



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Het asielzoekerscentrum als buurthuis?

Over vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra in Amsterdam en Brussel

Studulski , R.; Verloo, N.

DOI

[10.5553/BenM/138900692019046001006](https://doi.org/10.5553/BenM/138900692019046001006)

Publication date

2019

Document Version

Final published version

Published in

B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Studulski , R., & Verloo, N. (2019). Het asielzoekerscentrum als buurthuis? Over vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra in Amsterdam en Brussel. *B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 46(1), 65-84.

<https://doi.org/10.5553/BenM/138900692019046001006>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Het asielzoekerscentrum als buurthuis? Over vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra in Amsterdam en Brussel

*Rosaly Studulski & Nanke Verloo**

In zowel Nederland als België worden bewoners geactiveerd om activiteiten te organiseren voor asielzoekers. Asielzoekerscentra zouden op die manier beter geïntegreerd raken in de context van een gemeente of woonwijk. Dit burgerschapsideaal staat niet op zichzelf. De beleidswens voor een lokale integratie van asielzoekerscentra vertoont parallellen met bredere maatschappelijke en academische discussies over lokale participatie en actief burgerschap. In dit artikel onderzoeken wij hoe het beleidsideaal van actief burgerschap in twee asielzoekerscentra vorm krijgt en op wat voor manieren beleid deze vrijwilligersactiviteiten zou kunnen ondersteunen. Een vergelijkende interpretatieve beleidsanalyse in twee asielzoekerscentra in Amsterdam en Brussel laat zien hoe vrijwilligerswerk vanuit beleidsdoelen wordt gestimuleerd, lokaal wordt geïmplementeerd en vervolgens ervaren in de dagelijkse praktijk van vrijwilligers en professionals. De casussen vertonen sterke verschillen, maar juist uit deze contrasten zijn belangrijke lessen te trekken. Wij laten zien dat door actief burgerschapsbeleid het asielzoekerscentrum steeds meer fungeert als 'buurthuis' en dat integratie dankzij vrijwilligerswerk kan worden ondersteund. Maar we plaatsen ook een kritische kanttekening wanneer activiteiten sterk gedreven worden door een ideaalbeeld van de 'goede asielzoeker'. Het risico bestaat dat de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het integreren en betrekken van asielzoekers wordt afgeschoven op onbetaalde vrijwilligers en dat activiteiten onbedoeld exclusief zijn voor een bepaalde groep. Wij concluderen dat professionele ondersteuning, begeleiding en financiering cruciaal zijn om het beleidsideaal van vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra te volbrengen.

Inleiding

Tijdens hun asielprocedure hebben asielzoekers recht op onderdak. Dit onderdak wordt in verschillende landen op verschillende manieren geregeld. In Nederland is onderdak georganiseerd op gemeentelijk niveau en in België via verschillende collectieve en individuele opvangstructuren (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2017a; Fedasil, 2018a). Deze plekken bieden in eerste instantie een veilig onderkomen, voedsel en onderwijs voor kinderen. Voor verdere ondersteuning en inte-

* Rosaly Studulski, MSc. is onlangs afgestudeerd in de Research Master Urban Studies aan de Universiteit van Amsterdam en sindsdien werkzaam bij het Projectmanagementbureau van de Gemeente Amsterdam. Dr. Nanke Verloo is werkzaam als Universitair Docent in Stedelijke Planologie aan de Universiteit van Amsterdam en redacteur bij *Beleid en Maatschappij*.

gratie van asielzoekers wordt in beide landen de hulp van lokale gemeenschappen ingeroepen.

Het inzetten van vrijwilligers om activiteiten te organiseren is hierbij een gedeeld beleidsideaal. Een regiomanager van het Nederlandse Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) verwoordt dit beleidsideaal in het jaarverslag van 2017 als volgt: 'We willen vlammetjes en experimenten activeren zodat locaties meer gaan bruisen. (...) We willen locaties waar van alles gebeurt voor en met bewoner. Locaties waar een grote interactie is met de omgeving en de gemeente. Vergelijk het maar met een bruisende stad' (COA, 2018a). In het bereiken van deze bruisende interactie met de omgeving liggen belangrijke rollen weggelegd voor lokale vrijwilligers. Ook in België wordt vanuit beleidskaders de link tussen lokale vrijwilligers en de integratie van asielzoekers in de lokale omgeving aangekaart. De Belgische equivalent van het COA, het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil), vermeldt in het managementplan 2012-2018: 'Het inschakelen van vrijwilligers in de centra bevordert het welzijn van de bewoners en de integratie van het centrum in de gemeente. Daarom nemen we initiatieven om een enthousiast vrijwilligersnetwerk uit te bouwen' (Luxen, 2016, 35).

Het beroep op vrijwilligers in het bereiken van burgerschapsidealen met de specifieke doelgroep van asielzoekers staat niet op zichzelf. De beleidswens tot lokale integratie van asielzoekerscentra vertoont parallellen met bredere maatschappelijke en academische discussies over lokale participatie en actief burgerschap. De potentiële betekenis van de term burgerschap is erg breed – van een juridische status tot de ervaring van de burger die iets bijdraagt aan de samenleving. Door een beroep te doen op affectieve ervaringen wordt vanuit beleid een constructie van 'goed' burgerschap gepresenteerd (De Wilde & Duyvendak, 2016). In Nederland is actief burgerschap inmiddels een bekend politiek concept. Het volgt op het idee van de participatiesamenleving, waarin burgers worden geacht verantwoordelijkheid te nemen voor het welzijn van hun omgeving (WRR, 2017, 28; Tonkens, 2012). Het beroep op de verantwoordelijkheid van burgers valt ook samen met bezuinigingen op professionele zorgstructuren (Verhoeven & Tonkens, 2013).

Aangezien actief burgerschap niet formeel wordt afgedwongen, in de zin dat burgers niet gedwongen kunnen worden om vrijwilligerswerk te ondernemen, worden meer geavanceerde beleidsstrategieën toegepast om burgers te activeren. Dit gebeurt door een beroep te doen op persoonlijke gevoelens van affectie voor de omgeving. Op lokaal niveau worden deze beleidsidealen in de praktijk gebracht door het subsidiëren van structuren waarbij lokale professionals of gemeentemedewerkers actief burgerschap promoten en actieve burgers begeleiden (Verhoeven en Tonkens, 2013; de Wilde, 2013). Ook België kent in toenemende mate voorbeelden van stedelijke beleidsprojecten die uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid van lokale gemeenschappen ten opzichte van thema's als leefbaarheid in de buurt (Loopmans, 2006).

Juist in asielzoekerscentra zijn vrijwilligers erg belangrijk. Vrijwilligers zijn de link tussen de samenleving en de toch betrekkelijk afgesloten wereld binnen het centrum. Ze spreken de taal die asielzoekers vaak aan het leren zijn en brengen gebruiken en activiteiten het centrum in die cruciaal zijn voor het leren kennen

Het asielzoekerscentrum als buurthuis? Over vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra in Amsterdam en Brussel

van het land waar asiel wordt aangevraagd. Daarnaast kunnen vrijwilligers activiteiten organiseren die het lange wachten op een verblijfsstatus doorbreken of educatief zijn. Kortom, het asielzoekerscentrum is een relevante plek om actief burgerschap te stimuleren. In dit artikel onderzoeken wij daarom kritisch hoe vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra wordt gestimuleerd, uitgevoerd en ervaren. Wij vergelijken twee institutionele contexten: Amsterdam en Brussel. We beantwoorden hierbij de (verkennde) vragen: Hoe krijgt vrijwilligerswerk in twee asielzoekerscentra vorm en hoe kan lokaal beleid deze vrijwilligersactiviteiten ondersteunen?

Wij willen dus niet alleen begrijpen wat vrijwilligers doen, maar ook hoe het beleid vormgeeft aan dat vrijwilligerswerk. We bouwen voort op onderzoek naar de oorzaken, implementaties en consequenties van beleid omtrent actief burgerschap en participatie, maar richten ons specifiek op burgerschap in de context van asielzoekerscentra. Om een kritische analyse van het beleid omtrent vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra te maken gebruiken wij de theorie van interpretatieve beleidsanalyse (Yanow, 2000). Dit fungeert als raamwerk om het succes van de ondersteuningsstructuren te analyseren, en te begrijpen hoe deze vrijwilligers in hun dagelijkse praktijk vormgeven aan hun burgerschap in relatie tot die grotere beleids- en organisatiestructuren.

