



Asielzoekerscentrum (Bron: Jacco van Golde)

De bestuurlijke problemen rond de opvang van asielzoekers

Halverwege de jaren tachtig begonnen de aantallen asielzoekers die jaarlijks naar Nederland kwamen te stijgen. De opvang van asielzoekers werd opeens een politiek 'item'. Hoewel het opvangbeleid voor deze groeiende groep mensen nog betrekkelijk jong is, geeft de ontwikkeling ervan een goed beeld van de afhankelijkheidsrelaties tussen verschillende bestuurslagen en de pogingen van met name de rijksoverheid om die afhankelijkheid te verminderen of om te vormen.

MARTIJN ARNOLDUS

Politiek-geografen hebben een voorliefde getoond voor typologieën van bestuurssystemen. Zeer kenmerkende classificaties proberen zulke systemen in te delen naar relatieve autonomie of onderlinge afhankelijkheid van verschillende ruimtelijke bestuurslagen. In sterk hiërarchische systemen zal vaak een vrij eenzijdige afhankelijkheid bestaan; lagere bestuurslagen zijn sterker afhankelijk van de hogere dan andersom. Toch is zo'n weergave van een bestuurssysteem te zwart-wit. Er zijn zelfs situaties denkbaar waarbij een bestuurslaag die in naam hoger staat in de hiërarchie juist sterker afhankelijk lijkt te zijn van een lagere bestuurslaag.

De Duitse jurist Scharpf kwam eind jaren zeventig vanuit een organisatiekundig perspectief met een aantal uitgewerkte schema's voor de bestudering van besluitvormingsprocessen, die tot op heden regelmatig in onderzoek gebruikt worden. Hij benadrukte het belang van afhankelijkheidsrelaties tussen bij besluitvorming betrokken actoren. Afhankelijkheid moest worden opgevat als de mate waarin een bepaalde actor beschikt over middelen die een andere actor nodig heeft voor de verwezenlijking van zijn eigen doelstellingen. Hoe sterk die afhankelijkheid is, hing volgens Scharpf af van de substitueerbaarheid van het middel en het belang van het betreffende middel voor het bereiken van de doelstellingen. In essentie zag Scharpf dus een wereld voor zich waarin organisaties als rationele actoren bepaalde doelstellingen nastreven en in een web van afhankelijkheidsrelaties met elkaar verbonden zijn. Dit basisidee van afhankelijkheidsrelaties tussen organisaties, of in dit geval bestuurslagen, is nog zeer bruikbaar. Dat kan geïllustreerd worden aan de hand van het Nederlandse opvangbeleid voor asielzoekers. De ontwikkeling daarvan is gepaard gegaan met verschuivingen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden die alles te maken hebben met afhankelijkheidsrelaties tussen verschillende bestuurslagen.

Ontwikkeling

Het asielvraagstuk is nog een betrekkelijk jong beleidsterrein. Voor 1984 waren de aantallen asielzoekers die naar Nederland kwamen vrijwel te verwaarlozen. Daarin kwam verandering toen halverwege de jaren tachtig de instroom een sterke stijgende lijn begon te vertonen. Dat leverde voor gemeenten en private organisaties vrij snel grote problemen op bij de huisvesting van de asielzoekers. De groeiende instroom en de daaruit voortvloeiende problemen zouden een proces in gang zetten dat leidde tot een steeds verdere institutionalisering en centralisering van de opvang van asielzoekers.

De eerste cruciale beleidsverandering kwam in 1987 toen de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) werd ingevoerd. Gemeenten kregen officieel als taak te voorzien in de opvang van asielzoekers in reguliere woningen. Zij ontvingen daarvoor een vergoeding van de rijksoverheid. Voor asielzoekers betekende deze regeling dat de kans op te huisvesting zou worden vergroot. Tegelijk verviel het recht van asielzoekers op een bijstandsuitkering zolang zij geen verblijfsvergunning hadden gekregen. Weliswaar lag de grootste verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers bij de gemeenten, maar beschikbaar stellen van woningen geschiedde op vrijwillige basis. De nationale overheid bleef derhalve afhankelijk van de gemeenten.

