the obligation to offer emergency shelter and food to failed asylum-seekers. During the establishment of the Dutch Council for Refugees, it also took a long time and a good deal of protest before a relationship was forged with government that was aligned with the organisation's values. In many cases, a solution can also be found without protest and in mutual consultation, though stakeholders do feel that the government could sometimes opt for a different standpoint. The introduction of new reception facilities being cited as an example of this; in Overvecht, the public participation meetings had more the character of information meetings, a view also shared by council staff.

How can we define the relationship between government and civil society in more a general sense? Reciprocal criticism does not necessarily mean that government and civil society inhabit 'separate worlds'. Only a small number of organisations feel they are completely outside the political system; this applies at most for anarchist groupings such as the No Border Network, whose views were expressed in chapter 4. Most organisations recognise that they belong in the same political arena as the government, where deliberation takes place. This has also been called an 'agonistic relationship' (Verhoeven 2009), which can sometimes give rise to a 'them and us' opposition between government and civil society, but without any sense of hostility. According to one of our respondents, politicians ought to embrace this critical role of civil-society organisations: 'Those politicians have a right to a 'critical counterweight'.'

Finally, we draw attention to the need for research on the critical role of civil-society organisations in relation to policy. We began this report by observing that the debate on the participation society and do-democracy is often concentrated on forms of participation that affirm government policy. This discourse has subtly led to a rather more 'well-behaved' image of civil society (see also Verhoeven & Ham 2010). The sociologist Imrat Verhoeven also recommended devoting attention to 'citizens who do not blithely join in actions to improve their neighbourhood, but who do follow local policy critically and keep the government on its toes' (Verhoeven 2013).

Note

- 1 The Van Dale Dictionary of the Dutch language chose 'participation society' as its word of the year in 2013, defining it as: 'a society in which citizens do not depend (entirely) on the government for their well-being, but are encouraged to take their own responsibility for this'. The term 'do-democracy' refers to the notion that a democracy is created by active citizens 'doing', rather than by debates in Parliament.

Literatuur

- acvz (2013). *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang van vreemdelingen*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Alexander, Jeffrey C. (2006). *The civil sphere*. Oxford: Oxford University Press.
- Algemene Rekenkamer (2011). *Centraal Orgaan opvang asielzoekers*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Altchouler, Yula, Goran Baba Ali, Annerieke Goudappel, Nies Medema en Lena Sangin (2008). *Dans tussen macht en marge. Vluchtelingenorganisaties in Nederland*. Amsterdam: Vluchtelingen-Organisaties Nederland.
- Arendt, Hannah (1943). We refugees. In: *Menorah Journal*, jg. 31, nr. 1, p. 69-77.
- Bakker, L. (2016). *Seeking sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bakker, Judith, Bas Denters, Mirjan Oude Vrielink en Pieter Jan Klok (2012). Citizens' Initiatives: How Local Governments Fill their Facilitative Role. In: *Local Government Studies*, jg. 38, nr. 4, p. 395-414.
- Berg, Esther M. van den (2001). *The Influence of Domestic NGOs on Dutch Human Rights Policy. Case Studies on South Africa, Namibia, Indonesia and East Timor*. Antwerpen-Groningen-Oxford: Insertia-Hart.
- Berg, Esther van den, en Irene de Goede (2012). *Particuliere initiatieven in ontwikkelingssamenwerking. Een case-studie naar nieuwe verbanden in de Nederlandse civil society*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Berg, Esther van den, Pepijn van Houwelingen en Joep de Hart (2011). *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Berghuis, Corrie K (1999). *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid. In: Het Nederlandse toelatingsbeleid voor vluchtelingen en displaced persons van 1945 tot 1956*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Berman, Sheri (1997). Civil society and the Collapse of the Weimar Republic. In: *World Politics*, jg. 49, nr. 3, p. 401-429.
- Berntzen, Lars Erik en Manès Weisskircher (2016). Anti-Islamic PEGIDA Beyond Germany: Explaining Differences in Mobilisation. In: *Journal of Intercultural Studies*, jg. 37, nr. 6, p. 556-573.
- Beurden, Jos van, en Chris Huinder (1996). *De vinger op de zere plek. Solidariteit met Zuidelijk Afrika 1961-1996*. Amsterdam: Uitgeverij Babylon-De Geus.
- Billis, David (2010). *Hybrid Organizations and the Third Sector. Challenges for Practice, Theory and Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bleichrodt, Kees (2007). The Dutch UAF Model. In: *Peace Review. A Journal of Social Justice*, jg. 19, nr. 4, p. 493-498.
- Böcker, A.G.M. en Tetty Havinga (2011). *Een eeuw opvang van Europese oorlogsvluchtelingen in Nederland*. Nijmegen: Nijmegen Sociology of Law Working Paper Series.
- Bovens, Mark, Paul Dekker en Will Tiemeijer (red.) (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederlanden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bramadat, Paul (2014). Don't ask, don't tell. Refugee Settlement and Religion in British Columbia. In: *Journal of the American Academy of Religion*, jg. 82, nr. 4, p. 907-937.
- Brandsen, Taco en Ulla Pape (2015). The Netherlands. The Paradox of Government-Nonprofit Partnerships. In: *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, jg. 26, nr. 6, p. 2267-2282.
- Brandsen, Taco en Victor Pestoff (2006). Co-production. The Third Sector and the Delivery of Public Services. An introduction. In: *Public Management Review*, jg. 8, nr. 4, p. 493-501.
- Bruquetas-Callejo, María, Blanca Garcés-Mascareñas, Rinus Penninx en Peter Scholten (2007). Policymaking related to immigration and integration. The Dutch Case. *IMISCOE Working Paper: Country report no. 15*.
- BZK (2013). *De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Cambridge, Paul en Lucy Williams (2004). Approaches to Advocacy for Refugees and Asylum Seekers. A Development Case Study for a Local Support and Advice Service. In: *Journal of Refugee Studies*, jg. 17, nr. 1, p. 97-113.
- Castañeda, Heide (2011). Medical humanitarianism and Physicians' Organized Efforts to Provide Aid to Unauthorized Migrants in Germany. In: *Human Organization*, jg. 70, nr. 1, p. 1-10.
- Christensen, C.M. (1997). *The Innovator's Dilemma. When New Technologies Cause Great Firms to Fail*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- coA (2002). Ondernemingsraad coA: nieuw asielbeleid is tikkende tijdbom. Rijswijk: Centraal Orgaan opvang asielzoekers.
- Cohen, Jean L. en Andrew Arato (1994). *Civil Society and Political Theory*. Boston: Mit Press.
- Dagevos, Jaco en Mérove Gijsberts (2012). Eigen verantwoordelijkheid in de inburgering. In: Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije en Cok Vrooman (red.), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dahl, Robert A. (1978). Pluralism revisited. In: *Comparative Politics*, jg. 10, nr. 2, p. 191-203.
- Dekker, P. (1994). *Civil society. Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. (2002). *De oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, Paul (2004). The Netherlands: from private initiatives to non-profit hybrids and back? In: Adelbert Evers en Jean-Louis Laville (red.), *The Third Sector in Europe* (p. 144-165). Cheltenham, UK / Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Dekker, Paul (2009). Civicness: From Civil Society to Civic Services? In: *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, jg. 20, nr. 3, p. 220-238.
- Dessewffy, Tibor en Zsófia Nagy (2016). Born in Facebook: The Refugee Crisis and Grassroots Connective Action in Hungary. In: *International Journal of Communication*, nr. 10, p. 2872-2894.
- Doesschate, Jan-Willem ten (1993). *Asielbeleid en belangen. Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982*. Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Dourleijn, Edith en Jaco Dagevos (red.) (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Duman, Yoav H. (2015). Infiltrators Go Home! Explaining Xenophobic Mobilization Against Asylum Seekers in Israel. In: *Journal of International Migration and Integration*, jg. 16, nr. 4, p. 1231-1254.
- Edwards, Bob, Michael W. Foley en Mario Diani (2001). *Beyond Tocqueville. Civil society and the social capital debate in comparative perspective*. Hanover: University Press of New England.
- Edwards, Michael (2009). *Civil society*. Malden: Polity.
- Eikenberry, Angela M. en Jodie Drupal Kluver (2004). The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk? In: *Public Administration Review*, jg. 64, nr. 2, p. 132-140.
- Eisinger, Peter K. (1973). The Conditions of Protest Behavior in American Cities. In: *American Political Science Review*, jg. 67, nr. 1, p. 11-28.
- Engbersen, Godfried, Jaco Dagevos, Roel Jennissen, Linda Bakker, Arjen Leerkens, Jeanine Klaver en Arend Odé (2015). *WRR-policy brief 4. Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid / Sociaal en Cultureel Planbureau / Wetenschappelijke Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Esterik, Chris van (1998). *Zout der aarde. UAF 1948-1998: vijftig jaar hulp aan vluchteling-studenten*. Amsterdam: Prometheus Uitgeverij.
- Florin, Frits (1997). *Tot hier en verder. Kroniek van dertig jaar vluchtelingenwerk*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