Amsterdam en Brussel zijn relevante locaties voor dit onderzoek, omdat de lokale politieke context en structuren voor de functies en het begeleiden van vrijwilligers verschillen, terwijl het doel om vrijwilligers in te zetten om integratie te bevorderen voor zowel het COA als Fedasil belangrijk is. De casussen zijn vrijwilligersprojecten in en rondom twee asielzoekerscentra in Amsterdam en Brussel: het relatief oude 'Petit Château/Klein Kasteeltje' in Brussel-stad en het tijdelijke 'AZC Willinklaan' in Amsterdam Nieuw-West. Een vergelijkende analyse van deze casussen binnen hun bredere beleidscontexten geeft inzicht in de manier waarop beleid vorm krijgt in de praktijk. Wij hanteren het perspectief van lokale professionals en vrijwilligers om te analyseren waar activiteiten succesvol zijn en waar problemen zich voordoen. Een diepgaand begrip van de ervaringen van lokale actoren in relatie tot een bredere beleidsanalyse bieden relevante inzichten in de mogelijkheden en grenzen van lokaal burgerschap in asielzoekerscentra (Small, 2009).

We zullen eerst kort ingaan op onze benadering en methoden. Vervolgens analyseren we nationale en lokale beleidskaders voor de asielopvang en het vrijwilligerswerk in Nederland en België. Hierna gaan we in op de ervaringen en activiteiten van vrijwilligerswerk in beide centra. Op basis daarvan kunnen wij analyseren hoe vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra vorm krijgt, waar problemen ontstaan en op wat voor manier(en) beleid vrijwilligersactiviteiten beter kan ondersteunen.

Theoretische benadering en methodologie

Om de relatie tussen burgerschapsbeleid en de dagelijkse praktijk van vrijwilligers en professionals in asielzoekerscentra te analyseren gebruiken we het raamwerk van interpretatieve beleidsanalyse (Yanow, 2000). Deze analysemethode biedt de

mogelijkheid om de dynamiek tussen drie niveaus van beleid te interpreteren: geschreven beleid, de implementatie door professionals in de lokale praktijk en vervolgens de lokale ervaringen met dit beleid (Yanow, 2000, 9). Onze analyse gaat in op de dynamiek tussen deze niveaus. Daarom zal die dynamiek voor beide casussen apart worden belicht. De eerste twee niveaus – van geschreven en geïmplementeerd beleid – laten de bredere beleidskaders en lokale organisatiestructuren zien omtrent asielopvang, de integratie van asielzoekers en de rol van vrijwilligerswerk. In het derde niveau wordt dat beleid tastbaar door de praktijken en ervaringen van zowel professionals als vrijwilligers. Wij analyseren de impact van het beleid omtrent actief burgerschap in asielzoekerscentra door de lens van praktijken en ervaringen van vrijwilligers. Op die manier kunnen wij analyseren hoe beleid betekenis krijgt (Wagenaar, 2014; Yanow, 1996) en waar het beter kan. Vervolgens maakt deze vorm van analyseren ook de vergelijking tussen de casussen mogelijk door de verschillende niveaus van analyse apart te kunnen vergelijken op verschillen of dwarsverbanden (Swanborn, 2010, 15).

Wetgeving en beleidsdocumenten vormen de basis voor de analyse van geschreven beleid en beleidsdoelen. Van nationaal tot lokaal niveau worden de perspectieven en doelen van relevante instituties en organisaties in kaart gebracht. Deze worden vervolgens met elkaar vergeleken. Verschillen en dwarsverbanden in de specifieke ervaringen van vrijwilligers worden zo begrepen vanuit de specifieke institutionele en lokale context van de casus (Swanborn, 2010, 13). Vervolgens veronderstelt een interpretatieve benadering een analyse van motivaties, activiteiten en verwachtingen van actoren in de praktijk (Yanow, 2000, 9). Daarom gebruiken wij etnografische methoden die inzicht verschaffen in de dagelijkse praktijken van vrijwilligers en professionals die werken met asielzoekers (Van Hulst, 2008). Hun narratieven over activiteiten, motivaties en verwachtingen vormen de basis voor het laatste niveau van de beleidsanalyse.

Voor dit onderzoek is negen maanden etnografisch veldwerk uitgevoerd in Nederland en België, tussen oktober 2017 en juni 2018. Om de beleving en ervaringen van vrijwilligers en lokale professionals te kunnen begrijpen (Van Hulst, 2008) zijn in beide steden diepte-interviews en participerende observaties uitgevoerd. In totaal 21 diepte-interviews geven inzicht in de ervaringen, motivaties en bredere verwachtingen van lokale professionals en vrijwilligers.¹ Respondenten werd gevraagd om te vertellen over hun dagelijkse activiteiten in relatie tot de asielzoekers en tot de betrokken organisaties. Bovendien is de dagelijkse praktijk van het vrijwilligerswerk onderzocht met participerende observaties bij allerlei vrijwilligersactiviteiten: kinderopvang, conversatietafels en buurtbarbecues, maar ook filmavonden en museumbezoeken. Op deze manier konden meer informele gesprekken en observaties van interacties tussen asielzoekers, vrijwilligers en professionals een diepgaande context bieden voor begrip van de praktijken in beide casussen (Geertz, 1973). Deze methoden bieden inzicht in hoe vrijwilligers omgaan met zowel beleidsstructuren als hun eigen doelen in het construeren van actief burgerschap.

Het asielzoekerscentrum als buurthuis? Over vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra in Amsterdam en Brussel

Beleidskaders voor vrijwilligerswerk met asielzoekers

De eerste stap in de beleidsanalyse is het volgen van de institutionele structuren waarin beide casussen gesitueerd zijn: van nationale wetgeving, langs de verschillende institutionele niveaus, tot aan de organisatie van de asielopvang en bijbehorende vrijwilligersstructuren op het niveau van de wijken waarin de asielzoekerscentra gelegen zijn. Het volgen van deze beleidskaders laat zien hoe publieke en alternatieve subsidies lokaal worden geïnvesteerd, wat de achterliggende beleidsdoelen zijn en hoe lokale implementaties vervolgens vormgeven aan actief burgerschap (Yanow, 2000).

Nationale en lokale beleidskaders: Amsterdam, de Nederlandse context

In Nederland draagt het ministerie van Veiligheid en Justitie de formele verantwoordelijkheid voor alle fasen van de zogenaamde 'Vreemdelingenketen'. Dit onderzoek richt zich specifiek op de fase van tijdelijke huisvesting en begeleiding van asielzoekers tijdens hun aanmeldingsprocedure. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is aangesteld door het ministerie als een onafhankelijk uitvoerend orgaan dat jaarlijks subsidie ontvangt op basis van het geschatte aantal asielzoekers (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2017b, 5; COA, 2018b; Rijksoverheid, 2015). Verder ontvangt het COA subsidie vanuit het European Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) voor specifieke projecten gericht op integratie. Voor dergelijke projecten is het nationale budget namelijk onvoldoende (COA, 2018a).

In het jaarverslag van 2017 spreekt het COA van een veranderend politiek en sociaal speelveld waarin de organisatie moet zien te opereren als gevolg van de vluchtelingeninstroom en het daaraan verbonden maatschappelijke debat sinds 2015. Om zich aan te passen aan deze context noemt het COA enkele thema's waarop het verder wil ontwikkelen: 'kwalitatief hoogstaande opvang en begeleiding' en de eigen rol als 'partner en regisseur in een netwerk' van organisaties en instituties (COA, 2018a). Voor implementatie van deze beleidsthema's doet het COA expliciet een beroep op de verantwoordelijkheid van gemeentes, lokale organisaties en lokale bewoners. Het ideaalbeeld is kleinschalige asielzoekerscentra met lokale flexibele oplossingen voor integratie. Uiteindelijk zou het asielzoekerscentrum moeten functioneren als sociale ontmoetingsplaats voor de buurt op een lokaal niveau, zoals te zien is in eerdergenoemde quote van de regiomanager. Deze doelstelling heeft geleid tot afspraken tussen gemeenten, het COA en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over gedecentraliseerde investeringen in integratie en participatie (COA, 2018b, 5).

