

Lokale autoriteiten als aanjagers van nationaal integratiebeleid

Een kwalitatief onderzoek naar Plan Einstein, aanjager van nationaal integratiebeleid.

Universiteit Utrecht



Noah Rensen
5755697

De Steeg, 8 juli 2020

Masterscriptie voor de opleiding Publiek Management
Universiteit Utrecht | Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap

Begeleider:
Dr. Karin Geuijen

Tweede lezer:
Rosanna Nagtegaal

Woord vooraf

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie *lokale autoriteiten als aanjagers van nationaal integratiebeleid: een kwalitatief onderzoek naar Plan Einstein, aanjager van nationaal integratiebeleid*. Dit onderzoek is geschreven in het kader van de afronding van de master Publiek Management aan de Universiteit Utrecht. Het afronden van dit onderzoek betekent niet alleen het afsluiten van een hele leerzame en intensieve scriptieperiode, het betekent ook het einde van mijn periode als student. Ik ben blij en dankbaar dat ik mijn laatste jaar als student heb mogen genieten aan de Bijlhouwerstraat 6, waar hoogwaardig onderwijs wordt gecombineerd met een gemoedelijke sfeer. Deze combinatie heeft ervoor gezorgd dat ik met een lach zal terugdenken aan dit bijzondere jaar.

Ik wil dit voorwoord daarnaast gebruiken om een ieder te bedanken die betrokken is geweest bij mijn scriptie. Mijn speciale dank gaat uit naar Karin Geuijen. Een scriptie schrijven in Corona-tijd is een bijzondere opgave. De betrokkenheid, uitgebreide feedback en het enthousiasme van Karin hebben mij enorm geholpen. Verder wil ik Rosanna Nagtegaal bedanken voor haar uitgebreide input. Daarnaast kan een woord van dank richting mijn familie en vriendin natuurlijk niet ontbreken. Hun steun heeft mij er in sommige momenten zeker doorheen gesleept.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Noah Rensen

De Steeg, 8 juli 2020

Inhoud

Woord vooraf	2
1. Inleiding	5
1.1 Probleem- en vraagstelling.....	6
1.2 Relevantie	7
1.2.1 Wetenschappelijke relevantie	7
1.2.2 Maatschappelijke relevantie	8
1.3 Leeswijzer	8
2. Theoretisch kader.....	9
2.1 Multilevel governance.....	9
2.1.1 Conclusie	11
2.2 Lokale autoriteiten en multilevel governance	12
2.2.1 Urban Agenda for the European Union.....	14
2.2.2 Stedennetwerken	15
2.2.3 Conclusie	17
2.3 Migratie en integratie bij multilevel governance	17
2.3.1 Europese ontwikkelingen	18
2.3.2 Integratie in lokale context.....	20
2.3.3 Ideaaltypen relaties tussen overheidslagen	21
2.3.4 Europeanisatie op het gebied van immigratie	21
2.3.5 Local turn	22
2.3.6 conclusie	23
2.4 Coping.....	24
2.4.1 Coping.....	24
2.4.2 Lokaal vermogen	24
2.4.3 Institutional entrepreneurship	27
2.4.4 Conclusie	28
2.5 Conceptueel model	29
3. Context	30
3.1 Immigratie en integratie bij UAEU	31
3.2 Evaluatierapport urban partnership on the inclusion of migrants and refugees.....	31
3.3 Conclusie	33
4. Methodologisch kader.....	34
4.1 Kwalitatief onderzoek.....	34
4.2 Dataverzameling.....	34
4.3 Operationalisering.....	35

4.4	Kwaliteitseisen.....	38
5.	Resultaten.....	40
5.1	Plan Einstein binnen de institutionele context	40
5.1.1	Europese context.....	41
5.1.2	Nationale context en beleidsinteractie	42
5.1.3	Tussenconclusie.....	45
5.2	Hulpbronnen bij Plan Einstein	46
5.2.1	Netwerken.....	46
5.2.2	Autonomie.....	49
5.2.3	Aanvullende hulpbronnen.....	50
5.2.4	Tussenconclusie.....	54
5.3	Local turn.....	55
5.3.1	Voortrekkersrol	56
5.3.2	Gevolgen voortrekkersrol.....	57
5.3.3	Lokaal vermogen	58
5.3.4	Tussenconclusie.....	59
6.	Conclusie	61
6.1	Institutionele context	61
6.2	Hulpbronnen	62
6.3	Local turn.....	62
6.4	Conceptueel model	63
6.5	Beantwoording hoofdvraag.....	64
6.6	breder duiding	64
7.	Discussie	66
7.1	Onderzoeksproces.....	66
7.2	Theoretische reflectie.....	67
7.3	Limitaties van het onderzoek	70
7.4	Generaliseerbaarheid resultaten	70
7.5	Praktische aanbevelingen.....	71
7.6	Suggesties voor vervolgonderzoek.....	72
	Literatuur.....	74
	Bijlage 1: codeerschema's	79
	Bijlage 2: originele citaten interviews	81

1. Inleiding

De vluchtelingencrisis die begon in 2015 heeft een grote invloed gehad, ook op Nederland. Op de piek in oktober 2015 werden er bijna 10.000 eerste asielverzoeken gedaan in Nederland, naast nog eens bijna 2000 nareizigers (CBS, z.j.). In de jaren die volgen blijft de stroom vluchtelingen Nederland bereiken, met gevolgen voor de manier waarop de nationale overheid de vluchtelingencrisis aanpakt. Als gevolg van de vluchtelingencrisis ontstaan er lokale initiatieven die vluchtelingen helpen met de situatie waarin zij zich bevinden. Waar het beleid van de nationale overheid vaak symbolische tendensen kent, kan beleid op lokaal niveau op een veel pragmatischere manier tot stand komen (Borkert & Caponio, 2010). Volgens Barber (2013) zijn steden inderdaad pragmatischer, en eerder dan de nationale overheid geneigd om problemen aan te pakken in samenwerking met andere actoren in de omgeving. Een voorbeeld hierbij is samenwerking van steden met andere steden in stedennetwerken zoals Eurocities, waar steden elkaar inspireren en een steeds prominentere rol voor zichzelf proberen te verkrijgen ten opzichte van andere overheidslagen (Mamadouh & Van Wageningen, 2016; Van der Heijde, 2016). Om deze ontwikkeling kracht bij te zetten heeft de Europese Unie de Urban Agenda for the European Union in het leven geroepen (Europese Commissie, z.j.). Deze Urban Agenda for the European Union vertegenwoordigt een nieuwe methode van multilevel samenwerking tussen lidstaten, steden, de Europese Commissie en andere stakeholders om op deze manier de rol van Europese steden in beleidsvorming te stimuleren (Mamadouh & Van Wageningen, 2016). Steden werden namelijk vaak niet betrokken bij beleidsontwikkeling, terwijl dit beleid juist vaak van grote invloed is op steden (Van der Heijde, 2016). Ook op het gebied van migratie en integratie is de Europese Unie een belangrijke actor, maar de rol van lokale autoriteiten op dit beleidsterrein is de laatste jaren wel toegenomen (Borkert & Caponio, 2010; Scholten & Penninx, 2016). De Europese Commissie steunt lokale initiatieven met fondsen zoals het Urban Innovative Actions programma, waarbij steden aanspraak kunnen maken op financiële steun om lokale initiatieven uit te kunnen voeren (Urban Innovative Actions, z.j.).

Een van die lokale initiatieven is het Utrecht Refugee Launchpad. Dit is een innovatieve aanpak op het gebied van integratie en inclusie van vluchtelingen door de gemeente Utrecht en partners (Urban Innovative Actions, z.j.). Het Utrecht Refugee Launchpad, ook wel Plan Einstein genoemd, is gestart in het begin van 2017 en heeft geduurd tot eind 2018 (Gemeente Utrecht, z.j.). Op de Einsteindreef in de Utrechtse wijk Overvecht woonden vluchtelingen gezamenlijk met lokale jeugd. Bewoners van Plan Einstein en buurtbewoners konden cursussen volgen, zoals Engels en ondernemerschap. Ook was er de mogelijkheid om deel te nemen aan een praktisch programma voor ondernemerschap en konden de vluchtelingen werken of meedoen aan andere activiteiten (Urban Innovative Actions, z.j.). Het uitgangspunt van Plan Einstein was samen leven, samen leren en samen werken.

1.1 Probleem- en vraagstelling

Plan Einstein was dus een lokale innovatieve aanpak voor het vluchtelingenvraagstuk. Maar hoe kon dit eigenlijk ontstaan? Vluchtelingenbeleid in Nederland werd altijd strak nationaal geregeld, zonder dat lokale overheden hier iets over te zeggen hadden. Plan Einstein toont aan dat lokale autoriteiten steeds meer een initiërende rol nemen wat betreft beleid en praktijken. Met andere woorden: de nationale overheid raakt steeds meer macht en controle kwijt, zelfs op een bij uitstek nationaal terrein als toelatings- en opvangbeleid. Niet alleen aan de lagere overheidslagen, ook Europese instituties zoals de Europese Commissie en de Europese Raad krijgen steeds meer bevoegdheden die voorheen behoorden tot de nationale overheid. In deze afstudeerscriptie zal er onderzocht worden hoe het mogelijk is dat lokale autoriteiten steeds meer bevoegdheden naar zich toe trekken, en de rol van de nationale overheid steeds kleiner wordt. Er wordt hierbij stilgestaan bij de nationale en internationale institutionele context van lokale autoriteiten. De vraagstelling die in dit onderzoek centraal staat is daarom als volgt:

Hoe realiseren lokale autoriteiten eigen beleid en praktijken op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen binnen de nationale en internationale institutionele context?

In dit onderzoek staat literatuur over multilevel governance, over steden en over coping centraal. Multilevel governance wordt gebruikt om de verhoudingen op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen te begrijpen. Literatuur over steden en stedennetwerken toont de rol die steden hebben op het terrein van migratie en integratie aan. Coping wordt gebruikt om te begrijpen hoe lokale autoriteiten omgaan met invloeden van buitenaf. In het theoretisch kader zal de literatuur verder aan bod komen. De hoofdvraag zal onderzocht worden op het terrein van migratie en integratie van vluchtelingen. Om nog specifieker te zijn, zal er onderzoek gedaan worden naar één casus, namelijk die van het Plan Einstein. Voor de beantwoording van de hoofdvraag zijn er drie theoretische deelvragen opgesteld, die dienen als basis voor de beantwoording voor de drie empirische deelvragen. De theoretische deelvragen in dit onderzoek zijn:

1. Welke rol hebben lokale autoriteiten binnen multilevel governance en hoe uit zich dit op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen?
2. Welke ontwikkelingen zijn er te identificeren op het gebied van multilevel governance en migratie en integratie van vluchtelingen?
3. Wat is de rol van coping in relatie tot multilevel governance op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen?