- Foley, Michael W. en Bob Edwards (1996). The Paradox of Civil Society. In: *Journal of Democracy*, jg. 7, nr. 3, p. 38-52.
- Foley, Michael W. en Bob Edwards (1998). *Beyond Tocqueville: Civil Society and Social Capital in Comparative Perspective. Editors' Introduction*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Garner, Steve (2013). The racialisation of asylum in provincial England: class, place and whiteness. In: *Identities*, jg. 20, nr. 5, p. 503-521.
- GeenStijl (2016). Pegidaleider gaat full retard in drijfjacht op mensen. Geraadpleegd op 10 november 2017, via https://www.geenstijl.nl/4933322/zeg_europa_waar_ga_je_hene_zo_verdeeld_zo_verdeeld/.
- Geerdink, F. (2004). De eerste jaren. Contouren. In: *Magazine VluchtelingenWerk Nederland*, jg. 6, nr. 3.
- Gemeente Utrecht (2010). *Opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen in de gemeente Utrecht, Evaluatie*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2011). *Human rights in Utrecht. How does Utrecht give effect to international Human Rights Treaties*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Geuijen, Karin (2004). *De asielcontroverse. Argumenteren over mensenrechten en nationale belangen*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Goodwin, Jeff en James M. Jasper (1999). Caught in a winding, snarling vine: The structural bias of political process theory. In: *Sociological Forum*, jg. 4, nr. 1, pp. 27-54.
- Goossens, Jerry (2016). Lompenproletariaat. In: *AD/Utrechts Nieuwsblad*, 16 januari 2016.
- Goudswaard, Michiel (2013). Stille revolutie in verzorgingsstaat mist samenhang en logica. In: *Het Financieele Dagblad*, 20 juli 2013.
- Grillo, Ralph (2005). Saltdean can't cope: Protests against asylum-seekers in an English seaside suburb. In: *Ethnic and Racial Studies*, jg. 28, nr. 2, p. 235-260.
- Gruijter, Marjan de, en Inge Razenberg (2017). *Nieuwe kansen voor vrijwilligerswerk. De inzet van vrijwilligers bij het COA*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Habraken, Rik, Lucas Meijs, Lau Schulpen en Cristien Temmink (2013). Dutch civil society at crossroads. In: *Development in practice*, jg. 23, nr. 5-6, p. 742-754.
- Hall, Patrik, Pekka Kettunen, Karl Löfgren en Toril Ringholm (2009). Is there a Nordic approach to questions of democracy in studies of network governance? In: *Local Government Studies*, jg. 35, nr. 5, p. 515-538.
- Handy, Charles B. (1988). *Understanding voluntary organizations. How to Make Them Function Effectively*. Londen: Penguin.
- Hashimshony-Yaffe, Nurit en Hadas Yaron Mesghenna (2015). In the Absence of States. In: *African Diaspora*, jg. 8, nr. 2, p. 121-146.
- Hazeu, C.A., M. Jager-Vreugdenhil, N.G.J. Boonstra en P. Winsemius (2005). *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004. Analyse van een veldonderzoek van 28 casussen*. Amsterdam: Pallas Publications.
- Heelsum, Anja van (2004). *Migrantenorganisaties in Nederland*. Utrecht: Forum.
- Hein, Jeremy en Tarique Niazi (2016). The primordial refugees: Religious traditions, global forced migration, and state-society relations. In: *International Sociology*, jg. 31, nr. 6, p. 726-741.
- Hendriks, Jeroen (2015). Demonstratie. In: *De Telegraaf*, 1 november 2015.
- Houtum, Henk van, en Leo Lucassen (2016). *Voorbij fort Europa. Een nieuwe visie op migratie*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact.
- Houwelingen, Pepijn van, Anita Boele en Paul Dekker (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkeling in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hubbard, Phil (2005). Accommodating Otherness: anti-asylum centre protest and the maintenance of white privilege. In: *Transactions of the Institute of British Geographers*, jg. 30, nr. 1, p. 52-65.
- Hubbard, Phil (2006). NIMBY by another name? A reply to Wolsink. In: *Transactions of the Institute of British Geographers*, jg. 31, nr. 1, p. 92-94.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens en J.W. Duyvendak (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam / Nicis Kenniscentrum Grote steden.