Op gemeentelijk niveau worden de subsidieafspraken met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gereguleerd door een specifiek budget voor bewonersinitiatieven. In de casus in Amsterdam wordt dit geleid door Stadsdeel Nieuw-West, waar het asielzoekerscentrum gelegen is (Gemeente Amsterdam, 2018). Het toewijzen en managen van bewonersinitiatieven ligt in handen van lokale welzijns- en bewonersorganisaties.² Deze organisaties werken op buurtniveau in de omliggende buurten Geuzenveld, Slotermeer en Osdorp. De lokale implementatie van vrijwilligerswerk van buurtbewoners in het asielzoekerscen-

trum sluit naadloos aan bij het beleid voor actief burgerschap op het niveau van de wijk.

Het AZC Willinklaan zelf is een tijdelijk asielzoekerscentrum, gelegen in een voormalige sportacademie. Het heeft de capaciteit om 512 asielzoekers van accommodatie te voorzien. Deze tijdelijke locatie is opgezet als oplossing totdat een permanente locatie klaar is. De gemeente Amsterdam en het COA hebben de wens om te allen tijde een asielzoekerscentrum in de stad te hebben, want 'Amsterdam neemt (...) haar verantwoordelijkheid als stad. De opvang van vluchtelingen past in de lange traditie van Amsterdam als diverse stad om hen die het nodig hebben een thuis te bieden' (Omgevingsdienst NZKG, 2017, 19). Hier sluit een sterk raamwerk voor burgerschap op lokaal niveau goed bij aan.

Om locaties te verwezenlijken met een sterke connectie tussen lokale bewoners en de asielzoekers (COA, 2018a) heeft het AZC Willinklaan een koffiecafé dat dienstdoet als open plek voor interactie en activiteiten. Het café wordt op vrijwillige basis gerund door asielzoekers die in het centrum wonen. De activiteiten die in dit café plaatsvinden zijn veelal bewonersinitiatieven, gecoördineerd en gesubsidieerd door de twee lokale bewoners- en welzijnsorganisaties. Op deze manier worden de asielzoekers neergezet als lokale bewoners, vergelijkbaar met andere bewoners in de wijk. Manuel,³ de projectmanager die verantwoordelijk is voor het koffiecafé, legt uit op welke manier deze benadering een wenselijke vorm van integratie met de lokale omgeving is:

'Bijvoorbeeld volgende week dinsdag staat er een barbecue-avond. Dat is dan voor iedereen en dan hoop je een beetje dat mensen bij elkaar komen. En aan de ene kant is dat dus goed voor de mensen die hier wonen [in het AZC], maar het is vaak ook goed voor de mensen die in wijken wonen. Want als je gaat kijken naar wie er wonen in Geuzenveld voornamelijk en in Osdorp ook, dat verschilt niet heel veel van de mensen die hier wonen. (...) Qua achtergrond, sociaaleconomische positie. (...) Het is een soort van activatie voor de mensen die in die wijken wonen (...) mensen die ook thuiszitten, werkloos zijn. En als die hier zelf weer activiteiten kunnen ontplooiën, dan is dat ook een stap voor hun.' (Manuel, projectmanager, Amsterdam, 3 april 2018)

Vanuit dit perspectief kan het asielzoekerscentrum potentieel een rol spelen in de participatie van andere bewoners uit de wijken als actieve burgers. De activiteiten bij het asielzoekerscentrum zijn onderdeel van een bredere subsidiestructuur voor lokale participatie. De lokale implementatie van het participatiebeleid maakt het asielzoekerscentrum als het ware tot een speciale variant van een buurthuis. Om de implementatie van dit beleidsideaal in goede banen te leiden zijn cruciale rollen weggelegd voor lokale professionals.

Nationale en lokale beleidskaders: Brussel, de Belgische context

In België is de regulering van de opvang van asielzoekers vastgelegd in de Opvangwet, waarin staat dat Fedasil verantwoordelijk is voor de materiële ondersteuning, accommodatie en begeleiding van asielzoekers (Fedasil, 2018b; Belgisch Staatsblad, 2007). Het functioneert onder de minister van Veiligheid en Binnen-

landse Zaken en vervolgens de staatssecretaris voor Asiel en Migratie (European Migration Network, 2018). Vanwege overheidsbezuinigingen heeft Fedasil de afgelopen jaren de kosten van faciliteiten sterk moeten verminderen. Oplossingen worden gezocht in alternatieve financiering vanuit Europese fondsen en in het uitbesteden van implementatie van projecten aan externe partners. Asielzoekerscentra worden in België op het niveau van de lokale implementatie dus niet alleen georganiseerd door Fedasil zelf, maar veelal ook door ngo's als het Rode Kruis en VluchtelingenWerk Vlaanderen, lokale initiatieven via een 'Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn' of door private initiatieven (Belgisch Staatsblad, 2007; Luxen, 2016, 5, 32).

Subsidies worden gegeven aan gemeentelijke initiatieven die de integratie van het asielzoekerscentrum in de gemeente promoten. Asielzoekerscentra hebben de verantwoordelijkheid om met subsidie van Fedasil buurtinitiatieven te organiseren die het asielzoekerscentrum in de omgeving integreren en een positief beeld geven van het asielbeleid in de samenleving (Belgisch Staatsblad, 2007). In het managementplan 2012-2018 spreekt Fedasil uit om vrijwilligerswerk meer structureel in te zetten in het streven naar bevordering van het welzijn van de asielzoekers en de integratie van het centrum in de gemeente. Hierom neemt de organisatie 'initiatieven om een enthousiast vrijwilligersnetwerk uit te bouwen' (Luxen, 2016, 35). Het uitbouwen van een retoriek voor actief burgerschap is een oplossing voor de bezuinigingen waar de organisatie mee geconfronteerd wordt.

Het asielzoekerscentrum waar dit onderzoek is uitgevoerd, ligt in de gemeente Brussel-stad. Deze gemeente beslaat het historische centrum van Brussel en is onderdeel van de negentien gemeenten waaruit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat. Naast de bekende scheiding tussen Frans- en Nederlandstalige burgers wordt de stad gekarakteriseerd door diepgewortelde ruimtelijke en socio-economische segregatie, die grofweg kan worden gegeneraliseerd in een scheiding tussen oostelijke en westelijke wijken (Hanquinet, Savage & Callier, 2012). De westelijke kanaalgemeenten, waar het asielzoekerscentrum direct tegenover gelegen is, kennen de hoogste werkloosheidcijfers en percentages van inwoners met een niet-westerse immigratieachtergrond. Door grote inkomensverschillen tussen de verschillende gemeenten en relatief lage inkomens van Brusselse inwoners vergeleken met inwoners van Vlaanderen en Wallonië is de financiële conditie van Brussel-stad en aangrenzende kanaalgemeenten fragiel (Brussel Plaatselijke Besturen, 2017, 5).

Het asielzoekerscentrum Klein Kasteeltje/Petit Château is een van de centra die direct worden gerund door Fedasil. Al sinds 1986 functioneert het gebouw als asielzoekerscentrum. Het geeft accommodatie aan 844 asielzoekers (Fedasil, 2018c). De verwachting is dat het centrum in 2019 zal verhuizen naar een nieuwere en makkelijker te onderhouden locatie ten noorden van Brussel-stad. De gemeente heeft bovendien de buurt waarin het centrum gelegen is aangemerkt voor stadsontwikkeling. Het idee dat asielzoekers zouden rondhangen in de buurt op zoek naar zwart werk, zou niet aansluiten bij de beoogde herwaardering van de buurt (Aers, 2017). Het ideaal dat wordt beschreven vanuit de Opvangwet en Fedasil om een connectie tussen asielzoekerscentra en de lokale gemeenschap op een positieve manier tot stand te brengen sluit dus niet aan bij de ervaringen en

doelstellingen van de gemeente Brussel-stad (Belgisch Staatsblad, 2007; Luxen, 2016).