Voor de beantwoording van de theoretische deelvragen in dit onderzoek is kennis van de Europese ontwikkelingen op het gebied van migratie en integratie noodzakelijk. Om die reden zal de Europese context nadrukkelijk naar voren komen in het theoretisch kader.

De theoretische deelvragen vormen een basis voor drie empirische deelvragen, gericht op Plan Einstein. Plan Einstein is een praktijk op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen door een lokale autoriteit. De casus van Plan Einstein betreft de stad Utrecht en de samenwerkingen rondom Plan Einstein. De stad Utrecht wordt in het multilevel governance perspectief geplaatst, zowel die van andere steden, de nationale overheid en de Europese Unie. De drie empirische deelvragen in dit onderzoek zijn:

4. In hoeverre is de institutionele context van invloed geweest op Plan Einstein?
5. Welke hulpbronnen zijn te herkennen bij Plan Einstein?
6. In hoeverre is de local turn zichtbaar in Utrecht, via Plan Einstein?

De empirische deelvragen worden beantwoord aan de hand van verschillende onderzoeksmethoden. In het methodologisch kader zullen deze methoden verder worden gespecificeerd.

1.2 Relevantie

In deze paragraaf zal de relevantie van het onderzoek worden besproken. Allereerst zal de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek behandeld worden, gevolgd door een bespreking van de maatschappelijke relevantie van het onderzoek.

1.2.1 Wetenschappelijke relevantie

Waar er in de literatuur veel is geschreven over multilevel governance vanuit het Europese perspectief, is het perspectief van het lokale niveau en de steden op het gebied van integratie en migratie een stuk minder aanwezig. Zo hebben Hooghe en Marks (2001) en Bache, Bartle & Flinders (2016) veel geschreven over multilevel governance vanuit het Europese perspectief. Borkert & Caponio (2010), Penninx (2009) en Scholten & Penninx (2016) hebben wel geschreven over de rol van steden op het gebied van migratie en integratie, maar niet enkel en alleen gericht op de rol van lokale autoriteiten. Barbara Oomen (2018; 2019) heeft wel geschreven over de rol van steden op het gebied van migratie en integratie, maar dan veelal gekoppeld aan juridische kwesties. Literatuur over deze lokale autoriteiten in relatie tot multilevel governance op het gebied van integratie en migratie is dus niet in grote getale aanwezig, waardoor de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek vooral in die hoek te vinden is. De bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur van dit onderzoek zit vooral in het feit dat dit onderzoek een casestudy is gebruikt. De literatuur over het onderwerp van dit onderzoek is vrij algemeen, waarbij korte illustraties worden gebruikt, maar niet specifiek wordt

gekeken naar hoe de praktijk eruit ziet op het gebied van multilevel governance en de rol van lokale autoriteiten op het gebied van migratie en integratie. Hoeveel mogelijkheden hebben lokale autoriteiten in de praktijk? Waar lopen lokale autoriteiten in de praktijk tegenaan en welke grenzen rekken ze op? Antwoorden op dit soort praktijkvragen zijn er nog niet echt, vandaar dat dit onderzoek zal zorgen voor een bredere wetenschappelijke relevantie.

1.2.2 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek zit vooral in de praktische kennis die bijvoorbeeld beleidsmakers op lokaal en stedelijk niveau kunnen halen uit dit onderzoek. Wanneer uit het onderzoek bijvoorbeeld blijkt dat er bepaalde grenzen van nationale -en internationale richtlijnen op te rekken zijn, kan dit bijdragen aan de kennis van beleidsbepalers op het lokale en stedelijke niveau, wat op zijn beurt vervolgens directe doorwerking kan hebben in de beleidsvorming op dit lokale niveau, en dus bijdraagt aan de maatschappelijke ontwikkeling. Ten slotte kan dit onderzoek ook bijdragen aan het begrijpelijk maken van de rol die lokale autoriteiten hebben op het gebied van samenwerking met de nationale overheid en Europese instituties op het terrein van migratie en integratie.

1.3 Leeswijzer

Deze inleiding wordt gevolgd door een theoretisch kader, waarin benodigde literatuur voor dit onderzoek wordt behandeld en er antwoorden worden gegeven op de theoretische deelvragen. Vervolgens zal in hoofdstuk drie een context worden gegeven van de Urban Agenda for the European Union. Na het contexthoofdstuk volgt het methodologisch kader, waar de gekozen methoden van onderzoek worden toegelicht en er een operationalisering wordt gedaan. Na het methodologisch kader komt het resultatenhoofdstuk, waar de bevindingen over Plan Einstein worden gedeeld en wordt er antwoord gegeven op de empirische deelvragen. Het onderzoek wordt afgesloten middels een conclusie en een discussie.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal de literatuur worden besproken die relevant is voor dit onderzoek. Ten eerste wordt multilevel governance besproken, gevolgd door de rol die lokale autoriteiten hebben in het model van multilevel governance. Vervolgens wordt er ingegaan op multilevel governance en migratie en integratie, waarbij ook de Europese context behandeld wordt, gevolgd door een bespreking van coping in relatie tot steden. Het theoretisch kader zal worden afgesloten met een conceptueel model, die de belangrijkste bevindingen uit de literatuur schematisch weergeeft.

2.1 Multilevel governance

Hooghe & Marks hebben veel onderzoek gedaan naar multilevel governance. In 1993 schrijft Marks voor de eerste keer over multilevel governance. Marks (1993) beschrijft multilevel governance als een systeem van continue onderhandeling tussen overheden op verschillende territoriale niveaus - supranationaal, nationaal, regionaal en lokaal – als resultaat van een breed proces van institutionele creatie en her allocatie van besluitvorming die eerder gecentraliseerde functies van de staat overhevelt naar het supranationale niveau en sommigen naar het lokale niveau (Marks, 1993). Waar Hooghe & Marks (1993) voornamelijk ingaan op het Europese perspectief van multilevel governance, kan multilevel governance ook worden toegepast op andere niveaus, zoals het mondiale niveau of om verhoudingen binnen staten te begrijpen (Princen, 2016). Voor dit onderzoek zijn voornamelijk het Europese perspectief en het nationale perspectief van multilevel governance van belang, omdat de Europese Unie en de nationale overheid een belangrijke rol hebben in de migratie en integratie van vluchtelingen.

In hun boek *Multi-level Governance and European Integration* uit 2001 beschrijven Hooghe & Marks de ontwikkelingen in Europa die het debat hebben aangewakkerd over de consequenties die Europese integratie heeft voor de autonomie en autoriteit van de staten in Europa (Hooghe & Marks, 2001). Immigratiebeleid ontwikkeld in de jaren tachtig en negentig van de 20^e eeuw werd meestal geframed op een nationaal gecentraliseerde manier (Scholten & Penninx, 2016). Beleidsontwikkeling op Europees niveau heeft sinds het laatste decennium van de vorige eeuw echter een steeds grotere rol gekregen. Enkele verklaringen voor deze toegenomen rol zijn het ontstaan van de interne markt in de Europese Unie in 1993, waarbij subnationale autoriteiten een belangrijke rol gingen spelen in de beleidsvorming van de EU (Bache, Bartle & Flinders, 2016) en het vormen van een Economische en Monetaire Unie door elf van de vijftien lidstaten in 1999, waarbij er een Europese Centrale Bank werd opgezet en er één valuta kwam, namelijk de euro (Hooghe & Marks, 2001). Deze beleidshervormingen kwamen samen met veranderingen in Europese besluitvorming. De Single European Act van 1986 heeft geleid tot *qualified majority voting* in de Raad van de Europese Unie en

een toename van macht voor het Europese Parlement (Hooghe & Marks, 2001). Het Verdrag van Maastricht in 1993 heeft de omvang van de *qualified majority voting* in de Raad van de Europese Unie vergroot en introduceerde een medebeslissingsprocedure die het Europese Parlement een veto gaf over bepaalde wetgeving. Het verdrag van Amsterdam breidde deze medebeslissing uit naar bijna alle beleidsvelden in de Europese gemeenschap (Hooghe & Marks, 2001).

In het licht van multilevel governance is Europese integratie een beleidsvormingsproces waarbij autoriteit en beleidsmakingsinvloeden worden gedeeld door meerdere lagen van de overheid, namelijk lokaal, nationaal en supranationaal (Hooghe & Marks, 2001). Omdat nationale overheden deelnemen aan EU beleidsvorming, sijpelt er controle weg van het nationale niveau naar supranationale instituties, en verliezen nationale staten gezaghebbende controle over individuen in hun territorium. De locus van politieke controle is veranderd (Hooghe & Marks, 2001). De individuele soevereiniteit van de nationale overheden in de Europese Unie wordt steeds minder door collectieve besluitvorming tussen nationale overheden en door de autonome rol van Europese instellingen, zoals het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank.

Binnen het multilevel governance model blijven nationale overheden en nationale beleidsarena's belangrijk. Echter, wanneer erkend wordt dat de nationale overheden niet langer de beleidsvorming op Europees niveau bepalen, komt er een ander staatsbestel naar voren. Ten eerste worden besluitvormingsbevoegdheden volgens het multilevel governance model gedeeld door verschillende actoren op verschillende lagen, en worden deze niet gemonopoliseerd door nationale overheden (Hooghe & Marks, 2001). Dit wil zeggen dat supranationale instituties zoals het Europese Parlement en de Europese Commissie de boventoon voeren. Nationale overheden blijven een belangrijke rol spelen, maar volgens het multilevel governance model is Europese beleidsvorming alleen te begrijpen door de onafhankelijke rol van de Europese instituties te erkennen (Hooghe & Marks, 2001). Ten tweede betekent collectieve besluitvorming onder staten een significant verlies van controle voor de individuele staten. Als laatste zijn politieke arena's onderling verbonden.

In 2003 beschrijven Hooghe & Marks twee typen van multilevel governance, te weten Type I en type II. Federalisme is de grondlegger van type I multilevel governance, wat gaat over het verdelen van macht tussen een beperkt aantal overheden die op slechts een aantal niveaus opereren (Hooghe & Marks, 2003). Federalisme houdt zich voornamelijk bezig met de relatie tussen de centrale overheid en verschillende subnationale overheden. Type II multilevel governance is een alternatieve vorm op multilevel governance. Type II multilevel governance komt overeen met de literatuur over de ontvlechting van de staat in een breed scala aan zakelijke organen, quango's, agentschappen, besturen en commissies, en wordt ook wel multi-sector of multi-actor governance genoemd. (Bache

et al., 2016). Hooghe & Marks geven aan dat het onderscheid tussen de twee typen van multilevel governance voor sommige academici wellicht niet duidelijk genoeg is, maar geven aan dat er binnen elk type van multilevel governance grote variatie is (Hooghe & Marks, 2003). Hier hebben Bache et al. (2016) kritiek op, door te stellen dat de variatie niet *binnen* de typen moet zijn, maar juist *tussen en verder dan* de typen van multilevel governance zoals Hooghe & Marks (2003) ze geschetst hebben, om op die manier variatie en onderlinge verbondenheid te kunnen conceptualiseren.