- Hutchinson, Romayne en Ben Cairns (2010). Community anchor organizations: Sustainability and Independence. In: David Billis (red.), *Hybrid Organizations and the Third Sector. Challenges for Practice, Theory and Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Jasper, James en Jeff Goodwin (2011). *Contention in context: Political opportunities and the emergence of protest*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Jones, Patricia A. (2010). *Refugee Community Organisations working in partnership: The quest for recognition*. Birmingham: Birmingham Business School.
- Kafka (2015). *Nederlandse Pegida activist: Wapenhandelaar en nazivriend*. Geraadpleegd op 10 november 2017 via <https://kafka.nl/nederlandse-pegida-activist-wapenhandelaar-en-nazivriend/>.
- Kalir, Barak en Lieke Wissink (2016). The deportation continuum: convergences between state agents and NGO workers in the Dutch deportation field. In: *Citizenship Studies*, jg. 20, nr. 1, p. 34-49.
- Kanne, Peter, Laurens Klein Kranenburg en Martin Rosema (2015). *Opvang van asielzoekers*. Enschede: I&O Research / Universiteit Twente.
- Karapin, Roger (2003). Protest and reform in asylum policy: Citizen initiatives versus asylum seekers in German municipalities, 1989-1994. In: *German Politics & Society*, jg. 21, nr. 2, p. 1-45.
- Klerk, M. de, R. Gilsing en J. Timmermans (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koertner, Ulrich H.J. (2016). Ethics of Conviction and Responsibility in the Refugee Policy. In: *Zeitschrift für evangelische Ethik*, jg. 60, nr. 4, p. 282-296.
- Koopman, Pleuni (2017). Participatiesamenleving is niet elitair. Geraadpleegd 24-07-2018, via <https://www.socialevraagstukken.nl/participatiesamenleving-is-niet-elitair/>.
- Kopecky, Petr en Cas Mudde (2005). *Uncivil society? Contentious politics in post-communist Europe*. Abingdon: Routledge.
- Korac, Maja (2005). The Role of Bridging Social Networks in Refugee Settlement: The Case of Exile Communities from the former Yugoslavia in Italy and the Netherlands. In: P. Waxman en V. Colic-Peisker (red.), *Homeland wanted* (p. 87-107). New York: Nova Science Publishers.
- Kos, Sanne, Marcel Maussen en Jeroen Doomernik (2015). Policies of Exclusion and Practices of Inclusion: How Municipal Governments Negotiate Asylum Policies in the Netherlands. In: *Territory, Politics, Governance*, jg. 4, nr. 3, p. 354-374.
- Kullberg, Jeanet, Esther van den Bergh, Wouter Mensink, Lonneke van Noije, Malika Igalla en Hanneke Posthumus (2015). *Betrokken wijken. Ervaringen van bewoners en professionals met wijkverbetering in vier (voormalige) aandachtswijken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lacroix, Marie, Michael Baffoe en Marilena Liguori (2015). Refugee community organizations in Canada: From the margins to the mainstream? A challenge and opportunity for social workers. In: *International Journal of Social Welfare*, jg. 24, nr. 1, p. 62-72.
- Langthaler, Herbert en Helene Trauner (2009). The Austrian Asylum Regime and the Role of Civil Society Organisations. In: *sws-Rundschau*, jg. 49, nr. 4, p. 446-467.
- Laubenthal, Barbara (2007). The Emergence of Pro-Regularization Movements in Western Europe. In: *International migration*, jg. 45, nr. 3, p. 101-133.
- Leenders, Marij (1993). *Ongenode gasten: van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1815-1938*. Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Leenders, Marij (1996). Zwervend en dolend. Vluchtelingenbeleid in het Interbellum in West- en Zuid-Europa. In: M. Kuitenbrouwer en M. Leenders (red.), *Geschiedenis van de mensenrechten. Bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering* (p. 120-139). Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Leenders, Marij (2004). 'Als we hier met milde hand optreden, is het hek van de dam'. Emotie als strategie in het asieldebat: 1938-1999. In: *Amsterdams sociologisch tijdschrift*, jg. 31, nr. 1, p. 61-79.
- Leun, Joanne van den, en Harmen Bouter (2015). Gimme Shelter: Inclusion and Exclusion of Irregular Immigrants in Dutch Civil Society. In: *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, jg. 13, nr. 2, p. 135-155.