In tegenstelling tot het idee van een open ruimte moeten bezoekers en vrijwilligers in het Klein Kasteeltje langs beveiliging om binnen te kunnen komen. Bezoekers moeten altijd een duidelijk doel voor hun bezoek aangeven. Als implementatie van het beleidsdoel om vrijwilligerswerk in te zetten om het welzijn van de asielzoekers en de kwaliteit van de accommodaties te verbeteren (Fedasil, 2018d; Luxen, 2016, 35), biedt het Klein Kasteeltje geïnteresseerden een lijst aan van acht verschillende vrijwilligersfuncties. Deze functies zijn onder meer: het surveilleren in de *cyber room*, individuele les in Nederlands of Frans, naschoolse opvang van kinderen op de woensdagmiddag en tijdens vakanties, en het beheer van een klein winkeltje in het centrum. Deze functies reflecteren het fundamentele belang van de participatie van vrijwilligers in de dagelijkse werking van de organisatie. Naast deze formele opties zijn er enkele vrijwilligers die hun eigen initiatieven uitvoeren. Deze initiatieven vallen echter buiten de lokale implementatie van vrijwilligerswerk vanuit de organisatie, er wordt dus geen professionele ondersteuning aan die activiteiten geboden. Chloe, een voormalig stagiair van Fedasil en sociaal werker, reflecteerde kritisch op het idee dat vrijwilligerswerk dient als oplossing bij gebrek aan financiering vanuit de organisatie:

‘Vrijwilligerswerking is niet alleen om uw tekort aan personeel op te vangen, snapt ge? En dat is het nu wel. Ik vind dat vrijwilligerswerking, als dat constructiever is, dan ook kan dienen om bewoners aan de buitenwereld vast te hangen, (...) om mensen contactpunten te geven in de Belgische samenleving. (...) Ik denk ook dat dat een kwestie is van daar personeel voor vrij te maken, iemand op te zetten. (...) Het team zit ook vaak in een tekort. Allee, er zijn altijd wel eigenlijk te weinig mensen, altijd.’ (Chloe, voormalig stagiair Fedasil, Brussel, 18 januari 2018)

Met deze opmerkingen uitte Chloe een bezorgdheid die andere respondenten deelden: het idee en de retoriek achter beleid voor participatie en vrijwilligerswerk hebben op zichzelf veel potentie in het bevorderen van lokale integratie, maar dit zou niet moeten betekenen dat er weinig tot geen budget is om dit te implementeren. Betreffende het budget voor connectie met de buurt, dat via wetgeving vereist is (Belgisch Staatsblad, 2007), verspreidt het centrum een nieuwsbrief in de buurt over regels en het dagelijks leven in het centrum. Daarnaast zijn specifieke evenementen in het centrum met enige regelmaat open voor publiek (Fedasil, 2018c). Om waardering richting de vrijwilligers te uiten is er jaarlijks een diner ter ere van de Internationale Dag van de Vrijwilliger. Naast deze voorbeelden lieten respondenten weten dat financiering voor initiatieven vanuit de lokale gemeenschap erg ongebruikelijk is. De lokale implementatie van het doel om actief burgerschap in asielzoekerscentra te stimuleren is in Brussel dus minder expliciet ontwikkeld dan in Amsterdam.

Samenvattend, de vergelijking van de beleidsniveaus omtrent vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra in Nederland en België laat dus relevante verschillen zien; deze

Het asielzoekerscentrum als buurthuis? Over vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra in Amsterdam en Brussel

Tabel 1 *Vergelijking van niveaus van beleid en implementatie in Amsterdam en Brussel*

		Amsterdam	Brussel
Geschreven beleid	Nationale wetgeving	COA is verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van asielzoekers.	Fedasil is verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van asielzoekers, maar kan dit uitbesteden.
	Beleid van verantwoordelijke uitvoerende organisaties	Volgens het COA functioneert het AZC idealiter als sociale ontmoetingsplaats voor de buurt op lokaal niveau, met interactie met Gemeente, lokale organisaties en bewoners.	Fedasil spreekt de ambitie uit om vrijwilligerswerk meer structureel in te zetten in het streven naar bevorderen van welzijn van de asielzoekers en de integratie van het AZC in de gemeente.
Geïmplementeerd beleid	Lokale politieke context	Asielzoekerscentrum past binnen het beleid op wijkniveau voor bewonersinitiatieven via buurthuizen .	Het AZC past niet binnen het kader voor stadsontwikkeling van de wijk waarin het gelegen is.
	Lokale implementatie binnen organisatie-structuur AZC	Activiteiten met lokale bewoners en asielzoekers worden georganiseerd als bewonersinitiatieven in en rond het AZC. Professionele coördinatie, specifieke subsidies en het koffiecafé faciliteren deze activiteiten.	Activiteiten van vrijwilligers dragen fundamenteel bij aan het dagelijks functioneren van het AZC. Echter ontbreken financiering en professionele begeleiding als ondersteuningsstructuur voor eigen initiatieven.

zijn schematisch uiteengezet zijn in tabel 1. Op het niveau van nationaal beleid en regelgeving zijn er duidelijke overeenkomsten in de wens om connectie te vinden tussen asielzoekerscentra en lokale gemeenschappen (Belgisch Staatsblad, 2007; COA, 2018a; Luxen, 2016). Er zit echter verschil in de mate waarin dit raamwerk prioriteit krijgt op het niveau van beleidsvorming en implementatie. Waar het jaarverslag van het COA (2018a) uitvoerig ingaat op zijn visie van lokaal initiatief en de sociale rol van een asielzoekerscentrum, komen in het jaarverslag van Fedasil (2017) zulke onderwerpen nauwelijks aan de orde. Dit is ook terug te zien in de implementatie van een vrijwilligerswerk. Promotie en budget voor lokale participatie en vrijwilligerswerk krijgen in Amsterdam expliciet vorm via de bewoners- en welzijnsorganisaties. In Brussel ontbreekt een dergelijke ondersteuningsstructuur en vallen of staan initiatieven bij de inzet en het enthousiasme van vrijwilligers zelf. Bovendien verschillen de lokale politieke visies op de rol van het asielzoekerscentrum in de wijk. In Amsterdam Nieuw-West is de beleidsvisie op het asielzoekerscentrum onderdeel van bredere oplossingen voor het stimuleren van participatie van de lokale gemeenschap. In Brussel-stad zou het asielzoekerscentrum juist in de weg staan van het implementeren van een dergelijke ontwikkeling in de buurt (Aers, 2017).

De praktijk van vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra

De besproken beleidsdoelen en lokale ondersteuningsstructuren voor vrijwilligerswerk worden tastbaar in de dagelijks ervaringen en praktijken van vrijwilligers en professionals. In de volgende paragraaf analyseren wij hoe het beleid van participatie vorm krijgt in het asielzoekerscentrum door middel van een vergelijkende analyse tussen de beleidsdoelen, de implementatiestructuur en de alledaagse ervaringen van professionals en vrijwilligers. Wij ontdekken dat het asielzoekerscentrum kan fungeren als 'buurthuis', dat integratie van asielzoekers dankzij vrijwilligers versterkt kan worden, maar plaatsen ook een kritische kanttekening wanneer activiteiten worden gestuurd door een ideaalbeeld van de 'goede asielzoeker'.

Het asielzoekerscentrum als 'buurthuis'

In het asielzoekerscentrum in Amsterdam doen de activiteiten die worden begeleid en gefinancierd vanuit de bewoners- en welzijnsorganisaties een direct beroep op de buurt. Enkele actieve buurtbewoners die voorheen al activiteiten organiseerden in nabijgelegen buurtcentra organiseren ook activiteiten in het koffiecafé van het asielzoekerscentrum. Onder deze activiteiten zijn bijvoorbeeld wekelijkse kunstlessen en taalcafés, een schaakclub en een tweewekelijkse barbecue in de zomermaanden. De intentie vanuit de lokale organisaties is om een open omgeving te creëren waarin buurtbewoners naar het asielzoekerscentrum komen en het centrum dus functioneert als een 'gewoon' buurtcentrum. Manuel is binnen zijn baan als projectmanager voor de lokale bewonersorganisatie van Geuzenveld in overleg met Stadsdeel Nieuw-West aangewezen als coördinator en beheert het budget en de activiteiten in het koffiecafé. Hij legt uit hoe hij beleidsdoelstellingen terugziet in de lokale implementatie en praktijk:

'Er zit altijd een soort diepere laag onder met wat je echt doet. (...) Daar kun je mee spelen. (...) Mijn resultaat is niet straks dat er twintig mensen aan die tafel zitten om met elkaar te schilderen. (...) Mijn resultaat is dat er mensen zijn die dat organiseren, dat er mensen naartoe komen. (...) Het gaat mij echt om dat proces van de mensen hier en de wijk.' (Manuel, projectmanager, Amsterdam, 24 april 2018)