Waar Hooghe & Marks (2001) multilevel governance zien als een samenspel van statelijke actoren, zeggen Bache et al. (2016) dat deze conceptualisatie voorbijgaat aan de rol van niet-statale actoren in het EU beleidsvormingsproces, terwijl die niet-statale actoren juist centraal staan in het concept van governance in de traditie van public policy (Bache et al., 2016). Jordan (2001) gaat nog verder, door te stellen dat zonder de dimensie van niet-statale actoren er eigenlijk multilevel *government* werd beschreven, en niet multilevel *governance*. Dit komt overeen met de verdeeldheid die er heerst in de literatuur over een eenduidige definitie van het begrip multilevel governance. Omdat multilevel governance breed gebruikt wordt en verschillend wordt geïnterpreteerd, zorgt dit voor het ontbreken van één definitie die breed geaccepteerd wordt door de academische gemeenschap (Bache et al., 2016). Echter, er kan wel een onderscheid gemaakt worden in diegene die de focus op niveaus en type I relaties benadrukken, bijvoorbeeld in het algemeen meer staats-gefocusst, en diegene die meer geïnteresseerd zijn in de 'governance as networks' en type II dimensies. In dit onderzoek zal de volgende definitie van multilevel governance gebruikt worden: een systeem waarin bestuurslagen op verschillende niveaus met elkaar verweven zijn en beleid de uitkomst is van de interactie tussen de verschillende niveaus (Princen, 2016). Voor deze definitie is gekozen omdat dit een goede weerspiegeling is van wat er gebeurt op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen op het lokale niveau.

2.1.1 Conclusie

De ontwikkeling en totstandkoming van multilevel governance kan niet los gezien worden van de Europese eenwording. Door de toenemende samenwerking van staten op Europees niveau sjoepde er controle weg van het nationale niveau naar supranationale instituties, zoals de Europese Raad en de Europese Commissie. Met de komst van de verdere Europese samenwerking is de locus van politieke controle veranderd. In het multilevel governance model wordt besluitvorming verdeeld over verschillende actoren over overheidslagen, en heeft de nationale overheid geen monopolie meer. Collectieve besluitvorming onder staten betekent een significant verlies aan controle voor de individuele staten. Verder zijn in het multilevel governance model de verschillende politieke arena's onderling verbonden. Hooghe & Marks (2003) hebben twee typen multilevel governance onderscheiden, namelijk type I en type II. Type I multilevel governance lijkt in grote mate op het

federalisme, terwijl Type II meer overeenkomt met de ontvlechting van de nationale overheid. Ten slotte is er ook kritiek op multilevel governance, zoals beschreven door Hooghe & Marks (2001;2003). Jordan (2001) is van mening dat wat beschreven wordt veel meer lijkt op multilevel *government*, in plaats van multilevel *governance*. Bache et al. (2016) hebben ten slotte kritiek op het onderscheid tussen de twee typen van multilevel governance. Zij zijn van mening dat er niet alleen moet worden gekeken naar de variatie binnen de typen, maar ook naar de variatie tussen en buiten de typen, om op die manier variatie en onderlinge verbondenheid te kunnen conceptualiseren.

2.2 Lokale autoriteiten en multilevel governance

In deze paragraaf zal er antwoord worden gegeven op de eerste theoretische deelvraag: *welke rol hebben lokale autoriteiten binnen het multilevel governance model en hoe uit zich dit op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen?* Met lokale autoriteiten wordt in dit onderzoek verwezen naar steden en gemeenten. Achtereenvolgens zal de legitimiteit en de authorizing environment van lokale autoriteiten worden besproken, gevolgd door de invloedsrelaties die lokale autoriteiten hebben. Vervolgens komt de Urban Agenda for the European Union aan bod, gevolgd door de rol van stedennetwerken. Deze paragraaf wordt afgesloten met een conclusie, waarin een antwoord wordt gegeven op de eerste theoretische deelvraag.

Wanneer er gekeken wordt naar de rol van lokale autoriteiten binnen het multilevel governance perspectief is er een verschuiving zichtbaar waarbij er steeds meer voorbij wordt gegaan aan de nationale overheid. Om dit te kunnen duiden zal er allereerst worden ingegaan op de legitimiteit die lokale autoriteiten hebben en steeds prominenter proberen te verwerven. Door te kijken naar de legitimiteit die lokale autoriteiten hebben kan hun positie binnen het multilevel governance model beter begrepen worden. Moore (2013) schrijft over het legitimiteit en support perspectief, wat inhoudt dat er wordt stilgestaan bij welke bronnen van legitimiteit en support er zijn en hoe deze kunnen worden vergroot in de toekomst. In feite is dat wat er zichtbaar is bij lokale autoriteiten. Legitimiteit en support wordt verworven binnen de authorizing environment (Moore, 2013). De authorizing environment is een omgeving waarbinnen actoren organisaties en publieke managers ter verantwoording kunnen roepen voor hun handelen. De authorizing environment voor lokale autoriteiten bestond voor het overgrote deel uit de nationale overheid, waarbij de legitimiteit en support voor steden dus voornamelijk vanuit de nationale overheid werd gegeven. Nu is er een verschuiving zichtbaar waarbij de nationale overheid steeds minder prominent wordt als actor binnen de authorizing environment. Waar de nationale overheid altijd heel belangrijk was voor lokale autoriteiten, worden relaties met andere lokale autoriteiten momenteel steeds belangrijker.

Volgens Benjamin Barber kunnen nationale overheden transnationale problemen zoals klimaat- en vluchtelingenproblemen niet alleen oplossen (Barber, 2013). Volgens Barber zijn nationale overheden te ideologisch en teveel gefocust op het beschermen van nationale belangen. Dit hoeft volgens hem geen probleem te zijn voor beleidsproblemen als onderwijs of huisvesting, maar voor transnationale problemen zoals vluchtelingenproblemen is het stedelijke niveau beter om deze problemen aan te pakken. Volgens Barber zijn steden pragmatischer en eerder dan nationale overheden geneigd om deze problemen aan te pakken in samenwerking met andere actoren, zoals andere steden en partners zoals private organisaties, maar ook Europese instituties zoals de Europese Commissie. Om dit te kunnen realiseren worden coproductie en co-creatie in samenwerking met burgers steeds meer geaccepteerde methoden om betekenisvolle plannen en praktijken te ontwikkelen (Barber, 2013).

Ook proberen lokale autoriteiten hun invloedsrelaties te vergroten (Oomen & Baumgärtel, 2018). Waar Oomen & Baumgärtel voornamelijk kijken naar het juridische perspectief en de juridische normsetting, is dat voor dit onderzoek minder relevant. De mechanismen die Oomen & Baumgärtel gebruiken zijn echter wel relevant voor dit onderzoek. Lokale autoriteiten hebben hun invloed proberen te vergroten door een assertieve rol op zich te nemen, waarbij er meer legitimiteit wordt verkregen en hands-on aanpakken worden gerealiseerd op het lokale niveau (Oomen & Baumgärtel, 2018). Het aantal stedennetwerken is de laatste jaren flink toegenomen, met stadsleiders die sterk op de voorgrond optreden. Een voorbeeld hierbij is Michael Bloomberg, de voormalige burgemeester van New York die het Covenant of Mayors heeft opgericht, waar meer dan 7500 steden uit 199 landen aan deelnemen, voor een gezamenlijke aanpak voor klimaatverandering (Oomen & Baumgärtel, 2018). Deze steden gaan gezamenlijk te werk om de nationale toezeggingen die zijn gedaan op het Verenigde Naties-akkoord van Parijs te behalen en waar mogelijk te overtreffen. Wat hieruit kan worden opgemaakt is dat steden steeds prominenter worden en zelfs voorbij gaan aan nationale overheden.

Verder speelt de Europese Unie nu ook een prominentere rol binnen de authorizing environment van de lokale autoriteiten. Hier is wel een tweedeling zichtbaar. Aan de ene kant is er de Europese Commissie die positief staat tegenover de prominenter wordende rol van lokale autoriteiten, aan de andere kant is er de Europese Raad die hier juist negatiever tegenover staat. De positievere houding van de Europese Commissie is te illustreren aan de hand van de Urban Agenda for the European Union (Europese commissie, z.j.)

2.2.1 Urban Agenda for the European Union

De Urban Agenda for the EU (UAEU) is opgericht in mei 2016. Het vertegenwoordigt een nieuwe methode van multilevel samenwerking tussen lidstaten, steden, de Europese Commissie en andere stakeholders om op deze manier groei, leefbaarheid en innovatie in Europese steden te stimuleren en tegelijkertijd maatschappelijke uitdagingen te identificeren en aan te pakken (Europese Commissie, z.j.). Door het bespreken van de UAEU wordt er een beeld geschetst op welke manier de Europese Commissie een belangrijke rol speelt in de authorizing environment van de steden, en hoe steden een steeds prominentere rol krijgen binnen Europa.

De Europese Unie heeft veel invloed op Europese steden, maar steden werden vaak niet betrokken bij de initiatieven voor diezelfde steden die werden ontwikkeld in Brussel (Van der Heijde, 2016). De UAEU is de uitkomst van meer dan twintig jaar overleg en discussie over de rol van steden. In de jaren 90 van de vorige eeuw heeft de Europese Commissie al voorgesteld om een Urban Agenda in het leven te roepen om stedelijke problemen efficiënter en effectiever aan te kunnen pakken (Mamadouh & Van Wageningen, 2016). Echter, vanwege grote verschillen tussen de opvattingen van lidstaten over hoe een Urban Agenda er uit moest komen te zien, werd er geen overeenkomst bereikt over een Urban Agenda. Wat opvallend was is dat er veel werd gesproken *over* de steden, en niet zozeer *met* de steden als het ging om kwesties waarin steden een grote rol hebben, zoals economische ontwikkeling, duurzaamheid en innovatie (Van der Heijde, 2016). In 2011 werd er nieuw leven in het plan van een Urban Agenda geblazen, door een rapport van de Europese Commissie, genaamd *Cities of Tomorrow: Challenges, visions, ways forward* (Mamadouh & Van Wageningen, 2016), gevolgd door een publieke consultatie. Dankzij de steun van andere Europese instituties zoals het Europees Parlement, Comité van de Regio's en de input van invloedrijke stedennetwerken zoals EUROCITIES ontwikkelde de Urban Agenda zich steeds meer tot een programma gemaakt *met* steden, in plaats van *voor* steden (Mamadouh & Van Wageningen, 2016). Ook werd er niet alleen gekeken naar de grote steden in Europa, maar kregen ook de kleinere stedelijke gebieden aandacht. De publieke consultatie toonde aan dat er sterk divergerende kenmerken van steden waren, zoals grote steden, kleinere steden, suburbanisaties, stedelijke gebieden.