- Lichterman, Paul, en Eliasoph, Nina (2014). Civic Action. In: *American Journal of Sociology*, jg. 120, nr. 3, p. 798-863.
- Loon, Marissa van (2015). Wat kun je zelf doen om vluchtelingen te steunen? Een overzicht. In: *NRC*, 4 september 2015.
- Lubbers, Marcel, Marcel Coenders en Peer Scheepers (2006). Objections to asylum seeker centres: individual and contextual determinants of resistance to small and large centres in the Netherlands. In: *European Sociological Review*, jg. 22, nr. 3, p. 243-257.
- Lucassen, Leo (1996). Agent of koopman? Theorie en praktijk van de controle op arbeidsmigratie in Nederland, 1918-1980. *Nieuwe Nederlanders. Vestiging van migranten door de eeuwen heen* (p. 151-168). Amsterdam: Stichting Beheer IISG.
- Madokoro, Laura (2012). 'Slotting' Chinese Families and Refugees, 1947-1967. In: *Canadian Historical Review*, jg. 93, nr. 1, p. 25-56.
- McCarthy, John D. en Mayer N. Zald (1977). Resource mobilization and social movements: A partial theory. In: *American Journal of Sociology*, jg. 82, nr. 6, p. 1212-1241.
- McGehee, Nancy Gard en Carla Almeida Santos (2005). Social change, discourse and volunteer tourism. In: *Annals of Tourism Research*, jg. 32, nr. 3, p. 760-779.
- Mensink, Wouter en Emily Miltenburg (2018). Eerder ambivalentie dan polarisatie over het vluchtelingen-vraagstuk. In: Jaco Dagevos, Arend Odé, Pascal Beckers en Karin De Vries (red.), *Nieuwe wegen voor vluchtelingen in Nederland. Over opvang, integratie en beleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Mensink, Wouter, Anita Boele en Pepijn Van Houwelingen (2013). *Vrijwillige inzet en ondersteuningsinitiatieven. Een verkenning van Wmo-beleid in vijf gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mensink, Wouter, Esther van den Berg, E. Ricciuti, C. Eger, J. Navrátil en K. Placier (2016). *Social Innovation in community development. Deliverable 7.5 of the project: "Impact of the Third Sector as Social Innovation" (ITSSOIN)*, European Commission - 7th Framework Programme. Brussel: European Commission / DG Research.
- Metz, Judith (2008). Anatomisch model van de civil society voor de Wmo. In: *Tijdschrift Sociale Interventie*, jg. 17, nr. 3, p. 33-43.
- Minkoff, Debra C. (2001). Producing Social Capital: National Social Movements and Civil Society. In: Bob Edwards, Michael W. Foley en Mario Diani (red.), *Beyond Tocqueville: civil society and the social capital debate in comparative perspective*. Hanover, NH: University Press of New England.
- Moor, Tine de (2013). *Homo cooperans. Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*. Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht.
- Moran, Niall (2011). *The Grassroots Pro-Asylum Seeker Movement in the Republic of Ireland: A Social Movement Perspective*. Maynooth: National University of Ireland.
- Movisie (2017). Participatiesamenleving anno 2017: volop kansen. Geraadpleegd 24-7-2018, via <https://www.movisie.nl/artikel/participatiesamenleving-anno-2017-volop-kansen>.
- Nah, Alice M. (2016). Networks and norm entrepreneurship amongst local civil society actors: advancing refugee protection in the Asia Pacific region. In: *The International Journal of Human Rights*, jg. 20, nr. 2, p. 223-240.
- Nair, Yugi en Catherine Campbell (2008). Building partnerships to support community-led HIV/AIDS management: a case study from rural South Africa. In: *African Journal of AIDS Research*, jg. 7, nr. 1, p. 45-53.
- nos (2017a). De participatiesamenleving is vooral iets voor hogeropgeleiden. Geraadpleegd 24-7-2018, via <https://nos.nl/artikel/2193442-de-participatiesamenleving-is-vooral-iets-voor-hogeropgeleiden.html>.
- nos (2017b). Pegida jaagt op immigranten in Bulgarije. Geraadpleegd 24-7-2018, via <https://nos.nl/artikel/2115712-pegida-jaagt-op-immigranten-in-bulgarije.html>.
- nos (2017c). Burgemeester Enschede noemt moskee-actie Pegida 'Ku Klux Klan-achtig'. Geraadpleegd op 24-7-2018 via <https://nos.nl/artikel/2202514-burgemeester-enschede-noemt-moskee-actie-pegida-ku-klux-klan-achtig.html>.