Inherent aan het doel om in het koffiecafé een gezamenlijk integratieproces te starten door interacties met buurtbewoners is een beroep op de verantwoordelijkheid en het netwerk van deze buurtbewoners. Een voorbeeld van hoe een netwerk in de praktijk op informele manier wordt ingezet, is het verhaal van Kelsi, een vrouw uit de Verenigde Staten. Zij vertelt over hoe ze vanuit haar eigen sociale netwerk betrokken werd bij een Engels taalcafé voor asielzoekers:

'Een van mijn vrienden [uit de VS] vertelde me over vrienden die ze hier heeft. (...) En door die ene ontmoette ik nog iemand, en nog iemand. (...) Ik

Het asielzoekerscentrum als buurthuis? Over vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra in Amsterdam en Brussel

kwam een netwerk binnen. (...) Dus dat is hoe het vrijwilligerswerk hier in de buurt praktisch startte. (...) Ik doe ook vrijwilligerswerk in het buurtcentrum, dichterbij huis. Want daar is een taalcafé en daar kom ik op vrijdagmiddagen. (...) Voor het taalcafé hier [in het asielzoekerscentrum], onderhoudt Megan [een andere vrijwilliger] contact met me. Zij vraagt dingen als: “Ga je er zijn?” Gewoon om te zorgen dat er genoeg vrijwilligers zijn om te helpen.’ (Kelsi, vrijwilliger, Amsterdam, 1 juni 2018)

Dit verhaal laat zien dat de buurtinitiatieven in het asielzoekerscentrum ook in de praktijk van deze actieve bewoners direct verbonden zijn aan bestaande buurtactiviteiten in de omgeving.

De sterke relatie tussen bestaand vrijwilligerswerk in de buurt en de functie van het asielzoekerscentrum als buurthuis wordt echter ook genuanceerd. In de gepopulariseerde discussie omtrent de vluchtelingencrisis is het doen van vrijwilligerswerk met asielzoekers ‘hip’ geworden. Niet alleen lokale bewoners, maar ook mensen, organisaties en bedrijven uit de rest van Amsterdam melden zich bij het asielzoekerscentrum. Manuel reflecteerde kritisch op deze stroom van enthousiasme:

‘Je merkt wel dat heel veel mensen wat willen. (...) Je merkt: het is nog steeds wel een soort van hip. (...) Maar, als je gaat kijken naar de omgeving waarin we zitten, (...) ga daar dan ook van alles doen. Dat vind ik soms wel eens lastig, ofzo. Nu gaat het om vluchtelingen. We willen allemaal! En allemaal initiatieven! Maar gewoon actief worden in de samenleving die er al is en die misschien ook heel veel nodig heeft, daar is veel minder aandacht voor. (...) Maar Fatima en Mohammed die gewoon hier in Geuzenveld wonen, die hebben het misschien ook wel nodig.’ (Manuel, projectmanager, Amsterdam, 24 april 2018)

Uit het verhaal van Manuel blijkt dat het presenteren van een asielzoekerscentrum als buurthuis enerzijds de mogelijkheid biedt om lokale participatie te stimuleren, maar dat het aan de andere kant afleidt van andere lokale aandachtspunten. Doordat het onderwerp van asielzoekers een grote groep mensen aanspreekt, kunnen de beleidsidealen omtrent het creëren van bruisende locaties voor ontmoeting met de lokale gemeenschap in de praktijk worden gebracht (COA, 2018a). Anderzijds is de professionele coördinatie van dat enthousiasme een uitdaging voor de lokale implementatie van het beleid en ervaart Manuel dit als problematisch. Hij vreest dat het enthousiasme in de praktijk tijdelijk van aard is.

In Brussel mist de lokale implementatie van vrijwilligersbeleid voldoende professionele coördinatie, structuur en open ruimte om activiteiten te organiseren. De vrijwilligersactiviteiten vinden plaats binnen de hoge ommuring van het centrum. Respondenten gaven aan dat het werk met de asielzoekers veel voldoening geeft, maar dat het in de dagelijkse praktijk ook vermoeiend en frustrerend kan zijn. Deze frustratie ligt voornamelijk in het gebrek aan professionele communicatie en overzicht over de activiteiten. Vrijwilligers voelen zich verantwoordelijk voor

Rosaly Studulski & Nanke Verloo

het oppakken van dagelijkse taken in het centrum. Daisy, student en vrijwilliger bij de wekelijkse naschoolse kinderopvang, illustreert hoe zij zowel voldoening als frustratie ervaart:

‘Het is soms net alsof je lesgeeft en dat is heel leuk (...) Ik vind het leuk dat ze [de kinderen] je gaan herkennen en naar je toe rennen en een knuffel geven als je binnenkomt. (...) Maar het ligt echt aan de week. Soms heb ik medelijden met Mimoun [de professionele coördinator] dat hij de hele groep heeft. En soms ben ik de enige die komt helpen, met meer dan 20 kinderen. Dat is moeilijk. (...) Ik ben er ook niet altijd en dan weet ik niet of anderen komen. Er is weinig contact over zulke dingen. Ja, ik kan Mimoun een email sturen, maar hij weet dat ook niet precies.’ (Daisy, vrijwilliger, Brussel, 1 februari 2018)

Omdat de aanwezige professionals het al druk hebben met het uitvoeren van hun formele taakomschrijvingen, gebeurt het aansturen van vrijwilligers slechts vluchtig; het is geen prioriteit voor implementatie binnen het centrum. Ook vrijwilligers die eigen initiatieven leiden in het centrum ervaren gemengde gevoelens bij de dagelijkse praktijk van hun werk. Tarah is een poëziedocent die al enkele jaren wekelijks schrijfsessies organiseert met de asielzoekers in het centrum. Over hoe ze dit is begonnen, vertelde ze:

‘Het was vrij lastig. Ik bedoel, je moet echt iemand zijn die het niet erg vindt dat er niemand komt opdagen (...) en dat het volgende week weer totaal verschillende mensen zullen zijn. Je bent daarin echt alleen. (...) Ik denk dan maar dat de goede kant ervan is dat je kunt doen wat je wilt. (...) Niemand houdt je tegen. Mensen [professionals in het centrum] laten je gewoon doen wat je wilt en accepteren je daar, en je bent vrij om ideeën uit te voeren. Maar verwacht geen hulp.’ (Tarah, vrijwilliger, Brussel, 15 januari 2018)

Op de vraag hoe het komt dat activiteiten zoals de hare niet actiever worden gestimuleerd vanuit de organisatie, terwijl de organisatie sterk afhankelijk is van vrijwilligers in dagelijkse en wekelijkse activiteiten, reflecteerde Tarah vervolgens:

‘Ik denk dat er meer geld was voor dingen zoals dit [de poëziesessie]. (...) En er was meer geld om de buitenwereld te laten zien wat hier gebeurt. Toen waren ze [het professionele team] actiever met dit soort dingen bezig. Maar toen werd het budget gekort, en gekort, en gekort. (...) Nu, als je met een idee komt is dat prima. Maar het is meer: “doe maar, begin maar”. Er is niet veel support voor, omdat de mensen gewoon overwerkt zijn, en moeite hebben om de basisbehoeftes voor elkaar te krijgen.’ (Tarah, vrijwilliger, Brussel, 15 januari 2018)

Vanwege het gebrek aan financiering en personeel voor vrijwilligersinitiatieven vanuit Fedasil is het faciliteren van actief burgerschap met asielzoekers in het centrum dus beperkt, waardoor respondenten zich soms verloren voelen. Boven-

Het asielzoekerscentrum als buurthuis? Over vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra in Amsterdam en Brussel

dien moet Fedasil sterk bezuinigen (Luxen, 2016). Een van de manieren om dat te doen is door meer activiteiten door onbetaalde vrijwilligers te laten organiseren. In de lokale implementatie functioneren vrijwilligers binnen de organisatie als een manier om de bezuinigingen op het niveau van nationaal beleid op te vangen. Deze kritiek wordt vaker gegeven op beleid omtrent actief burgerschap (Verhoeven & Tonkens, 2013).

Het perspectief op het asielzoekerscentrum als een buurthuis voor de lokale gemeenschap heeft de potentie om het initiatief en enthousiasme vanuit de lokale bewoners in goede banen te leiden. Zowel de casus in Amsterdam als de casus in Brussel wijzen erop dat een professioneel raamwerk op het niveau van de lokale implementatie essentieel is om succesverhalen niet afhankelijk te laten zijn van tijdelijk enthousiasme of individuele gevoelens van verantwoordelijkheid. Kortom, een duidelijk beleidskader van financiering, facilitering en professionele begeleiding is essentieel om de vrijwilligers te ondersteunen en om daarmee vorm te geven aan het beleidsideaal.

