

Maatschappelijke spanningen rondom opvang en huisvesting asielzoekers, Oekraïense ontheemden en statushouders

Rapport Ipsos I&O

Colofon

Uitgave

Ipsos I&O
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2025/071

Datum

juni 2025

Opdrachtgever

Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

Auteurs

Dewi Hollander
Maartje van de Koppel
Roos Thijssen

Copyright

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Contextuele factoren van invloed op aard en omvang spanningen	4
Gemeenten ervaren met name spanningen bij aanvang nieuwe opvanglocatie	4
Vooraf verticale spanningen rondom komst nieuwe opvanglocatie	4
Weinig beleid voor omgang spanningen, gemeenten reageren veelal ad hoc	5
Gemeenten hebben behoefte aan helder beleid vanuit het Rijk	5
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	8
1.3 Methode	8
1.4 Beschrijving en beperkingen uitkomsten, definities en leeswijzer	12
2 Aard en omvang van spanningen	14
2.1 Belangrijkste bevindingen	14
2.2 Context	14
2.3 Type spanningen	17
2.4 Ontwikkeling spanningen	24
3 Aanpak spanningen	26
3.1 Belangrijkste bevindingen	26
3.2 Aanwezigheid van beleid	26
3.3 Redenen voor weinig ervaren spanning	29
3.4 Communicatie en verwachttingsmanagement	29
3.5 Ligging en voorzieningen opvanglocatie	31
3.6 Samenwerking met de regio en partners	33
4 Kennis- en ondersteuningsbehoeften	35
4.1 Belangrijkste bevindingen	35
4.2 Ervaren knelpunten	35
4.3 Ondersteuningsbehoeften	38
A Gesprekspartners kwalitatieve fase	42

Samenvatting

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te verkrijgen in de spanningen waarmee gemeenten te maken krijgen bij het opvangen van asielzoekers, Oekraïense ontheemden en statushouders. Hiervoor zijn twee verschillende onderzoeksmethoden ingezet: een kwantitatieve enquête ('quick scan') en kwalitatieve interviews. Met de quick scan is feitelijke informatie over opvang in gemeenten verzameld en een eerste inzicht verkregen in de mate waarin zij te maken krijgen met spanningen daaromtrent. In totaal namen 132 van de 342 gemeenten deel aan de enquête. Vervolgens zijn elf verschillende gemeenten uitgenodigd voor verdiepende gesprekken, deels individueel en deels in groepsverband. Bij de selectie van deze gemeenten is rekening gehouden met spreiding naar gemeentegrootte, type opvang en mate van spanningen. De uitkomsten van de quick scan en de inzichten vanuit de gesprekken met gemeenteambtenaren zijn geïntegreerd tot de voorliggende rapportage.

Contextuele factoren van invloed op aard en omvang spanningen

Uit de gesprekken met ambtenaren kwamen verschillende contextuele factoren naar voren die van invloed zijn op de aard en omvang van de spanningen rondom de opvang en huisvesting van nieuwkomers. Het gaat volgens hen onder andere om de politieke kleur van het gemeentebestuur, het frame in de berichtgeving in (lokale) media, de invloed van landelijke politiek en de huidige woningtekorten die in veel gemeenten momenteel een rol spelen.

Gemeenten ervaren met name spanningen bij aanvang nieuwe opvanglocatie

Volgens meerdere gesproken gemeenteambtenaren gaat het in de basis goed in hun gemeente: er is volgens hen nauwelijks sprake van onbeheersbare spanningen omtrent reeds bestaande opvanglocaties voor nieuwkomers. De meeste spanningen concentreren zich rond het moment dat er een nieuwe opvanglocatie komt. De gesproken ambtenaren geven aan dat spanningen die ontstaan relatief snel opgelost kunnen worden, onder andere door met inwoners in gesprek te gaan. Gemeenteambtenaren merken op dat ze weleens te maken hebben met bezorgde burgers in het kader van de opvang van nieuwkomers, en/of met incidenten tussen nieuwkomers en/of met reguliere inwoners die overlast ervaren van nieuwkomers. Zij bestempelen dit echter als incidenten.

Vooraf verticale spanningen rondom komst nieuwe opvanglocatie

Uit de gesprekken met gemeenteambtenaren komt naar voren dat wanneer er sprake is van spanningen, deze zich met name afspelen tussen 'reguliere' inwoners en de gemeente. Het gaat daarbij vooral om verbale spanningen (bijvoorbeeld een harde of negatieve toon in gesprekken en/of op social media, wij-zij denken of verschillen in standpunten) die zich voordoen bij de realisatie van een nieuwe opvanglocatie in de gemeente, bijvoorbeeld tijdens door de gemeente georganiseerde bewonersbijeenkomsten. In mindere mate is er sprake van 'fysieke' spanningen zoals bedreigingen, vandalisme of geweld. Wanneer de opvanglocatie in gebruik is, ontstaan soms ook spanningen tussen inwoners en nieuwkomers. Die komen vaak voort uit ervaren overlast of wederzijds onbegrip. Over het algemeen nemen deze spanningen na een periode van gewenning weer af. Er zijn weinig spanningen tussen 'reguliere' inwoners onderling geconstateerd.

De meeste ondervraagde en gesproken gemeenteambtenaren verwachten dat spanningen verder zullen toenemen in de toekomst. Met name vanwege het onduidelijke beleid over de opvang van nieuwkomers vanuit het Rijk en de daarmee samenhangende financiële consequenties. Daarnaast is ook de aanhoudende woningcrisis een factor die het draagvlak voor de opvang van nieuwkomers bemoeilijkt.

Weinig beleid voor omgang spanningen, gemeenten reageren veelal ad hoc

Gemeenten gaan op verschillende manieren om met de spanningen die spelen rondom de opvang van nieuwkomers, zo blijkt uit de gesprekken met de gemeenteambtenaren. Volgens hen werken de meeste gemeenten ad hoc en reageren op het moment dat er sprake is van een incident. In mindere mate hebben gemeenten hier een concrete strategie en/of beleid op ontwikkeld.

Volgens vrijwel alle gesproken gemeenteambtenaren ligt de focus op heldere communicatie en verwachtingsmanagement naar inwoners als het gaat om de opvang van nieuwkomers en eventuele spanningen daaromheen. Wanneer dit op een goede manier gebeurt (dat wil zeggen: juist informeren en duidelijke verwachtingen scheppen), kan dit volgens ambtenaren worden gezien als een 'best practice'.

Verder maken ook de ligging van de opvanglocatie en de aanwezige voorzieningen uit voor het voorkómen van spanningen: een plek wat meer buiten het centrum, en huisvesting van voldoende kwaliteit zijn hierin helpend aldus de gemeenteambtenaren. Ook kwalitatief goede voorzieningen op de locatie, zoals voldoende ruimte en privacy voor bewoners, de aanwezigheid van huismeesters, woonbegeleiders en psychische ondersteuning, zijn hierbij essentieel.

Tot slot noemen gemeenteambtenaren de prettige samenwerking met buurgemeenten als succesfactor in de aanpak van, en het voorkomen van spanningen: zowel voor het uitwisselen van ervaringen, als voor onderlinge uitruil van op te vangen nieuwkomers.

Gemeenten hebben behoefte aan helder beleid vanuit het Rijk

De deelnemende gemeenten verschillen in de mate waarin ze knelpunten ervaren en behoefte hebben aan ondersteuning. De ondervraagde en gesproken gemeenteambtenaren ervaren vooral knelpunten op het gebied van draagvlak, de landelijke politiek, (beperkte) financiële middelen, ruimtelijke tekorten en de beperkte handelingsperspectieven voor individuele gevallen die voor structurele overlast op opvanglocaties zorgen.

Het noemen van concrete ondersteuningsbehoeften bleek voor sommige gemeenten ingewikkeld omdat ze niet op de hoogte zijn van wat er momenteel al beschikbaar is. De grootste behoefte die onder de gesproken gemeenteambtenaren leeft, is helder beleid rondom opvang van nieuwkomers vanuit de Rijksoverheid, waarin bovendien aandacht is voor de lange termijn. Door het op dit moment ontbreken van een eenduidig, landelijk perspectief is het voor gemeenten niet goed mogelijk om structurele plannen te maken en ervaren ze onvoldoende draagvlak vanuit de gemeenteraad en reguliere inwoners.

Daarnaast is er een ondersteuningsbehoefte voor extra (psychologische) zorg. Enkele gesproken gemeenteambtenaren verwachten dat de behoefte aan psychische zorg voor onder andere Oekraïense ontheemden gaat toenemen, daar is op dit moment niet in alle gemeenten hulp voor.

Sommige gesproken gemeenteambtenaren vragen om een soort blauwdruk met ‘best practices’ vanuit andere gemeenten voor wat betreft voorkomen en omgang met spanningen rondom opvang. Met een dergelijk handvat – waarin bijvoorbeeld adviezen staan over de aanloop naar en communicatie rondom een nieuwe opvanglocatie – hoeven gemeenten niet het wiel opnieuw uit te vinden. De Rijksoverheid kan hierin wellicht een sleutelrol vervullen door de ervaringen te bundelen.

De meeste gemeenteambtenaren geven in de gesprekken aan dat ze de meeste knelpunten zelf oplossen en dat zij daarbij steun hebben aan omliggende gemeenten via regionale en provinciale overleggen. De gesproken gemeenteambtenaren zijn niet bekend met het ondersteuningsaanbod vanuit het Rijk (zoals OMO, ESS). Zij adviseren dan ook om dit meer onder de aandacht te brengen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

1.1.1 Aanleiding

De asielopvang in Nederland staat onder druk. Opvanglocaties voor asielzoekers zitten vol, en er zijn lange wachttijden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) voor beslissingen op asielaanvragen.¹ Met de komst van ontheemden uit Oekraïne is het aantal nieuwkomers in ons land verder gegroeid, en de druk op gemeenten om hen passende opvang of woonruimte aan te kunnen bieden verder toegenomen.²

De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2023 dat het huidige tekort aan opvangplekken niet nieuw is.³ Ook op andere momenten in de afgelopen dertig jaar ontstonden knelpunten in de opvang van asielzoekers. Wel stellen zij dat de vorige asielcrisis (in 2015/2016) op veel aspecten verschilt van de huidige problematiek. Toen ontstonden in korte tijd problemen, maar namen deze ook relatief snel weer af. Bovendien was er een duidelijk aanwijsbare aanleiding: de oorlog in Syrië. De huidige problematiek heeft zich over lange tijd opgebouwd en is hardnekkiger doordat er veel oorzaken aan de overvolle opvang ten grondslag liggen. Dit maakt dat de staatssecretaris in zijn brief aan de Tweede Kamer in november 2022 aangeeft dat er voorlopig geen zicht is op een einde aan de asielcrisis (JenV, 2022c).

Binnen deze context trad op 1 februari 2024 de Spreidingswet in werking. Deze wet had als doel om solidariteit te creëren bij de opvang van asielzoekers en statushouders, door de opvang meer te spreiden en daarmee een evenwichtigere verdeling van asielzoekers over provincies en gemeenten te realiseren.⁴ Medio mei 2024 werd uit het Hoofdlijnenakkoord echter duidelijk dat na het aantreden van een nieuw kabinet deze Spreidingswet (mogelijk) weer zal komen te vervallen. Daarmee zou de wettelijke invloed vanuit de centrale overheid deels verdwijnen, maar blijft – wanneer de instroom niet wordt beperkt – de druk op gemeenten om asielzoekers op te nemen naar verwachting bestaan. Diverse gemeenten, en de Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG) uitten dan ook hun zorgen over het voornemen om de Spreidingswet in te trekken.⁵

De discussie rond de opvang van asielzoekers en de invoering (en weer te verwachten intrekking) van de Spreidingswet heeft in sommige gemeenten spanningen met zich meegebracht. Zo kunnen groepen inwoners tegenover elkaar komen te staan en/of kan maatschappelijke onrust zich richten op specifieke groepen, zoals vluchtelingen. Dit wordt wel horizontale polarisatie genoemd. Dit was in september vorig jaar bijvoorbeeld aan de hand in de gemeente Land van Cuijk, waar spanningen tussen asielzoekers en de bewoners van de stad hoog opliepen.⁶ Daarnaast kan er verticale of institutionele polarisatie ontstaan. Hierbij komen inwoners

¹ [Aanpak opvang asielzoekers | Asielbeleid | Rijksoverheid.nl](#)

² [Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland | Opvang vluchtelingen uit Oekraïne | Rijksoverheid.nl](#)

³ Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers. Algemene Rekenkamer, 2023.

⁴ [Spreidingswet treedt per 1 februari in werking | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

⁵ [Dijksma uit zorgen over intrekken Spreidingswet | VNG en Veel kritiek op coalitieplan om spreidingswet weer in te trekken: 'Gemeenten die geen asielzoekers opvangen worden nu beloofd' – EenVandaag](#)

⁶ [Open dag azc Grave geschrapt door spanningen rondom asielzoekers](#)

tegenover de gemeente te staan omdat ze zich niet kunnen vinden in de plannen of het beleid en daar tegen ageren. Daarvan was bijvoorbeeld in december sprake in de gemeente Montferland toen gemeenteraadsleden bij een bespreking over asielplannen door bewoners werden aangevallen met vuurwerk.⁷ Er zijn ook voorbeelden waarbij een gemeente tegenover de Rijksoverheid en/of provincie komt te staan en constructieve samenwerking niet meer goed mogelijk is.

1.1.2 Rol van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) houdt zich bezig met maatschappelijke spanningen, polarisatie en de preventie van radicalisering en ondermijning. Ze adviseert (jeugd)professionals, gemeenschappen en de (lokale) overheid, verbindt ze met elkaar en biedt praktijkkennis aan. Hiermee wil de ESS een bijdrage leveren aan een inclusieve en veerkrachtige samenleving.

De ESS wil inzicht verkrijgen in de spanningen waarmee gemeenten te maken kunnen krijgen in relatie tot de realisatie van opvanglocaties. Het ministerie van SZW wil in samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van BZK, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust (OMO) en gemeenten verkennen of en in hoeverre gemeenten behoefte hebben aan ondersteuning bij het versterken van handelingsvaardigheid op spanningen en polarisatie op lokaal niveau rondom (tijdelijke) (crisis) noodopvanglocaties. Door meer inzicht in de behoefte kunnen zij hun aanbod richting gemeenten aanscherpen, verbreden of nieuw aanbod ontwikkelen.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

- 1 Is er op dit moment sprake van spanningen en polarisatie rondom de opvang van asielzoekers, Oekraïens ontheemden en statushouders? Wat is de aard en omvang van deze spanningen en wat ligt daaraan ten grondslag?
- 2 Wat zijn de verwachtingen over deze spanningen bij het realiseren van nieuwe opvanglocaties, en bij eventuele uitbreiding van reeds bestaande locaties? Waarop zijn deze verwachtingen gebaseerd?
- 3 Hoe gaan gemeenten momenteel om met dergelijke spanningen? Lopen zij hierbij tegen knelpunten aan?
- 4 Welke behoeften hebben gemeenten qua kennis en ondersteuning in de aanpak van spanningen en polarisatie?