De ROA bleek niet voldoende om een vlotte huisvesting van asielzoekers te garanderen. Begin jaren negentig liep het huisvestingsproces opnieuw verging op. In 1992 werd een nieuw opvangmodel geïntroduceerd. Dit Nieuwe Toelatings- en Opvangmodel (NTOM) betekende een belangrijke verandering in de verdeling van bevoegdheden over de bestuurslagen. Inzet van het nieuwe model was in de eerste plaats om de asielprocedure te stroo lijnen en daardoor te versnellen. De rijksoverheid nam de taak op zich om in eerste instantie alle nieuw aangekomen asielzoekers op te vangen in centrale opvangcentra. Het zou daardoor eenvoudiger worden om binnen een korte termijn na indiening van een asielverzoek een beslissing in eerste aanleg te nemen. De groep asielzoekers kon dan in een vrij vroeg stadium w

den gesplitst in een kansrijke en een minder kansrijke groep. Voor kansrijke asielzoekers zou de mogelijkheid bestaan om door te stromen naar de decentrale opvang. De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het huisvesten van asielzoekers bleef dus bestaan, terwijl ook de rijksoverheid een grotere verantwoordelijkheid had aanvaard voor de opvang van asielzoekers. Maar daarmee zou geen einde komen aan de verschuiving van het zwaartepunt in verantwoordelijkheden met betrekking tot de opvang van asielzoekers.

Waterscheiding

Eind 1993, begin 1994 werd de basis gelegd voor wat later bekend zou komen te staan als de 'waterscheiding'. Deze hield in dat de rijksoverheid alle verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers zou krijgen. De decentrale opvang zou komen te vervallen, asielzoekers werden alleen nog ondergebracht in centrale opvangcentra. Het recht op reguliere huisvesting gold na de waterscheiding alleen voor asielzoekers die een verblijfsvergunning hadden gekregen, de zogeheten statushouders. De huisvesting van statushouders bleef de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Door van de opvang van asielzoekers een taak voor de rijksoverheid te maken, probeerde de regering haar afhankelijkheid van de gemeenten te verminderen. Het geschuif met verantwoordelijkheden over de verschillende bestuurslagen

heeft er uiteindelijk in geresulteerd dat de nationale overheid haar afhankelijkheid van de gemeenten heeft vermindert. Maar de afhankelijkheid is niet verdwenen. Twee belangrijke constatering kunnen worden gedaan.

In de eerste plaats bleef er voor het nationale bestuursniveau toch een afhankelijkheid van de gemeenten bestaan voor de huisvesting van statushouders. Er zouden minder mensen regulier gehuisvest moeten worden dan onder het oude systeem, waarbij alle asielzoekers in reguliere woningen ondergebracht werden. De snellere asielprocedures onder het NTOM zorgden echter voor een toenemende vraag naar reguliere huisvesting door snellere doorstroom en stijgende aantallen afgegeven vergunningen. De centrale opvang dreigde daardoor verstoep te raken, maar de nationale overheid bezat niet de middelen om gemeenten te dwingen woningen beschikbaar te stellen.

In 1993 werd door de ministeries van VROM en WVC, na overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, een brief rondgestuurd aan alle gemeenten waarin werd opgeroepen om een bepaald aantal woningen beschikbaar te stellen voor de huisvesting van statushouders. Er werd een distributief formule voor deze 'taakstellingen' opgesteld waarin rekening werd gehouden met het inwonertal van de gemeente en de situatie op de lokale woningmarkt. De 'lasten' voor huisvesting van statushouders zouden zo op een evenredige wijze over de gemeen-

ten verdeeld moeten worden. Overigens was het systeem van taakstellingen niet helemaal nieuw. Onder de ROA was al een vrijwillige taakstelling geïntroduceerd die inhield dat gemeenten werden opgeroepen om per duizend inwoners twee plaatsen te reserveren voor de huisvesting van asielzoekers.

Hoewel aan deze oproep tot vrijwillige medewerking door veel gemeenten gehoor werd gegeven, werd de roep om een wettelijke basis voor de taakstellingen in het parlement steeds luider.

