

ESSAY

Lokale oplossingen voor problemen in asielopvang: de ‘vluchtelingencrisis’ als window of opportunity

Karin Geuijen, Rianne Dekker & Caroline Oliver

Tijdens de recente ‘vluchtelingencrisis’ worstelden overheden met verschillende problemen rond asielopvang. Op meerdere plaatsen in Nederland – net als elders in Europa en daarbuiten – zijn lokale experimenten gestart met nieuwe vormen van asielopvang. Het Utrechtse ‘Plan Einstein’ is daar een voorbeeld van. In de wijk Overvecht is een kantoorpand omgevormd tot asielopvang waar vierhonderd asielzoekers samen met 38 Utrechtse jongeren wonen. Het cursus- en activiteitenaanbod staat open voor de asielzoekers – ook voor hen die nog geen verblijfsstatus hebben – en voor buurtbewoners. Aan de hand van de begrippen *multilevel governance* en *experimental governance* duidt dit artikel waarom dit initiatief op deze plek en op dit moment tot stand kon komen.

Maatschappelijke problemen rond asielopvang in Nederland

Net als op andere plekken in de wereld stelt de komst van grote aantallen vluchtelingen als gevolg van (gedwongen) migratie ook Nederland voor problemen. De integratie van veel vluchtelingen op de arbeidsmarkt en woningmarkt verloopt moeizaam. Onderzoek naar vluchtelingen die in de jaren 1990 een verblijfsvergunning kregen, laat zien dat slechts een derde van de statushouders tussen de 15 en 64 jaar een betaalde baan heeft (Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker & Leerkens, 2015). Voor recente groepen is het vooruitzicht niet beter: anderhalf jaar na het verkrijgen van de verblijfsvergunning ontvangt 90% van de 18- tot en met 64-jarige Syrische en Eritrese vluchtelingen die in 2014 een vergunning kregen een bijstandsuitkering (CBS, 2016). Ook verloopt de doorstroom vanuit het asielzoekerscentrum (AZC) naar huisvesting op de woningmarkt voor sommige groepen moeizaam en verblijven statushouders daardoor onnodig lang in asielzoekerscentra.

Daarnaast bestaan er problemen met de terugkeer van asielzoekers die geen verblijfsvergunning krijgen naar hun land van herkomst. Veel asielzoekers volgen alle mogelijke juridische procedures om de afwijzing aan te vechten en uitzetting tegen te gaan. Een deel van de daarna alsnog afgewezen asielzoekers verdwijnt uit de asielopvanglocatie zonder dat duidelijk is waar zij naartoe gaan. In beleidstermen: ‘met onbekende bestemming’. In de afgelopen jaren waren dat er jaarlijks ruim 7000. Velen van hen verblijven zonder documenten in Nederland of in een ander Europees land (Leerkes, Boersema, Van Os, Galloway & Van Londen, 2014).

Een ander deel van de afgewezen asielzoekers komt met het oog op uitzetting terecht in vreemdelingendetentie of in gezinsopvanglocaties. Velen van hen blijken nauwelijks uitzetbaar wanneer zij niet zelf meewerken om de juiste identiteits- en reisdocumenten te verkrijgen via hun nationale ambassade.

Een derde problematische consequentie van asielmigratie voor Nederland betreft de fysieke locatie waar asielopvang concreet gestalte moet krijgen. In veel buurten die te horen krijgen dat er een (groot) asielzoekerscentrum gevestigd gaat worden, reageren mensen negatief en vinden er protesten plaats. Dit gebeurde onder andere in Geldermalsen, Steenberghe, Oranje en ook Utrecht Overvecht haalde de landelijke media toen informatiebijeenkomsten over de nieuw te vestigen AZC's aldaar grimmig verliepen (NOS, 2016). Onderzoek laat zien dat 90% van de Nederlanders bezwaar zou hebben tegen de komst van een groot AZC met vijfhonderd asielzoekers in de wijk of gemeente en 50% van de Nederlanders houdt dat bezwaar bij komst van een klein AZC met vijftig asielzoekers (Lubbers, Coenders & Scheepers, 2006). Ook individuele huisvesting kan soms geen doorgang vinden, omdat de veiligheid in gevaar kan komen vanwege bedreigingen of erger.

Een vierde en laatste probleem met asielopvang betreft de tijdsbesteding in de AZC's. Asielzoekers verblijven langere tijd in opvanglocaties waar zij maar beperkt activiteiten mogen ondernemen. Zij mogen bijvoorbeeld formeel geen Nederlands leren en slechts onder voorwaarden werken. Hun leven bestaat voornamelijk uit wachten op de uitslag van de asielprocedure en daarna die van de gezinsherenigingsprocedure en de procedure rond het toekennen van huisvesting. Stress en onzekerheid kenmerken de dag. Ze delen hun kamer veelal met vier of vijf anderen, en een keuken en sanitaire voorzieningen met meer. Hierdoor ontstaan soms onderlinge spanningen en ruzies. Ook zijn er vaak weinig contacten buiten het opvangcentrum en eenzaamheid komt veel voor (Engbersen et al., 2015; ACVZ, 2013).