De aandacht voor de Urban Agenda lag op betere regulering, betere financiering en betere kennis door een geïntegreerde aanpak. Deze aanpak moest zowel verticaal (tussen overheidslagen van Europees niveau tot het lokale niveau) als horizontaal (tussen beleidsdomeinen) vorm krijgen. Meer specifiek houdt de Urban Agenda in dat Europees beleid beter wordt toegespitst op de steden en stedelijke gebieden, wat inhoudt dat vroeg in het besluitvormingsproces rekening wordt gehouden met de impact die het beleid heeft op lokale autoriteiten en er meer betrokkenheid is van Europese

ambtenaren en Europese Commissieleden bij de steden (Mamadouh & Van Wageningen, 2016). Ook steden zelf proberen een prominentere rol aan te nemen in de beleidsarena. Dit doen zij via het Comité van de Regio's, die steden en regio's formeel vertegenwoordigd in Europa en via stedennetwerken, zoals EUROCITIES (Van der Heijde, 2016). Op het gebied van migratie en integratie heeft de UAEU het Partnership van de UAEU on the inclusion of migrants and refugees in het leven geroepen. Dit partnership brengt steden, EU lidstaten, de Europese Commissie en maatschappelijke organisaties samen om gezamenlijke acties te ontwikkelen op het gebied van migratie en integratie (Europese Commissie, z.j.). In het contexthoofdstuk dat volgt op dit theoretisch kader zal er meer beleidsmatige informatie worden gegeven over de Urban Agenda for the European Union.

2.2.2 Stedennetwerken

Steden nemen steeds meer het voortouw op het gebied van het aanpakken van globale uitdagingen, zoals klimaatverandering en duurzame ontwikkeling. Integratie en migratie zijn hier geen uitzondering op (Oomen, Baumgärtel & Durmus, 2018). Waar lokale autoriteiten dus steeds meer hun positie op het wereldtoneel verstevigen, blijken transnationale stedennetwerken een waardevol middel te zijn om de doelen van lokale autoriteiten te bereiken. Deze stedennetwerken kunnen bijvoorbeeld bruikbaar zijn voor het delen van best practices of voor het vinden van financiële steun (Oomen et al., 2018). Er is een toename zichtbaar in het aantal stedennetwerken, die steden de mogelijkheid biedt om verbonden te zijn en te blijven met andere steden over verschillende kwesties en in verschillende mate, waardoor de betrokkenheid van steden in zo'n stedennetwerk afgestemd kan worden op hun eigen capaciteit, behoefte en prioriteiten.

In het algemeen kan een transnationaal stedennetwerk worden gedefinieerd als een structuur die lokale autoriteiten als kern heeft en die dezelfde lokale autoriteiten de mogelijkheid biedt om beleid te ontwikkelen met betrekking tot een bepaald probleem (Oomen et al., 2018). Op het gebied van migratie en asiel ondersteunen stedennetwerken vooral lokale autoriteiten bij de uitdagingen op het gebied van opvang en integratie. De kern van de stedennetwerken worden vaak uitgebreid met regionale en internationale organisaties, NGO's, private instellingen en onderzoekscentra. Het grootste gedeelte van de stedennetwerken heeft connecties met Europese organisaties, of zijn zelfs opgericht op hun voorspraak (Oomen et al., 2018). De grootte van de stedennetwerken lopen sterk uiteen: Eurocities vertegenwoordigt 130 van de grootste Europese steden, terwijl Urbact Arrival Cities bestaat uit tien steden.

Ondanks deze grote verschillen is het duidelijk te zien dat steeds meer steden en andere actoren samen werken in deze stedennetwerken, waarvan de meesten zijn opgericht in de afgelopen jaren (Oomen et al., 2018). Veel steden nemen daarnaast tegelijkertijd deel aan meerdere

stedennetwerken. Door vertegenwoordigd te zijn in meerdere stedennetwerken krijgen steden nieuwe mogelijkheden voor het maken van nieuwe connecties, voor het ontwikkelen van gezamenlijke activiteiten en het aanspreken van financiële middelen (Mamadouh & Van Wageningen, 2016). De belangrijkste activiteiten van de stedennetwerken zijn: het delen van informatie, presenteren van bevindingen, story-telling, regeringen in twijfel trekken, internationale steun zoeken en normen vaststellen (Oomen et al., 2018).

Lokale behoeften en ervaringen benadrukken enkele convergentietrends in Europa: er zijn overeenkomsten in de uitdagingen die migratie met zich meebrengt voor lokale overheden, steden en diensten in heel Europa (Borkert & Caponio, 2010). Deze convergentietrends vormen een uitdaging voor nationale beleidsprogramma's over integratie en vragen juist om lokale input op het gebied van integratiebeleid. Het CLIP (Cities for Local Integration Policies), gefinancierd door de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, onderzoekt concrete integratiemaatregelen en projecten op het gebied van huisvesting, diversiteitsmanagement en etnisch ondernemerschap in meer dan twintig Europese steden (Borkert & Caponio, 2010). Het CLIP is een voorbeeld van een transnationaal stedennetwerk. Lokaal beleid is nauw verworven met beleid op stedelijk niveau, waarbij interventies ook worden uitgevoerd door lokale ambtenaren.

CLIP toont aan dat steden zelf een groot belang hebben in het ontwikkelen van succesvolle lokale integratieoplossingen, omdat steden vaak zelf de prijs betalen voor mislukte integratie (Bosswick, Heckmann & Lüken-Klaßen, 2007). Gebrekkige integratie kan onder andere resulteren in uitkeringsdruk op gemeenten en krapte op de sociale huurmarkt (Geuijen, Dekker & Oliver, 2017). Verder kunnen ook ontevredenheid en protesten in buurten zich richten op het lokale bestuur van gemeenten en kunnen er terugkeerproblemen optreden, wat kan leiden tot ongedocumenteerden op straat (Geuijen et al., 2017).

Juridisch gezien zijn steden en gemeenten echter voor het grootste gedeelte afhankelijk van regionale, nationale en Europese frameworks die allemaal de basis vormen voor lokale integratie (Borkert & Caponio, 2010; Jorgensen, 2012). Een illustratie hierbij is het hierboven benoemde UAFU, waaruit het Urban Innovative Actions fonds uit is voortgekomen. Dit Europese fonds voorziet steden rechtstreeks voor budgetten om stedelijke experimenten uit te voeren. Hierbij is dus zichtbaar dat er een afhankelijkheidsrelatie is tussen lokale autoriteiten en hogere niveaus, in dit geval de Europese Unie. Hier moet bij vermeld worden dat het om een directe relatie gaat tussen stad en EU, waarbij er dus voorbij wordt gegaan aan de nationale overheid, terwijl deze relatie vroeger nog wel liep via de nationale overheid.

2.2.3 Conclusie

Welke rol hebben lokale autoriteiten binnen het multilevel governance model en hoe uit zich dit op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen? Er is een verschuiving zichtbaar binnen de authorizing environment van lokale autoriteiten. Waar de nationale overheid altijd heel belangrijk was voor lokale autoriteiten, verschuift dit nu steeds meer naar lokale autoriteiten onderling. Verder blijkt dat lokale autoriteiten hun invloedsrelaties proberen te vergroten. Door hun invloedsrelaties te vergroten proberen lokale autoriteiten steeds prominenter te worden en hierbij wordt zelfs voorbij gegaan aan nationale overheden. Daarnaast heeft de Urban Agenda for the European Union een belangrijke rol gespeeld in het versterken van de positie van steden in Europa. Waar steden voorheen vaak niet werden betrokken bij beleid, wordt dit nu steeds meer gedaan. Lokale input voor beleid is steeds vaker gewenst. Het CLIP toont aan dat steden een groot belang hebben bij de ontwikkeling van integratieoplossingen. Ten slotte hebben stedennetwerken een belangrijke rol in de positie die steden hebben. Binnen deze netwerken kunnen best-practices worden uitgewisseld en kunnen er financiële middelen worden geregeld. Op het gebied van migratie en integratie blijkt dat steden pragmatischer zijn dan nationale overheden om problemen omtrent migratie en integratie aan te pakken. Dit proberen zij te doen door hun invloedsrelaties aan te spreken, en samenwerking te zoeken met andere steden. Via de Urban Agenda for the European Union krijgen steden steeds meer een belangrijkere rol op het gebied van migratie en integratie, wat blijkt uit het Partnership van de UAEU on the inclusion of migrants and refugees. Ten slotte hebben stedennetwerken een belangrijke rol in het uitwisselen van best-practices op het gebied van migratie en integratie en kunnen er middels de stedennetwerken financiële middelen worden aangewend voor de aanpak van migratie en integratie op stedelijk niveau. De rol van de steden is de laatste jaren dus steeds prominenter geworden, en dit komt onder andere tot uiting op het beleidsveld van migratie en integratie. Wel moet er geconcludeerd worden dat er nog steeds sprake is van een hiërarchische afhankelijkheidsrelatie van regionale, nationale en Europese frameworks op het gebied van migratie en integratie. Voor het verkrijgen van financiën is het voor lokale autoriteiten belangrijk om goede relaties te behouden met de hogere overheidsniveaus.

2.3 Migratie en integratie bij multilevel governance

In deze paragraaf zal er antwoord worden gegeven op de tweede theoretische deelvraag: *welke ontwikkelingen zijn er te identificeren op het gebied van multilevel governance en migratie en integratie van vluchtelingen?* Achtereenvolgens worden Europese ontwikkelingen besproken, gevolgd door een bespreking van ontwikkelingen binnen de lokale en nationale overheid. Vervolgens volgt een bespreking van Europeanisatie van beleid op het gebied van immigratie. De paragraaf zal

worden afgesloten met een conclusie, waarin een antwoord wordt gegeven op de tweede empirische deelvraag.

Waar internationale migratie vooral de territoriale soevereiniteit van een staat aangaat, gaat integratie meer over de sociale grenzen van staten (Borkert & Caponio, 2010). Zowel migratie en integratie zijn dus van oudsher beleidsvelden die overwegend de nationale staten aangaan. Door de komst van immigranten naar kleine steden en dorpen krijgt ook het lokale niveau een belangrijke rol op het gebied van integratie. Het besef dat integratie op lokaal niveau plaatsvindt komt steeds meer naar voren binnen de huidige politieke en wetenschappelijke discoursen over integratie (Borkert & Caponio, 2010). Met name door de toegenomen internationale immigratiestromen na de tweede wereldoorlog en de jaren tachtig van de 20^e eeuw kwam er steeds meer druk te liggen op lokale autoriteiten om pragmatische oplossingen te vinden voor migratie-gerelateerde problemen. Een voorbeeld hiervan is de opkomst van asielzoekerscentra in de jaren '80 (Vluchtelingenwerk, z.j.). Eveneens krijgen lokale integratiestrategieën steeds meer aandacht van Europese instituties, zoals de Europese Commissie (Borkert & Caponio, 2010).