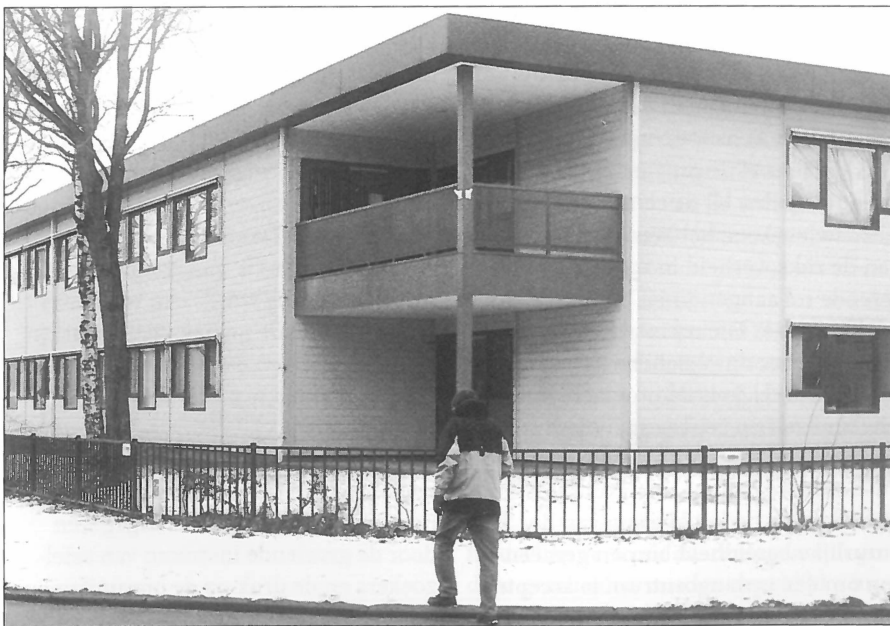
Halverwege 1995 werden, in het licht van de op handen zijnde waterscheiding, de taakstellingen, die nu nog enkel gebaseerd waren op het inwonertal en een prognose van het aantal te huisvesten statushouders, verplicht voor alle gemeenten. De nationale overheid wist hierdoor haar afhankelijkheid van de gemeenten te beperken. Bovendien werd de provincie toezichhouder op de uitvoering van de taakstellingen. Door de institutionalisering van verplichte taakstellingen lijkt de afhankelijkheid van de nationale overheid van de gemeenten sterk te zijn beperkt.

Er was nog een tweede afhankelijkheid waarvan de nationale overheid de gevolgen zou merken na invoering van het NTOM. Die afhankelijkheid heeft direct te maken met de huisvesting van asielzoekers in de centrale opvang. Het verkleinen van haar afhankelijkheid van de gemeenten mag dan de drijfveer voor de nationale overheid geweest zijn om de verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers op zich te nemen, maar daardoor werd wel een nieuwe afhankelijkheidsrelatie gecreëerd. Die is te vinden op het gebied van de ruimtelijke ordening: de nationale overheid kan niet zomaar overal centrale opvangcentra openen.

Werving

De soms moeilijke onderhandelingen over het beschikbaar stellen van woningen door gemeenten behoren sinds de waterscheiding feitelijk tot het verleden. Het beschikbaar stellen van woonruimte voor statushouders is wettelijk verplicht geworden voor de gemeenten en de opvang van asielzoekers is een taak voor de rijksoverheid geworden. Hoewel de rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor de centrale opvang heeft genomen, worden asielzoekers in centrale opvangcentra vaak nog steeds op gemeentegrond, of in elk geval in een

Ver van huis (Bron: Jacco van Golde)



bepaalde gemeente, ondergebracht. De splitsing van bevoegdheden heeft, met andere woorden, er niet toe geleid dat gemeenten niets meer met asielzoekers te maken hebben. Integendeel, gemeenten hebben volop te maken met de aanwezigheid van een asielzoekerscentrum op hun grondgebied.

Er wordt namelijk een claim gelegd op gemeentelijke voorzieningen, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Die blijvende afhankelijkheid van de gemeenten laat zich ook voelen in de nationale politiek. Het huidige opvangbeleid eist dat met de gemeente waarin een opvangcentrum wordt gevestigd een bestuursovereenkomst wordt gesloten, waarin allerlei regelingen met betrekking tot deze blijvende afhankelijkheid worden getroffen. Gedacht kan worden aan vergoeding van de kosten die de gemeente maakt doordat asielzoekers uit het betreffende centrum gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen. Medewerking van de gemeente is voor de nationale overheid van cruciaal belang. Maar afgezien van de afhankelijkheid van lokale voorzieningen is het Rijk ook afhankelijk van de gemeente waar het de lokatie voor het centrum betreft.