Politiek-bestuurlijke problemen rond asielopvang

De problemen rond de asielopvang in Nederland zijn niet alleen maatschappelijk, maar doen zich ook voor op politiek-bestuurlijk niveau. Er bestaat grote discussie over de aantallen asielzoekers die moeten worden toegelaten en over hoe de opvang van die asielzoekers vorm moet krijgen. De discussies hierover slepen al minstens dertig jaar voort, terwijl de belangrijkste argumenten niet fundamenteel veranderd zijn (Geuijen, 2004). Aan de ene kant staat de opvatting dat de mensenrechten van vluchtelingen beschermd moeten worden, dat vluchtelingen recht op bescherming tegen vervolging hebben en dat zij burger- en politieke rechten hebben, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting, het recht op huisvesting, op arbeid en op gezondheidszorg. Daartegenover staat de opvatting dat vooral ook onze nationale belangen beschermd moeten worden, en wel op drie gebieden: ten eerste op het terrein van economie en sociale zekerheid (kosten van de opvang, uitkeringen, enz.), ten tweede op sociaal-cultureel gebied (vooral de nationale identiteit) en ten derde op het gebied van veiligheid (zowel gerelateerd aan algemene criminaliteit als meer recent aan terrorisme).

Karin Geuijen, Rianne Dekker & Caroline Oliver

Deze twee politiek-bestuurlijke opvattingen zijn in allerlei varianten terug te vinden in de discussies over asiel die in de afgelopen drie decennia zijn gevoerd. Inhoudelijk en bestuurlijk is er sprake van een impasse op het nationale niveau. De schuld van de asielproblematiek wordt meermaals bij de Europese Unie gelegd en bij asielzoekers en smokkelaars waarvan sommigen vinden dat die misbruik maken van het asielsysteem. Politici lijken zich genoodzaakt te voelen om enerzijds de gevoelens van ‘de gewone (boze) Nederlander’ te vertolken en anderzijds de feitelijke last van de opvang van asielzoekers over te laten aan die landen binnen Europa waar asielzoekers het eerste arriveren: veelal Italië en Griekenland. Hierbij is het integratie- en asielbeleid op nationaal niveau steeds verder uitgekleeft tot het managen van de asielopvang: het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) organiseert bijvoorbeeld de asielzoekerscentra, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) organiseert de asielprocedure, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) organiseert de terugkeer en uitzettingen.

Het bovenstaande laat zien dat problemen rond asielopvang zich voornamelijk lokaal uiten. Gebrekkige sociaaleconomische integratie betekent onder andere uitkeringsdruk op gemeenten en krapte op de sociale huurmarkt. Terugkeerproblemen leiden tot ongedocumenteerden die op straat leven in gemeenten en voor wie toch bed-bad-broodvoorzieningen moeten worden getroffen. Ontevredenheid en protest in buurten richten zich tegen het bestuur van gemeenten en gemeenten moeten lokale spanningen adresseren. Aan de andere kant zien we dat het asieldebat op nationaal niveau in een impasse verkeert: gepolariseerde debatten in de Tweede Kamer, waarbij voor bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt gewezen naar het Europese niveau. Wat we hier zien, is een mismatch tussen de plek waar de concrete problemen gevoeld worden (het lokale niveau) en de plek waar die problemen besproken en gemanaged worden (het nationale niveau). Castells (2008) noemt dit soort verschijnselen een ‘scale mismatch’.

In de context van de ‘vluchtelingen crisis’ van 2015-2016 ontstond hierbij een belangrijke rol voor het lokale bestuur. Waar op nationaal niveau nog steeds grote beleidskaders voor asielopvang worden geschapen, werd de invulling van het integratie- en asielbeleid – mede op hun verzoek – steeds vaker aan het lokale bestuur overgelaten. Dit wordt ook wel de *local turn* genoemd (Bak Jørgensen, 2012; Scholten, 2013). Steden nemen steeds vaker een voortrekkersrol op zich, waarbij beleidsinitiatieven die op lokaal niveau ontwikkeld zijn, later op nationaal niveau geldend worden (Dekker, Emilsson, Krieger & Scholten, 2015). Deze ‘vluchtelingen crisis’ bracht veel onrust, maar opende ook op een aantal plaatsen een *window of opportunity* (Kingdon, 1984) voor het experimenteren met nieuwe vormen van asielopvang. Dat gebeurde ook in Nederland, waaronder in Utrecht Overvecht – een wijk die al met verschillende maatschappelijke problemen te kampen heeft en waar aanvankelijk veel bezwaar tegen de komst van het AZC bestond. Het lokale initiatief aldaar heet ‘Plan Einstein’, genoemd naar de straat waaraan het pand ligt: de Einsteindreef.