2.3.1 Europese ontwikkelingen

De Europese ontwikkelingen zijn van belang voor de rol van lokale autoriteiten omdat er op dit gebied een tweedeling zichtbaar is. Aan de ene kant is er de Europese raad en aan de andere kant de Europese Commissie die beiden verschillend aankijken tegen de rol die lokale autoriteiten hebben. Een hoeksteen van migratiebeleid in de Europese context is het principe van vrije beweging voor Europese burgers. Dit principe, dat alleen geldt voor intra-Europese migratie, kan gezien worden als het hart van de Europese integratie sinds het begin (Scholten & Penninx, 2016).

Europeanisatie van beleid over immigratie van buiten de EU is meer incrementeel ontwikkeld. Ten eerste werden immigratie en grensbewaking intergouvernementeel besproken in de Trevi group rond het einde van de jaren '70 van de 20^e eeuw. Een grote stap volgde in de jaren 80 van de vorige eeuw toen een groep lidstaten overging naar het afschaffen van grenscontroles en gezamenlijke immigratiebeleidsmaatregelen afspraken met het Schengenakkoord in 1985. Misschien wel de belangrijkste stap richting een gemeenschappelijk Europees beleid werd genomen in 1997, toen asiel en migratie naar de eerste pijler werden verplaatst, wat ervoor zorgde dat de Europese Commissie een sterkere positie kreeg. Rond 2010 is er uiteindelijk een sterk geëuropeaniseerd beleidsveld voortgekomen op het gebied van asiel en migratie. Dit bevatte veel elementen, zoals gezamenlijke grenscontroles (FRONTEX), de 'Returns Directive' die gaat over selectieve arbeidsmigratie en de 'Family Reunification Directive' die veel impact had op nationaal beleid van lidstaten (Scholten & Penninx, 2016).

Wat voornamelijk belangrijk was wat betreft multilevel governance is het stap voor stap versterken van de rol van Europese instituties zoals het ECJ en het Parlement, wat een echte verplaatsing van competenties naar supranationale instituties aantoont (Borkert & Caponio, 2010). Desalniettemin blijven lidstaten via de Europese Raad, intergouvernementele werkgroepen en in mindere mate ook de Europese Commissie een sleutelrol spelen. Huidig beleid op het gebied van integratie blijft grotendeels gebaseerd op nationale tradities van het land (De Haan, Castles & Miller, 2019).

Op de Strategie van Lissabon van maart 2000, wat een tienjarig ontwikkelingsplan voor de Europese Unie was, werden er economische doelen gesteld (Europees Parlement, 2000). Een van de doelen was om de Europese Unie de meest competitieve economie ter wereld te maken, en volledige werkbezetting te bereiken tegen 2010, waarbij immigratie werd gezien als een potentiële aanpak om de negatieve demografische groei en arbeidskrachtttekorten te compenseren waar veel Europese lidstaten mee te kampen hadden (Borkert & Caponio, 2010). Waar de nationale actieplannen zorgden voor verwarring bij de Europese Commissie, waren lokale initiatieven veelbelovender. In 2006 nodigde burgemeester Ivo Opstelten beleidsmakers en beleidsuitvoerders uit, die zowel op het lokale en het Europese niveau actief waren, voor een conferentie, genaamd Integrating Cities. De deelnemers aan Integrating Cities waren een mix van lokale en Europese experts en uitvoerders op het gebied van integratie. Na afloop van de conferentie werd er een paper geschreven waaruit bleek dat integratie voornamelijk een lokaal proces is (Niessen & Engelbrink, 2006). De conferentie was zo succesvol dat er een tweede conferentie volgde, te weten Integrating Cities II in Milaan een jaar later. Op deze conferentie werd het stadsniveau expliciet benoemd als een grote arena voor de implementatie van de Europese Gemeenschappelijke Agenda voor Integratie van 2005 (Borkert & Caponio, 2010). Het Verdrag van Milaan en de hierboven benoemde conferenties tonen de toenemende aandacht aan van Europese instituties voor processen, praktijken en beleid op het gebied van lokale integratie van migranten. Lokale oplossingen en strategieën worden gezien als cruciaal bij het identificeren, ontwikkelen en het verspreiden van nieuwe integratiemodellen over heel Europa, dus werden er specifieke fondsen geïntroduceerd om benchmarking en beleidslerende processen onder Europese lidstaten en lokale autoriteiten te promoten (Borkert & Caponio, 2010; Scholten & Penninx, 2016).

Op dit gebied is er een duidelijk patroon te zien: de Europese instituties richtten zich tegelijkertijd op de nationale overheid en lokale autoriteiten als plek voor implementatie van integratiebeleid (Borkert & Caponio, 2010).

Het Europese Integratiefonds (EIF), welke voornamelijk relevant is voor de integratie van de zogenaamde derdewereldburgers in Europa, is gebaseerd op de voorgaande ervaringen met het INTI

(Integration of Third Country Nationals) programma. INTI was een financieringsprogramma voor activiteiten die gingen over de integratie van niet-Europese inwoners. Op basis van vruchtbare ervaringen met INTI heeft de Europese Commissie het idee van een Europese Integratiefonds (EIF) gelanceerd tijdens het Nederlandse voorzitterschap (Borkert & Caponio, 2010). In de periode van 2007 tot 2013 bedroeg het fonds 825 miljoen euro. Het EIF werd geïmplementeerd in de jaarlijkse nationale programma's die werden opgesteld door de begunstigde lidstaten.

Het lijkt er in dit geval op dat dit tegenstrijdig is met de politieke beweringen dat integratie voornamelijk op lokaal niveau plaatsvindt, en het juist de nationale staat versterkt als de belangrijkste actor voor integratiekwesties (Borkert & Caponio, 2010). Om deze potentiële discrepantie te achterhalen kijken Borkert & Caponio (2010) verder naar het EIF. Wat bleek was dat sommige regionale overheden uiteenlopende plannen hadden ontwikkeld over het managen van integratie in Europa voordat het EIF in het leven werd geroepen. Deze pogingen van de regionale overheden waren sterk lokaal georiënteerd, waarbij lokale actoren gezien werden als de belangrijkste actoren voor het implementeren van integratiebeleid. Deze pogingen waren echter niet succesvol. Daarom wezen de begunstigde lidstaten die gebruik maakten van het EIF de nationale overheden aan als verantwoordelijken voor de fondsen uit het EIF (Borkert & Caponio, 2010).

Op het gebied van immigratiebeleid hebben de individuele lidstaten te maken gehad met een verschuiving van verantwoordelijkheden naar een hoger, Europees, niveau. Europa's grenzen worden officieel bewaakt en gecontroleerd in een gezamenlijke operatie van lidstaten met gedeelde faciliteiten, zoals FRONTEX is. Maar waar lidstaten te maken kregen met een soevereiniteitsverlies op het gebied van eigen grensbescherming, bleven arbeidsmarktbelangen en sociale cohesiebelangen binnen de nationale bevoegdheden (Borkert & Caponio, 2010). Tegenwoordig wordt immigratiebeleid en integratiebeleid nog steeds verklaard aan de hand van nationale tradities en de perceptie van de 'imagined community' van het land (Jorgensen, 2012).

2.3.2 Integratie in lokale context

Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar integratie in verschillende lokale contexten zoals steden, wijken en regio's. In deze literatuur kunnen er twee stromen van onderzoek onderscheiden worden. De eerste stroom houdt zich voornamelijk bezig met bottom-up beleidsvormingsprocessen op het gebied van immigratie en integratie, waarbij de betrokken actoren een belangrijke rol hebben. De tweede kijkt meer naar een top-down benadering van wettelijke bepalingen op het gebied van immigratie en integratie, met in het bijzonder aandacht voor lokale takken van nationale instellingen (Borkert & Caponio, 2010). Voor de eerste stroom kunnen twee verschillende benaderingen worden onderscheiden voor het onderzoek naar lokale beleidsvorming van integratie van immigranten. Ten

eerste een pluralistische benadering, waarbij de nadruk ligt op kwesties als immigratie en burgerparticipatie (Rex & Samad, 1996). Ten tweede een benadering waarbij gekeken wordt naar machtsverhoudingen, die gaat over de rol van de politiek en politieke actoren (Borkert & Caponio, 2010). Volgens Mahnig (2004) impliceren deze onderzoeken dat lokale overheden eerder geneigd zijn om pragmatisch te reageren op de behoeften van immigranten dan nationale overheden. Verdere onderzoeken tonen aan dat immigratiebeleid meer het resultaat is van uitgevoerde ideeën op lokaal niveau dan van officiële beleidsmodellen (Mahnig, 2004).

2.3.3 Ideaaltypen relaties tussen overheidslagen

Scholten en Penninx (2016) zijn van mening dat de onderzoeken die gedaan zijn naar integratie en immigratie over de verschillende lagen te weinig gingen over de relaties tussen de verschillende lagen, en dat de onderzoeken zich richtten tot één specifieke laag. Om de relaties tussen de verschillende lagen te kunnen begrijpen, spreekt Scholten (2013) over vier ideaaltypen van relaties tussen overheidslagen: centralist (top-down), localist (bottom-up), multilevel en decoupled.

Een centralist-relatie houdt een hiërarchische relatie in, waarbij de nationale overheid dominant is. De localist-relatie houdt meer een bottom-up benadering in, waarbij het principe van subsidiariteit geldt; wat lokaal gedaan kan worden moet lokaal gedaan worden. Een multilevel-relatie houdt in dat er interactie en gezamenlijke coördinatie plaatsvindt over de relaties tussen de verschillende overheidslagen, zonder dat één laag de dominantie heeft. De laatste is een decoupled-relatie tussen verschillende overheidslagen. Dit houdt in dat er een afwezigheid is van enige betekenisvolle coördinatie tussen de verschillende overheidslagen. Bij deze vorm kan er dus ook sprake zijn van tegenstrijdig beleid op lokaal niveau ten opzichte van het nationale niveau. Een decoupled-relatie is gerelateerd aan de divergentie tussen de verschillende niveaus van beleid. Uit onderzoek komt hierbij naar voren dat nationaal en lokaal beleid op het gebied van integratie steeds meer “twee aparte werelden” worden (Jorgensen, 2012; Poppelaars & Scholten, 2008)

2.3.4 Europeanisatie op het gebied van immigratie

Geddes en Scholten (2014) onderscheiden drie patronen van Europeanisatie in immigratiebeleid, die redelijk overeenkomen met de verschillende typen van overheidsrelaties van Scholten (2013). Het eerste patroon is dat Europeanisatie duidelijk een controleverlies voor nationale staten betekent, gezien het directe effect van EU richtlijnen. In de typologie van Scholten (2013) lijkt dit het meest op een centralist-relatie, met EU instituties die top-down controle over immigratiebeleid uitoefenen. Binnen de EU werd immigratie voornamelijk geëuropeaniseerd voor functionele redenen, want als er vrijheid van bewegen is dan zou er ook een gemeenschappelijk immigratiebeleid moeten zijn (Scholten & Penninx, 2016).