- Odmalm, Pontus (2004). Civil society, migrant organisations and political parties: theoretical linkages and applications to the Swedish context. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 30, nr. 3, p. 471-489.
- Olson, M. (1974). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups* 26. Londen: Harvard University Press.
- Onyx, Jenny, Bronwen Dalton, Rose Melville, John Casey en Robin Banks (2008). Implications of government funding of advocacy for third-sector independence and exploration of alternative advocacy funding models. In: *Australian Journal of Social Issues*, jg. 43, nr. 4, p. 631-648.
- Onyx, Jenny, Lisa Armitage, Bronwen Dalton, Rose Melville, John Casey en Robin Banks (2010). Advocacy with gloves on: The 'manners' of strategy used by some third sector organizations undertaking advocacy in NSW and Queensland. In: *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, jg. 21, nr. 1, p. 41-61.
- Oomen, Barbara (2014). *Rights for others. The slow home-coming of human rights in the Netherlands*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peillon, Michel (2002). Exclusionary protests in urban Ireland. In: *City*, jg. 6, nr. 2, p. 193-204.
- Pitkänen, Mari (2014). Since I am here, I scream. In: *Tijdschrift voor Genderstudies*, jg. 17, nr. 3, p. 229-243.
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putman, Stan en Sebastiaan van Loosbroek (2015). De vluchtelingencrisis: wat kunt u doen? Burgerinitiatieven uitgelicht. In: *de Volkskrant*, 4 september 2015.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, Robert D. (2004). *Better together: Restoring the American community*. New York: Simon and Schuster.
- Putnam, R.D., R. Leonardi en R. Nanetti (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Woodstock: Princeton Univ Press.
- Putters, Kim en Lonke van Noije (2018). Hoeveel ongelijkheid kan een democratische rechtsstaat verdragen? In: *Nederlands Juristenblad*, jg. 2, nr. xx, p. 94-99.
- Redeker Hepner, Tricia M. (2008). Transnational governance and the centralization of state power in Eritrea and exile. In: *Ethnic and Racial Studies*, jg. 31, nr. 3, p. 476-502.
- Reijersen van Buuren, Ariette (2012). Visitatie in vreemdelingenbewering. In: *Asiel & Migrantenrecht*, jg. 2012, nr. 7, p. 330-336.
- Ridder, Josje den, Wouter Mensink, Paul Dekker en Esther Schrijver (2016). *Burgerperspectieven 2016|2. Kwartaalbericht van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rodríguez, Encarnación Gutiérrez (2004). 'We Need Your Support, but the Struggle Is Primarily Ours.' On Representation, Migration and the Sans Papiers Movement, esf Paris, 12th-15th November 2003. In: *Feminist Review*, jg. 2004, nr. 77, p. 152-156.
- Sark, H.M.L.H. (1952). *Vijf jaar vluchtelingenwerk in Nederland, 1946-1951*. Den Haag.
- Schwenken, Helen (2003). RESPECT for all: The political self-organization of female migrant domestic workers in the European Union. In: *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, jg. 21, nr. 3, p. 45-52.
- Sheaff, Rod, Karen Windle, Gerald Wistow, Sue Ashby, Roger Beech, Angela Dickinson, Catherine Henderson en Martin Knapp (2014). Reducing emergency bed-days for older people? Network governance lessons from the 'Improving the Future for Older People' programme. In: *Social Science & Medicine*, jg. 106, p. 59-66.
- Sidhu, Ravinder Kaur en Sandra Taylor (2009). The trials and tribulations of partnerships in refugee settlement services in Australia. In: *Journal of education policy*, jg. 24, nr. 6, p. 655-672.
- Skovdal, Morten, Sitholubuhle Magutshwa-Zitha, Catherine Campbell, Constance Nyamukapa en Simon Gregson (2013). Community groups as 'critical enablers' of the HIV response in Zimbabwe. In: *BMC health services research*, jg. 13, nr. 1, p. 195.
- Snyder, Susanna (2011). Un/settling angels: Faith-based organizations and asylum-seeking in the UK. In: *Journal of Refugee Studies*, jg. 24, nr. 3, p. 565-585.