Methodologie

Dit artikel beschrijft een exploratieve casestudy van een lokaal experiment met asielopvang in Utrecht Overvecht: Plan Einstein, formele titel Utrecht Refugee Launch Pad (U-RLP). Deze case study is gebaseerd op twee typen data: ten eerste is er in de tweede helft van 2017 een analyse gedaan van documenten, waaronder meerdere versies van de plannen en de subsidieaanvraag die ten grondslag lagen aan Plan Einstein. Ten tweede zijn in het najaar van 2017 interviews gehouden met de betrokken partners van Plan Einstein en zijn er vergaderingen, bijeenkomsten, presentaties en andere activiteiten geobserveerd.

Dit onderzoek is onderdeel van een groter project waarin Plan Einstein wordt gemonitord en geëvalueerd.¹ Andere onderdelen zijn onder andere het monitoren van deelname aan cursussen en activiteiten, observaties van deze cursussen en activiteiten, interviews met asielzoekers, met buurtbewoners en met jongeren die bij Plan Einstein wonen en een survey onder buurtbewoners.²

De analyse die wordt gepresenteerd in dit artikel geeft duiding aan hoe Plan Einstein tot stand is gekomen en waarom dit op dit moment kon gebeuren. De analyse is gecheckt door enkele betrokken partners. We kunnen in deze fase echter nog niets zeggen over de resultaten van dit experiment. De resultaten van de eerste evaluatieronde zullen pas tegen de zomer van 2018 gepubliceerd worden. De indevaluatie zal in het voorjaar van 2019 worden gedaan.

Plan Einstein

Plan Einstein is een experimentele vorm van asielopvang die als doel heeft om asielzoekers te ondersteunen in hun voorbereiding op de toekomst, waar die dan ook zijn zal. Die toekomst kan in Nederland liggen na het toekennen van een verblijfsvergunning, maar ook in het land van herkomst, na afwijzing van de asielaanvraag, of in een derde land, na verdere migratie. Dit voorbereidingsproces is gestoeld op twee pijlers: 'co-learning' en 'co-living' van asielzoekers met lokale bewoners van Overvecht.

De co-learning-pijler is ingevuld met het leren van Engels en het (verder) ontwikkelen van ondernemerschap via (Engelstalige) cursussen en via (Engelstalige) coaching in een zogenoemde 'incubator': een plek waar mensen die een onderneming willen starten, kunnen werken aan de opzet daarvan, en waar peer-to-peer coaching door meer ervaren ondernemers beschikbaar is. Alle cursussen en coaching worden in het Engels uitgevoerd, omdat die taal overal ter wereld gebruikt kan worden. In het projectvoorstel worden de cursussen en activiteiten 'future free' genoemd. Daarmee wordt bedoeld dat ze toekomstbestendig moeten zijn. Alle activiteiten zijn vanaf de eerste dag in het AZC toegankelijk voor alle asielzoekers. Het doel hiervan is dat zij hun wachttijd tijdens de asielprocedure daarmee zinvol-

1 www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/utrecht.

2 Dit grotere project wordt geleid door Caroline Oliver (Universiteit Roehampton) in samenwerking met Sarah Spencer (Universiteit Oxford) en lokaal uitgevoerd door Karin Geuijen (Universiteit Utrecht) en Rianne Dekker (Universiteit Utrecht).

Karin Geuijen, Rianne Dekker & Caroline Oliver

ler kunnen invullen. Ook zou het moeten leiden tot een toevoeging aan hun curriculum vitae, zodat zij zowel beter voorbereid zijn op integratie in Nederland nadat zij een verblijfsvergunning hebben ontvangen als beter voorbereid zijn op doormigratie of terugkeer naar hun land van herkomst als hun asielverzoek zou worden afgewezen.

De cursussen zijn niet alleen toegankelijk voor asielzoekers, maar ook voor buurtbewoners om onderling contact en co-learning te stimuleren. Daarnaast is in een vleugel van het asielzoekerscentrum kamerbewoning voor lokale jongeren mogelijk gemaakt. Naast ca. vierhonderd asielzoekers in het hele AZC wonen in deze vleugel 38 jongeren die op de een of andere manier een band met Overvecht hebben. Deze keuze werd gemaakt om tegemoet te komen aan het vaak geuite bezwaar vanuit buurtbewoners dat asielzoekers wel allerlei voorzieningen krijgen en zij niet. Door zowel cursussen als huisvestingsmogelijkheden aan te bieden aan asielzoekers en buurtbewoners, zouden zij meer met elkaar in contact kunnen komen. De verwachting is dat daardoor meer onderling begrip zou ontstaan.