Een tweede patroon is 'the escape to Europe thesis', die het argument dat lidstaten controle hebben verloren vanwege de Europeanisatie van immigratie tegenspreekt. Hier wordt gesteld dat samenwerking tussen lidstaten juist hun controle vergroot in plaats van verkleint. In de typologie van Scholten (2013) komt dit het meest overeen met een localist-relatie, waarbij de nationale staat de lokale actor is die samenwerking zoekt in een Europese setting ten behoeve van de eigen nationale staat, zonder een grote mate van controle te verliezen.

Een derde en laatste patroon is een trans-gouvernementele vorm van Europeanisatie. Dit houdt in dat overheden samenwerking zoeken in een Europese setting, wat macht en controle afstaan aan Europese instituties, om op die manier een stevigere grip op immigratie te krijgen. Deze vorm van transgouvernementalisme komt het meest overeen met Scholtens (2013) ideaaltype van een multilevel-relatie, waar de nationale en Europese levels systematisch verbonden zijn in plaats van één niveau die de overhand heeft. Los van de drie patronen die Geddes en Scholten (2014) benoemen, spreken Scholten & Penninx (2016) over een vierde patroon, namelijk "decoupling" in multilevel settingen en een afwezigheid van coördinatie. Deze decoupling in multilevel settingen komt sterk overeen met de decoupled-relatie die Scholten (2013) benoemt.

lokale autoriteiten hebben bijna nooit immigratiebeleidsbevoegdheden, maar ze hebben wel beleidsbelangen op dit gebied (Borkert & Caponio, 2010; Scholten & Penninx, 2016). Ook steden zijn belangrijke actoren, zeker in relatie tot beleidsimplementatie, omdat juist de steden getroffen worden door de consequenties van immigratiebeleid (Jorgensen, 2012; Van der Heijde, 2016). Daarom hebben veel lokale overheden pragmatische vormen van hulp geboden aan irreguliere migranten, ondanks dat dit duidelijk in strijd is met het nationale beleid (Van der Heijde, 2016).

2.3.5 Local turn

De multilevel dynamieken van integratiebeleid zijn heel verschillend dan die van immigratiebeleid. In tegenstelling tot de verschuiving richting Europa zoals hierboven besproken, is op het gebied van integratie meer een 'local turn' in het spel (Scholten & Penninx, 2016; Jorgensen, 2012). De local turn in integratiebeleid houdt in dat steden en lokale overheden een voortrekkersrol op zich nemen op het gebied van integratiebeleid, en dit zelf ontwikkelen. Lokale overheden, in het bijzonder die in grotere Europese steden, zijn meer en meer actief geworden in het ontwikkelen van hun eigen integratiefilosofie (Alexander, 2007). Penninx (2009) toont aan dat in veel landen beleid zich eerst in grote steden heeft ontwikkeld voordat nationaal integratiebeleid werd ontwikkeld. In de typologie van Scholten (2013) past dit het beste bij de localist of decoupled relaties, afhankelijk of deze lokale filosofieën in overeenstemming zijn met nationale beleidsrichtlijnen of tegenstrijdig en wellicht conflicterend zijn met nationaal beleid.

De local turn bij integratiebeleid heeft verschillende implicaties wat betreft de verticale relaties tussen nationale en lokale overheden. Volgens de localist-relatie van Scholten (2013) zouden lokale autoriteiten een rol spelen, maar die rol zou voornamelijk bestaan uit beleidsimplementatie. In veel landen zijn top-down structuren voor beleidscoördinatie te zien, wat duidt op een centralist-relatie (Scholten & Penninx, 2016).

Veel onderzoeken suggereren echter dat een centralist-relatie minder toepasbaar is bij de uitvoering van integratiebeleid in veel Europese landen. Sommige wetenschappers beweren dat lokaal beleid eerder dan nationaal beleid de etnische diversiteit accommodeert en eerder samenwerkt met migrantenorganisaties, deels vanwege de praktische noodzaak om etnische verschillen in de stad te beheersen (Scholten & Penninx, 2016; Borkert & Caponio, 2010). Dus, in tegenstelling tot de vaak symbolische tendensen van nationaal beleid, wordt lokaal beleid gedreven door pragmatische probleemoplossing (Borkert & Caponio, 2010; Barber, 2013).

De local turn van integratiebeleid heeft een aantal implicaties voor het bestuur. In sommige steden heeft het geleid tot wat kan worden omschreven als 'decoupling' van nationaal en lokaal beleid. Het beleid op deze niveaus was dus niet onderling gecoördineerd en stuurde soms heel verschillende beleidsberichten naar dezelfde beleidsdoelgroepen. Poppelaars en Scholten (2008) spreken in dit voorbeeld over het feit dat nationaal en lokaal beleid in Nederland twee werelden apart zijn, vanwege hun uiteenlopende logica van beleidsformulering.

In andere situaties ontstaan meer localist typen van relaties tussen overheden. Lokale overheden zijn steeds actiever geworden in wat wordt omschreven als 'vertical venue shopping' (Guiraudon, 1997). Dit refereert aan inspanningen door lokale overheden om te lobbyen voor beleidsmaatregelen op het nationale (en steeds vaker ook het Europese) niveau. Dit is met name interessant om het verband tussen steden en Europese instituties te bekijken, waarbij er voorbij wordt gegaan aan de nationale overheid.

2.3.6 conclusie

Welke ontwikkelingen zijn er te identificeren op het gebied van multilevel governance en migratie en integratie van vluchtelingen? Ten eerste zijn er een aantal Europese ontwikkelingen die bijdragen aan het begrijpen van de plek die migratie en integratie hebben binnen het multilevel framework. Zo werd de rol van Europese instituties zoals de Europese Commissie versterkt, wat inhoudt dat er een verschuiving van competenties plaatsgevonden heeft van het nationale naar het supranationale niveau. De Europese instituties hebben vervolgens het belang van de rol van lokale actoren zoals steden benadrukt in de aanpak van migratie en integratie, maar ook de nationale overheid was volgens de Europese Unie belangrijk bij het implementeren van migratie en integratiebeleid. De

Europese Unie richtte zich dus op zowel het nationale als het lokale niveau. Op het gebied van integratie in de lokale context zijn er twee stromen te onderscheiden, namelijk bottom-up en top-down. Om de relaties tussen de verschillende overheidslagen te kunnen begrijpen heeft Scholten (2013) vier ideaaltypen geïntroduceerd, namelijk centralist-relatie (top-down), localist-relatie (bottom-up), multilevel-relatie en een decoupled-relatie. Ten slotte is er een ontwikkeling zichtbaar op het gebied van integratie, namelijk de local turn. Dit houdt in dat lokale autoriteiten een voortrekkersrol op zich nemen op het gebied van beleidsontwikkeling. De gevolgen hiervan zijn dat de local turn kan zorgen voor veranderende relaties tussen overheidslagen. Deze veranderende relaties tussen overheidslagen kunnen het best getypeerd worden via de ideaaltypen van Scholten (2013). De localist-relatie is dan de uiteindelijke uitkomst van de local turn.

2.4 Coping

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de derde theoretische deelvraag: *wat is de rol van coping in relatie tot multilevel governance op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen?* Ten eerste zal er worden ingegaan op coping en professioneel vermogen, en zal het fenomeen 'lokaal vermogen' worden geïntroduceerd. Vervolgens zal er een literatuurkoppeling plaatsvinden. Deze paragraaf wordt afgesloten met een conclusie, waarin antwoord wordt gegeven op de derde en laatste theoretische deelvraag.

2.4.1 Coping

Wanneer er wordt gesproken over coping heeft dit in de meeste gevallen een negatieve connotatie. Zo definiëren Carver & Connor-Smith (2010) coping als inspanningen om bedreiging, schade, verlies en bijbehorend leed te voorkomen of te verminderen. Noordegraaf, Van Loon, Heerema en Weggemans (2015) hebben coping wel op een positieve manier benaderd. Volgens Noordegraaf et al. (2015) hebben professionals een zekere mate van vrijheid nodig, om zo hun kennis te kunnen toepassen in complexe en specifieke situaties die bijzondere kenmerken vertonen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van vertaalslagen waarbij ervaring en kennis wordt toegepast in een specifieke situatie. Omdat Noordegraaf et al. (2015) de negatieve connotatie die coping doorgaans heeft wilden doorbreken kwamen zij, in navolging van Greenglass, Schwarzer & Taubert (1999) met proactieve coping, wat betekent dat coping toekomstgericht is, zich richt op het managen van doelen en dat het ontstaat vanuit het idee dat de situatie een uitdaging is (Greenglass, Schwarzer & Taubert, 1999; Noordegraaf et al., 2015).

2.4.2 Lokaal vermogen

Als aanvulling op proactieve coping kwamen Noordegraaf et al. (2015) met professioneel vermogen. Dit houdt in dat professionals op een proactieve manier omgaan met – maar ook op de juiste

momenten weerstand bieden tegen – de werk gerelateerde verwachtingen, opgaven en lasten die dynamische omgevingen en stakeholders met zich meebrengen. Dit houdt in dat de professional:

- Anticipeert op de dilemma's die zich in de praktijk kunnen voordoen;
- Niet slechts reactief handelt, maar anticiperend handelt;
- Zich richt op het leveren van kwaliteit in plaats van op de risico's; en
- De dynamiek waarin de professional zichzelf bevindt ziet als een uitdaging in plaats van een bedreiging.

Een professional met professioneel vermogen heeft het gevoel zelf de controle te hebben en is in staat zelf de controle te kunnen nemen over een situatie (Noordegraaf et al., 2015). Het gevoel dat de situatie te beïnvloeden is, is essentieel voor de prestatie en het welzijn van de professional (Bandura, 1993). Welke positieve copingstijl wordt gekozen hangt uiteindelijk af van twee bronnen van professioneel vermogen, namelijk houding en hulpbronnen. Onder houding vallen persoonlijkheid en motivatie. Onder hulpbronnen vallen autonomie, netwerk en training en opleiding.