1.3 Methode

Het onderzoek bestond uit verschillende fasen. Met behulp van een korte enquête (een 'quick scan') werd feitelijke informatie rond asielopvang verzameld van verschillende gemeenten. Dit staat beschreven in paragraaf 1.3.1. Ook werd een eerste inzicht geboden in hoeverre het realiseren en/of de aanwezigheid van opvanglocaties leidt tot spanningen. Met behulp van de uitkomsten werd een typologie opgesteld, waarbij de gemeenten werden verdeeld over zes verschillende clusters. Daar gaat paragraaf 1.3.2 over. In de laatste, kwalitatieve fase werden

⁷ [*Raadsleden Montferland bekogeld met vuurwerk voor vergadering over asielplannen*](#)

gemeenten uit de verschillende clusters uitgenodigd voor een verdiepend gesprek (paragraaf 1.3.3).

1.3.1 Enquête

Het eerste deel betrof een beknopte enquête om feitelijke informatie rond de opvang van asielzoekers en de spanningen die zich daarbij voordoen te inventariseren. Daarin stond de vraag centraal in hoeverre gemeenten asielzoekers, statushouders en Oekraïense ontheemden opvangen en of zich rondom de opvang van deze groepen wel eens spanningen voordoen tussen inwoners onderling, en/of inwoners in de gemeente.

Steekproef

Als steekproefkader is gebruikgemaakt van een dekkend bestand van alle gemeentesecretarissen dat Ipsos I&O heeft opgesteld op basis van openbare informatie. De secretarissen ontvingen een e-mail met een beknopte beschrijving van het onderzoek, met het verzoek deze te laten invullen door de persoon of afdeling die het meest zicht heeft op de ervaring – en omgang met (maatschappelijke) spanningen rondom de opvang van asielzoekers, statushouders en/of Oekraïense ontheemden.

De quick scan kon worden ingevuld van dinsdag 12 november tot en met zondag 1 december 2024. Er werd tussentijds twee keer een herinnering gestuurd.

Respons

In totaal namen 132 van de 342 gemeenten deel aan de enquête. Dat komt neer op een respons van 39 procent. Het responspercentage is redelijk gelijkmatig verdeeld over gemeenten in verschillende provincies en van verschillende grootten. Daarmee vormt de steekproef een nette afspiegeling van alle gemeenten in Nederland. Wel valt op dat de respons in Flevoland relatief laag is (17%) en in Groningen juist relatief hoog (70%), zie Tabel 1.1.

Vrijwel alle gemeenten die de quick scan invulden, bieden enige vorm van opvang aan. Van de deelnemende gemeenten vangt 52 procent (ten minste) asielzoekers op, 40 procent heeft (ten minste) opvang voor statushouders en 95 procent vangt (ten minste) Oekraïense ontheemden op.

Tabel 1.1 – Respons naar provincie en naar gemeentegrootte

Provincie	Deelnemend aantal	Totaal aantal	Respons %	Gemeente- grootte	Deelnemend aantal	Totaal aantal	Respons %
Drenthe	4	12	33%	Klein (<20k)	23	65	35%
Flevoland	1	6	17%	Middel (20-100k)	100	245	41%
Friesland	7	18	39%	Groot (>100k)	9	32	28%
Gelderland	22	51	43%				
Groningen	7	10	70%				
Limburg	11	31	35%				
Noord-Brabant	24	56	43%				
Noord-Holland	10	44	23%				
Overijssel	10	25	40%				
Utrecht	8	26	31%				
Zeeland	5	13	38%				

Zuid-Holland	23	50	46%
Totaal	132	342	39%

Analyse

Met behulp van de uitkomsten van de quick scan is een typologie gemaakt met de bedoeling om in de kwalitatieve fase een zo gevarieerd mogelijk beeld te krijgen van de mate waarin gemeenten te maken hebben met spanningen rondom de opvang van asielzoekers, statushouders en Oekraïense ontheemden, en hoe daar mee wordt omgegaan.

1.3.2 Typologieën

Er bestaat grote diversiteit onder gemeenten als het gaat om opvangsituatie en spanningen waar zij wel of niet mee te maken krijgen. Ten behoeve van de kwalitatieve onderzoeksfase is hier een clustering in aangebracht. Op basis van een combinatie van de opvangsituatie (opvang van asielzoekers, statushouders en/of Oekraïense ontheemden) en of er spanningen voorkomen in de gemeente (tussen inwoners en/of tussen inwoners en de gemeente) kunnen zes typen worden onderscheiden. In Tabel 1.2 worden deze groepen nader beschreven.

Deze clustering is nadrukkelijk niet bedoeld om onderlinge vergelijkingen te maken of verdere conclusies aan te verbinden. Ook kunnen op basis van de typologie geen causale uitspraken worden gedaan over welk type opvang in meer of mindere mate samenhangt met spanningen. Het indelen in verschillende typen diende uitsluitend een instrumenteel doel: namelijk het realiseren van voldoende spreiding in de te interviewen gemeenten.

Van drie gemeenten (2%) is onbekend of er sprake is van spanningen omdat men in de quick scan heeft aangegeven het niet te weten of dit liever niet te willen delen. Deze gemeenten zijn niet meegenomen in de clustering.

Tabel 1.2 – Typologie van zes typen gemeenten o.b.v. opvangsituatie en voorkomen van spanningen

Basis: totale steekproef (n = 132).

	Uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden, geen spanningen	Uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden, wel spanningen	Opvang ‘reguliere’ asielzoekers (en evt. ook Oekraïense ontheemden en/of statushouders), geen spanningen
Aantal (%)	16 gemeenten (12%)	15 gemeenten (11%)	25 gemeenten (19%)
Omschrijving	Gemeenten die momenteel alléén opvang aan Oekraïense ontheemden bieden. Er is geen sprake van spanningen rondom de opvang.	Gemeenten die momenteel alléén opvang aan Oekraïense ontheemden bieden. Er is sprake van spanningen tussen inwoners onderling en/of tussen inwoners en de gemeente.	Gemeenten die een vorm van opvang (bijv. een col, pol, azc, cno) voor ‘reguliere’ asielzoekers hebben. Eventueel in combinatie met opvang van statushouders en/of Oekraïense ontheemden. Er is geen sprake van spanningen rondom de opvang.

	Opvang 'reguliere' asielzoekers (en evt. ook Oekraïense ontheemden en/of statushouders), wel spanningen	Huisvesting statushouders én Oekraïense ontheemden, geen spanningen	Huisvesting statushouders én Oekraïense ontheemden, wel spanningen
Aantal (%)	46 gemeenten (35%)	3 gemeenten (2%)	24 gemeenten (18%)
Omschrijving	Gemeenten die een vorm van opvang (bijv. een col, pol, azc, cno) aan 'reguliere' asielzoekers bieden. Eventueel in combinatie met opvang van statushouders en/of Oekraïense ontheemden. Er is sprake van spanningen tussen inwoners onderling en/of tussen inwoners en de gemeente.	Gemeenten die opvang van statushouders en/of Oekraïense ontheemden bieden, maar geen asielopvang. Er is geen sprake van spanningen rondom de opvang.	Gemeenten die opvang van statushouders en/of Oekraïense ontheemden bieden, maar geen asielopvang. Er is sprake van spanningen tussen inwoners onderling en/of tussen inwoners en de gemeente.

1.3.3 Kwalitatief: interviews

Bijna de helft van de gemeenten liet in de quick scan desgevraagd weten open te staan voor een verdiepend interview. Op basis van de typologie selecteerden we tien gemeenten om hieraan deel te nemen: twee uit elke cluster, met uitzondering van het cluster 'opvang statushouders én Oekraïense ontheemden, geen spanningen'.⁸

Bij het selecteren van gemeenten is verder rekening gehouden met de grootte van de gemeente: drie kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) werden uitgenodigd, vijf middelgrote gemeenten (20.000 tot 100.000 inwoners) en twee grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners). Ook is differentiatie aangebracht in gemeenten die aangaven wel of juist geen knelpunten te ervaren en/of ondersteuningsbehoeften te hebben: van die eerste groep spraken we vier gemeenten, van die laatste zes. Tijdens de dataverzameling is besloten nog één extra grote gemeente uit te nodigen.

Deze gemeenten zijn vervolgens telefonisch benaderd met de vraag welke individuen betrokken zijn bij het thema. Per gemeente zijn twee gesprekken gevoerd, tenzij de betreffende gemeente zelf aangaf dat niet nodig te vinden en/of daar geen andere gesprekspartners voor te weten. De meeste interviews betroffen individuele gesprekken, maar er zijn ook duo- en groeps gesprekken gevoerd. Belangrijk om te vermelden is dat de deelnemers spraken vanuit hun eigen ervaring, en niet namens de gemeente. In Bijlage A is een geanonimiseerd overzicht te vinden van de gesproken gemeenten.

⁸ Slechts drie gemeenten bevonden zich in dit cluster, waarvan slechts één openstond voor een verdiepend gesprek.

1.4 Beschrijving en beperkingen uitkomsten, definities en leeswijzer

In dit rapport worden de uitkomsten van de quick scan en de interviews geïntegreerd beschreven. Om duidelijk te maken of de beschrijvingen gebaseerd zijn op de uitkomsten van de quick scan of de gesprekken, is gebruik gemaakt van iconen:



Uitkomsten quick scan ('bevraagde gemeenten')



Inzichten gesprekken ('gesproken gemeenteambtenaren')

1.4.1 Beschrijving uitkomsten enquête en interviews

Naar de resultaten uit de quick scan wordt verwezen met '(bevraagde) gemeenten'. Wanneer wordt gerefereerd aan de personen die deelnamen aan de interviews spreken we van '(gesproken) gemeenteambtenaren'. We maken ten aanzien van de resultaten uit de interviews in het rapport gebruik van aanduidingen zoals 'sommige', 'vele' en 'enkele' gemeenteambtenaren, om de variatie en diversiteit in standpunten en ervaringen te benadrukken. Deze termen helpen om nuances en individuele verschillen te begrijpen, zonder te streven naar kwantificeerbare resultaten.

We gebruiken citaten van de gesproken gemeenteambtenaren in de tekst om de beleving van bepaalde situaties en ervaringen te illustreren. De citaten van de gesproken gemeenteambtenaren zijn als volgt te herkennen: deze zijn uitgelijnd, schuingedrukt, en met aanhalingstekens aangeduid ("..."). Wanneer we binnen een citaat gebruik maken van vierkante haken ([...]) dan betekent dit dat we een toelichting hebben toegevoegd aan het citaat. Dit zijn dus de woorden van de onderzoeker op basis van de context, niet van de gesproken gemeenteambtenaar. Aan het eind van een citaat is van de gemeente waarin de geciteerde ambtenaar werkzaam is tussen haakjes de gemeentegrootte en de type(n) opvang in de betreffende gemeente op dit moment opgenomen. Bijvoorbeeld:

"Dit is een voorbeeldcitaat." (Grote gemeente, geen opvang 'reguliere' asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

1.4.2 Beperkingen kwalitatieve interviews

Voor het verdiepen van de informatie uit de quick scan is gekozen om verdiepende gesprekken te voeren met gemeenteambtenaren van elf verschillende gemeenten. Deze methodiek kent enkele beperkingen, waarvan er twee belangrijk zijn om hier kort te benoemen.

- **Mogelijkheid breder trekken van de uitkomsten;** De uitkomsten die voortvloeien uit de gesprekken met ambtenaren zijn kwalitatief van aard. Het zijn beschrijvingen van de percepties, ervaringen en behoeften van de gesproken gemeenteambtenaren. Zoals beschreven in de methodologiesectie is voor de gesprekken een zo breed mogelijke selectie van gemeenteambtenaren uitgenodigd om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen. Desalniettemin moet voorzichtig worden omgesprongen met het extrapoleren van kwalitatieve resultaten naar de volledige doelgroep.
- **Perspectief gemeenteambtenaren;** In dit onderzoek zijn gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij realiseren van opvanglocaties als doelgroep gekozen. De opgedane informatie is afkomstig uit gesprekken over situaties met betrekking tot inwoners, nieuwkomers en de gemeente vanuit hun perspectief. Voor een volledig beeld is het noodzakelijk om ook het

perspectief vanuit andere betrokkenen (denk aan inwoners en nieuwkomers, maar ook leden gemeenteraad, college) mee te nemen.

1.4.3 Definities

In dit rapport komen verschillende doelgroepen voor. In het schema hieronder staat beschreven wie daarmee worden bedoeld.

Asielzoekers	In de quick scan is deze groep gedefinieerd als ‘mensen op de vlucht die internationale bescherming (asiel) aanvragen, maar wiens beroep op een vluchtelingenstatus nog niet bepaald is.’
Oekraïense ontheemden	In de quick scan is deze groep gedefinieerd als ‘Oekraïense ontheemden zijn vanwege de oorlog uit Oekraïne gevlucht en hebben tijdelijke bescherming met verblijfsrechten.’
Statushouders	In de quick scan is deze groep gedefinieerd als ‘Statushouders hebben een erkende vluchtelingenstatus en een verblijfsvergunning.’
Nieuwkomers	Voor de leesbaarheid is gekozen om de drie doelgroepen samen aan te duiden met één term: ‘nieuwkomers’.
‘Reguliere’ inwoners	Met ‘reguliere’ inwoners wordt in dit rapport de inwoners van een gemeente bedoeld, niet zijnde nieuwkomers.
Gemeenteambtenaren	Dit betreft de groep ambtenaren die in het tweede deel van het onderzoek zijn gesproken (kwalitatieve interviews). Meestal waren dit Projectleiders opvang, locatie coördinatoren of soortgelijke functies.

1.4.4 Leeswijzer

Elk hoofdstuk start met een beknopt overzicht van de belangrijkste bevindingen van dat hoofdstuk. In hoofdstuk 2 staan de aard en omvang van spanningen centraal. Wat voor soort spanningen zien gemeenten rondom opvang, en hoe uit dat zich? Hoe hebben deze spanningen zich in de afgelopen jaren ontwikkeld? Hoofdstuk 3 gaat over hoe gemeenten omgaan met deze spanningen. Is er beleid? Hebben zij ‘best practices’ om bestaande spanningen rond dit thema het hoofd te bieden? In hoofdstuk 4 worden de knelpunten die gemeenten ervaren beschreven, en de eventuele ondersteuningsbehoeften die bij hen leven.