Plan Einstein is dus ontwikkeld om een antwoord te geven op de belangrijkste problemen die de traditionele asielopvang in Nederland kende. Het is de bedoeling dat asielzoekers na toelating beter zullen integreren en dat er dus minder problemen met arbeidsparticipatie en uitkeringsdruk zullen zijn in gemeenten. Het is ook de bedoeling dat asielzoekers na afwijzing van hun asielverzoek meer bagage zullen hebben en dat er daardoor minder bezwaar zal zijn om terug te keren naar hun land van herkomst en daar een nieuw bestaan op te bouwen. De verwachting is dat mensen die niet echt bescherming nodig hebben zich minder zullen verzetten tegen terugkeer of uitzetting en dat zij zich minder zullen vastklampen aan juridische procedures waarin zij toch weinig kans maken. Ten derde is Plan Einstein ook bedoeld als antwoord op gespannen relaties tussen asielzoekerscentra en de buurt, namelijk door aan asielopvang ook directe voordelen voor de buurt te koppelen, zowel in de vorm van opleidingskansen als woonkansen. En ten slotte is Plan Einstein bedoeld om het leven van asielzoekers tijdens de opvang minder moeilijk te maken door een zinvolle tijdsbesteding mogelijk te maken met een toekomstperspectief en door contacten te faciliteren zowel met jongeren die in een vleugel van het centrum wonen als met mensen buiten het centrum, met de bedoeling om isolement en eenzaamheid te verminderen. Hiermee is Plan Einstein een van de verschillende lokale experimenten om lokale problemen rond de asielopvang te adresseren en invulling te geven aan het nationale (en Europese) beleidsvacuüm.

De totstandkoming van Plan Einstein

Plan Einstein startte bij lokale ambtenaren die in Utrecht en elders in Nederland al minstens vijftien jaar op dit thema werkten. Zij werkten al langer samen met ngo's waaronder VluchtelingenWerk Nederland, de grootste belangenbehartiger van asielzoekers en vluchtelingen in Nederland. Ook wisselden deze ambtenaren al langer internationaal ideeën en interessante voorbeelden uit met collega's in

andere steden en waren ze op zoek naar mogelijkheden om tot een 'oplossing' te komen voor diverse problemen in de asielopvang.

De 'vluchtelingencrisis' deed zich voor de Utrechtse ambtenaren voor als een *window of opportunity* (vgl. Kingdon, 1984). Voor hen gold op dat moment het adagium van Winston Churchill: 'Never let a good crisis go to waste.' In de jaren daarvoor hadden zij al ideeën ontwikkeld over vernieuwing in de asielopvang en waren ze samenwerkingsverbanden aangegaan met ngo's. Zij zagen ook dat er publiek draagvlak gevonden en gestimuleerd zou kunnen worden voor een dergelijke innovatie. Het publiek in Nederland en ook in Utrecht bleek in deze periode namelijk deels afwijzend tegenover asielzoekers, maar lokaal ontstond er ook een verwelkomende cultuur. Er ontstonden spontaan initiatieven zoals Welkom in Utrecht,³ het Catching Cultures Orchestra,⁴ en restaurant Syr.⁵ VluchtelingenWerk ontving meer aanmeldingen van nieuwe vrijwilligers dan inzetbaar waren.

De lokale ambtenaren werkten vanaf het eerste beginidee nauw samen met de top van het lokale bestuur, in de vorm van een persoonlijke opdracht. In samenwerking met VluchtelingenWerk bouwden zij een steeds bredere alliantie met (sociale) ondernemers en kennisinstituten. Voor het ontwikkelen van cursussen waren dit het Center for Entrepreneurship van de Universiteit Utrecht en de Volksuniversiteit. Voor het ontwikkelen van activiteiten waren dit de Social Impact Factory en Welkom in Utrecht. De persoonlijke begeleiding van asielzoekers en het trainen van vrijwilligers werd opgepakt door VluchtelingenWerk Midden Nederland. En sociale woononderneming Socius zorgde voor selectie en begeleiding van jongeren die in een aparte vleugel van het AZC gehuisvest werden. Voor de monitoring en evaluatie van het project zochten zij samenwerking met de Universiteit Oxford. Omdat een van de betrokken onderzoekers gedurende het maken van het plan een nieuwe aanstelling accepteerde aan de Universiteit van Roehampton, werd ook deze universiteit partner bij Plan Einstein. Op deze manier ontstond een multisector alliantie die gezamenlijk een concreet plan ontwikkelde en daarvoor bredere steun en financiering zocht.