- Sørensen, Eva en Jacob Torfing (2005). Network Governance and Post-Liberal Democracy. In: *Administrative Theory & Praxis*, jg. 27, nr. 2, p. 197-237.
- Stumpf, Juliet P. (2006). The crimmigration crisis: Immigrants, crime, and sovereign power. In: *American University Law Review*, jg. 56, p. 367.
- Tiemeijer, Will (2017). Wat is er mis met maatschappelijke scheidslijnen? Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid.
- TK (2004/2005). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 30131, nr. 3.
- TK (2005/2006). *Grotestedenbeleid 2005-2009*. Brief van de ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30128, nr. 6.
- TK (2013/2014). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33750, nr VII.
- Trb (1951). Verdrag betreffende de status van vluchtelingen. In: *Tractatenblad*, nr. 131.
- Trouw (2015). COA: veel nieuwe opvangcentra nodig, en snel ook. In: *Trouw*, 3 september 2015.
- Trubeta, Sevasti (2015). 'Rights' in the grey area: undocumented border crossers on Lesbos. In: *Race & Class*, jg. 56, nr. 4, p. 56-72.
- Trudeau, Dan (2008). Junior partner or empowered community? The role of non-profit social service providers amidst state restructuring in the us. In: *Urban Studies*, jg. 45, nr. 13, p. 2805-2827.
- Trudeau, Dan (2012). Constructing citizenship in the shadow state. In: *Geoforum*, jg. 43, nr. 3, p. 442-452.
- UNHCR (2016). *Global trends. Forced displacement in 2015*. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees.
- United Nations (1994). *1994 Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*. New York: General Assembly Official Records (Forty-ninth Session. Supplement No. 12 (A/49/12)).
- Verfuss, Thomas (2016). Benefietactie links A'Dam tegen Pegida. In: *ANP*, 5 februari 2016.
- Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid: een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Verhoeven, Imrat (2013). *Participeren gaat ook over wat de overheid niet goed uitkomt*. Geraadpleegd op 21 februari 2018 via <https://www.socialevraagstukken.nl/participeren-gaat-ook-over-wat-de-overheid-niet-goed-uitkomt/>.
- Verhoeven, Imrat en Marcel Ham (2010). *Brave burgers gezocht: de grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Versteegt, Inge en Marcel Maussen (2012). *Contested policies of exclusion: Resistance and protest against asylum policy in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam Institute for Social Science Research, University of Amsterdam.
- Virchow, Fabian (2016). PEGIDA: Understanding the Emergence and Essence of Nativist Protest in Dresden. In: *Journal of Intercultural Studies*, jg. 37, nr. 6, p. 541-555.
- VluchtelingenWerk Nederland (2008). *Jaarverslag 2007*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.
- VluchtelingenWerk Nederland (2009). *Jaarverslag 2008*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.
- VluchtelingenWerk Nederland (2010). *Jaarverslag 2009*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.
- VluchtelingenWerk Nederland (2011). *Jaarverslag 2010*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.
- VluchtelingenWerk Nederland (2012). *Nauwelijks uitzondering inburgeringsexamen buitenland*. Geraadpleegd op 24 augustus 2017 via <https://www.vluchtelingenwerk.nl/nieuws/nauwelijks-uitzonderingen-inburgeringsexamen-buitenland>.
- VluchtelingenWerk Nederland (2017). *Vluchtelingen in getallen 2016*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.
- Vrooman, Cok, Mérove Gijsberts en Jeroen Boelhouwer (2014). *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Walaardt, Tycho (2012). *Geruisloos inwilligen: Argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure, 1945-1994*. Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Walzer, Michael (1991). The civil society argument. In: *Statsvetenskaplig tidskrift*, jg. 94, nr. 1, p. 1-11.
- Wassenaar, Saskia (2017). 'Maak van Pegida-demonstratie een sponsorloop voor VluchtelingenWerk'. In: *Algemeen Dagblad*, 18 november 2017.
- Weiler, Roswitha en Myrthe Wijnkoop (2011). Jullie hebben de klok, wij hebben de tijd. 60 Jaar vluchtelingenbescherming: de Nederlandse praktijk en VluchtelingenWerk als maatschappelijke beweging. In: Ashley Béatrice Terlouw en K.M. Zwaan (red.), *Tijd en asiel. 60 jaar vluchtelingenverdrag*. Deventer: Kluwer.
- Whittaker, Joshua, Blythe McLennan en John Handmer (2015). A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities and challenges. In: *International journal of disaster risk reduction*, jg. 13, p. 358-368.
- Wijdeven, Ted van de (2012). *Doe democratie: over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon Uitgeverij bv.
- Williamson, Arthur P., Rona S. Beattie en Stephen P. Osborne (2004). Addressing fragmentation and social exclusion through community involvement in rural regeneration partnerships: evidence from the Northern Ireland experience. In: *Policy & Politics*, jg. 32, nr. 3, p. 351-369.
- Wolsink, Maarten (2006). Invalid theory impedes our understanding: a critique on the persistence of the language of NIMBY. In: *Transactions of the Institute of British Geographers*, jg. 31, nr. 1, p. 85-91.
- Woude, Maartje A.H. van de, Joanne P. van der Leun en Jo-Anne A. Nijland (2014). Crimmigration in the Netherlands. In: *Law & Social Inquiry*, jg. 39, nr. 3, p. 560-579.
- Wren, Karen (2007). Supporting asylum seekers and refugees in Glasgow: the role of multi-agency networks. In: *Journal of Refugee Studies*, jg. 20, nr. 3, p. 391-413.
- WRR (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zetter, Roger en Martyn Pearl (2000). The minority within the minority: refugee community-based organisations in the UK and the impact of restrictionism on asylum-seekers. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 26, nr. 4, p. 675-697.
- Zorlu, Aslan (2016). Attitudes toward Asylum Seekers in Small Local Communities. In: *International migration*, jg. 55, nr. 6, p. 14-36.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn in gedrukte vorm verkrijgbaar bij de (internet)boekhandel en zijn als pdf gratis te downloaden via www.scp.nl. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