2 Aard en omvang van spanningen

2.1 Belangrijkste bevindingen

Uit de gesprekken met ambtenaren kwamen verschillende contextuele factoren naar voren die invloed hebben op de aard en omvang van de spanningen rondom de opvang en huisvesting van nieuwkomers. Zij noemen onder andere de politieke kleur van het gemeentebestuur, berichtgeving in (lokale) media en de woningtekorten die in veel gemeenten een rol spelen. De meeste spanningen concentreren zich rond het moment dat er een nieuwe opvanglocatie komt. Die spanningen spelen zich met name tussen inwoners en de gemeente af (de zogenoemde ‘verticale polarisatie’). Wanneer de opvanglocatie is gevestigd, ontstaan er soms ook spanningen tussen ‘reguliere’ inwoners en nieuwkomers. Volgens ambtenaren nemen deze spanningen na een periode van gewenning weer af. Er worden weinig spanningen tussen ‘reguliere’ inwoners onderling waargenomen.

Tijdens de gesprekken bleek dat er aantal meer overkoepelende elementen zijn die van invloed zijn op de mate van spanningen rondom opvang. In paragraaf 2.1 komen allereerst deze contextuele factoren aan bod. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 de verschillende typen spanningen waar gemeenten mee te maken krijgen beschreven. Paragraaf 2.3 gaat over de ontwikkeling van spanningen.

2.2 Context



Tijdens de gesprekken kwamen een aantal contextuele factoren naar voren die van invloed zijn op de aard en omvang van de spanningen in de gemeenten. Er is niet expliciet naar deze factoren gevraagd, maar ze kwamen meermaals aan bod als zijnde factoren waarvan de gesproken ambtenaren vermoeden en/of waarnemen dat ze van invloed zijn op de spanningen in de gemeente rondom de opvang van nieuwkomers.

Politieke kleur van de gemeente

De gemeenteraad reflecteert de politieke voorkeur van de inwoners in een gemeente. Wanneer deze meer de rechterkant van het politieke spectrum beslaat, is er volgens sommige gesproken ambtenaren meer weerstand tegen de opvang van nieuwkomers: zowel de raad als inwoners staan dan over het algemeen minder positief tegenover de opvang en huisvesting van nieuwkomers in hun gemeente. Deze houding leidt in sommige gevallen ook tot het ontstaan van spanningen. Wanneer deze voorkeur juist meer links georiënteerd is, is er volgens verschillende gesproken ambtenaren over het algemeen minder weerstand tegen opvang van nieuwkomers. Zij geven aan dat dit mogelijk een reden is waarom er nauwelijks spanningen zijn rondom de opvang van nieuwkomers in hun gemeente.

“Wij hebben een linksgeoriënteerd gemeentebestuur, dus dat zal ongetwijfeld helpen [dat deze gemeente nauwelijks spanningen ervaart]. En dat heeft dan ook natuurlijk te maken met de kiezers in je gemeente, een relatief groot deel van je bevolking heeft dezelfde denkwijze. Die willen in beginsel mensen helpen. In andere gemeenten zitten andere lokale besturen met een ander geluid, waardoor dit [spanningen rondom opvang] een risico zou kunnen zijn. Ik vul dit aan op onderbuikgevoel, het is niet feitelijk.” (Grote gemeente, opvang ‘reguliere’ asielzoekers én evt. ook Oekraïense ontheemden en/of statushouders)

“Ik wil wel wijzen op de kleur van het college. We zitten in een rechts college. De politieke context is echt niet pro-opvang van vluchtelingen. Dus die geluiden sijn ook echt wel door als we bezig zijn met een nieuwe locatie of op plekken waar al opvangen zitten.”
(Grote gemeente, opvang ‘reguliere’ asielzoekers én evt. ook Oekraïense ontheemden en/of statushouders)

“De PVV is de grootste partij in onze gemeente en dat is al even zo. Er is dus een overwegend behoudende oriëntatie van de bevolking. Als het dan over hun huis gaat, dan zie je dat de gemeente heel beschermend is naar binnen toe en dat ze eigenlijk liever geen mensen van buiten toelaten. Dat geldt ook voor mensen uit [een stad in de buurt] die in een nieuwbouwwijk in de gemeente komen wonen, daar zijn ze niet blij mee. Laat staan als er mensen uit Syrië komen wonen.” (Grote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

Berichtgeving in media en invloed landelijke politiek

Het beeld dat (lokale) media schetsen over nieuwkomers is volgens vele gemeenteambtenaren bepalend voor de manier waarop er over nieuwkomers wordt gedacht in de maatschappij. Sommige gesproken ambtenaren geven aan dat het lastig is om in de eigen gemeente opvang of huisvesting te realiseren, wanneer er sprake is van negatieve framing in berichtgeving en vanuit de landelijke politiek. Volgens hen zijn inwoners hierdoor geneigd om ook negatiever tegenover opvang of huisvesting in de eigen gemeente te staan (ook als ze in hun dagelijks leven niet of nauwelijks te maken hebben met nieuwkomers). Verschillende ambtenaren benoemen in dit kader ook dat door invloed van berichtgeving en de landelijke politiek er vooroordelen en ongefundeerde angsten spelen onder inwoners.

“Omdat ze verwachten dat ze van een opvang last krijgen, dat hun kinderen niet zomaar meer over straat kunnen en dat de waarde van hun woning naar beneden gaat.” (Grote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

Spanningen in relatie met druk op de woningmarkt

Volgens verschillende gemeenteambtenaren hangen de spanningen rondom de opvang en huisvesting van nieuwkomers samen met de huidige spanningen rondom woonruimte. Veel gemeenten kampen met woningtekorten. In de gesprekken komt naar voren dat deze woningtekorten regelmatig worden toegeschreven aan nieuwkomers.

“Als je een nieuwe locatie moet gaan openen of je gaat statushouders of Oekraïners huisvesten, dan is natuurlijk het eerste wat via de socials gaat: ‘Mijn kind heeft ook geen huis en waarom zij wel? Dan kom je toch weer uit op die landelijke discussie.’”
(Middelgrote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

Invloed hoeveelheid openbare ruimte in gemeente

Over het algemeen geven de meeste gemeenteambtenaren aan dat het vinden van geschikte opvanglocaties ingewikkeld is. Volgens sommigen maakt voldoende beschikbare open ruimte in een gemeente het wat makkelijker om geschikte locaties te vinden voor de opvang van nieuwkomers. Daarmee hangt ook samen dat ambtenaren aangeven dat sommige locaties

‘geschikter’ zijn dan anderen. Zij geven aan dat opvanglocaties die aan de randen van de gemeente liggen, over het algemeen tot minder spanningen tussen inwoners (en tussen gemeente en inwoners) leiden, dan wanneer het locaties betreft die in woonwijken of in het centrum gelegen zijn.

“Zoals denk ik overal is bouwen heel ingewikkeld en dat geldt eigenlijk op alle terreinen dat het vinden van een juiste plek waar nog enigszins stroom te vinden is. Het is een enorme puzzel om plekken te vinden. [...] Dit is wel een landelijke gemeente waar de mensen niet heel dicht op elkaar zitten. Dus de praktijk leert wel dat als we bijvoorbeeld een plek hebben gevonden voor de Oekraïners, dat het nauwelijks tot overlast leidt.”
(Kleine gemeente, uitsluitende opvang Oekraïense ontheemden)

“Op een gegeven moment kwam toch het dringende verzoek van de staatssecretaris. Dat was overigens nog voordat de spreidingswet in aantocht was. Toen is intern terecht gezegd we gaan iets doen. Binnen de afdeling Ruimte lag dat iets anders. We zijn een hele compacte stad. We hebben bijna geen grond of vastgoed tot onze beschikking. Dus de komst van nieuwkomers was gewoon een extra ruimtevraag. We zoeken ruimte om woningen te bouwen. We zoeken ook ruimte om werkgelegenheid te gaan realiseren. We zoeken ook ruimte om maatschappelijke voorzieningen te plaatsen. En ja, het kan niet allemaal. Maar ook op bestuurlijk niveau was het vanaf het allereerste moment: dit moeten we gewoon gaan doen.” (Grote gemeente, opvang ‘reguliere’ asielzoekers én evt. ook Oekraïense ontheemden en/of statushouders)

Type nieuwkomers

Over het algemeen geven de gesproken gemeenteambtenaren aan dat inwoners positiever reageren op Oekraïense ontheemden dan op asielzoekers. Ze geven aan dat – volgens inwoners – Oekraïense ontheemden qua cultuur en uiterlijk meer familiair voelen en zich beter voegen in de Nederlandse maatschappij (o.a. via participatie op de arbeidsmarkt).

“Het gaat vaak over huisvesting en over geld. Het idee dat mensen [asielzoekers of statushouders] zomaar bakken met geld zouden krijgen en andere mensen [reguliere inwoners] daar hard voor moeten werken. Dat is anders bij de Oekraïense vluchtelingen, omdat die natuurlijk ook een andere status hebben en gewoon kunnen gaan werken vanaf het moment dat ze hier zijn.” (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“Ze [reguliere inwoners] zijn wel wat selectief in wat ze geloven. Want Oekraïne sluiten ze in het hart, maar asielzoekers die duwen ze rustig de greppel in, spreekwoordelijk gesproken.” (Middelgrote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

Opvanghistorie

Dat heeft soms ook te maken met de opvanghistorie van gemeenten. Sommige gemeenten hebben een langere geschiedenis met de opvang van (bijvoorbeeld Poolse) arbeidsmigranten. De gesproken ambtenaren in die gemeenten merken op dat de opvang van Oekraïense ontheemden daardoor ook sneller geaccepteerd werd en weinig spanning veroorzaakte. Andere gemeenten

hebben daarentegen minder ervaring met opvang en hebben derhalve meer moeite met het accepteren van nieuwkomers.

“Hier in de gemeente zijn we Poolse arbeiders gewend. Qua taal en mentaliteit zijn ze redelijk hetzelfde als Oekraïners. Dat is voor statushouders wel iets anders. Het wordt nu meer een stad, maar het had altijd een dorpskarakter. En nu zie je steeds meer mensen met een hoofddoek in het centrum, mensen met een andere huidskleur. Dat was tot 10 jaar geleden nog niet in de gemeente. En daar vindt iedereen wat van.” (Grote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

2.3 Type spanningen

Alvorens in te gaan op het type spanningen waar gemeenten mee te maken krijgen, is het belangrijk om te benoemen dat de term ‘spanningen’ niet eenduidig is. Om sturing in de quick scan en gesprekken te voorkomen, is open gevraagd naar de mate waarin men spanningen in de gemeente ervaart, en wat voor type spanningen dat betreft. Het nadeel daarvan is dat gesprekspartners een eigen interpretatie aan het woord ‘spanning’ kunnen geven: voor de één zijn zorgen die door inwoners worden geuit geen ‘echte’ spanning, maar is daarvan pas sprake bij meer fysieke uitingen (bijv. vandalisme, geweld). Voor een ander kan een boze reactie op social media wel als spanning gelden.

In deze paragraaf wordt zo volledig mogelijk weergegeven wat gemeenteambtenaren benoemden in het gesprek over dit thema, en de invulling die zij zelf aan het begrip ‘spanningen’ gaven. Er is kortom geen filtering aangebracht in wat wel en niet als spanning kan worden beschouwd.

Twee derde gemeenten maakt spanningen mee



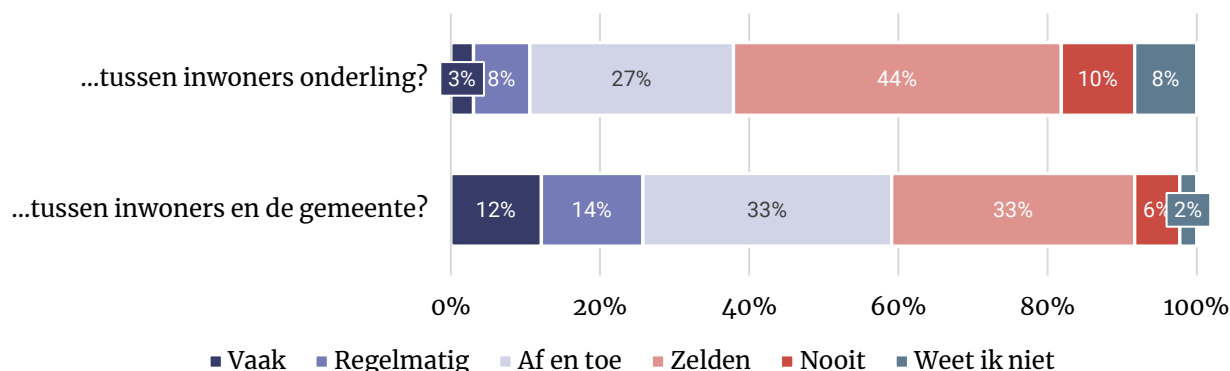
In de quick scan is aan gemeenten gevraagd of en in hoeverre zij spanningen ervaren rondom de opvang van asielzoekers, statushouders en Oekraïense ontheemden tussen inwoners onderling (de ‘horizontale polarisatie’ waar in paragraaf 1.1 aan werd gerefereerd) en tussen inwoners en de gemeente (‘verticale polarisatie’, zie paragraaf 1.1).

In totaal hebben 65 procent van de bevroagde gemeenten te maken met ten minste één van de twee typen spanningen. Bijna vier op de tien gemeenten (38%) hebben wel eens te maken met spanningen tussen inwoners rondom de opvang van asielzoekers, statushouders en Oekraïense ontheemden. In 3 procent van de gemeenten komt dit ‘vaak’ voor, in 8 procent ‘regelmatig’. In 54 procent van de gemeenten speelt dit zelden of nooit.

Circa zes op de tien gemeenten (59%) hebben te maken met spanningen tussen inwoners en de gemeente. Voor 12 procent is dat ‘vaak’, 14 procent ‘regelmatig’. In 39 procent van de gemeenten speelt dit zelden of nooit.

Figuur 2.1: Is er in uw gemeente sprake van spanningen rondom de opvang van asielzoekers, statushouders en Oekraïense ontheemden...

Basis: totale steekproef (n = 132).



Verder blijkt dat gemeenten waar spanningen tussen inwoners zijn ook vrijwel altijd te maken hebben met spanningen tussen inwoners en de gemeente (93%). Andersom geldt dat in 38 procent van de gemeenten waar sprake is van spanningen tussen inwoners en de gemeente er ook spanningen tussen inwoners zijn.

Aanwezige spanning met name tussen inwoners en de gemeente

Indien er sprake is van spanningen, zijn er verschillende mogelijke betrokken actoren. In de quick scan werd naar twee mogelijkheden gevraagd ('tussen inwoners onderling' en 'tussen inwoners en de gemeente') maar in de gesprekken kwamen meer mogelijkheden ter sprake: tussen de 'reguliere' inwoners en de gemeente, tussen 'reguliere' inwoners onderling, tussen 'reguliere' inwoners en nieuwkomers, tussen nieuwkomers onderling of in de gemeentelijke organisatie.