Verschillende partners en stakeholders konden verschillende sterke punten in het plan vinden. College en gemeenteraad – met een meerderheid van D66 en GroenLinks – waren gevoelig voor het argument dat de problemen in de wijk Overvecht met dit initiatief verminderd zouden kunnen worden. Plan Einstein zou in deze argumentatie een bruisend centrum kunnen worden dat de buurt ook voordeel zou kunnen brengen. Voor hen was daarnaast belangrijk dat in de opvang van asielzoekers de nadruk nog wat meer op de humane kant zou komen te liggen.⁶

De politiek verantwoordelijke wethouder Diepeveen (GroenLinks) voelde zich inhoudelijk sterk betrokken, doordat het project gericht was op gemarginaliseerde mensen: zowel asielzoekers als mensen uit Overvecht. Hij is er trots op dat Utrecht een 'inclusieve stad' is. Hij draagt dit uit in presentaties die hij regelmatig

3 <http://welkominutrecht.nu>.

4 Waarin asielzoekers en vluchtelingen muziek maken met mensen die al veel langer in Nederland wonen <https://catchingculturesorchestra.nl>.

5 Een restaurant waar Syrische vluchtelingen en Nederlandse jongeren samen Syrisch eten maken met een Europese twist, <http://restaurantysyr.nl>.

6 Het COA-motto over de opvang is: 'sober doch humaan'.

Karin Geuijen, Rianne Dekker & Caroline Oliver

over dit project geeft, zowel in Utrecht als in de rest van Nederland en in het buitenland. Burgemeester Van Zanen (VVD) vindt juist de ondernemerskant van Plan Einstein interessant. Van Zanens enthousiasme draagt ook bij aan de acceptatie van dit soort projecten binnen zijn eigen partij op lokaal en nationaal niveau.

Voor de wijk Overvecht – en vooral buurtorganisaties – was het belangrijk dat Plan Einstein kansen bracht voor cursussen en huisvesting voor jongeren. Dit zou mogelijk ook de spanningen tussen verschillende groepen in de wijk verminderen. Na de aankondiging dat er een asielzoekerscentrum in Overvecht zou komen, waren er in de wijk zeer verhitte bijeenkomsten geweest waarop inwoners lieten weten bijzonder negatief tegenover dit plan te staan. Zij vonden dat er in Overvecht al meer dan genoeg problemen waren: hoge werkloosheid, lage opleidingen, maatschappelijke opvanglocaties, een prostitutiezone, mensen vanuit heel veel verschillende culturele achtergronden, verschillende talen en/of verschillende leefritmes die weinig onderling contact hebben, maar die wel samen moeten leven in gehorige flats. Deze buurtorganisaties, zoals het wijkbureau, waren initieel negatief over de plannen om een AZC te vestigen in Overvecht. Overvecht had inmiddels tien jaar te maken met de zogenoemde ‘krachtwijk’-aanpak, waardoor er extra investeringen in de wijk waren gedaan. Juist nu verwacht werd dat het een beetje beter zou gaan met de wijk werd de vestiging van een asielzoekerscentrum aangekondigd. Dat zou het allemaal alleen maar weer moeilijker maken, was de verwachting van de buurtorganisaties.

De negatieve reacties verminderden toen in de plannen van de gemeente werd opgenomen dat de cursussen die in Plan Einstein gegeven zouden worden ook toegankelijk zouden zijn voor alle wijkbewoners en dat er ook huisvesting zou komen voor jongeren uit de wijk. In een klankbordgroep die meteen na de aankondiging van de vestiging van het asielzoekerscentrum werd opgericht, konden mensen uit de wijk regelmatig hun mening laten horen en werden zij op hun beurt weer op de hoogte gebracht van ontwikkelingen rond het AZC. Er werd ook een zogenoemde ‘veiligheidsgroep’ in het leven geroepen, waarin gemeente, politie en COA wekelijks luisterden naar mogelijke veiligheids- en overlastklachten vanuit de wijk.

Ngo's zoals VluchtelingenWerk waren al jaren bezig met het lobbyen voor een meer zinvolle invulling van de wachttijd tijdens de asielprocedure, vooral als voorbereiding op betere integratie daarna. Zij zagen in Plan Einstein een mogelijkheid om hieraan bij te dragen. Zij stapten dan ook meteen vanaf het begin enthousiast in het voorbereidingsteam. Ook Welkom in Utrecht – een ngo die tijdens de ‘vluchtelingen crisis’ van 2015-2016 is opgericht – zag in Plan Einstein de mogelijkheid om het leven van asielzoekers minder zwaar te maken en om meer sociale interactie tot stand te brengen.

Het lokale (sociale) bedrijfsleven zag mogelijkheden om nieuwe ondernemingen te gaan begeleiden en om via peer-to-peer coaching door Utrechtse ondernemers verbindingen tot stand te brengen tussen (sociale) ondernemers en vluchtelingen en op die manier tegelijkertijd hun ‘beweging’ te versterken. Ook was het een kans om het lokale bedrijfsnetwerk te diversifiëren.