Het verwerven van lokaties voor opvangcentra is een taak van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) dat begin jaren negentig als zelfstandig bestuursorgaan in het leven werd geroepen. Het COA functioneert onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Justitie en is belast met de uitvoering van het centrale opvangbeleid. Als uitvoerder van het beleid is het COA niet alleen verplicht om een bestuursovereenkomst aan te gaan met de gemeente waar een opvangcentrum gevestigd wordt, maar zal zij in veel gevallen ook moeten onderhandelen over de precieze lokatie van dat opvangcentrum.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening verplicht gemeenten in Nederland om een bestemmingsplan op te stellen. Het Rijk, in dit geval vertegenwoordigd door het COA, kan gemeentelijke bestemmingsplannen niet negeren. Aangezien gemeenten niet standaard in hun bestemmingsplannen een plek inruimen voor een asielzoekerscentrum, betekent dit dat er vrijwel altijd een wijziging in het bestemmingsplan noodzakelijk is eer een opvangcentrum kan worden geopend. Dergelijke wijzigings-

procedures zijn kostbaar en duren relatief lang. Het COA heeft vanwege de grote druk die op de centrale opvang zelden tijd om een volledige wijzigingsprocedure te doorlopen. De meest voor de hand liggende optie om toch binnen een beperkte termijn een opvangcentrum te kunnen openen, is de zogeheten artikel-zeventienprocedure die het mogelijk maakt om in voorkomende gevallen af te wijken van het bestemmingsplan. Zo'n ontheffing mag echter niet langer dan vijf jaar duren. De meeste opvangcentra kunnen dus maximaal vijf jaar op dezelfde lokatie gevestigd blijven.

Provincie

Uit het bovenstaande mag niet de conclusie getrokken worden dat de gemeente in geen enkel opzicht afhankelijk zou zijn van de rijksoverheid, of dat het COA en de gemeenten de enige actoren zouden zijn die betrokken zijn bij de opvang van asielzoekers. De tijdsdruk die het COA voortdurend ervaart door de hoge instroom van asielzoekers en de tijdelijkheid van de meeste opvangcentra zijn uiteraard van invloed op de onderhandelingsbasis van het COA. Bij een grote behoefte aan opvangplaatsen is die beduidend smaller dan wanneer de behoefte relatief gering is. Daarnaast laat de ontwikkeling van het opvangbeleid zien dat de nationale overheid de neiging vertoont om oplossingen voor de opvangproblemen ook te zoeken in het verschuiven van verantwoordelijkheden of het wettelijk dwingen van gemeenten om medewerking te verlenen.

Die discussie komt ook naar voren in de onderhandelingen over lokaties voor opvangcentra. Interessant is in dit verband dat de provincies inmiddels ook in zekere mate betrokken zijn bij deze discussie. Hoewel de provincies formeel geen rol spelen bij de centrale opvang van asielzoekers, hebben zij op verzoek van de rijksoverheid in 1999 een faciliterende rol aangenomen bij de opvangproblematiek. Die rol is overigens door de provincies op verschillende manieren ingevuld. Zo is de provincie Noord-Holland zelf op zoek gegaan naar lokaties voor opvangcentra, terwijl de provincie Noord-Brabant zich vooral gericht heeft op het kweken van bestuurlijke bereidheid binnen gemeenten om een opvangcentrum te accepteren. De discussie of een dergelijke rol

voor de provincie verder zou moeten worden geïnstitutionaliseerd en in welke vorm dat zou moeten gebeuren loopt nog.

Samenvattend kan worden gesteld dat de afhankelijkheid van het Rijk van de gemeente met betrekking tot de centrale opvang van asielzoekers in de loop der jaren een ander karakter heeft gekregen, maar dat die niet is verdwenen. Sinds de invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van het gemeentelijke niveau blijft na het verschuiven van verantwoordelijkheden een vereiste voor een acceptabele opvang van asielzoekers. Dat heeft enerzijds te maken met de blijvende afhankelijkheid van gemeentelijke voorzieningen en anderzijds van afhankelijkheden die direct voortkomen uit het feit dat het Rijk zich mengt in de ruimtelijke ordening. Hoewel die afhankelijkheid niet direct te wijten is aan de Wet op de Ruimtelijke Ordening, heeft met de invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening de vorm van de afhankelijkheid wel een horde die door genomen moet worden.

Het model van Scharpf bleek geschikt om deze ontwikkelingen zichtbaar te maken en in zekere mate te verklaren. Voor wat het opvangbeleid betreft, de nationale overheid en de gemeenten zijn de belangrijkste actoren in de ontwikkeling van het beleid, wat ook gekenmerkt wordt door veranderende afhankelijkheidsrelaties tussen de bestuurslagen. De ontwikkeling van het opvangbeleid laat ruwweg twee stadia zien die van rijkswege zijn te onderscheiden. Het eerste past om de afhankelijkheidsrelaties tussen de gemeenten te wijzigen.