Gemeenteambtenaren bevestigen – in overeenstemming met de resultaten uit de quick scan – dat als er spanningen zijn, die vooral spelen **tussen reguliere inwoners en gemeente**. Bijvoorbeeld tijdens bewonersbijeenkomsten in de aanloop naar de opening een nieuwe opvanglocatie.

“In januari zijn wij gestart met bewonersbijeenkomsten om de start van een opvang aan te kondigen. Wij zijn een kleine gemeente, maar daar kwamen bijvoorbeeld 500 mensen op af, dat is extreem veel, die dan niet per se de meest positieve mening hebben. Vanaf de voorkant tot aan de achterkant van zo'n bijeenkomst ademt dat een soort negativiteit en zorgen uit, die echt ook met heel andere onderwerpen te maken hebben dan in essentie de komst van vluchtelingen. We merken het [de spanningen onder inwoners] ook aan verminderd draagvlak voor bijvoorbeeld de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Waar we eerst met vlaggen in de straten mensen stonden te verwelkomen, is dat nu ook wel aan het veranderen. Tegelijkertijd zijn er ook uiteraard altijd positieve geluiden.” (Kleine gemeente, 'reguliere' asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“Als ik kijk naar de grote opvang, dan wenden mensen zich ook met hun klachten tot de gemeente als het gaat over dat een Oekraïens gezin de afvalcontainer niet op de juiste wijze heeft aangeboden of dat zij parkeeroverlast daarvan ervaren. Dan richten ze zich wel

altijd tot de gemeente en niet zozeer tot het gezin zelf. We hebben wel toen we die units geplaatst hebben in de eerste week hakenkruizen moeten verwijderen, maar dat hebben we voor de rest eigenlijk nooit.” (Middelgrote gemeente, uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden)

In de gesprekken ging het zelden over spanningen tussen **reguliere inwoners onderling**. Dat is opvallend, omdat uit de quick scan naar voren kwam dat 38 procent daar wel eens mee te maken heeft. Een mogelijke verklaring is dat het begrip ‘inwoner’ in de quick scan voor respondenten diffuus was, daarmee kunnen ook bewoners van de opvanglocatie zelf worden bedoeld. Volgens sommige gesproken ambtenaren loopt het **tussen reguliere inwoners** (ook lokale ondernemers) **en nieuwkomers** soms wel hoog op, meestal als gevolg van ervaren overlast (o.a. diefstal, vandalisme, intimidatie, drankmisbruik) en/of botsing van culturen (bijvoorbeeld m.b.t. onderhoud huis en tuin, zie citaat hieronder). Het is volgens hen goed denkbaar dat ook (onderlinge) spanningen toenemen als gevolg van incidenten en ervaren overlast. Volgens sommige ambtenaren is de mate waarin dit voorkomt afhankelijk van de locatie van de opvanglocatie; wanneer de opvanglocatie meer buiten het centrum en/of woonwijken ligt, levert dit over het algemeen minder overlast en dus spanning op dan wanneer dit wel het geval is.

“Wij hebben van de zomer een kortdurende opvang gehad en daar hadden we dus vanuit de groep asielzoekers enorm veel last met intimidatie en overschrijdend gedrag richting de gewone inwoner.” (Middelgrote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“Op een gegeven moment hadden wij een MV-doelgroep. Die minderjarigen zorgden met enige regelmaat voor overlast. Dat zou ik dan wel typeren als spanningen. Maar daar heeft het COA op geacteerd en vervolgens is die onrust ook weg. Maar binnen de samenleving zie ik die spanning dus niet.” (Grote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“Als de voortuinen niet bij worden gehouden, dan heb ik al een verhuurder die zegt: ik ga het huurcontract niet meer verlengen, want ik ben het gedrag van deze mensen helemaal zat. Dan heb ik dus in één keer vier mensen die op straat staan. Ik ben afhankelijk ook van de verhuurders van woningen.” (Middelgrote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“Veel winkeldiefstal bij de supermarkten, dus daar merkte je wel spanning. De eigenaar van een Albert Heijn stond gewoon iedere week huilend op de stoep bij het gemeentehuis, omdat die er gewoon helemaal klaar mee was dat hij zo’n overlast van had van de mensen uit het azc. Dus dat zijn wel een beetje de angsten die blijven leven.” (Middelgrote gemeente, uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden)

Meerdere gemeenteambtenaren spreken van spanningen **tussen nieuwkomers op de opvang**. Op de locaties wonen mensen vaak dicht op elkaar, velen hebben trauma’s, bevinden zich in onzekere situaties, er spelen cultuurverschillen; een voedingsbodem voor onderlinge spanningen. Deze spanningen op een opvanglocatie zorgen soms ook weer voor spanning in de omgeving.

“Intern hebben we zeker spanningen tussen de Oekraïners; de ene spreekt Russisch en de ander spreekt Oekraïens. Dat kan spanning opleveren. Maar ook spanningen omdat mensen gewoon totaal verschillend zijn en hier toch in de opvang leven waar ze heel veel gezamenlijke dingen hebben zoals een keuken en douches. En wat betreft de omgeving, we krijgen weleens commentaar van burens over geluidsoverlast en dat het een keer misgaat in de kroeg omdat ze teveel gedronken hebben. Maar verder weinig.” (Middelgrote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

In de gemeentelijke organisatie is soms ook sprake van spanningen. Wanneer het gemeentebestuur geen voorstander is van de opvang van asielzoekers en/of vluchtelingen, kan het voor gemeenteambtenaren soms een uitdaging zijn om hun taken uit te voeren. Over het algemeen hadden de gesproken gemeenteambtenaren naar eigen zeggen weinig contact met het gemeentelijk bestuur. Zij konden dus niet zeggen in hoeverre spanningen daar (mogelijk) tot uiting komen. Volgens hen heeft het vooral te maken met de negatieve (of positieve) kijk op opvang in het algemeen.

“Ondanks de polarisatie in het gemeentelijk bestuur is het echt een wonder dat wij zoveel resultaten teweegbrengen. Kijk je bijvoorbeeld naar steden waar een wethouder zit die juist heel pro-opvang is, dan ligt daar een heel duidelijk escalatiepad. Bij ons houdt dat escalatiepad nergens op, dus dat wij het voor elkaar krijgen om toch humane opvang te creëren, vind ik echt een wonder.” (Grote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

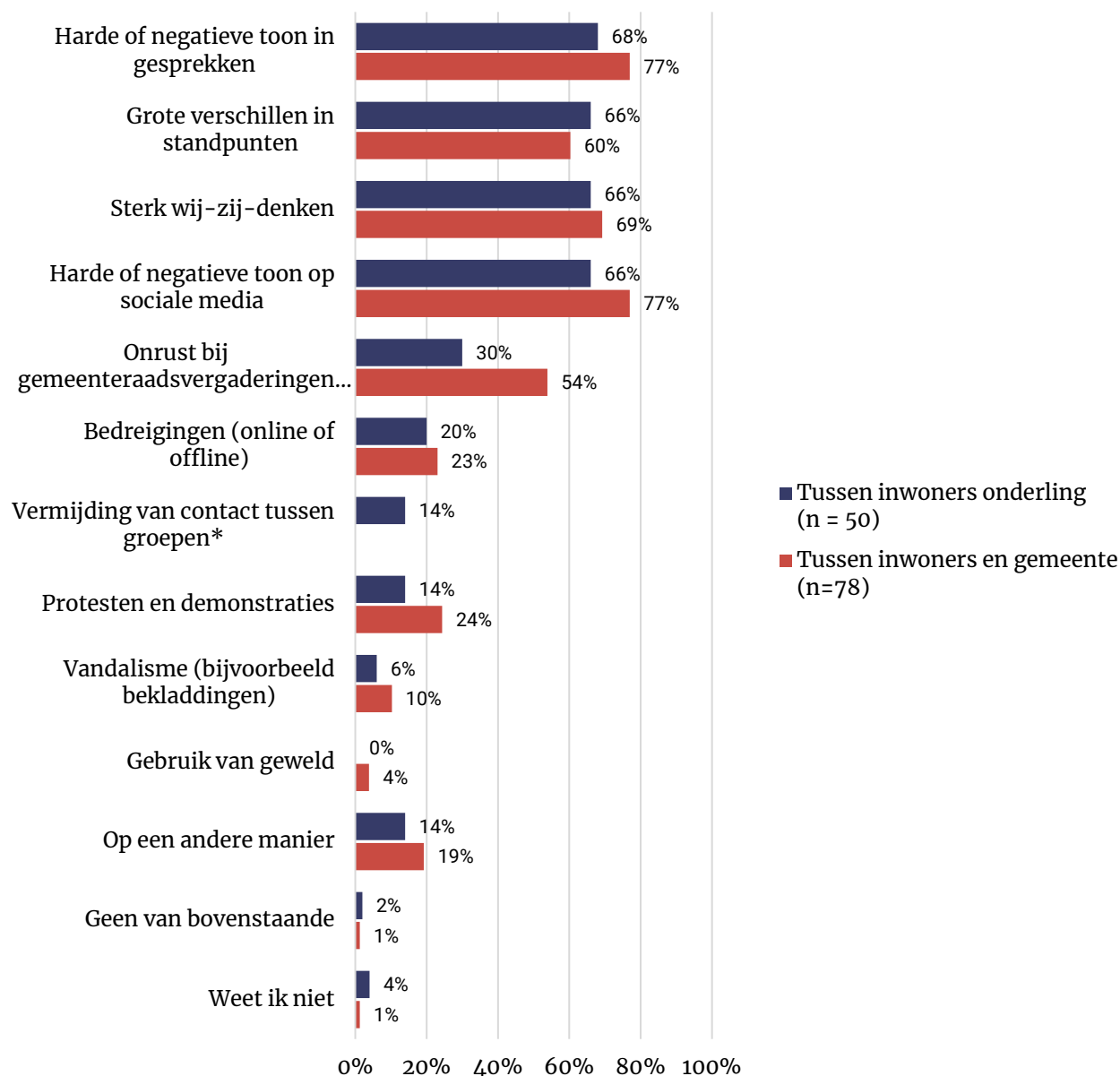
Spanningen zijn met name verbaal van aard



Spanningen tussen inwoners onderling komen veelal tot uiting in een harde of negatieve toon in gesprekken (68%), grote verschillen in standpunten (66%), sterk wij-zij-denken (66%) en/of een harde of negatieve toon op sociale media (66%). Andere vormen, zoals protesten en demonstraties (14%) en vandalisme (6%) komen minder voor.

Spanningen tussen inwoners en de gemeenten komen ook met name tot uiting in een harde of negatieve toon in gesprekken (77%) en op sociale media (77%), sterk wij-zij-denken (69%) en grote verschillen in standpunten (60%). Ook krijgen deze gemeenten te maken met onrust bij gemeenteraadsvergaderingen of inspraakavonden (54%). Voor een kwart uiteten spanningen zich in protesten en demonstraties (24%) en in bedreigingen (23%). Vandalisme komt in één op de tien (10%) gevallen voor, gebruik van geweld bij 4 procent. Een op vijf (19%) geeft aan dat er op een andere manier spanningen tot stand komen, zij lichten toe dat het bijvoorbeeld gaat om alleen spanningen tussen de nieuwkomers zelf, opruiing op sociale media, bezwaarschriften (bij huisvesting en vergunningen), in gesprekken over onvrede huurwoningen, een online petitie, brandstichting, de NIMBY-gedachte en verbaal geweld tegen individuele ambtenaren.

Figuur 2.2: Hoe komen in uw gemeente de spanningen rondom de opvang van asielzoekers, statushouders en/of Oekraïense ontheemden tussen inwoners onderling/tussen inwoners en gemeente tot uiting?



De harde en negatieve toon op sociale media komt ook in de gesprekken met gemeenteambtenaren naar voren. Inwoners gebruiken deze platforms soms om hun onvrede met opvang te uiten.

“Gisterenavond was ons op onze tijdelijke gemeentelijke opvang een keukenbrandje. Snel geblust, niemand gewond, alles goed. Daar komen de brandweer en politie uiteraard op af, dat trekt aandacht van een journalist die een feitelijk artikelje schrijft. Ik vond er weinig lading aan zitten, maar de reacties die daaronder komen te staan variëren van: ‘laat lekker branden’ en ‘het had toch al afgebroken moeten worden’. Dat soort reacties daar blijf ik me over verbazen.” (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“Op social media zijn mensen negatief over de statushouders. En dan vraag ik aan een statushouder zelf: ‘Hoe is het in uw huis?’ en dan reageren ze: ‘Hartstikke leuk en de burens zijn komen helpen om een klok op te hangen en de kinderen gaan naar school en zitten op de voetbalvereniging’. Zelf ervaren die mensen het gelukkig dus niet zo.” (Grote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

Spanningen vooral rondom nieuwe opvanglocatie



De meeste gesproken gemeenteambtenaren geven aan dat de spanningen zich vooral voordoen in de beginfase van een nieuwe opvanglocatie. Er zijn ook spanningen die tot uiting komen na plaatsing van een opvanglocatie, maar volgens verschillende ambtenaren nemen die spanningen af naar mate de opvanglocatie er langer staat. Inwoners raken er meer aan gewend en stellen volgens sommige ambtenaren hun vooroordelen bij.

“Mensen wisten eerst nog niet wat er kwam [gaat over asielzoekers] en daar waren ze bang voor. Naarmate ze het beter leerden kennen, hadden ze zoiets van: ‘Het is eigenlijk wel prima, het [de opvanglocatie] is wel goed georganiseerd en deze mensen [de asielzoekers] zijn helemaal niet verkeerd en ze zijn heel erg gemotiveerd en willen hun best doen’. Ik denk dat daardoor echt een keerpunt is gekomen en dat veel burens ook vrijwilligers zijn geworden op de locatie en daar nu ook echt bijzondere banden hebben met verschillende bewoners.” (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

Angst voor het onbekende speelt belangrijke rol



Uit de gesprekken met gemeenteambtenaren blijkt dat weerstand voor de opvang van nieuwkomers, en daarmee samenhangende spanningen onder inwoners vooral zijn gebaseerd op ‘angst voor het onbekende’. Zij stellen dat principes als ‘onbekend maakt onbemind’, ‘not in my backyard’ en andere vooroordelen hierin een belangrijke rol spelen.