De betrokken kennisinstituten zagen in Plan Einstein een mogelijkheid om hun kennis te valoriseren, recentelijk een steeds belangrijker doelstelling van universiteiten. De Volksuniversiteit zag een mogelijkheid om haar kennis en vaardigheden te verspreiden onder een nieuwe doelgroep: asielzoekers met uiteenlopende niveaus van Engels. De Universiteit Oxford en later ook die van Roehampton raakten geïnteresseerd in de mogelijkheid om dit project gedurende enkele jaren te monitoren en evalueren. Omdat onderzoek vanuit het Verenigd Koninkrijk in de dagelijkse (Nederlandstalige) praktijk lastig vorm te geven is, werden twee lokale onderzoekers van de Universiteit Utrecht aangetrokken.

Deze zeer uiteenlopende partijen met verschillende belangen en waarden raakten aangesproken, doordat de lokale ambtenaren voor hen verschillende aspecten van Plan Einstein benadrukten. Binnen enkele maanden bouwden zij een netwerk dat een uitgewerkt plan schreef en dit voor subsidiëring indiende bij een nieuw EU-fonds: Urban Innovative Action. Dit fonds was in het leven geroepen om de Europese stedelijke agenda uit te kunnen werken. Onder het Nederlandse voorzitterschap had deze agenda een sterke impuls gekregen. Daaraan voorafgaand werden de budgetten die bestemd waren voor regionale of lokale initiatieven door het European Regional Development Fund verdeeld over de verschillende EU-landen. Indertijd moesten subsidieaanvragen ingediend worden bij nationale departementen. Lokale ambtenaren hadden al jaren gelobbyd om deze wijze van verdeling te veranderen. Zij wilden dat regionale en lokale partijen zelf rechtstreeks dit soort EU-subsidie zouden kunnen aanvragen in plaats van dat dit via de nationale departementen moest verlopen. Met het instellen van het UIA was dit mogelijk geworden. Deze timing gaf de Utrechtse alliantie de kans om rechtstreeks EU-budget aan te vragen zonder dat het ministerie van Justitie en Veiligheid als poortwachter zou fungeren. Volgens een aantal betrokkenen heeft dit het mogelijk gemaakt dat een experimenteel project als Plan Einstein een grote EU-subsidie ontving. Het verkrijgen van deze subsidie was ook doorslaggevend om financiële bezwaren vanuit de gemeenteraad te ondervangen.

Discussie

De 'vluchtelingencrisis' van 2015-2016 opende op de hierboven geschetste wijze een *window of opportunity* voor de totstandkoming van het lokale initiatief Plan Einstein. Al voor de crisis bestonden er verschillende problemen rond de asielopvang die voornamelijk op lokaal niveau gevoeld werden. Daarnaast ontstond er een beleidsvacuüm op nationaal (en Europees) niveau. Door de 'vluchtelingencrisis' kreeg het thema van asielopvang opeens ook de aandacht van nieuwe partijen, zoals sociaal ondernemers en kennisinstituten die hun kennis, vaardigheden en netwerk voor dit thema wilden gaan inzetten. Omdat asielzoekers het gesprek van de dag werden en omdat de rijksoverheid en ook de lokale overheid geconfronteerd werden met enorme (tijds)druk om asielzoekers op te vangen, kwam dit thema hoog op de agenda, eerst in de vorm van noodopvang, maar al snel ook in de vorm van meer structurele opvang. Dat gebeurde ook in Utrecht, waar het ruime aandacht kreeg van de groen-liberale meerderheid in de gemeenteraad.

Karin Geuijen, Rianne Dekker & Caroline Oliver

Omdat asielzoekers opeens veel belangrijker werden voor de ‘urban agenda’, werd het mogelijk om subsidie aan te vragen bij een recent ingesteld EU-fonds. Op deze manier bood de crisis dus kansen en die werden gegrepen door lokale ambtenaren en het netwerk dat zij hadden opgebouwd.

Dat de crisis juist deze kansen bood was niet toevallig. Dat de alliantie rond Plan Einstein deze steun en legitimiteit kon verwerven, kwam namelijk ook door twee ontwikkelingen in de context van bredere trends in het openbaar bestuur: de toename van multilevel en multisector samenwerking en een trend van *experimentalist governance*. Dat waren de golven waarop de initiatiefnemers konden meevaren en die zij konden gebruiken om hun argumentaties en perspectieven geloofwaardig in te bedden.