Het tweede past om de waterscheiding tussen de nationale overheid en de gemeenten, namelijk de opvang van asielzoekers, overnam. Het Rijk kwam daarmee met nieuwe afhankelijkheden tegen, waardoor het COA als uitvoerder van het beleid nu een afdeling heeft die zich voornamelijk bezighoudt met het onderhandelen over lokaties voor opvangcentra. De verplichting van gemeenten om taakstellingen voor huisvesting van tushouders, nog steeds een verantwoordelijkheid van de gemeente, is juist gebaseerd op een dwingend middel om de afhankelijkheid te verminderen.

De neiging van het Rijk om haar afhankelijkheid van de gemeenten te verminderen lijkt vooral te worden ingegeven door de groeiende instroom van asielzoekers en de druk op de opvangfaciliteiten. Ook toekomstige beleidso-

kelingen zullen daar waarschijnlijk grotendeels door worden bepaald. Onder de nieuwe Vreemdelingenwet blijft de tweedeling tussen centrale opvang van asielzoekers en decentrale huisvesting van statushouders bestaan. Ook de taakstellingen blijven gehandhaafd. Het COA zal voorlopig moeten blijven onderhandelen over lokaties voor nieuwe opvangcentra.

Martijn Arnoldus is student Sociale Geografie en participeert namens het Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment (AME) als 'research assistant' in het onderzoeksproject 'Identifying models of good practice in refugee dispersal and concentration'. De auteur bedankt Josselien Leenhouts en Steven Kromhout, zonder wie dit artikel niet mogelijk was geweest.

Literatuurselectie

Scharpf, F. (1978) *Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives*.

In: Han, K. en F. Scharpf (red.), *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*. London: Sage.



Een IJzeren Gordijn rond het Groene Hart? (Bron: Jacco van Golde)

Het Groene Hart groener door verstedelijking

Het debat over het Groene Hart zit al jarenlang vast in goedbedoelde, maar tevergeefse pogingen om het kwetsbare gebied te beschermen tegen de immer oprukkende verstedelijking. Ook de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening laat deze impasse voortduren en zet hoog in op het voorkomen van verdere 'aantasting' van het Groene Hart. In dit artikel wordt vanuit een nieuw perspectief een voorstel gedaan om het Groene Hart samen met de Randstad te versterken. Daarvoor moet allereerst erkend worden dat de huidige discussie ons nergens brengt.

MICHEL VAN EETEN & EMERY ROE

De bescherming en ontwikkeling van het Groene Hart wordt voortdurend gepresenteerd als een 'zero sum'-game tussen verstedelijking, landbouw, natuur en recreatie; een spel waarbij de ontwikkeling van de één uiteindelijk ten koste gaat van de ander. Dit wordt versterkt doordat ontwikkeling vooral in termen van grondeigendom wordt uitgelegd, oftewel het aantal vierkante kilometers dat aan elke functie is toegewezen. De 'zero sum'-logica schrijft voor dat toename van verstedelijking om de woningbehoefte op te vangen slechts mogelijk is door inbreuk te maken op het Groene Hart, of dit nu natuur of landbouw is. Ontwikkeling van natuur- en recreatiegebieden vindt veelal plaats door landbouwgrond aan te kopen, soms in directe concurrentie met stedelijke gebieden. De landbouw, op zijn beurt, ziet deze claims op landbouwgrond als een bedreiging voor de levensvatbaarheid van de sector in de regio. De noodzaak om een nieuw perspectief op deze 'zero sum'-relaties te ontwikkelen is evident.

Groen Hart?

Om een nieuw perspectief te ontwikkelen is het allereerst noodzakelijk dat duidelijk is wat het werkelijk inhoudt om het Groene Hart te beschermen en te versterken. Empirisch onderzoek laat zien dat op dit moment zowel de aanduiding 'groen' als 'hart' problematisch is en wel om meerdere redenen.

Allereerst vormt het Groene Hart, in tegenstelling tot wat de naam en beeldvorming doen vermoeden, geen eenheid. Vanuit landschappelijk oogpunt is er geen herkenbaar, samenhangend gebied dat aangeduid kan worden als Groene Hart. Het landschap vertoont daarentegen een grote diversiteit aan landschappen die bovendien gescheiden worden door dikke bundels infrastructuur en andere voorzieningen.