“Mensen waren gewoon heel erg bang voor datgene wat ze niet kenden. Dat euvel is in dat opzicht ook dat het een hele rechtse gemeente is. Het is gewoon ons kent ons. Als je dan 150 asielzoekers erbij krijgt. Zij volgen ook het nieuws en zien dat er heel veel overlast is met asielzoekers en dat willen zij gewoon echt totaal niet hebben. Dat hebben ze ook meerdere malen uitgesproken, maar het was voornamelijk gewoon bang zijn voor datgene wat ze nog niet kennen.” (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“Mensen hebben ook beelden dat in de Oekraïne opvanglocaties alleen maar mannen zitten die elke avond dronken zijn, voor overlast zorgen, de boel slopen en voor onveilige situaties zorgen. Dat is gewoon niet zo. We vangen met name vrouwen en kinderen op. Die zijn helemaal niet elke dag dronken. We hebben in de afgelopen 3 jaar geen noemenswaardige overlast gehad.” (Middelgrote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

Verder spreken gemeenteambtenaren over inwoners die vanuit zorgen of door een gebrek aan kennis negatieve aannames doen over nieuwkomers, bijvoorbeeld dat het verkrachters of

zuiplappen zouden zijn. Die geluiden komen volgens hen tijdens bewonersbijeenkomsten naar voren.

“Wij hebben voor dit traject ook een vergunningentraject doorlopen om überhaupt in dit pand te mogen huisvesten. Dus dan zit je ook met buurtparticipatie en dan merk je met name de spanning ook wel. Mensen vragen zich af: wat voor soort mensen komen er nou? Zijn het mensen die flippen en die mijn kinderen wat aan zouden kunnen doen? Zijn het verkrachters? Dat soort angsten.” (Middelgrote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

Deze negatieve aannames en stereotypering komen volgens de gemeenteambtenaren verder tot uiting in de context van de huidige woningschaarste: waarom krijgen nieuwkomers een huis, terwijl mijn kinderen geen huis hebben?

Zodra er een locatie voor de nieuwkomers is en reguliere inwoners gewend zijn aan de situatie, nemen de spanningen meestal af. Op sommige plekken ontstaat er zelfs verbinding tussen de reguliere inwoners en de nieuwkomers, door de organisatie van buurtinitiatieven om nieuwkomers te ondersteunen en vrijwilligers die taallessen gaan geven.

“Mensen zijn zeker in het begin van zo een opvangcentra negatief en bezorgd. Dan durven ze het positieve bijna niet te benoemen alsof ze zich daar bijna voor schamen. Als het loopt en er zijn weinig of geen incidenten, dan verstommen de negatieve geluiden ook wel.” (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“In de samenleving heerst in het algemeen het gevoel dat men niet 100% juichend reageert als er een opvang voor vreemdelingen in hun nabijheid komt. Het NIMBY-effect heb je hier ook. Aan de andere kant is, is dit wel een landelijke gemeente waar de mensen niet heel dicht op elkaar zitten. Dus de praktijk leert eigenlijk wel dat er in het begin wel wat gemor is, maar dat op het moment dat bijvoorbeeld de Oekraïners een plek hebben gevonden het eigenlijk tot nauwelijks overlast lijdt.” (Kleine gemeente, uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden)

Bij (signalen van) spanning wordt oplossing vaak snel gevonden



Volgens meerdere gesproken gemeenteambtenaren gaat het in de basis goed in hun gemeente in het kader van de opvang van nieuwkomers en is er nauwelijks sprake van onbeheersbare spanningen. Ze geven aan dat spanningen die ontstaan relatief snel opgelost kunnen worden, onder andere door in gesprek te gaan. De meeste gemeenteambtenaren merken op dat ze weleens te maken hebben met bezorgde burgers in het kader van de opvang van nieuwkomers, en/of met incidenten tussen nieuwkomers en/of met reguliere inwoners die overlast ervaren van nieuwkomers. Zij bestempelen dit echter als incidenten.

“Dat [spanningen] is echt zo incidenteel. Je hebt wel eens een boze buurman, maar dan ga je in gesprek met elkaar en daar zit ook iemand vanuit een begeleidende partij bij. En dan lossen we het op door gewoon in gesprek te gaan met elkaar.” (Grote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“Je hoort wel als het gaat over de opvang van asielzoekers: wat gaan we dan doen in huisvesting voor onze eigen inwoners? Dat wordt ook wat harder door bepaalde politieke partijen aangegrepen. Maar eigenlijk hoor je dat soort signalen helemaal niet vanuit de samenleving. Er zijn weleens signalen dat mensen zich zorgen maken bijvoorbeeld over veiligheid, maar dat pakken we gewoon serieus op. Dan nemen we contact op met zo iemand en desnoods gaan we thuis even langs.” (Grote gemeente, azc-opvang)
“We zijn relatief gezien een rustige gemeente. Er gebeurt ook niet heel veel spannends. Dus als er iets gaat gebeuren, wat anders is of spannend kan zijn, dan wordt het draagvlak wat minder. Het gaat in de basis heel goed in de gemeente, ook met de Oekraïne-opvang en met de huisvesting van de statushouders. We hebben wel overlast van en groepje mensen uit het azc van een naastgelegen gemeente, maar dat heeft de politie ook weer in no time in de tang.” (Middelgrote gemeente, uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden)

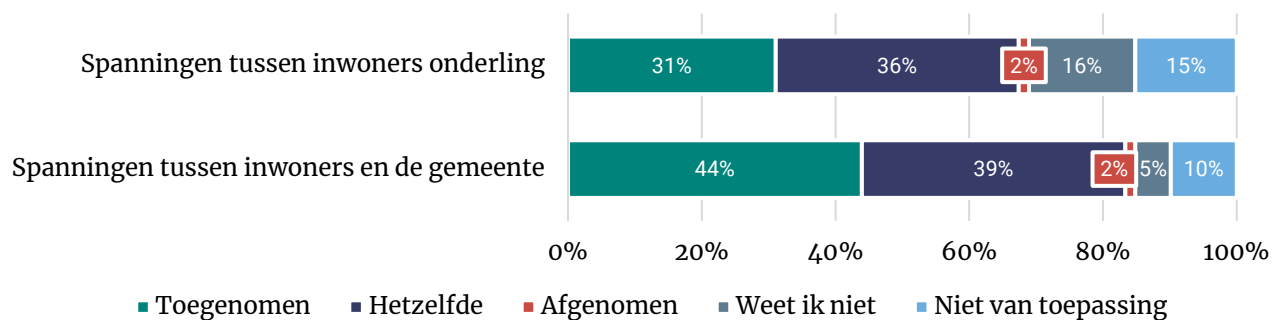
2.4 Ontwikkeling spanningen



In de quick scan geeft het merendeel van de gemeenten aan dat zowel de spanningen tussen inwoners, als spanningen tussen inwoners en de gemeente in de afgelopen jaren zijn toegenomen (respectievelijk 31% en 44%) of hetzelfde gebleven (respectievelijk 36% en 39%). In slechts 2 procent van de gemeenten heeft men de indruk dat spanningen zijn afgenomen (de rest geeft aan het niet te weten of acht de vraag niet van toepassing).

Figuur 2.3: Zijn onderstaande vormen van spanningen rondom de opvang van asielzoekers, statushouders en/of Oekraïense ontheemden in de afgelopen jaren in uw gemeente toegenomen, afgenomen of hetzelfde gebleven?

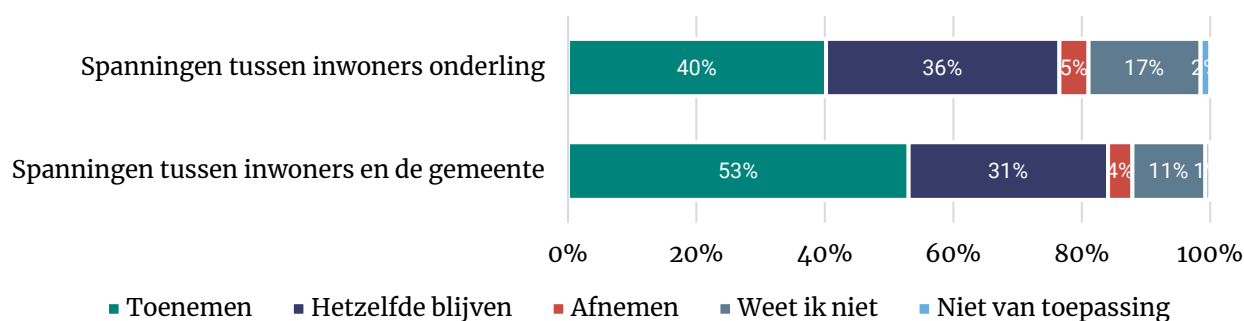
Basis: totale steekproef (n=132)



Ook met het oog op de toekomst ziet men de ontwikkeling van spanningen niet positief tegemoet: vier op de tien verwachten dat spanningen tussen inwoners onderling zullen toenemen, de helft dat spanningen tussen inwoners en de gemeente meer zullen worden. Een minderheid (respectievelijk 5% en 4%) denkt juist dat dit de komende jaren minder zal worden.

Figuur 2.4: Verwacht u dat onderstaande vormen van spanningen rondom de opvang van asielzoekers, statushouders en/of Oekraïense ontheemden in de komende jaren in uw gemeente zullen toenemen, afnemen of hetzelfde blijven?

Basis: totale steekproef (n=132)



In verschillende gesprekken met de gemeenteambtenaren kwam naar voren dat men verwacht dat de spanningen zullen toenemen in de toekomst. Met name vanwege het onduidelijke beleid over de opvang van nieuwkomers vanuit het Rijk en de daarmee samenhangende financiële consequenties. Daarnaast is ook de aanhoudende woningschaarste een factor waardoor het draagvlak voor de opvang van nieuwkomers waarschijnlijk kleiner wordt.

3 Aanpak spanningen

3.1 Belangrijkste bevindingen

Gemeenten gaan op verschillende manieren om met de spanningen die in hun gemeente spelen rondom opvang van nieuwkomers. De meeste gesproken gemeenteambtenaren stellen dat er in hun gemeente geen concrete strategie en/of beleid voor is ontwikkeld, maar springen ad hoc in op de situatie. Vooral het belang van effectieve communicatie naar inwoners wordt daarin belangrijk gevonden. Gemeenten organiseren in het kader van opvang dan ook regelmatig bewonersbijeenkomsten en/of inspraakavonden. De gemeenschappelijke deler in de communicatiestrategie is de focus op heldere communicatie en verwachtingsmanagement naar inwoners toe. De gesproken gemeenteambtenaren benadrukken dat reguliere inwoners moeten weten waar ze aan toe zijn, en waar ze wel of geen inspraak in hebben. Verder zijn de ligging van, en voorzieningen op de opvanglocaties belangrijk in met name het voorkómen van spanningen: een plek wat meer buiten het centrum, en huisvesting van voldoende kwaliteit zijn hierin helpend. Tot slot noemen gemeenteambtenaren de prettige samenwerking met buurgemeenten: zowel voor het uitwisselen van ervaringen, als voor onderling uitruil van op te vangen nieuwkomers.

In paragraaf 3.1 komt de aanwezigheid van beleid naar voren. De opvolgende paragraaf 3.2 gaat over redenen voor weinig ervaren spanning. Een paar van deze redenen wordt in de paragrafen daarna verder uitgewerkt. Paragraaf 3.3 gaat over de communicatie en verwachtingsmanagement die vanuit gemeenten naar inwoners wordt gehanteerd. In paragraaf 3.4 komt de ligging en inrichting van locaties aan bod. In paragraaf 3.5 gaat het tot slot over de samenwerking met gemeenten en andere partners.

3.2 Aanwezigheid van beleid



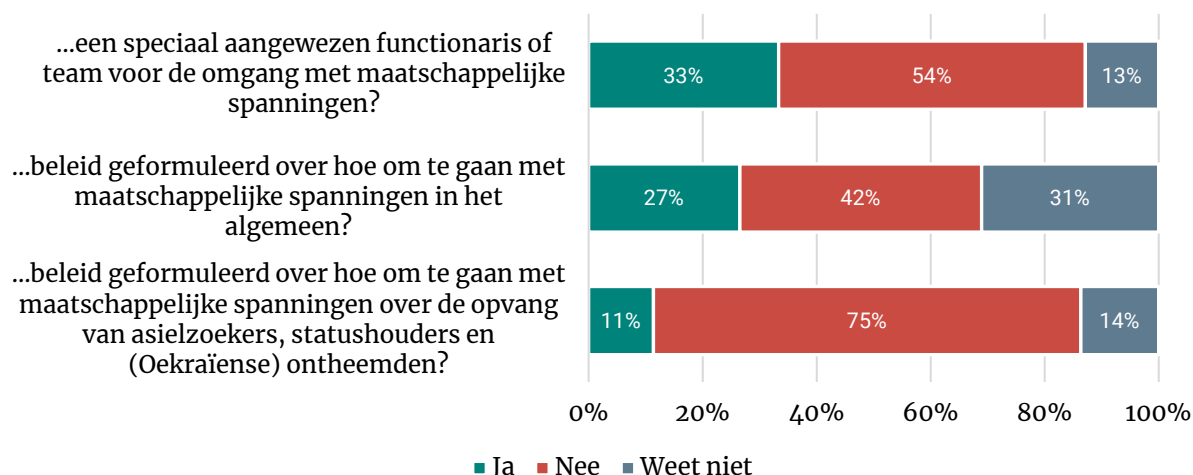
In de quick scan is gevraagd in hoeverre er binnen de gemeentelijke organisatie beleid is voor omgang met maatschappelijke spanningen in het algemeen, specifiek rondom opvang van nieuwkomers en of er personen zijn die verantwoordelijk zijn voor omgang met dergelijke spanningen. Driekwart zegt géén specifiek beleid te hebben geformuleerd over hoe om te gaan met maatschappelijke spanningen rondom de opvang van asielzoekers, statushouders en Oekraïense ontheemden (75%). Een op tien zegt daar wel specifiek beleid op te hebben (11%). Ruim een kwart (27%) heeft beleid geformuleerd over de omgang met maatschappelijke spanningen in het algemeen, 42 procent heeft dat niet.

Meer dan de helft heeft niet een speciaal aangewezen functionaris of team (54%) voor de omgang met maatschappelijke spanningen in het algemeen. Een derde (33%) heeft hier wel een speciaal aangewezen iemand of team voor.

Het aandeel dat niet weet of dit beleid of deze persoon of team aanwezig is binnen de gemeentelijke organisatie schommelt tussen de 13 en 31 procent. Een mogelijke verklaring is dat expliciet is gevraagd om de vragenlijst te laten invullen door de persoon of afdeling die het meest zicht heeft op de ervaring – en omgang met (maatschappelijke) spanningen rondom de opvang van asielzoekers, statushouders en/of Oekraïense ontheemden. Het is goed denkbaar dat hij of zij niet bekend is met het meer algemene beleid rondom maatschappelijke spanningen.

Figuur 3.1: Is er binnen uw organisatie...

Basis: totale steekproef (n=132).