Integratie dankzij vrijwilligers

Volgens de beleidsvisies zou vrijwilligerswerk moeten bijdragen aan de integratie van asielzoekers. In beide casussen hebben we lokale praktijken gezien die lokale integratie direct ondersteunen. Twee verschillende concrete manieren van integratie zijn in de praktijk te onderscheiden: door asielzoekers te betrekken in lokale netwerken en door hen te laten deelnemen aan lokale en educatieve activiteiten. In Amsterdam biedt het koffiecavé een ruimte voor dit soort activiteiten in het asielzoekerscentrum. Daarentegen gebeuren dit soort activiteiten in Brussel voornamelijk buiten het centrum, georganiseerd door lokale organisaties en ngo's elders in de stad.

Het betrekken van asielzoekers in lokale netwerken is een belangrijke eerste vorm van lokale integratie. De organisaties in Brussel zijn sterk afhankelijk van informele netwerken van burgers waarbinnen individuen sleutelrollen innemen. Simone, stagiair bij een bottom-up organisatie die filmscreenings opzet, vertelde hoe zij afhankelijk waren van de woning van de oprichters als locatie voor sociale activiteiten:

'Vaak koken we daar, want koken is ook echt een belangrijk ding. Bijvoorbeeld, de nieuwkomers [asielzoekers] komen met een lekker recept en de bedoeling is dan om samen te eten. En dat er zo nieuwe contacten uitkomen. Er zijn weleens relaties uitgekomen, en vriendschappen. (...) Maar dat projecthuis, dat is eigenlijk gewoon echt hun huis. (...) Ze hebben dat opengezet voor dingen. (...) Ze proberen echt zo laagdrempelig mogelijk te zijn. Maar dat is ongelooflijk veel werk wat ze doen.' (Simone, stagiair projectcoördinatie, Brussel, 9 november 2017)

Ondanks het gebrek aan ondersteuning voor vrijwilligerswerk vanuit lokale politiek en professionele structuur vanuit het asielzoekerscentrum, spraken alle vrij-

willigers optimistisch over de connecties die ze middels informele activiteiten als koken, praten of dansen met asielzoekers hebben gelegd. Zo vertelde Hans, een gepensioneerde leraar en vrijwilliger bij conversatietafels, over een jonge Syrische man die hij heeft leren kennen door samen Nederlands te oefenen:

‘Daar heb ik nog geregeld contact mee, per sms enzo. Dat is wel leuk. Want we gaan nu naar die kerstmarkt, hebben we afgesproken. (...) Zo van die contacten waarvan je denkt: “dat klikt onmiddellijk”. Dat is natuurlijk een stimulans, want ja, dat gaat verder dan gewoon werk natuurlijk. Dan praat je over zaken, je hoort daarna een beetje bij elkaar, je bent blij om elkaar terug te zien.’ (Hans, vrijwilliger, Brussel, 12 december 2017)

Met andere woorden, ondanks dat de beleidsvisie van vrijwilligersactiviteiten weinig tot niet wordt ondersteund, ontstaan er op informele wijze connecties waardoor asielzoekers in Brussel worden geïntegreerd in lokale netwerken.

In Amsterdam ondervonden wij dat respondenten de idealen van actief burgerschap als het ware hebben geïnternaliseerd in hun dagelijkse gang van zaken. Agnes, een gepensioneerde buurtbewoner die regelmatig helpt bij buurt evenementen, illustreerde dit tijdens een buurtbarbecue:

‘Leuk joh, het is toch lekker weer en dan zie je elkaar weer eens. (...) De spullen voor de barbecue, die familie maakt dat zelf thuis, verse burgers ook. Grappig stel. Ik ken ze wel hoor! Ze wonen vlakbij mij. (...) die dingen zijn wel leuk, gewoon de normale dingen die wij zelf ook doen, niks speciaals. (...) Maakt verder ook niet uit wat [voor activiteit]. Maar dan kun je die mensen [asielzoekers] ook al laten zien hoe we dat hier doen hè? Wat een beetje de normale gang van zaken is.’ (Agnes, vrijwilliger, Amsterdam, 5 juni 2018)

Vanuit haar redenering sluit de ‘normale gang van zaken’ aan bij voorbeelden van participatie in de buurt, die mogelijkheden bieden voor de praktische integratie van asielzoekers. Nu deze mensen ook in de buurt verblijven, doen zij dus idealiter mee met dagelijkse buurtactiviteiten. Beleidsidealen van actief burgerschap zijn dus geïntegreerd op het niveau van de alledaagse praktijken, waar respondenten als Agnes aan refereren als wat ‘normaal’ is. Hiermee wordt de praktische integratie van asielzoekers via gezamenlijke activiteiten van actief burgerschap mogelijk.

Het verhaal van de Brusselse Chloe laat echter zien dat wanneer professionele ondersteuning ontbreekt, er belangrijke kennis, ervaringen en ontwikkelingen verloren dreigen te gaan:

‘Er was een vrouw, Celia, die sprak dus geen enkele taal behalve haar thuistaal. Ze is denk ik 22 of 23, en ze heeft twee kindjes en ook een man. En ze is depressief, dus ze komt eigenlijk heel weinig buiten. Die had zo veel aan die vrouwenactiviteiten, die was er bijna elke dinsdag en die keek daar zo hard naar uit. (...) Dat was ook omdat wij haar vroegen om dingen te doen, omdat bleek dat zij kapster was. (...) Die fleurde echt zo op. Toen ik vertrok, dat ont-

Het asielzoekerscentrum als buurthuis? Over vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra in Amsterdam en Brussel

houd ik heel erg, werd ik uitgenodigd in haar kamer, had ze snoepjes gekocht, en ik heb zeker een liter fruitsap gedronken. Ik denk: dat ging niet over mij persoonlijk, want wij konden ook niet echt goed praten, maar gewoon over het feit dat zij de kans kreeg om tijdens haar activiteiten zichzelf te ontplooiën. (...) Dat zij daar nood had aan iemand die dat eruit sleurde, om haar talenten te gebruiken. En dat vond ik dan ook heel erg, omdat ik zelf wegging en toen dacht: “misschien gaat niemand dat nog doen”.’ (Chloe, voormalig stagiair, Brussel, 18 januari 2018)

Dit verhaal reflecteert op hoe het gebrek aan een professionele ondersteuning ervoor zorgt dat activiteiten ad hoc plaatsvinden en geen doorgang kunnen vinden zodra een verantwoordelijke vrijwilliger stopt. Waar in Amsterdam door gedeelde waarden van burgerschap op de niveaus van zowel beleidsontwikkeling als lokale implementatie en de praktische beleving van vrijwilligers kansen liggen om duurzame vormen van lokale integratie op te bouwen, ligt dit in Brussel anders. Hoewel informele netwerken van vrijwilligers asielzoekers weten te betrekken en individuele vrijwilligersactiviteiten weten op te zetten, leidt gebrek aan lokale ondersteuning vanuit het asielzoekerscentrum ertoe dat successen van lokale integratie niet duurzaam zijn.