SCP-publicaties 2018

- 2018-1 *Werken aan de start. Jonge vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt* (2018). Ans Merens en Freek Bucx (red.). ISBN 978 90 377 0859 2
- 2018-2 *Lees:Tijd. Lezen in Nederland* (2018). Annemarie Wennekers, Frank Huysmans en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0858 5
- 2018-3 *De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning* (2018). Lia van der Ham, Maaïke den Draak, Wouter Mensink, Peggy Schyns en Esther van den Berg. M.m.v. Pepijn van Houwelingen en Isabella van de Velde. ISBN 978 90 377 0856 1
- 2018-4 *Jezelf zijn in het verpleeghuis* (2018). Lisette Kuiper, Debbie Verbeek-Oudijk en Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0855 4 (pdf)
- 2018-5 *Maatschappelijke ondersteuning: keuzes van cliënten en beleid van gemeenten* (2018) (handelseditie proefschrift). Anna Maria Marangos. ISBN 978 90 377 0846 2 (pdf)
- 2018-6 *Een lokaal sociaal contract. Voorwaarden voor een inclusieve samenleving* (2018). Kim Putters. ISBN 978 90 377 0861 5
- 2018-7 *The social state of the Netherlands 2017* (2018). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer en Annemarie Wennekers (red.). ISBN 978 90 377 0862 2 (pdf)
- 2018-8 *Net als thuis. Wooninitiatieven opgezet door ouders voor hun kinderen met een beperking* (2018). Inger Plaisier en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0863 9
- 2018-9 *Bouwend aan een toekomst in Nederland. De leefsituatie van Poolse migranten die zich na 2004 in Nederland hebben ingeschreven* (2018). Mérove Gijsberts, Iris Andriessen, Han Nicolaas (CBS) en Willem Huijnk. ISBN 978 90 377 0864 6 (pdf)
- 2018-10 *Publieke voorkeuren. Een methodologische en inhoudelijke verkenning van voorkeuren voor publieke voorzieningen* (2018). Martin Olsthoorn en Ab van der Torre. ISBN 978 90 377 0867 7 (pdf)
- 2018-11 *De religieuze beleving van moslims in Nederland. Diversiteit en verandering in beeld* (2018). Willem Huijnk. ISBN 978 90 377 0868 4 (pdf)
- 2018-12 *Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa* (2018). Lisette Kuiper. ISBN 978 90 377 0866 0 (pdf)
- 2018-13 *Verhalen blijven vertellen en elkaar willen begrijpen* (2018). Kim Putters, Andries van den Broek, Ab van der Torre, Martin Olsthoorn, Esther van den Berg, Wouter Mensink, Lotte Vermeij, Marcel Coenders en Annemarie Wennekers. ISBN 978 90 377 0872 1
- 2018-14 *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland* (2018). Jaco Dagevos, Willem Huijnk, Mieke Maliepaard (WODC) en Emily Miltenburg. ISBN 978 90 377 0869 1
- 2018-15 *Tijdelijk werk geven. Invloed van laagconjunctuur en langdurende ziektegevallen* (2018). Edith Josten en Jan Dirk Vlasblom. ISBN 978 90 377 0870 7 (pdf)

- 2018-16 *Kwetsbaar en eenzaam? Risico's en bescherming in de ouder wordende bevolking* (2018). Cretien van Campen, Frieke Vonk en Theo van Tilburg (VU AMSTERDAM). ISBN 978 90 377 0874 5
- 2018-17 *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg* (2018). Redactie: Mariska Kromhout, Nora Kornalijslijper en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0875 2
- 2018-18 *An international comparison of care for people with intellectual disabilities. An exploration* (2018). Isolde Woittiez, Evelien Eggink, Lisa Putman en Michiel Ras. ISBN 978 90 377 0871 4 (pdf)
- 2018-19 *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachlijst vergaan?* (2018). Klarita Sadiraj, Stella Hoff en Maroesjka Versantvoort. ISBN 978 90 377 0880 6 (pdf)
- 2018-20 *Lastige kwesties. Acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen* (2018). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0878 3 (pdf)
- 2018-21 *Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang* (2018). Anne Roeters en Freek Bucx. ISBN 978 90 377 0876 9 (pdf)
- 2018-22 *Verdeeldheid en verbinding. Terugblik op de rol van de civil society bij de komst van vluchtelingen* (2018). Wouter Mensink. ISBN 978 90 377 0882 0 (pdf)

Digitale publicaties 2018

- Verhalen blijven vertellen en elkaar willen begrijpen* (infographic). Kim Putters, Andries van den Broek, Ab van der Torre, Martin Olsthoorn, Esther van den Berg, Wouter Mensink, Lotte Vermeij, Marcel Coenders en Annemarie Wennekers. ISBN 978 90 377 0873 8, publicatiedatum 4-5-2018
- Een (on)gezonde leefstijl* (card stack). Stéfanie André (RU), Gerbert Kraaykamp (RU), Roza Meuleman (RU). ISBN 978 90 377 0879 0, publicatiedatum 10-07-2018

Overige publicaties 2018

- Burgerperspectieven 2018 | 1* (2018). Paul Dekker, Lia van der Ham en Annemarie Wennekers. ISBN 978 90 377 0865 3
- Burgerperspectieven 2018 | 2* (2018). Josje den Ridder, Evelien Boonstoppel en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0877 6

SCP-publicaties 2017

- 2017-1 *Grenzen aan de eenheid. De beleving en waardering van diversiteit en inclusiviteit onder medewerkers van Defensie* (2017). Iris Andriessen, Wim Vanden Berghe en Leen Sterckx. M.m.v. Jantine van Lisdonk en Ans Merens. ISBN 978 90 377 0814 1
- 2017-2 *Wie maakt het verschil? Sociale ongelijkheid in condities en consequenties van informele hulp. Oratie.* (2017). Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0752 6
- 2017-3 *Langer zelfstandig. Ouder worden met hulpbronnen, ondersteuning en zorg* (2017). Cretien van Campen en Jurjen Iedema (SCP), Marjolein Broese van Groenou (VU-LASA) en Dorly Deeg (VUMC-LASA). ISBN 978 90 377 0817 2
- 2017-4 *Beleidssignalement Ervaringen van LHBT-personen met sport* (2017). Ine Pulles en Kirsten Visser. ISBN 978 90 377 0820 2 (pdf)
- 2017-5 *Voorzieningen verdeeld. Profijt van de overheid* (2017). Martin Olsthoorn, Evert Pommer, Michiel Ras, Ab van der Torre en Jean Marie Wildeboer Schut. ISBN 978 90 377 0821 9