 Eenzelfde beeld komt terug in de gesprekken met gemeenteambtenaren. Over het algemeen geven zij aan geen specifiek beleid of strategie te hebben ontwikkeld om spanningen tussen inwoners onderling of tussen inwoners en de gemeente te voorkomen of aan te pakken, maar naar eigen inzicht te handelen. Wanneer er plotseling spanningen ontstaan, reageren gemeenten daar volgens de gemeenteambtenaren ad hoc en snel op. Op de opvanglocaties zelf zijn regelmatig huisregels opgesteld waar de bewoners van die locatie zich aan dienen te houden.

“We hebben daar geen beleid op geschreven. We hebben wel onze huisregels. Maar we hebben daar niet een apart beleid op.” (Middelgrote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“Als er spanningen zijn, dan proberen we te luisteren en tot de kern te komen. Wat zit ze dwars? Waar zit echt het probleem? En ook heel veel mythes ontkrachten. Dat is hoe ik het zelf doe. We hebben misschien wel een gemeentelijke strategie, maar die ken ik dan te weinig.” (Middelgrote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

In één van de gesproken gemeenten zijn op dit moment geen beleid, documentatie of huisregels aanwezig, maar is daar wel behoefte aan. Het betreft een gemeente waar relatief veel spanning wordt ervaren rondom opvang, en waar maar weinig draagvlak is onder zowel het gemeentebestuur als de inwoners zelf. Dat maakt het volgens de betrokken gemeenteambtenaren soms lastig om hun functie succesvol uit te voeren. Ze voelen geen rugdekking en hebben het idee dat ze keer op keer verantwoording moeten afleggen, terwijl bijvoorbeeld de opvang van asielzoekers een wettelijke taak is.

“Een beleid is een stukje wat mist. Sterker nog, we hebben ook niet echt huisregels. Dat is waar ik heel erg op probeer te hameren, maar waarop mijn inziens veel te weinig actie

wordt ondernomen.” (Grote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders).

Sommige gemeenteambtenaren geven in de gesprekken aan dat ze met betrokken beleidsadviseurs proberen om de opvang van nieuwkomers (en mogelijke spanningen daaromtrent) op te nemen in de beleidsagenda. Wat dit vaak lastig maakt is dat het een thema-overstijgende aangelegenheid betreft: ook domeinen als onderwijs, wonen en zorg zijn daarbij betrokken.

“Via een soort contactgroep proberen we de verschillende betrokken beleidsadviseurs bij elkaar te brengen. Verder proberen we in aparte groepjes aan te scherpen of er rondom nieuwkomers iets nodig is. En wat er nodig is om nieuwkomers gewoon onderdeel te laten uitmaken van het reguliere gemeentelijke beleid en de voorzieningen. Het is er allemaal op gericht om uiteindelijk niet iets extra's meer te hoeven doen voor deze groep, maar ze gewoon onderdeel te laten zijn van de reguliere gemeenschap.” (Middelgrote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

Enkele gesproken gemeenteambtenaren denken na over het ontwikkelen van een polarisatiestrategie. Een afweging is hoe breed men de komst van een nieuwe opvanglocatie communiceert: gemeentebreed of alleen gericht aan de buurt waarin het opvangcentrum zal komen. Dat is vaak ook een politieke keuze. In de praktijk kiezen veel gemeenten voor dat laatste: niet te veel aandacht vestigen op wat de gemeente doet voor nieuwkomers, en alleen rondom een nieuw opvanglocatie de buurt op de hoogte te brengen.

“Het is ook wel typisch voor onze gemeente om niet heel erg veel op die barricade te gaan staan. Dat wil dit college ook niet, dus het gaat echt over onze eigen koers vasthouden en vooral werken aan het behouden van het draagvlak op een impliciete wijze. Dat is de route.” (Middelgrote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

Eén gesproken gemeenteambtenaar vindt het nadrukkelijk de taak van de gemeente om hun visie over opvang naar buiten te brengen.

“Wat we in ieder geval doen is heel eerlijk over zaken communiceren. Dat niet om de hete brij heen draait maar gewoon aangeeft wij vinden een noodopvang in de gemeente belangrijk. We vinden dat we dit moeten gaan doen en we gaan dit ook doen.” (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

Daarnaast heeft deze gemeente ook een extern iemand ingehuurd om beleid rondom spanningen met Oekraïense ontheemden voor de gemeente te schrijven.

“We hebben bij de gemeente niet echt een beleidsmedewerker die op dat vlak zit [spanningen rondom opvang van nieuwkomers]. Maar we hebben wel iemand ingehuurd die een beleid voor ons schrijft en dan heb ik het voornamelijk over de spanningen rondom de Oekraïense vluchtelingen.” (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

3.3 Redenen voor weinig ervaren spanning



Gemeenten gaan op verschillende manieren om met de spanningen die in hun gemeente spelen rondom opvang van nieuwkomers. Gemeenten die zelden of nooit spanningen ervaren rondom de opvang van nieuwkomers, werd in de quick scan gevraagd waarom dat volgens hen het geval is. In die open antwoorden zijn ook een aantal zogenoemde 'best practices' te herkennen.

Gemeenten die geen spanningen ervaren *tussen inwoners en de gemeente*, geven aan:

- **Locatie van opvang.** Sommige gemeenten hebben positieve ervaringen met opvang op afstand van woonkernen (bijvoorbeeld in buitengebied). Een enkele gemeente noemt juist de ligging van (kleinschalige) opvang nabij woonkernen gunstig.
- **Communicatie en participatie.** Gemeenten achten goede communicatie richting omwonenden belangrijk. Inwoners hebben bijvoorbeeld een vast aanspreekpunt en nieuwe ontwikkelingen en planning worden tijdig met inwoners besproken.
- **Draagvlak en historie van opvang.** Sommige gemeenten noemen dat zij al lange tijd nieuwkomers opvangen. Veelal was hier in het verleden ook geen sprake van spanningen.

Gemeenten die geen spanningen ervaren *tussen inwoners onderling*, benoemen:

- **Communicatie en participatie.** Net als bij het uitblijven van spanningen tussen inwoners en gemeente (zie boven), worden communicatie en het betrekken van inwoners bij (plannen voor) opvang belangrijk geacht. Gemeenten zetten bijvoorbeeld inwonersavonden en locatiemanagers in. Er is bewust inzet om verbinding tussen inwoners en nieuwkomers te realiseren, bijvoorbeeld door middel van activiteiten. Ook zorgen gemeenten dat inwoners tijdig en regelmatig betrokken zijn bij beleid rondom opvanglocaties.
- **Kleinschaligheid.** Gemeenten hebben positieve ervaringen met kleinschalige opvanglocaties en zien dat hier draagvlak voor is.
- **Opvang van Oekraïners.** Gemeenten benoemen expliciet dat de opvang van Oekraïense ontheemden goed verloopt, onder meer vanwege de afwezigheid van spanningen tussen Oekraïense ontheemden en draagvlak onder inwoners.
- **Gewenning.** Gemeenten geven aan dat zij een (lange) historie van opvang hebben. Sommigen zien spanningen wanneer er een nieuwe opvanglocatie komt, maar zien dit met de tijd ook weer afnemen.

In de volgende paragrafen gaan we dieper in op een paar van deze aspecten die ook in de gesprekken regelmatig terugkwamen, namelijk communicatie, locatie en samenwerking.

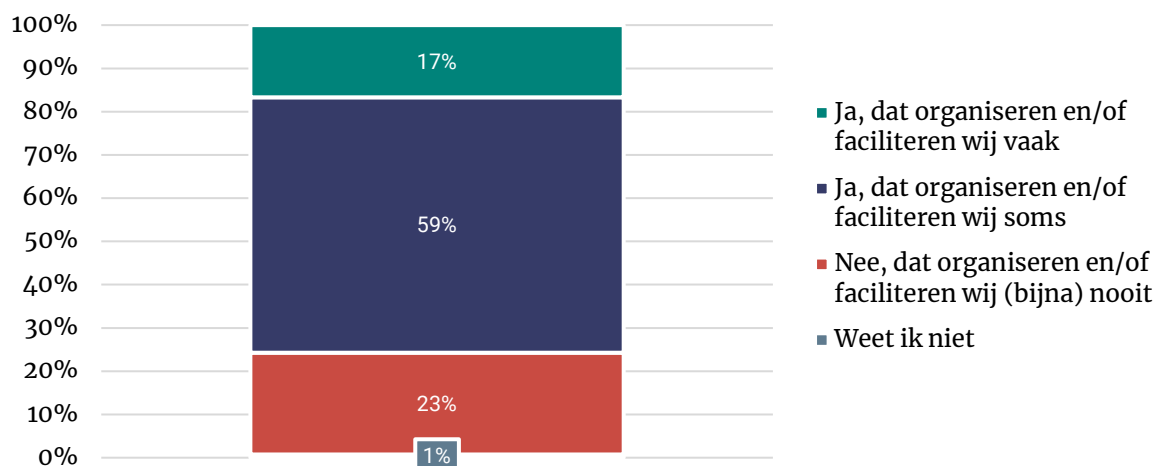
3.4 Communicatie en verwachttingsmanagement



De meeste gemeenten (76%) organiseren of faciliteren dialoog of gesprekken rondom het thema asielopvang, waarbij inwoners met elkaar en/of met de gemeente in gesprek kunnen gaan. Zeventien procent organiseert dit 'vaak', 59 procent doet dat 'soms'. De rest organiseert of faciliteert dit (bijna) nooit.

Figuur 3.2: Gemeenten kunnen dialoog of gesprekken organiseren of faciliteren. Dat kan tussen inwoners onderling, of tussen inwoners en de gemeente. Organiseert of faciliteert uw organisatie wel eens dialoog of gesprekken rondom het thema asielopvang, waarbij inwoners en/of de gemeente met elkaar in gesprek kunnen?

Basis: totale steekproef (n=132)



Volgens vrijwel alle gesproken gemeenteambtenaren ligt de focus op heldere communicatie en verwachttingsmanagement naar inwoners als het gaat om de opvang van nieuwkomers en eventuele spanningen daaromheen. Wanneer dit op een goede manier gebeurt (dat wil zeggen: juist informeren en duidelijke verwachtingen scheppen), kan dit volgens ambtenaren worden gezien als een ‘best practice’. Sommige gemeenteambtenaren geven aan dat hun gemeenten proactief communiceren over de komst van een nieuwe opvanglocatie om eventuele spanningen voor te zijn of snel op te kunnen lossen. Andere zeggen dat hun gemeenten zich meer reactief opstellen, en ad hoc reageren op ontstane spanningen. De meeste gesproken gemeenteambtenaren noemen dat het in communicatie belangrijk is om duidelijk te zijn over waar inwoners wel of geen inspraak in hebben. Wanneer er vanuit de gemeente al besloten is dat er een locatie komt ongeacht de zorgen van inwoners, is het belangrijk om daar eerlijk in te zijn. Het is in die gevallen volgens gemeenteambtenaren vooral van belang dat de gemeente haar best doet om de zorgen op een andere manier weg te nemen en mee te denken over oplossingen zoals door het regelen van toezicht.

“Het gaat erom hoe je dat soort nieuws brengt en dat je vooral duidelijk moet zijn. Wat geen keuze is [voor de reguliere inwoners], laat dan ook niet lijken of dat een keuze is. Wees duidelijk over het doel van zo'n bijeenkomst.” (Middelgrote gemeente, uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden)

“Maatwerk is daarbij key. Maar het allerbelangrijkste vind ik dat je de verwachtingen heel goed duidelijk maakt aan het begin. Als de verwachting is dat als zij maar heel hard roepen dat het daar echt niet kan, dat het daar niet gaat komen, dan loopt het juist uit de hand. Belangrijk om te zeggen dat je het fijn vindt dat mensen hun zorgen uiten, zodat je ook als gemeente zo goed mogelijk kunt kijken hoe die zorg kan worden verminderd. Ik probeer altijd zoveel mogelijk een verbinding te maken.” (Kleine gemeente, uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden)

Veel gemeenten organiseren bewonersbijeenkomsten en inspraakavonden, zowel eenmalig als structureel (bijvoorbeeld iedere maand) tot het niet meer nodig wordt geacht, bijvoorbeeld als zij merken dat de spanningen afnemen. De gesproken gemeenteambtenaren zien het als toegevoegde waarde als de burgemeester of wethouders hierbij aanwezig zijn, en in enkele gemeenten zijn zij dan ook nauw betrokken.

“We hadden veel boze mensen die het er niet mee eens waren dat we dat als gemeente asielzoekers opvangen omdat het nog niet verplicht was voor de Spreidingswet. Wat ik van mijn collega's heb begrepen is er dus toen een burenoverleg in het leven geroepen, want we merkten dat er zoveel negativiteit was. Om hen een moment in de maand te geven om hun verhaal te kunnen doen. Zo'n overleg zit ik nu ook voor. En daar is dan de burgemeester bij. Iedereen is vrij om te komen en dan hebben we een standaard agendapunten. Dat werkt wel.” (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

Enkele gemeenten organiseren ook open dagen op de opvanglocaties zodat reguliere inwoners de kans krijgen om een kijkje te nemen, zo lichten de gesproken gemeenteambtenaren toe. Ze hopen dat mensen hierdoor een beter beeld krijgen van de werkelijke situatie op de locatie en hun (soms valse) verwachtingen kunnen bijstellen. Andere gemeenten kiezen er volgens de gemeenteambtenaren bewust voor om dit niet te doen uit angst voor nieuwe spanningen onder de reguliere inwoners.

“We hebben vaak open dagen georganiseerd bij de opvang om mensen van buiten naar binnen te laten kijken. Om ze het vertrouwde gevoel te geven van hoe het er hier eraan toe gaat. Daar zit de beveiliging, er is management. Dan kwamen mensen uit het dorp kijken met het idee: ‘Ik wil even kijken waar mijn belastinggeld heengaat’. (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

Volgens verschillende gemeenteambtenaren is het bovendien belangrijk om in de communicatie rekening te houden met gelijke behandeling van reguliere inwoners en nieuwkomers. Sommigen zetten de reguliere inwoners bewust op nummer één om geen scheve gezichten te krijgen.

“Er zijn bij ons in het dorp genoeg mensen die niet rond kunnen komen. In onze gemeente maken we wel altijd de afweging van: kan dit of kan dit niet. We nemen bijvoorbeeld geen sportabonnementen voor de bewoners van de opvang, maar we kunnen wel met vrijwilligers bijvoorbeeld een wandelroute organiseren. Dat is gewoon geheel gratis en dat kunnen we goed verantwoorden.” (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

3.5 Ligging en voorzieningen opvanglocatie

Locatie in de gemeente



Verschillende gemeenteambtenaren geven aan dat de locatie – de plek in de gemeente waar de opvanglocatie gevestigd is – cruciaal is voor het draagvlak. Wanneer de locatie verder buiten het centrum en woonwijken ligt, zien zij minder (kans op) spanningen vanuit de reguliere inwoners.