Waar Noordegraaf et al. (2015) coping toepassen op professionals, richt dit onderzoek zich juist meer op coping door lokale autoriteiten. Natuurlijk worden lokale autoriteiten en het beleid dat zij ontwikkelen en implementeren wel gedragen door professionals, alleen dat is voor dit onderzoek minder van belang. In dit onderzoek wordt er gekeken naar hoe lokale autoriteiten omgaan – en dus copen – met nationaal beleid. Vandaar dat het mechanisme van coping zoals Noordegraaf et al. (2015) gebruiken voor dit onderzoek relevant is, en niet zozeer de professional. Omdat het hier gaat om coping door lokale autoriteiten en niet door professionals, zal nu worden toegelicht hoe proactieve coping zoals beschreven door Noordegraaf et al. (2015) betrokken kan worden op coping door lokale autoriteiten. Noordegraaf et al. (2015) geven een aantal karakteristieken waar professionals met vermogen aan voldoen, zoals hierboven puntsgewijs opgesomd. Doordat coping in dit onderzoek wordt betrokken op lokale autoriteiten, zullen de karakteristieken zoals Noordegraaf et al. (2015) ze beschreven hebben nu worden herschreven, maar dan voor lokale autoriteiten. Omdat het hier gaat om lokale autoriteiten is er gekozen voor de benaming 'lokaal vermogen'. Een lokale autoriteiten met lokaal vermogen:

- Een lokale autoriteit anticipeert op dilemma's die zich in de praktijk kunnen voordoen;
- Een lokale autoriteit handelt niet slechts reactief, maar proactief;
- Een lokale autoriteit richt zich op het leveren van kwaliteit, niet alleen op risico's; en
- Een lokale autoriteit ziet kansen binnen de eigen dynamische omgeving.

Een lokale autoriteit met lokaal vermogen is in staat zelf de controle te nemen over situaties. Zoals hierboven beschreven hebben professionals bronnen om te kunnen putten uit professioneel vermogen, namelijk houding en hulpbronnen. Met name hulpbronnen zijn toe te passen op lokale autoriteiten, want houding gaat meer over persoonlijkheidskenmerken, dus dat is minder relevant voor lokale autoriteiten. Hulpbronnen voor lokale autoriteiten zijn autonomie en netwerk. Training en opleiding zijn minder relevant voor lokale autoriteiten, want die hebben betrekking op personen. Autonomie houdt in dat lokale autoriteiten de ruimte hebben om zelf taken in te delen en prioriteiten te stellen, zonder tussenkomst van andere bestuurslagen. Netwerk houdt in dat lokale autoriteiten goede contacten hebben met andere steden en overheidslagen in hun omgeving (Oomen, 2019).

Eerder in dit onderzoek zijn vier ideaaltypen van overheidsrelaties van Scholten (2013) besproken, namelijk de centralist-relatie, de localist-relatie, de multilevel-relatie en de decoupled-relatie. Deze typen overheidsrelaties zijn te koppelen aan proactieve coping en lokaal vermogen van lokale autoriteiten. met name de localist-relatie, de multilevel-relatie en de decoupled-relatie zijn in verband te brengen met de coping door lokale autoriteiten. Bij de localist-relatie betreft het een bottom-up aanpak, waarbij het lokale niveau de boventoon voert. Bij de localist-relatie gebruikt de lokale autoriteit zijn hulpbron van autonomie om het principe van subsidiariteit te laten gelden. Ook de multilevel-relatie is te verbinden aan coping door lokale autoriteiten. Bij de multilevel-relatie is er sprake van een gezamenlijke coördinatie en interactie tussen verschillende overheidslagen. Bij de multilevel-relatie gebruikt de lokale autoriteit dus zijn hulpbron van netwerk, want lokale autoriteiten houden goede contacten met andere lokale autoriteiten en overheidslagen in hun omgeving. Ten slotte de decoupled-relatie. Dit houdt in dat er sprake is van een afwezigheid van coördinatie tussen overheidslagen, wat kan leiden tot tegenstrijdig beleid op lokaal niveau ten opzichte van het nationale niveau (Scholten, 2013). Bij de decoupled-relatie gebruiken lokale autoriteiten de hulpbron van autonomie, en bepalen zelf wat belangrijk is, en gaan hiermee voorbij aan hun netwerk. Bij decoupling hebben lokale autoriteiten nationaal beleid in zo'n mate aangepast, dat er geen duidelijke overeenkomsten meer zijn. Bij het mechanisme van coping en proactief vermogen wordt er ook een eigen invulling gegeven aan verwachtingen en opgaven die dynamische omgevingen en netwerken – zoals nationale en lokale overheden – met zich meebrengen. lokale autoriteiten copen dus als het ware met het nationale beleid, en geven hier een eigen twist aan, wat kan leiden tot een localist-relatie of een decoupled-relatie. Er is hier een positief verband zichtbaar. Hoe sterker steden worden en hoe sterker de netwerken van steden worden, hoe meer ze op hun eigen manier kunnen copen met nationaal beleid, wat kan leiden tot nog meer aanwezigheid van een localist-relatie of een decoupled-relatie. Het een versterkt dus het ander. Het zijn in feite twee stromen die je naast elkaar

ziet. Ten eerste de stroom van de steden, die hun eigen beleidslijnen gaan ontwikkelen, en ten tweede de stroom van officiële nationale beleidslijnen, waar steden steeds meer en meer een eigen invulling aan geven en op hun eigen manier mee copen.

Dit onderzoek put dus wel uit de literatuur van professionals, maar het gaat hierbij niet zozeer om de professionals maar juist om het mechanisme van coping. Wederom zijn hier twee losse onderdelen in de literatuur zichtbaar die in dit onderzoek met elkaar in verband worden gebracht. Dit is van waarde voor het onderzoek omdat dit duiding geeft over de rol van steden in het empirische gedeelte van het onderzoek.

2.4.3 Institutional entrepreneurship

Voor dit onderzoek is het relevant om in te gaan op institutional entrepreneurship. Door hier op in te gaan is het mogelijk beter te begrijpen hoe lokale initiatieven kunnen ontstaan, en hoe deze lokale initiatieven het uiteindelijk kunnen schoppen tot nationaal beleid. In 1988 was het DiMaggio die 'institutional entrepreneurship' introduceerde. Volgens DiMaggio (1988) zijn 'institutional entrepreneurs' actoren die veranderingen initiëren, die bijdragen aan het transformeren van bestaande instituties, of juist nieuwe instituties creëren. Deze individuen of organisaties worden 'change agents' genoemd. Voortbouwend op het werk van DiMaggio (1988) zien Battilana & Boxenbaum (2009) twee typen randvoorwaarden waar actoren aan moeten voldoen om institutionale entrepreneurs te worden. Het eerste type zijn de omstandigheden in het veld, zoals crisissituaties en de mate van fragmentatie in het veld. Het tweede type is de sociale positie die een actor bezit binnen een organisatorisch veld, bijvoorbeeld status, hiërarchische positie en individuele karakteristieken zoals demografische en psychologische factoren (Battilana & Boxenbaum, 2009).

De activiteiten die institutionale entrepreneurs doorgaans uitvoeren zijn ten eerste het ontwikkelen van een visie, waaronder verschillende soorten van framing, ten tweede het mobiliseren van mensen die achter de visie staan, door middel van het inzetten van discours en het gebruiken van middelen zoals formeel gezag en sociaal kapitaal. Ten derde motiveren institutionale entrepreneurs de mensen die achter de visie staan om deze visie te bereiken en te behouden (DiMaggio, 1988).

Het concept van institutional entrepreneurship is verwant met Kingdon's (1995) concept van 'policy entrepreneurship', wat gebruikt kan worden om een window of opportunity te openen en een probleem op de politieke agenda te krijgen. Deze window of opportunity focust zich op de omstandigheden in het veld. Een window of opportunity hangt samen met drie stromen die samen moeten komen. Ten eerste de probleemstroom, wordt de situatie gezien als probleem? Ten tweede de beleidsstroom, zijn er beleidsalternatieven die geïmplementeerd kunnen worden? En ten derde de politieke stroom, zijn politici bereid om een beleidsverandering door te voeren? (Kingdon, 1995).

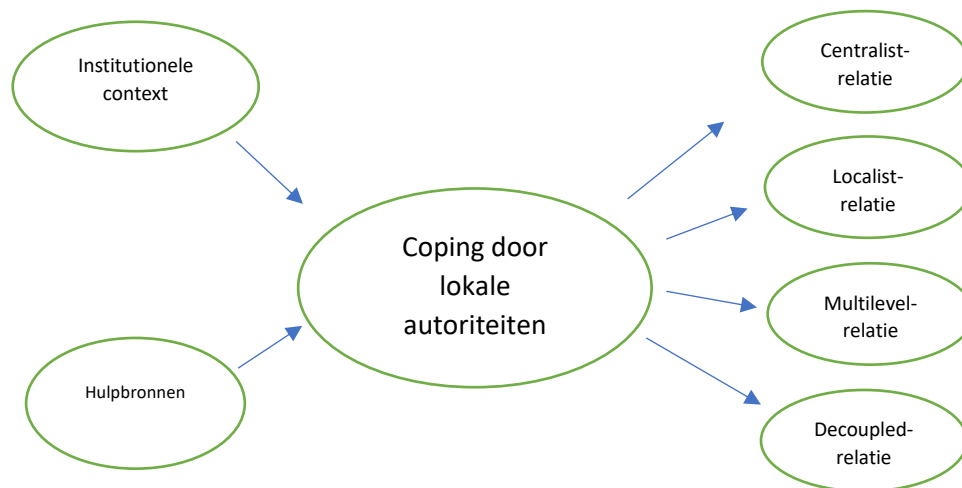
De theorie van institutional entrepreneurship kan verbonden worden aan de literatuur over coping en lokaal vermogen. In dit geval zijn er dan change agents die verandering initiëren bij lokale autoriteiten, waardoor lokale autoriteiten via die change agents in staat zijn om op een proactieve manier met uitdagingen, zoals integratieproblemen, om te gaan. Het institutional entrepreneurship kan dus gezien worden als een hulpbron die lokale autoriteiten hebben waardoor zij om kunnen gaan met uitdagingen.

2.4.4 Conclusie

Wat is de rol van coping in relatie tot multilevel governance op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is er allereerst gekeken naar proactieve coping en professioneel vermogen. Omdat in dit onderzoek lokale autoriteiten centraal staan is gekozen voor de introductie van een nieuwe term, namelijk lokaal vermogen. Lokaal vermogen is het vermogen van lokale autoriteiten om op een proactieve manier om te gaan met de uitdagingen die zij tegenkomen. Lokale autoriteiten hebben hiervoor hulpbronnen, namelijk autonomie en netwerken. Ten slotte is er gekeken naar het mechanisme van coping, en is er een overeenkomst op te merken tussen de ideaaltypen relaties tussen overheidslagen van Scholten (2013) en het lokaal vermogen van lokale autoriteiten. Hoe meer lokale autoriteiten copen met nationaal beleid, hoe meer decoupling er kan ontstaan. Daarbij ontstaan er twee stromen. Ten eerste de stroom van de lokale autoriteiten en ten tweede de stroom van de nationale overheid. Deze stromen bestaan naast elkaar, wat de decoupling van nationaal en lokaal beleid kan aantonen. Daarnaast is er nog ingegaan op het institutional entrepreneurship. Via change agents zijn lokale autoriteiten in staat om op een proactieve manier met uitdagingen zoals integratieproblematiek om te gaan, en kan het dus gezien worden als hulpbron voor lokale autoriteiten.