Over de brede ontwikkeling van multilevel (verticale) samenwerking en multisector (horizontale, publiek-private) netwerken constateert de politicoloog Benjamin Barber in zijn boek *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities* (2013) dat dit soort samenwerkingsverbanden steeds belangrijker worden, omdat nationale staten de grote transnationale problemen waarmee zij in deze tijd geconfronteerd worden niet (alleen) kunnen oplossen. Zij zijn te zeer ideologisch gedreven en gericht op het beschermen van de nationale belangen. Dit is geen probleem wanneer zij nationale beleidskwesties zoals huisvesting of onderwijs moeten aanpakken, maar hiermee kunnen grensoverschrijdende uitdagingen als de klimaat- of vluchtelingen crisis niet worden opgelost (vgl. Bulkeley & Betsill, 2005). Barber stelt dat steden daar wel toe in staat zijn, omdat die pragmatischer zijn en geneigd tot samenwerken met andere steden en met veel verschillende partners, waaronder private partijen en ook internationale en supranationale organisaties (zoals de EU). Om dit mogelijk te maken worden ook coproductie en cocreatie met burgers steeds meer algemeen geaccepteerde manieren om zinvolle plannen en praktijken te ontwikkelen.

Verschuivende beleidsdomeinen zijn de afgelopen jaren gedecentraliseerd naar steden, waarbij steden ruimte nemen en krijgen voor eigen invullingen daarvan. In het integratiebeleid kiezen steden soms een invulling die in meerdere of mindere mate afwijkt van het nationale beleid, en daarmee soms in conflict is (Dekker, Emilsson, Krieger & Scholten, 2015). Dit wordt ‘decoupling’ van nationaal en lokaal beleid genoemd, of ook wel de *local turn* (o.a. Bak Jørgensen, 2012 en Scholten, 2013). Plan Einstein is te plaatsen in deze bredere ontwikkeling, omdat het een ‘urban’ project is dat inhoudelijk afwijkt van het nationale beleid over asielopvang. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft het stedelijke experiment dat Plan Einstein in feite is niet tegengehouden. In het meest recente regeerakkoord (2017: 55) wordt expliciet ruimte geschapen voor ‘gemeentelijke experimenteeruimte’ rond integratie van vluchtelingen. Stedelijke experimenten leveren positieve kansen om dingen uit te laten testen, maar herbergen bij mislukking niet het gevaar dat het beleid meteen groots moet worden aangepast. Uitvoeringsorganisatie COA neemt deze ruimte door ook samenwerking met dit experiment mogelijk te maken: de lokale AZC-organisatie is nauw betrokken bij Plan Einstein. De partners van Plan Einstein konden dus op de trend van deze multilevel en multisector samenwerking meeliften. Zij konden Plan Einstein pre-

senteren als een voorbeeld van dit soort breed gedragen samenwerkingsprocessen.

De totstandkoming van Plan Einstein kan ook begrepen worden vanuit de trend van *experimental governance* (Sabel & Zeitlin, 2011). Bij *experimentalist governance* wordt erkend dat top-down blauwdruk-denken in beleid niet meer hoort bij een tijd waarin problemen uiterst complex zijn geworden en contexten zeer veranderlijk. Bij weerbarstige beleidscontroverses, zoals de klimaatcrisis en het asielvraagstuk, is eerder adaptiviteit, flexibiliteit en innovatiedenken nodig (Scholten, 2013; Sengers et al., 2016). Dit wordt steeds vaker georganiseerd via multilevel en multisector samenwerking, zogenoemd *collaborative innovation* (Sørensen & Torfing, 2011). In de hele publieke sector is deze innovatiegerichtheid doorgedrongen.⁷ Ook Plan Einstein is op deze experimentele leest geschoeid. Er is gestart met een plan, maar daarin is ingebouwd dat in de loop van de uitvoering ontwikkelingen voortdurend worden gemonitord en keuzes worden bijgesteld of heroverwogen als daar aanleiding toe is: experimenteren als al doende leren.

Conclusie

Plan Einstein is bedoeld als een manier om de problemen aan te pakken die waren ontstaan in de bestaande asielopvang in Nederland. Het plan probeert een balans te vinden tussen enerzijds het beschermen van vluchtelingen en anderzijds het beschermen van economische, sociaal-culturele en veiligheidsbelangen. Het managen van de bestaande praktijk en het debat daarover vonden traditioneel op nationaal niveau plaats, terwijl de problemen op lokaal niveau gevoeld werden. Op het nationale niveau kon men niet langer uit deze ontstane impasse komen. In Plan Einstein werd daarom gekozen voor een stedelijk experiment, uiteindelijk ook ten behoeve van nationale beleidsbeïnvloeding. In dit experiment werkten partners vanuit publieke, private en sociale sectoren samen (multisector) en dat deden ze op meerdere bestuursniveaus tegelijkertijd (multilevel).