- 2017-6 *Van oost naar west. Poolse, Bulgaarse en Roemeense kinderen in Nederland: ouders over de leefsituatie van hun kinderen* (2017). Ria Vogels, Simone de Roos en Freek Bucx. ISBN 978 90 377 0819 6
- 2017-7 *First steps on the labour market* (2017). Ans Merens, Freek Bucx en Christoph Meng (ROA). ISBN 978 90 377 0822 6
- 2017-8 *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2015. Ontvangen hulp bij het huishouden, persoonlijke verzorging, verpleging en begeleiding* (2017). Debbie Verbeek-Oudijk, Lisa Putman en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0818 9 (pdf)
- 2017-9 *Kwesties voor het kiezen. Analyses van enkele maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2017* (2017). ISBN 978 90 377 0770 0 (pdf)
- 2017-10 *Achtervolgd door angst. Een kwantitatieve vergelijking van angst voor slachtofferschap met een algemeen gevoel van onveiligheid* (2017). Lonneke van Noije en Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0825 7
- 2017-11 *Discriminatie herkennen, benoemen en melden* (essay) (2017). Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0826 4 (pdf)
- 2017-12 *Dorpsleven tussen stad en land. Slotpublicatie Sociale Staat van het Platteland* (2017). Anja Steenbekkers, Lotte Vermeij en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0830 1 (pdf)
- 2017-13 *Leren van verschillen. Opleidingsverschillen in de vrouwenemancipatie* (2017). Anne Roeters. ISBN 978 90 377 0829 5 (pdf)
- 2017-14 *Transgender personen in Nederland* (2017). Lisette Kuiper, m.m.v. Wim Vanden Berghe. ISBN 978 90 377 0831 8 (pdf)
- 2017-15 *Gelijk verdeeld. Een verkenning van de taakverdeling bij LHb-stellen* (2017). Anne Roeters, Floor Veerman en Eva Jaspers. ISBN 978 90 377 0832 5 (pdf)
- 2017-16 *Nederlanders en nieuws. Gebruik van nieuwsmedia via oude en nieuwe kanalen* (2017). Annemarie Wennekers en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0833 2 (pdf)
- 2017-17 *Beroep op het mbo. Betrokkenen over de responsiviteit van het middelbaar beroepsonderwijs* (2017). Monique Turkenburg en Ria Vogels. M.m.v. Yvette Sol. ISBN 978 90 377 0836 3
- 2017-18 *Ouderen in verpleeghuizen en verzorgingshuizen. Landelijk overzicht van hun leefsituatie in 2015/'16* (2017). Debbie Verbeek-Oudijk en Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0838 7
- 2017-19 *Gelukkig in een verpleeghuis? Ervaren kwaliteit van leven en zorg van ouderen in verpleeghuizen en verzorgingshuizen* (2017). Cretien van Campen en Debbie Verbeek-Oudijk. ISBN 978 90 377 0837 0
- 2017-20 *Zicht op de Wmo 2015. Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders* (2017). Peteke Feijten, Roelof Schellingerhout, Mirjam de Klerk, Anja Steenbekkers, Peggy Schyns, Frieke Vonk, Anna Maria Marangos, Alice de Boer en Liesbeth Heering. ISBN 978 90 377 0842 4
- 2017-21 *Gevlucht met weinig bagage. De leefsituatie van Somalische Nederlanders* (2017). Iris Andriessen, Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Han Nicolaas (CBS). ISBN 978 90 377 0839 4 (pdf)
- 2017-22 *Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal* (2017). Evert Pommer en Jeroen Boelhouwer (red.). ISBN 978 90 377 0843 1
- 2017-23 *Samenvatting Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal* (2017). Evert Pommer, Jeroen Boelhouwer (red.) ISBN 978 90 377 0844 8
- 2017-24 *Regionale verschillen in het sociaal domein: voorzieningengebruik nader verklaard* (2017). Ingrid Ooms, Klarita Sadiraj en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0852 3 (pdf)
- 2017-25 *De sociale staat van Nederland 2017* (2017). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Annemarie Wennekers (red.). ISBN 978 90 377 0847 9

- 2017-26 *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2016* (2017). Lisa Putman, Debbie Verbeek-Oudijk en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0850 9 (pdf)
- 2017-27 *Voor elkaar?* (2017). Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Inger Plaisier, Peggy Schyns. ISBN 978 90 377 0849 3

Digitale publicaties 2017

- Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2015* (onepager). Debbie Verbeek-Oudijk, Lisa Putman en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0824 0, publicatiedatum 23-1-2017
- Eerste treden op de arbeidsmarkt* (digitaal magazine). Ans Merens, Freek Bucx, m.m.v. Christoph Meng (ROA). ISBN 978 90 377 0823 3, publicatiedatum 31-1-2017
- Arbeidsmarkt in kaart. Werkgevers 2017* (card stack). Patricia van Echtelt en Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0840 0, publicatiedatum 24-10-2017
- Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2016* (onepager). Debbie Verbeek-Oudijk, Lisa Putman en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0851 6, publicatiedatum 17-11-2017
- De sociale staat van Nederland 2017* (infographic). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Annemarie Wennekers (red.). ISBN 978 90 377 0853 0, publicatiedatum 12-12-2017
- Een week in kaart – editie 1* (card stack). Anne Roeters. ISBN 978 90 377 0857 8, publicatiedatum 21-12-2017

Overige publicaties 2017

- Burgerperspectieven 2017 | 1* (2017). Paul Dekker, Josje den Ridder en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0827 1
- Burgerperspectieven 2017 | 2* (2017). Josje den Ridder, Iris Andriessen en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0834 9
- Oud worden in Nederland* (2017). Redactie: Lotte Vermeij (scp) en Radboud Engbersen (PLATFORM31). ISBN 978 90 377 0835 6
- Burgerperspectieven 2017 | 3* (2017). Josje den Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0841 7
- Burgerperspectieven 2017 | 4* (2017). Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0854 7

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt jaarlijks zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het scp: www.scp.nl.