“Wat ook helpt is dat we het hotel op een locatie hebben staan behoorlijk aan de rand van de bebouwingen. Dus dat betekent dat er geen directe omwonenden zijn die last kunnen hebben van die mensen. Dat is een voordeel.” (Middelgrote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

Kleinere gemeenten kiezen vaak bewust voor meer kleinschalige locaties, zodat de verhouding met ‘eigen’ inwoners in die buurt voldoende in balans blijft, aldus verschillende gemeenteambtenaren. Maar volgens gemeenteambtenaren uit grotere gemeenten kiezen zij ook regelmatig voor kleinere opvanglocaties vanuit het idee dat hoe meer mensen op één plek moeten samenleven, hoe groter de kans is op onderlinge spanningen.

“Ik denk dat het heel veel te maken heeft met dat wij gezorgd hebben dat er toch wat kleinschaligere opvanglocaties zijn. Ik weet er niet alles van, maar ik denk dat niemand het prettig zou vinden, als een hele kleine kern een enorm groot aantal asielzoekers of Oekraïners huisvest. Dan voelen mensen zich overvallen.” (Kleine gemeente, uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden)

“Als ik er elementen uit zou moeten halen waarvan ik denk die kunnen we als positief zien, dan is dat een ieder geval dat we behoorlijk wat kleinschalige opvanglocaties hebben. We hebben meerdere eengezinswoningen waar we Oekraïners opvangen in kleine groepjes. Ik vraag me af of de burens überhaupt weten dat daar Oekraïners zitten. We hebben het ze wel ooit verteld, maar of ze zich daar nog bewust van zijn weet ik niet. Maar die voegen geruisloos in.” (Middelgrote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

Voorzieningen op de locatie



Uit de gesprekken met gemeenteambtenaren blijkt dat goede voorzieningen op een locatie spanningen kunnen verminderen of voorkomen. In de grotere opvanglocaties zijn vaak naast locatiemanagers ook huismeesters of woonbegeleiders aanwezig die de rust bewaken en een luisterend oor bieden. Soms is er zelfs toegang tot zorg en psychologische ondersteuning.

“We merken we wel dat de overlast echt flink is afgenomen, omdat op het moment dat zij ergens mee zitten, gaan ze eerst naar de woonbegeleiders toe. Een woonbegeleider kan ook in een vroeg stadium signaleren welke problematiek iemand onderliggend heeft. Die kan dan schakelen met de GGD, de huisarts of met de crisisdienst. De ogen en oren van de locatie en zo een locatiemanager is meestal niet iemand met een sociale achtergrond, die hebben daar minder oog voor.” (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

De kwaliteit van de huisvesting is ook van belang voor onderlinge verdraagzaamheid. En wanneer het op de locatie rustig is, zal het ook in de buurt rustiger blijven volgens sommige gemeenteambtenaren. De mate van privacy die nieuwkomers op de locatie hebben, speelt hierin een belangrijke factor. Wanneer men meer ruimte voor zichzelf heeft, bouwen spanningen zich minder snel op.

Op sommige locaties is beveiliging aanwezig. Enerzijds om de bewoners uit de omgeving gerust te stellen, anderzijds om de rust op de locatie zelf te bewaken.

“Het is wel iets wat we echt daadwerkelijk gaan doen. Dus duidelijke communicatie, bijna 24 uren bereikbaarheid als mensen [reguliere inwoners] iets ervaren, en de inzet van meer beveiliging. En dat gaan we afbouwen als je ziet dat het gewoon prima kan en mensen [reguliere inwoners] zich wat rustiger voelen.” (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

3.6 Samenwerking met de regio en partners

Samenwerking in de regio



De meeste gemeenten hebben regelmatig regionale en provinciale overleggen met collega's uit buurgemeenten om ervaringen en uitdagingen uit te wisselen. De gemeenteambtenaren spreken erg positief over deze overleggen (o.a. overleg met de Veiligheidsregio, Provinciale Regietafel).

“We hebben goede connecties in de regio of met buurgemeenten. Het is heel makkelijk om collega's te bellen met: ik zit hiermee, heb je dat ook een keer gehad? En dan kom je via via ergens terecht bij iemand die je daarbij kan ondersteunen. Het is gewoon heel fijn om best practices en van anderen op te pikken.” (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

Sommige gemeenten regelen ook onderling dat ze bepaalde groepen nieuwkomers – met name asielzoekers – niet hoeven op te vangen in ruil voor het opvangen van een andere groep (bijvoorbeeld statushouders). De mogelijkheid tot deze onderlinge uitruil ervaren de gesproken gemeenteambtenaren als positief, omdat er tussen de gemeenten nog wel eens verschillen zitten wat betreft het draagvlak voor de verschillende typen nieuwkomers.

“Wij hebben het zo geregeld in de regio dat wij geen asielzoekers op hoeven te vangen en de wethouder treedt daar niet mee naar buiten als ware dat het een verdienste van haar is. Maar het scheelt wel heel erg veel gedoe met de inwoners. Ik heb best een paar keer bij het openen van een nieuwe opvanglocatie voor Oekraïners met mensen gesproken en wat mensen dan uitkramen over asielzoekers dat is echt niet mals.” (Middelgrote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

Samenwerking met andere partners



Over het algemeen ervaren de gesproken gemeenteambtenaren de samenwerking met andere betrokken partners (bijvoorbeeld: het COA, het Rode Kruis en Vluchtelingenwerk) als goed. De soms tegenstrijdige belangen van de verschillende organisaties maken samenwerking weleens lastig, maar over het algemeen kan het meeste in overleg worden opgelost.

“Met vluchtelingenwerk heeft het even geduurd voordat er een goede samenwerking liep. Inmiddels hebben die investeringen echt wel wat opgeleverd en loopt dat gewoon heel erg goed. Daarin merkten we wel ook dat daar soms wat spanning in kon zijn omdat Vluchtelingenwerk zich inzet voor de vluchteling, maar daarin soms ook een bepaalde houding aannam tegen de overheid.” (Middelgrote gemeente, uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden)

“Met het COA werken we wel behoorlijk wat samen en met de veiligheidsregio. Door de bank genomen ben ik hartstikke positief. Het meest kritisch van al die partijen ben ik dan

op Vluchtelingenwerk en het Rode Kruis. Het Rode Kruis heeft de bijzondere neiging om zonder dat ze die rol krijgen toebedeeld de regie op zich te nemen en zich als een soort eigenaar van een locatie te zien. Wij huren hen in.” (Middelgrote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

4 Kennis- en ondersteuningsbehoeften

4.1 Belangrijkste bevindingen

De deelnemende gemeenten aan dit onderzoek verschillen in de mate waarin ze knelpunten ervaren en behoefte hebben aan ondersteuning. Sommige gemeenten ervaren knelpunten op het gebied van draagvlak, de invloed van de landelijke politiek, financiële middelen, ruimtelijke tekorten en de omgang met individuele gevallen die voor structurele overlast zorgen. De meeste gemeenteambtenaren geven in de gesprekken aan dat ze de meeste knelpunten zelf oplossen en dat zij daarbij steun hebben aan omliggende gemeenten via regionale en provinciale overleggen.

Geen van de gesproken gemeenteambtenaren is bekend met het ondersteuningsaanbod vanuit het Rijk, specifiek de Expertise-unit Sociale Stabiliteit of het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust (OMO). De grootste behoefte vanuit vrijwel al deze gemeenten is: een heldere boodschap rondom opvang van nieuwkomers vanuit de Rijksoverheid. Door het ontbreken van een eenduidig landelijk perspectief is het voor gemeenten niet goed mogelijk om structurele plannen te maken en ervaren ze soms onvoldoende draagvlak vanuit de gemeenteraad en reguliere inwoners.

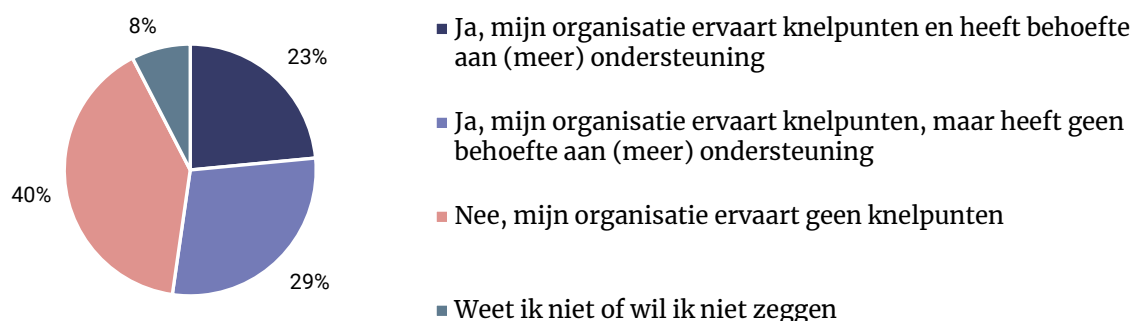
Paragraaf 4.1 gaat over de knelpunten die gemeenten ervaren rondom de opvang van nieuwkomers. In paragraaf 4.2 komen de ondersteuningsbehoeften die gemeenten hebben aan bod.

4.2 Ervaren knelpunten



In de helft van de gemeenten (52%) ervaart men knelpunten in de omgang met spanningen rondom de opvang van asielzoekers, statushouders en/of Oekraïense ontheemden. Een kwart (23%) heeft ook behoefte aan (meer) ondersteuning daarbij, 29 procent niet.

Figuur 4.1: Ervaart uw organisatie knelpunten in de omgang met spanningen rondom de opvang van asielzoekers, statushouders en/of Oekraïense ontheemden? En heeft uw organisatie behoefte aan (meer) ondersteuning daarbij?



Gemeenten konden in een open vraag toelichten welke knelpunten zij ervaren in de omgang met spanningen rondom de opvang van asielzoekers, statushouders en/of Oekraïense ontheemden.

De vier meest genoemde knelpunten zijn: 1) weinig draagvlak voor opvang nieuwkomers (met name asielzoekers), 2) de gepolariseerde toon van het landelijk debat, 3) onvoldoende financiële middelen en personele capaciteitstekorten en 4) ruimtelijke tekorten. In de gesprekken met gemeenteambtenaren komen dezelfde thema's terug. Deze worden nu achtereenvolgens besproken.

Draagvlak voor opvang nieuwkomers



Een aantal gemeenteambtenaren stellen vast dat er onder inwoners in hun gemeente weinig draagvlak is voor de komst van met name asielzoekers. Uit de gesprekken met gemeenteambtenaren blijkt dat het draagvlak voor asielzoekers lager is dan voor bijvoorbeeld Oekraïense ontheemden, en dat dit een knelpunt is in het realiseren van opvang.

“In het begin heb je natuurlijk de ‘not in my backyard’ sentimenten die overal zijn. De Oekraïners zijn wat enthousiaster ontvangen dan bijvoorbeeld minderjarige vluchtelingen.” (Kleine gemeente, uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden)

“De Oekraïners dat ligt gewoon heel anders in de samenleving. Links of rechts het maakt niet uit hoe je je georiënteerd bent, iedereen vindt dat je die doelgroep moet opvangen. Als het dan specifiek over asielzoekers gaat is dat wel anders. Dat moet je zo vroeg mogelijk communiceren en de mensen inspraak geven, maar daarin wel de juiste verwachtingen wekken.” (Grote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

Invloed van de landelijke politiek

In de gesprekken met de gemeenteambtenaren komt ook de negatieve invloed van de landelijke politiek meermaals naar voren. Sommige gemeenteambtenaren geven aan moeilijk opvang te kunnen rechtvaardigen ‘als de landelijke politiek tegen is’. Volgens sommige gesproken gemeenteambtenaren wordt hier een polariserend klimaat geschept, wat van invloed is op hoe inwoners aankijken tegen (plannen voor) opvanglocaties in de eigen gemeente.

“Waar mijn zorg zit is gewoon wat dit kabinet doet. Daar wordt een klimaat geschept waarin mensen tegen elkaar opgezet worden. Vanuit het hoogste overheidsorgaan van Nederland. Daar zit het risico in dat je geen draagvlak meer hebt waar waardoor je wel heel erg veel spanningen gaat krijgen in je gemeente. Hoe meer de Rijksbestuurders roepen, hoe meer latente gevoelens zich bij mensen vormen. Het is toch logisch dat mensen gaan trappen tegen de huisvesting van dat soort mensen [nieuwkomers], want hun kabinet doet dat ook.” (Grote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“Als ik rugdekking, een landelijk beleid, heb vanuit Den Haag van dit [nieuwkomers opvangen] gaan we gewoon zo doen. Dat is een hele andere boodschap die ik kan uitdragen dan als het landelijk beleid is: we hebben veel te veel van deze groep en we moeten ze zo snel mogelijk op de trein richting een ander land zetten, want we hebben er allemaal last van. Dat beeld wordt geschetst, elke dag weer. Hoe moet ik dan voor draagvlak gaan zorgen in mijn gemeente waarvan ik weet dat enorm veel mensen op die partijen hebben gestemd.” (Middelgrote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

Ook ervaren zij onduidelijkheden in het landelijke beleid. Het feit dat er geen eenduidig beleid is over opvang van nieuwkomers vanuit de Rijksoverheid (bijvoorbeeld het instellen, en vrijwel direct daarna weer intrekken van de spreidingswet), maakt het lastig om op lokaal niveau een (lange termijn)strategie te ontwikkelen. Gemeenten moeten zich flexibel opstellen en dat vergt veel inspanning. Ambtenaren voelen zich geforceerd om steeds op korte termijn oplossingen te vinden en draagvlak daarvoor binnen de gemeente te creëren.

De gesproken gemeenteambtenaren verwachten dat de spanningen onder inwoners in de toekomst toe zullen nemen als er landelijk niets verandert en de polarisatie in het landelijk bestuur toeneemt.

“Ik ben bang dat alles erger wordt: geen geld, geen wetten, geen draagvlak, geen ruimte voor uitvoerbaarheid [van opvang nieuwkomers in de gemeente].” (Grote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

Financiële middelen en personele capaciteitstekorten

Waar in de quick scan een gebrek aan voldoende financiële middelen wordt genoemd als belemmering voor effectieve beleidsvorming en het realiseren van opvanglocaties, komt dit in de gesprekken met gemeenteambtenaren weinig ter sprake. Ook de personele capaciteitstekorten bij gemeenten komen beperkt aan bod. De financiële situatie zien zij vooral als probleem voor de toekomst wanneer het Rijk besluit om bijvoorbeeld minder geld voor gemeenten uit te trekken.