Hierboven hebben we geduid waarom het juist op dit moment en op deze plek gelukt is om een dergelijk experiment tot stand te brengen. Een aantal aspecten bleek cruciaal in het proces. Ten eerste was dat het koppelen van al reeds behoorlijk uitgewerkte alternatieven aan plotseling opgekomen problemen: de lokale ambtenaren hadden al jaren samen met anderen gewerkt aan hun ideeën over andere vormen van asielopvang. Door de 'vluchtelingencrisis' was chaos ontstaan en moest op zeer korte termijn lokaal noodopvang geregeld worden. Partijen stonden open voor alle goede suggesties en dus ook voor dit voorstel. Een tweede cruciale aspect was het aangaan van publiek-private partnerschappen die een uitbreiding waren van, en doorbouwden op, al jaren bestaande allianties tussen de gemeentelijke partners en ngo's. Hiermee ontstond een partnerschap waarin een deel van de partners elkaar al kende en vertrouwde en op eerdere werkwijzen kon voortborduren. Tegelijkertijd werden nieuwe partners erbij gehaald die vernieu-

7 Soms zelfs zozeer dat geconstateerd wordt dat dit is doorgeslagen: innovatie lijkt dan een doel in zichzelf te zijn in plaats van een middel tot verbetering (vgl. Osborne & Brown, 2011).

Karin Geuijen, Rianne Dekker & Caroline Oliver

wing konden inbrengen: nieuwe ideeën, perspectieven, kennis en vaardigheden. In de doelstellingen van het project werd het voor verschillende partners mogelijk gemaakt om verschillende onderdelen van het experiment te benadrukken en prioriteren. Ten derde vormde de beschikbaarheid van Europese subsidie voor het project een belangrijke driver en hielp dit financiële bezwaren te weerleggen. Meer theoretisch kunnen we de totstandkoming van lokale experimenten in de weerbarstige beleidscontroverse rond asielopvang duiden aan de hand van de begrippen *experimental governance* en *multilevel governance*. Stedelijke experimenten zijn onderdeel van deze grotere ontwikkelingen in het beleid: het wordt breed geaccepteerd dat innovatie plaatsvindt via experimenten en dat steden en lokale allianties een grotere rol krijgen nu blijkt dat nationale staten niet (alleen) in staat zijn om antwoorden op dit soort vraagstukken te vinden.

Literatuur

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2013), *Verloren tijd: Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*. Den Haag: ACVZ.
- Bak Jørgensen, M. (2012), The Diverging Logics of Integration Policy Making at National and City Level. *International Migration Review*, 46(1), 244-78.
- Bakker, L., J. Dagevos & G. Engbersen (2017), Explaining the refugee gap: a longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(11), 1775-1791.
- Barber, B. (2013), *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven: Yale University Press.
- Bulkeley, H. & M. Betsill (2005), Rethinking sustainable cities: Multilevel governance and the 'urban' politics of climate change. *Environmental politics*, 14(1), 42-63.
- Castells, M. (2008), The new public sphere: Global civil society, communication networks, and global governance. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 78-93.
- CBS (2016), www.cbs.nl/-/media/_pdf/2017/25/van%20opvang%20naar%20integratie_incl%20erratum.pdf.
- Dekker, R., H. Emilsson, B. Krieger & P. Scholten (2015), A local dimension of integration policies? A comparative study of Berlin, Malmö, and Rotterdam. *International Migration Review*, 49(3), 633-658.
- Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker & A. Leerkes (2015), *Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. WRR Policy Brief 4. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum, Ministerie van Veiligheid & Justitie (WODC).
- Geuijen, K. (2004), *De asielcontroverse: argumenteren over mensenrechten en nationale belangen*. Amsterdam, Dutch University Press.
- Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Leerkes, A., E. Boersema, R. van Os, A. Galloway & M. van Londen (2014), Afgewezen en uit Nederland vertrokken? www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2014/05/10/afgewezen-en-uit-nederland-vertrokken/lp-v-j-0000005537.pdf.

- Lubbers, M., M. Coenders & P. Scheepers (2006), Objections to asylum seeker centres: individual and contextual determinants of resistance to small and large centres in the Netherlands. *European Sociological Review*, 22(3), 243-257.
- NOS (2016), De AZC inloopavonden, waar ging het mis?. <https://nos.nl/artikel/2081450-de-azc-inloopavonden-waar-ging-het-mis.html>.
- Osborne, S.P. & L. Brown (2011), Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king?. *Public Administration*, 89(4), 1335-1350.
- Regeerakkoord (2017), Regeerakkoord Vertrouwen in de Toekomst. www.kabinetsformatie2017.nl/binaries/kabinetsformatie/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst/Regeerakkoord+2017-2021.pdf.
- Sabel C. & J. Zeitlin (2011), Experimentalist Governance. In: D. Levi-Faur (ed.), *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Scholten, P.W.A. (2013), Agenda Dynamics and the Multi-level Governance of Intractable Policy Controversies: the Case of Migrant Integration Policies in the Netherlands. *Policy Sciences*, 46(3), 217-236.
- Sengers, F., A. Wiczorek & R. Raven (2016), 'Experimenting for sustainability transitions: A systematic literature review'. *Technological Forecasting & Social Change*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.031>.
- Sørensen, E. & J. Torfing (2011), Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868.