Afhankelijkheid van een ideaalbeeld

Het uiten van enthousiasme en verantwoordelijkheidsgevoel zijn elementen van wenselijk gedrag waaraan burgerschapsidealen ten grondslag liggen. De vorm die vrijwilligerswerk krijgt in de uitvoering in ‘het asielzoekerscentrum als buurthuis’ en als ‘praktijk voor integratie’ hangt sterk af van een ideaalbeeld van wat goed burgerschap is. Het kunnen delen van en handelen naar burgerschapsidealen leidt tot waardering van en voor individuen. Dit geldt voor vrijwilligers, andere burgers, maar ook voor het beeld van ‘de ideale asielzoeker’. Het ideaalbeeld dat vrijwilligers zichzelf opleggen, leggen zij ook op aan professionals en asielzoekers. Dit maakt dat vrijwilligerswerk ook hoge verwachtingen aan asielzoekers en professionals kan opleggen. De Brusselse Simone reflecteerde op de eigen verantwoordelijkheid van asielzoekers in hun integratieproces:

‘Bijvoorbeeld als je in zo’n centrum zit, tja, sommige mensen blijven veel daar ook, maar ja... Je kunt ook dingen gaan doen. En je kunt zelf zorgen voor je integratieproces, dat is megagood. Ze komen op verschillende plaatsen. Ze komen in contact met mensen. Ze zien culturele dingen.’ (Simone, stagiair projectcoördinatie, Brussel, 9 november 2017)

Volgens Simone hangen positieve interacties voor een belangrijk deel af van de persoonlijke verantwoordelijkheid die een asielzoeker neemt voor zijn of haar eigen integratie. Vrijwilligers in zowel Amsterdam als Brussel laten een gedeelde verwachting zien van burgerschapsidealen van individuen. Hierbij dienen specifieke asielzoekers als het goede voorbeeld:

Rosaly Studulski & Nanke Verloo

‘Het belangrijkste voorbeeld is denk ik echt Ahmad. Daar heb ik zoveel respect voor. Want ja, als je bedenkt wat hij heeft moeten doormaken, en hij wilde hier heel graag aan de slag. Ja, en dan is hij zo gemotiveerd om Nederlands te leren. (...) Dat soort mensen, daar doe ik het voor; voor de Ahmads. (...) Ik vind het leuk, want het is een hele diverse groep. (...) En ik vind het nog steeds leuk en goed om te doen, maar als er meer Ahmads zouden zijn zou het beter zijn.’ (Myrthe, vrijwilliger, Brussel, 5 december 2017)

De vrijwilligers benaderen asielzoekers vanuit een ideaalbeeld waaraan zij moeten voldoen. In die benadering moeten individuen ‘het goede voorbeeld’ geven. Asielzoekers die hier echter meer moeite mee hebben, dreigen buiten de boot te vallen. Dit wordt vooral een probleem als op het niveau van lokale beleidsimplementatie professionele begeleiding afneemt en veel verantwoordelijkheid voor integratie in de praktijk wordt gelegd bij vrijwilligers. Ryan, een projectmanager van een lokaal buurtcentrum in Amsterdam, legde dit uit:

‘Die groep die in Amsterdam veel bereikt wordt is eigenlijk een beetje die “tip of the iceberg”. De groep nieuwkomers die vrij actief zijn op sociale media, die makkelijk de weg weten te vinden naar organisaties die hun kunnen helpen, die vaak ook al wat beter opgeleid zijn. Die groep waarvan ik sowieso wat minder het idee heb dat ze het moeilijk gaan hebben, die redden het toch wel. Maar voor wie het desondanks heel goed is dat er zo veel organisaties zijn die kunnen helpen, omdat het wel hun weg naar zelfstandigheid bespoedigt en voorkomt dat ze wellicht in een depressie terecht komen. Ja, voor die groep is er in Amsterdam genoeg. (...) Maar er is zeker ook nog een hele groep, voor wie het niet makkelijk gaat, vanwege culturele achtergrond, psychologische problemen, noem het maar op.’ (Ryan, projectmanager, Amsterdam, 8 mei 2018)

Het ideaalbeeld van actief burgerschap dat aan asielzoekers wordt opgelegd, kan een negatief effect hebben op de inclusiviteit van activiteiten voor asielzoekers. Opnieuw wordt het belang van een professionele ondersteuningsstructuur onderstreept. Ditmaal om te voorkomen dat het burgerschapsideaal dat vrijwilligers in de praktijk hebben geïnternaliseerd, leidt tot uitsluiting van een groep asielzoekers die niet aan het ideaalbeeld voldoen.

Conclusies

Door middel van een interpretatieve beleidsanalyse hebben wij onderzocht hoe het beleidsideaal van actief burgerschap in asielzoekerscentra in de praktijk vorm krijgt en hoe activiteiten ondersteund kunnen worden. Wij hebben specifiek gekeken naar de relatie tussen verschillende niveaus van beleid (Yanow, 2000), om zo een analyse te maken van de manier waarop de beleidskaders omtrent burgerschap lokaal worden geïmplementeerd en ervaren door vrijwilligers en professionals in asielzoekerscentra. Ervaringen uit het dagelijks leven van deze responden-

ten laten zien hoe vrijwilligerspraktijken vorm krijgen in Amsterdam en Brussel, maar ook welke uitdagingen er nog liggen in het bevorderen van inclusieve vormen van lokale integratie.

De casussen vertonen sterke verschillen, maar juist uit deze contrasten zijn belangrijke lessen te trekken. De vergelijkende analyse van verschillen in beleidskaders en organisatiestructuren in Nederland en België laat zien dat op het niveau van nationaal beleid en regelgeving er vergelijkbare doelstellingen zijn in het leggen van connecties tussen asielzoekerscentra en lokale gemeenschappen (Belgisch Staatsblad, 2007; COA, 2018b; Luxen, 2016). De mate waarin deze wensen prioriteit krijgen in de implementatie op lokaal niveau en daarmee worden doorgevoerd in de alledaagse realiteit van het asielzoekerscentrum verschilt echter sterk. Dit verschil is ook terug te zien in de praktijken van vrijwilligers.

De eerste manier waarop het beleidsideaal van actief burgerschap in asielzoekerscentra vorm krijgt is het centrum als buurthuis voor het faciliteren van activiteiten van de lokale gemeenschap. In Amsterdam wordt dit vormgegeven door een fysieke plek die open is voor het publiek, professionele begeleiding en subsidieverstrekking via lokale bewoners- en welzijnsorganisaties. Hiermee wordt het asielzoekerscentrum expliciet betrokken bij het bestaande netwerk van actieve burgers. Binnen dit kader zijn asielzoekers net zo goed lokale bewoners van de omliggende wijken. Om initiatieven in goede banen te leiden zijn er cruciale rollen weggelegd voor lokale professionals. Zij kunnen initiatieven promoten en netwerken verbinden. Een duidelijk beleidskader van financiering, facilitering en professionele begeleiding is dus essentieel om deze activiteiten van de grond te krijgen. De casus in Brussel wijst erop dat een dergelijk professioneel raamwerk gemist wordt door de vrijwilligers die voor het succes van hun activiteiten aangewezen zijn op individuele verantwoordelijkheid en enthousiasme.

Dit laatste kan problematisch zijn, gezien de grote maatschappelijke verantwoordelijkheid die er bij vrijwilligers in asielzoekerscentra ligt: het bijdragen aan de lokale en praktische integratie van asielzoekers. Twee concrete manieren zijn hierin te onderscheiden: het betrekken van asielzoekers in lokale netwerken en het deelnemen van asielzoekers in lokale en educatieve activiteiten. Deze twee manieren zijn in beide casussen terug te vinden, maar de casussen laten zien dat ook het integreren van asielzoekers beter gewaarborgd wordt wanneer er consistente professionele ondersteuning wordt geboden aan activiteiten.

Die ondersteuning is ook van belang voor ons derde inzicht. Een kritische interpretatie van het perspectief van vrijwilligers liet zien dat vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra sterk afhankelijk is van een burgerschapsideaal dat ook aan asielzoekers wordt opgelegd. De verhalen van vrijwilligers lieten zien dat zij idealen van actief burgerschap hebben geïnternaliseerd en deze verwachtingen opleggen aan henzelf, maar ook aan asielzoekers. Vanuit de gedachte dat gedeelde waarden en emoties de grondslag vormen van gedeeld burgerschap, wordt een beeld geschept van de ideale asielzoeker. Hetzelfde ideaalbeeld en bijbehorend gedrag werden opgelegd aan asielzoekers. Asielzoekers die niet aan dit plaatje voldeden, werden op die manier indirect uitgesloten van activiteiten.

In de drie vormen waarop beleid omtrent actief burgerschap vorm krijgt, ligt dus een belangrijke taak voor lokale professionals. Ten eerste omdat vrijwilligerswerk

Rosaly Studulski & Nanke Verloo

grotendeels afhankelijk blijkt van de lokale implementatie van beleidsidealen en een passende financieringsstructuur. Als deze aansluiten bij het beleid om actief burgerschap te stimuleren kunnen inclusieve activiteiten worden gewaarborgd; zo niet, dan vinden activiteiten slechts ad hoc plaats en zijn ze sterk afhankelijk van individueel engagement en enthousiasme. Dit is met name risicovol omdat vrijwilligers – vaak onbewust en goedbedoeld – hun eigen burgerschapsidealen opleggen aan asielzoekers. Met name activiteiten die buiten het asielzoekerscentrum plaatsvinden, zoals in Brussel veelal het geval is, zijn onbereikbaar voor de asielzoekers die meer moeite hebben met het tonen van de gewenste assertiviteit. Een sterke lokale implementatie van beleidsidealen is dus nodig om vrijwilligerswerk te faciliteren, financieren en begeleiden. Met een dergelijke professionele en consistente ondersteuning heeft de vrijwilliger binnen het asielzoekerscentrum de potentie om laagdrempelige vormen van integratie in de lokale leefomgeving te stimuleren.