“We hebben een minimaal bedrag gekregen voor de invulling van de spreidingswet. Daar gaan we het in de toekomst ook niet mee redden, dus wil je gemeente mee blijven nemen in dit vraagstuk, dan moet je als Rijk ook met financiële middelen over de brug komen.” (Middelgrote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“We hebben nu een wel een extra jaar zekerheid [over opvang Oekraïners], maar zeker met huisvesting en de investeringskosten die je dus aan de voorkant ook moet doen. Ja, dan wil je natuurlijk ook gewoon op de lange termijn zekerheid in deze huidige tijden van financiële onzekerheid.” (Middelgrote gemeente, uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden)

Ruimtelijke tekorten

Met betrekking tot de ruimtelijke tekorten refereren de gesproken gemeenteambtenaren vooral aan het feit dat het lastig is om de opvang van nieuwkomers te verantwoorden aan de reguliere inwoners vanwege de huidige woningcrisis.

“Landelijk is er gewoon een enorm woningtekort waardoor ook mensen die wel zelfstandig zouden willen gaan wonen bij hun ouders moeten blijven. Dat maakt het natuurlijk niet makkelijker om te verkopen dat statushouders voorrang hebben en mensen uit Oekraïne hun zelfstandige unit krijgen. Mensen zien niet dat het echt heel erg minimale huisvesting is.” (Kleine gemeente, uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden)

In één gemeente ervaren de gesproken gemeenteambtenaren dat met name het nieuw ontwikkelen van passende huisvesting voor statushouders heel lastig is. Dat zorgt voor politieke spanningen en onrust in de samenleving.

“Het nieuw ontwikkelen van passende huisvesting op locaties, dat is heel lastig. Dan gaat het er echt wel hard aan toe. De Raad zegt: ‘we willen geen statushouders’. Dat zorgt voor heel veel politieke spanning, en ook wel in de samenleving. Terwijl we eigenlijk alleen locaties willen ontwikkelen voor onze nieuwe inwoners.” (Grote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

Volgens verschillende gemeenteambtenaren is het een uitdaging om hun taakstelling voor asielzoekers te halen en de (blijvende toestroom aan) Oekraïners te huisvesten. Er zijn soms maar weinig geschikte plekken om nieuwkomers op te vangen. Sommige gemeenten maken uit voorzorg keuzes die betekenen dat bepaalde doelen niet kunnen worden behaald, omdat zij ook het draagvlak onder reguliere woningzoekenden willen behouden.

Individuele probleemgevallen

Verder komt in de gesprekken met gemeenteambtenaren aan bod dat sommige gemeenten kampen met individuele gevallen die structureel voor overlast zorgen in opvanglocaties. Het gaat vooral om locaties voor Oekraïense ontheemden, waar personen met (zware) psychische of andersoortige problematiek verblijven. Het ontbreekt gemeenten aan handvatten en handelingsperspectief voor deze gevallen (bijvoorbeeld om deze mensen naar een andere plek over te brengen).

“De mogelijkheid om mensen over te plaatsen naar bijvoorbeeld overlastlocaties of time-outlocaties blijkt er in de praktijk eigenlijk helemaal niet zijn, want niemand wil in zijn gemeente een time-outlocatie hebben. Dan ben je eigenlijk met handen en voeten gebonden en dan wordt het een openbare orde en veiligheid aangelegenheid.” (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

De gesproken gemeenteambtenaren van grotere gemeenten hebben naar eigen zeggen het voordeel dat ze soms meerdere kleine locaties hebben, zodat ze binnen de gemeente deze individuele casussen kunnen doorschuiven naar andere locaties.

“Gemeentes die maar een of twee opvanglocaties hebben en als het daar dan mis gaat: mensen met wie het echt niet goed gaat, die overlast veroorzaken of dat er een incident is geweest. Dat is en mega ingewikkeld voor de locatie zelf en ook voor de omgeving. En daar hebben wij dus ook het voordeel dat we net iets meer kleinschalige locaties hebben verdeeld over de stad waar we tussen kunnen schakelen.” (Grote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

4.3 Ondersteuningsbehoeften

Beleidsmatige ondersteuning



Vanuit de knelpunten ontstaat een aantal behoeften op het gebied van kennis en ondersteuning. In de gesprekken met de gemeenteambtenaren komt voornamelijk de wens naar voren dat de Rijksoverheid met een heldere boodschap komt rondom de opvang van nieuwkomers (hier vooral: asielzoekers en Oekraïens ontheemden). Een eenduidig verhaal waarmee gemeenten een langetermijnstrategie kunnen ontwikkelen in plaats van dat ze zich gedwongen zien oplossingen voor de korte termijn te organiseren. Dat gaat hand in hand met duidelijkheid over de (financiële) ondersteuning vanuit de Rijksoverheid. Sommige gemeenteambtenaren maken zich zorgen over hoe ze asielzoekers moeten blijven opvangen – en

hoe ze dat moeten communiceren naar hun inwoners – als de begroting van het ministerie van Asiel en Migratie teruggeschroefd wordt en de onzekerheid over de Spreidingswet aanblijft. Gemeenten hebben volgens de gesproken gemeenteambtenaren behoefte aan helderheid over budgetten rondom de opvang van nieuwkomers, zodat zij structurele (huisvesting)plannen kunnen maken.

“Er is geen duidelijkheid over waar je als gemeente op mag rekenen van het Rijk aan ondersteuning of wat dan ook. Een soort handelingsperspectief voor de iets kortere termijn zou al fijn zijn. Maar voor de langere termijn zijn duidelijkheid en stabiliteit [vanuit het Rijk] natuurlijk onontkoombaar, dat heb je gewoon nodig om ervoor te zorgen dat je spanningen die ontstaan door bepaalde situaties zo goed als mogelijk kunt meenemen in je planvorming.” (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“Dan heb ik het nodig dat lokale politici zich positief gaan uitspreken over de opvang van asielzoekers en zich daar hard voor maken. Wat best wel een impopulaire boodschap is. Maar dat is wel iets wat ook zij moeten gaan uitdragen. En het Rijk met Wilders en Faber voorop. [...] Daarnaast zou ik willen pleiten voor een langdurig partnerschap [met het Rijk] en wat verder vooruit kijken en daar de financiering ook op aanpassen.” (Middelgrote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

“Vanuit het Rijk moeten wij gewoon een duidelijke, beleidsmatige lijn met duidelijke oplossingsrichtingen en duidelijke besluitvorming daarover krijgen. En ook duidelijkheid over de financiële afspraken. Als ik zie dat begroting met 87% is afgebouwd, dan mag ik er vanuit gaan dat er straks helemaal niets meer naar de gemeente gaat, want daar zitten de kosten van het COA ook nog in.” (Grote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

Een enkele gesproken gemeenteambtenaar zou ook juridische handvatten willen hebben om nieuwkomers makkelijker uit te zetten bij het veroorzaken van overlast of problemen.

“De tools dat wij op een gegeven moment kunnen zeggen: dit is een ‘no go’. Het helpt dan ook mee als het Rijk zegt: dit is gewoon een vluchteling die zich niet volledig gedraagt en die mag je uit de opvang zetten of die zetten we misschien wel uit Nederland.” (Middelgrote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“Op het moment dat er overlast is dat er veel meer mogelijk is dan dat er nu mogelijk is. Dat we iemand sneller kunnen uitplaatsen door het aantonen van een dossieropbouw en dat we daar geen andere gemeente voor nodig hebben. Dat als iemand vanuit Oekraïne al een verleden heeft met alcoholgebruik of drugsgebruik en zelf niet wil veranderen en we bij de opvanglocatie met een heel team het probleem op te lossen, maar dat lukt gewoon niet. Op een gegeven moment moet je ook ergens een streep trekken van tot hier en niet verder.” (Kleine gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

Onbekendheid met ondersteuning vanuit de Rijksoverheid

Geen van de gesproken gemeenteambtenaren is bekend met de Expert-unit Sociale Stabiliteit (ESS) of het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust (OMO). Sommigen denken wel dat collega's er misschien weleens van gehoord hebben. Na een korte toelichting van de rol van deze ondersteuningsplatforms, adviseren gesprekspartners om deze ondersteuning meer bekend te maken.

“Nee, ben ik niet mee bekend. Ik moet heel eerlijk zeggen als ik iets bijzonders heb, ga ik meestal naar het Het Kansenmakersteam (KMT) van de provincie Utrecht. Daar zit mijn contactpersoon. Die zal waarschijnlijk dit soort opties wel weten, maar ze zijn mij niet bekend.” (Middelgrote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

Ondersteuning qua zorg

Daarnaast hebben gemeenten er baat bij als de Rijksoverheid verantwoordelijkheid neemt rondom de psychische zorg van nieuwkomers, aldus de gesproken gemeenteambtenaren. Bijvoorbeeld door financiële middelen ter beschikking te stellen aan de gemeente. Enkele gemeenteambtenaren verwachten dat de behoefte aan psychische zorg voor onder andere Oekraïners gaat toenemen, daar is in sommige gemeenten nu geen hulp voor.

“De zorgvraag op psychisch gebied wordt steeds groter. Ik vind persoonlijk, dat het Rijk daar echt een rol in moet spelen en die zijn gewoon niet thuis. Die leggen het probleem gewoon terug bij de gemeenten en dat kun je niet maken. Dit heb ik ook bij de PRT [Provinciale Regietafel] neergelegd: welke verantwoordelijkheid neemt het Rijk hierin?” (Middelgrote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“Wat ik gewoon eigenlijk heel slecht vind is dat we een paar keer te maken hebben gehad met zware problematiek. We hebben een mevrouw gehad die meerdere malen een psychose heeft gehad en dan kun je eigenlijk nergens terecht. We hebben een jongen met zware problematiek. We hebben dat uiteindelijk met een eigen psycholoog geregeld, want er is landelijk niets geregeld.” (Middelgrote gemeente, uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden)

“Wij zien dat het werk van een woonbegeleider gewoon heel erg is veranderd. Nu zijn ze ook genoodzaakt om heel erg bezig te zijn met het welzijn en het psychologische aspect van de bewoners. Wij vinden dat daar professionele hulp voor moet komen. Dat is al best wel lang gekibbel om dat voor elkaar te krijgen. Maar conclusie is uiteindelijk dat het niet gaat komen, omdat de gemeente het uiteindelijk zelf moet gaan betalen.” (Middelgrote gemeente, geen opvang ‘reguliere’ asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders)

Blauwdruk van ‘best practices’

Sommige gesproken gemeenteambtenaren vragen ook om een soort blauwdruk met ‘best practices’ vanuit andere gemeenten. Er worden lokaal en provinciaal regelmatig ervaringen uitgewisseld (ook met het COA en andere samenwerkingspartners), maar een landelijk overzicht kan waardevol zijn. Onder andere om proactief en snel op spanningen te kunnen reageren. Ook is

men geïnteresseerd in bijvoorbeeld advies over hoe je een succesvolle bewonersbijeenkomst organiseert.

“Heel veel mensen willen deze voorziening [een opvanglocatie] niet in hun achtertuin. En toch gaat het bij een aantal mensen dan in de achtertuin staan. Maar hoe kan je dat proces het beste doorlopen? Daar hebben andere gemeenten misschien meer ervaring mee. Als je een soort van blauwdruk kunt hebben wat in andere gemeenten heel goed heeft gewerkt, dat zou wel fijn zijn en dan hoeven we niet het wiel opnieuw uit te zoeken.” (Grote gemeente, ‘reguliere’ asielzoekers én evt. Oekraïense ontheemden en statushouders)

“Ik denk wel echt met concrete handvatten en tools van hoe je eigenlijk participatie ook succesvol maakt, want wat ik in ieder geval voor onze gemeente voorbij heb zien komen, werkt het tot nog toe niet. En hoe je dus zo'n avond [bewonersbijeenkomst] succesvol organiseert en De tweede avond in onze dorpskern ging veel beter omdat we een onafhankelijke voorzitter hadden die zowel ruimte gaf aan de burger als onze gemeente. Dus meer van zulke kleine praktische tips.” (Middelgrote gemeente, uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden)

Met een dergelijk overzicht hoeven gemeenten niet het wiel opnieuw uit te vinden. De Rijksoverheid kan hierin wellicht een sleutelrol vervullen door de ervaringen te bundelen.

A Gesprekspartners kwalitatieve fase

	Functie binnen de gemeente	Type opvanglocaties	Gemeente-grootte	Knelpunten en/of ondersteuningsbehoeften?
1	Programmamanager migratie, coördinator opvanglocaties	Opvang 'reguliere' asielzoekers én evt. ook Oekraïense ontheemden en/of statushouders	Klein	Wel knelpunten, geen ondersteuningsbehoeften
2	Teammanager, locatiecoördinator opvang statushouders, locatiecoördinator opvang Oekraïners (2x)	Geen opvang 'reguliere' asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders	Groot	Wel knelpunten, geen ondersteuningsbehoeften
3	Projectleider opvang, locatiecoördinator Rode Kruis	Geen opvang 'reguliere' asielzoekers wél Oekraïense ontheemden en statushouders	Middelgroot	Geen knelpunten, geen ondersteuningsbehoeften
4	Projectleider Oekraïne, projectleider spreidingswet	Uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden	Middelgroot	Wel knelpunten, wel ondersteuningsbehoeften
5	Strategisch beleidsadviseur	Uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden	Klein	Wel knelpunten, geen ondersteuningsbehoeften
6	Ambtelijk opdrachtgever nieuwkomers, teammanager huisvesten van statushouders, adviseur wonen	Opvang 'reguliere' asielzoekers én evt. ook Oekraïense ontheemden en/of statushouders	Groot	Geen knelpunten, geen ondersteuningsbehoeften
7	Hoofd afdeling samenleving, Adviseur openbare veiligheid	Uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden	Klein	Geen knelpunten, geen ondersteuningsbehoeften
8	Projectleider Oekraïne, beleidsmedewerker inburgering	Uitsluitend opvang Oekraïense ontheemden	Middelgroot	Wel knelpunten, wel ondersteuningsbehoeften
9	Projectmanager, projectleider Oekraïne opvang	Opvang 'reguliere' asielzoekers én evt. ook Oekraïense ontheemden en/of statushouders	Middelgroot	Wel knelpunten, wel ondersteuningsbehoeften
10	Procesregisseur nieuwkomers, teammanager migratie en opvang	Opvang 'reguliere' asielzoekers én evt. ook Oekraïense ontheemden en/of statushouders	Middelgroot	Wel knelpunten, wel ondersteuningsbehoeften
11	Programma manager opvang, communicatieadviseur	Opvang 'reguliere' asielzoekers én evt. ook Oekraïense ontheemden en/of statushouders	Groot	Geen knelpunten, geen ondersteuningsbehoeften

Contactgegevens

Ipsos I&O Enschede

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
053 - 200 52 00
KVK-nummer 08198802
nl-info-publiek@ipsos.com

Ipsos I&O Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
020 - 308 48 00
nl-info-publiek@ipsos.com
www.ipsos-publiek.nl