Noten

- 1 Een onderzoeksverantwoording betreffende de selectie van respondenten kan worden gevonden als bijlage.
- 2 In dit geval zijn deze bewoners- en welzijnsorganisaties Combiwel en Eigenwijken.
- 3 Alle namen van personen uit dit onderzoek zijn pseudoniemen.

Literatuur

- Aers, K. (2017). *Nieuw asielcentrum in Neder-over-Heembeek stuit op verzet*. Deredactie.be. www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/07/03/nieuw_asielcentruminneder-over-heembeekstuitopverzet-1-3015985/, geraadpleegd op 18 mei 2018.
- Belgisch Staatsblad (2007). *Wet betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen*. JUSTEL: Maatschappelijke integratie, armoedebestrijding en sociale economie. www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/2007/01/12/2007002066/justel, geraadpleegd op 14 mei 2018
- BRULOCALIS (2018). *Stad Brussel*. BRULOCALIS: Vereniging Stad & Gemeenten van Brussel. www.avcb-vsgb.be/nl/gemeenten/brussel.html, geraadpleegd op 18 mei 2018.
- Brussel Plaatselijke Besturen (2017). *Financiële toestand van de Brusselse gemeenten 2012-2016*. Brussel Plaatselijke Besturen: Gewestelijke Overheidsdienst Brussel.
- COA (2018a). *Jaarverslag COA 2017: 'Flexibiliteit'*. www.coa.nl/nl/actueel/nieuws/jaarverslag-coa-2017-flexibiliteit, geraadpleegd op 14 mei 2018.
- COA (2018b). *Financiële verantwoording 2017*. Centraal Orgaan opvang asielzoekers.
- COA (2018c). *Amsterdam – Willinklaan*. www.coa.nl/nl/zoek-locatie/amsterdam-willinklaan, geraadpleegd op 15 mei 2018.
- COA (2018d). *Over COA*. www.coa.nl/nl/over-coa, geraadpleegd op 15 mei 2018.
- European Migration Network (2018). *Update organigram Belgische immigratie- en asielbeleid*. <https://emnbelgium.be/nl/publication/update-organigram-belgische-immigratie-en-asielbeleid>, geraadpleegd op 16 mei 2018.
- Fedasil (2017). *BALANS 2016. Opvang van asielzoekers en Vrijwillige terugkeer*. Fedasil.

Het asielzoekerscentrum als buurthuis? Over vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra in Amsterdam en Brussel

- Fedasil (2018a). *Opvang asielzoekers*. <http://fedasil.be/nl/inhoud/opvang-asielzoekers>, geraadpleegd op 14 mei 2018.
- Fedasil (2018b). *Wettelijk kader*. www.fedasil.be/nl/asiel-belgie/wettelijk-kader, geraadpleegd op 16 mei 2018.
- Fedasil (2018c). *Brussel (Klein-Kasteeltje)*. <https://fedasil.be/nl/klein-kasteeltje>, geraadpleegd op 14 mei 2018.
- Fedasil (2018d). *Vrijwilligerswerk*. <https://fedasil.be/nl/opvangcentra/vrijwilligerswerk>, geraadpleegd op 16 mei 2018.
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures: Selected essays* (vol. 5019). Basic books.
- Gemeente Amsterdam (2018). *Subsidieregister*. <https://subsidie-feiten.amsterdam.nl>, geraadpleegd op 18 mei 2018.
- Hanquinet, L., Savage, M., & Callier, L. (2012). Elaborating Bourdieu's field analysis in urban studies: cultural dynamics in Brussels. *Urban Geography*, 33 (4): 508-529.
- Hulst, M. van (2008). Quite an experience: Using ethnography to study local governance, *Critical Policy Analysis*, 2 (2): 143-159.
- Hulst, M. van, & Yanow, D. (2016). From policy 'frames' to 'framing' theorizing a more dynamic, political approach. *The American Review of Public Administration*, 46 (1): 92-112.
- Loopmans, M. (2006). From residents to neighbours: The making of active citizens in Antwerp, Belgium. In: J.W. Duyvendak, T. Knijn & M. Kremer (red.) (2006). *Policy, people, and the new professional*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Luxen, J. P. (2016). *Bijdragen aan een globaal migratiebeleid. Managementplan 2012-2018 (Update 2016)*. Fedasil.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017a). *Rapportage Vreemdelingenketen Periode januari-december 2016*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017b). *Rapportage Vreemdelingenketen Periode januari-juni 2017*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Omgevingsdienst NZKG (2017). *Ruimtelijke onderbouwing AZC Willinklaan Amsterdam*. www.odnzk.nl/mozard/document/docnr/6304288,,5969310,/Ruimtel%20onder%20AZC%20Willinkln%20170519_pdf%20.pdf, geraadpleegd op 15 mei 2018.
- Rijksoverheid (2015). *Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers*. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006685/2015-07-01>, geraadpleegd op 14 mei 2018.
- Small, M.L. (2009). 'How many cases do I need?' On science and the logic of case selection in field-based research. *Ethnography*, 10 (1): 5-38.
- Swanborn, P. (2010). What is a Case Study? *Case Study Research: What, Why and How?* Sage.
- Tonkens, E. (2012). Working with Arlie Hochschild: connecting feelings to social change. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 19 (2): 194-218.
- Verhoeven, I., & Tonkens, E. (2013). Talking active citizenship: Framing welfare state reform in England and the Netherlands. *Social Policy and Society*, 12 (3): 415-426.
- VluchtelingenWerk Nederland (2018). *Jaarverslag XS 2017*. Amsterdam: Landelijk Bureau van VluchtelingenWerk Nederland.
- Wagenaar, H. (2014). *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. Routledge.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Wilde, M. de (2013). Diepgaande gezelligheid. De alledaagse politiek van burgerschap in de Slotermeer. In: Tonkens, E., & de Wilde, M. (Eds.). *Als meedoen pijn doet: affectief burgerschap in de wijk*. Amsterdam: Van Gennep.

Rosaly Studulski & Nanke Verloo

- Wilde, M. de, & Duyvendak, J.W. (2016). Engineering community spirit: the pre-figurative politics of affective citizenship in Dutch local governance, *Citizenship Studies*, 20 (8): 973-993.
- Yanow, D. (2000). *Conducting interpretive policy analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Bijlage: onderzoeksverantwoording

In zowel Amsterdam als Brussel is tussen oktober 2017 en juni 2018 een reeks van participerende observaties en diepte-interviews uitgevoerd. Het gaat hierbij om elf interviews in Brussel en tien interviews in Amsterdam. In eerste instantie gebeurde het selecteren van respondenten aan de hand van twee verschillende verzameltechnieken: sleutelfiguren werden gevonden door onlineonderzoek, en respondenten werden gevonden door middel van *snowball sampling* doordat de onderzoeker zelf in de rol van vrijwilliger deelnam aan activiteiten voor asielzoekers in de centra. Regelmatige deelname aan conversatietafels, wekelijkse kinderopvang, buurtbarbecues, filmvertoningen en vele andere activiteiten maakte het mogelijk om te *engageren* met vrijwilligers en lokale professionals tijdens hun dagelijkse bezigheden. Op deze manier werden ter plaatse notities gemaakt van informele gesprekken en observaties van interacties tussen aanwezigen. Enerzijds vormen respondenten specifieke netwerken die de resultaten onbedoeld kunnen sturen, maar anderzijds draagt kennis over deze netwerken in de context van dit onderzoek bij aan het begrijpen van de sociale dynamiek binnen de netwerken. Deze kwalitatieve manier van onderzoek doen heeft niet ten doel om vrijwilligerswerk in het algemeen te kunnen generaliseren, maar om diepgaand inzicht te bieden in de relevante praktijken en motivaties van lokale vrijwilligers in twee asielzoekerscentra en te bestuderen hoe deze ervaringen zich verhouden tot lokaal beleid.