2.5 Conceptueel model

Er zijn zoals in de paragrafen hierboven beschreven verschillende contextfactoren die een invloed hebben op de manier waarop lokale autoriteiten copen, en eigen beleid en praktijken realiseren op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen. In het model hier beneden wordt dit conceptueel weergegeven.



Figuur 2: conceptueel model over de beleidsvormingsmogelijkheden van steden

Uit het theoretisch kader is gebleken dat binnen de institutionele context van lokale autoriteiten sprake is van nationaal restrictief beleid en wetgeving, en dat er op Europees niveau sprake is van een impasse, waarbij de Europese Commissie een positieve invloed heeft op de mogelijkheden die steden hebben om eigen beleid te realiseren, en de Europese Raad juist liever niet zien dat steden eigen beleid maken en zodoende dus een negatieve invloed hebben op steden om eigen beleid te realiseren. Daarnaast worden er hulpbronnen gebruikt door lokale autoriteiten om te kunnen copen met uitdagingen op het gebied van integratie. Onder hulpbronnen vallen netwerken, autonomie, fondsen vanuit de Europese Commissie en aanvullende hulpbronnen, zoals institutional entrepreneurship. Deze hulpbronnen hebben invloed op de manier hoe lokale autoriteiten copen met uitdagingen op het gebied van integratie. Als gevolg van de coping door lokale autoriteiten zijn er vier uitkomsten mogelijk. Er kan sprake zijn van een centralist-relatie, wat inhoudt dat er alsnog een top-down relatie bestaat. Ten tweede kan er sprake zijn van een localist-relatie, wat inhoudt dat er meer sprake is van bottom-up beleidsvorming. Ten derde kan er sprake zijn van een multilevel-relatie, wat inhoudt dat er sprake is van gecoördineerde samenwerking. Ten slotte kan er sprake zijn van een decoupled-relatie, wat inhoudt dat er geen enkele vorm van coördinatie is en dat beleid als het ware losgekoppeld is. In het resultatenhoofdstuk zal worden gekeken in hoeverre dit model overeenkomt met de situatie van de gemeente Utrecht en Plan Einstein.

3. Context

De Urban Agenda for the EU (UAEU) is opgericht in mei 2016. Het vertegenwoordigt een nieuwe methode van multilevel samenwerking tussen lidstaten, steden, de Europese Commissie en andere stakeholders om op deze manier groei, leefbaarheid en innovatie in Europese steden te stimuleren en tegelijkertijd maatschappelijke uitdagingen te identificeren en aan te pakken (Europese Commissie, z.j.).

De UAEU heeft een aantal doelen opgesteld. Ten eerste het doel dat de UAEU het volledige potentieel en bijdrage van stedelijke gebieden aan de doelstellingen van de Europese Unie en nationale prioriteiten realiseert, waarbij de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gelden. Het tweede doel dat de UAEU heeft gesteld is dat het streeft naar een effectiever geïntegreerde en gecoördineerde aanpak van EU-beleid en EU-wetgeving die een potentiële invloed hebben op stedelijke gebieden, terwijl dit ook moet bijdragen aan meer stedelijke cohesie door sociaaleconomische problemen in stedelijke gebieden en regio's te verkleinen. Het derde doel dat de UAEU heeft gesteld is dat het streeft naar het betrekken van stedelijke autoriteiten bij het ontwikkelen van beleid, stedelijke autoriteiten mobiliseert voor de implementatie en uitvoer van EU-beleid en om de stedelijke dimensie van dit beleid te versterken. Door het identificeren van onnodige beleidsproblemen in het EU-beleid heeft het UAEU het streven om stedelijke autoriteiten in staat te stellen om op een meer systematische en coherente manier te werken aan het realiseren van overkoepelende doelen. Bovendien zal dit helpen om het EU-beleid passender te maken voor de stedelijke gebieden, terwijl het beleid op deze manier ook efficiënter en effectiever wordt gemaakt. Het vierde en laatste doel dat de UAEU heeft gesteld is dat het geen nieuwe financieringsbronnen en onnodige administratieve rompslomp zal creëren, en ook geen invloed zal hebben op de huidige verdeling van juridische bevoegdheden en bestaande besluitvormingsstructuren. Verder zal het UAEU geen bevoegdheden overdragen naar Europees niveau, wat in overeenstemming is met artikel 4 en 5 van het Verdrag van de Europese Unie (Europese Commissie, z.j.).

De UAEU focust specifiek op drie pijlers van EU-beleidsmaking en implementatie. De eerste pijler is betere regelgeving. De UAEU focust zich hierbij op een effectievere en meer coherente implementatie van bestaand EU-beleid en wetgeving. Op basis van de algemene beginselen van betere regelgeving moet de EU-wetgeving op een manier worden ontworpen waarbij de doelstellingen tegen minimale kosten bereikt worden. Op deze manier zal de UAEU bijdragen aan de pijler van betere regelgeving. De UAEU zal geen nieuwe regelgeving initiëren, maar zal wel worden beschouwd als informele bijdrage aan het ontwerp van toekomstige en bestaande EU-regelgeving,

om op deze manier beter te kunnen aansluiten bij de stedelijke behoeften, praktijken en verantwoordelijkheden.

De tweede pijler waar de UAEU zich specifiek op focust is de pijler van betere financiering. De UAEU zal bijdragen aan het identificeren, ondersteunen, integreren en het verbeteren van traditionele en innovatieve financieringsbronnen voor stedelijke gebieden op institutioneel niveau, zoals de European structural and investment funds (ESIF), met het oog op een effectievere uitvoering van interventies in stedelijke gebieden. De UAEU zal niet leiden tot nieuwe of verhoogde EU-financiering die gericht is op meer budget voor stedelijke autoriteiten. Het UAEU zal kijken naar hoe de financieringsmogelijkheden voor stedelijke autoriteiten kunnen worden verbeterd in alle EU-beleidsmaatregelen en instrumenten.

De derde en laatste pijler waar de UAEU zich op focust is de pijler van betere kennis. De UAEU zal bijdragen aan het vergroten van de kennis over stedelijke vraagstukken en de uitwisseling van best practices en kennis. Betrouwbare gegevens zijn belangrijk voor het weergeven van de diversiteit aan structuren en taken van stedelijke autoriteiten. Kennis over hoe stedelijke gebieden zich ontwikkelen is versnipperd en best practices kunnen beter worden benut.

3.1 Immigratie en integratie bij UAEU

Op het gebied van immigratie en integratie heeft de UAEU de urban partnership on the inclusion of migrants and refugees in het leven geroepen (Europese Commissie, z.j.). Volgens deze urban partnership is de succesvolle integratie van migranten heel belangrijk voor het toekomstige welzijn, de welvaart en de cohesie van Europese steden. Het Partnership van de UAEU on the inclusion of migrants and refugees brengt steden, Europese lidstaten, de Europese Commissie en maatschappelijke organisaties samen om gezamenlijke acties te ontwikkelen op het gebied van integratie en immigratie (Europese Commissie, z.j.).

Om dit te kunnen realiseren heeft de Europese Commissie in 2016 een actieplan opgesteld voor de integratie van burgers uit derdewereld landen. Dit actieplan geeft een framework ter ondersteuning van de lidstaten bij de ontwikkeling en de versterking van het integratiebeleid van de lidstaten, en beschrijft maatregelen die de Europese Commissie in dit verband zal nemen. Het actieplan bevat ook instrumenten om de coördinatie tussen verschillende actoren op nationaal, regionaal en lokaal niveau die werken aan integratie te versterken (Europese Commissie, z.j.).

3.2 Evaluatierapport urban partnership on the inclusion of migrants and refugees

In februari 2020 is er een evaluatierapport verschenen over de urban partnership on the inclusion of migrants and refugees (hierna: partnership). Sinds 2016 heeft het partnership meer dan 66

evenementen georganiseerd op het gebied van migratie, asiel en integratie. Het biedt een platform voor lokale actoren, lidstaten en de Europese Commissie om gezamenlijke strategieën voor integratie te ontwikkelen, proactief immigratie aan te pakken en om samen te werken met migranten en vluchtelingen om op die manier de toekomst van steden in Europa vorm te geven (Heimann & Stürner, 2020). Volgens de leden van het partnership is dit het enige platform die een multilevel samenwerking implementeert waarbij steden, lidstaten en Europese instituties op basis van gelijkwaardigheid samenwerken.

De samenstelling van het partnership vertegenwoordigt de verschillende niveaus en stakeholders die relevant zijn voor migratie en integratie in de Europese Unie. De coördinatie is verdeeld tussen een lokale overheid en de Europese Commissie, waarbij de stad Amsterdam en de Directorate General for Migration and Home Affairs (DG HOME) van de Europese Commissie gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor het partnership (Heimann & Stürner, 2020). In tabel 1 is een schematische weergave van de samenstelling van het partnership weergegeven.

Type	Level	Members
Cities	Local	Amsterdam, Athens, Barcelona, Berlin, Helsinki
Member States	National	Denmark, Greece, Italy, Portugal
Transnational Municipal Networks	Connecting EU and local level	EUROCITIES, CEMR, CoR, URBACT
EU organisations	EU-level	DG HOME, DG EMPL, DG REGIO, CEB, CoR, EIB Group
NGOs	European/International	ECRE
Think tanks	European/International	MPG, JRC

Tabel 1: samenstelling van de stakeholders binnen het partnership (Heimann & Stürner, 2020).

Volgens het evaluatierapport is het niet alleen de samenstelling van het partnership maar ook de manier van werken die het multilevel karakter van het partnership laat zien. De leden waarderen het feit dat het partnership het belang van het lokale niveau in EU beleidsvorming erkent.

Vertegenwoordigers van EU instituties hebben benadrukt dat het werken in het partnership hun idee over het lokale niveau met betrekking tot migratie en integratie positief hebben veranderd. Het directe contact tussen steden en EU instituties was nieuw en werd door deze instituties gezien als zeer waardevol, omdat de EU instituties op deze manier het belang van het betrekken van steden beter in gingen zien (Heimann & Stürner, 2020).

Uit het evaluatierapport blijkt dat steden niet de enige lokale actoren waren die een belangrijke rol speelden binnen de multilevel governance structuur van het partnership. Ook de rol van vluchtelingen en migranten werd gezien als heel belangrijk. Het partnership erkende dat integratiebeleid soms geen impact had omdat het beleid gemaakt was *voor* de doelgroep, en niet *samen met* de doelgroep (Heimann & Stürner, 2020). Deze samenwerking tussen vluchtelingen en beleidsmakers kan worden gezien als coproductie. Hierbij wordt de legitimiteit van beleid versterkt door de gebruiker niet als klant maar als coproducer te zien binnen het proces van beleidsvorming (Moore, 2013; Barber, 2013).

Het evaluatierapport heeft ook enkele verbeterpunten benoemd. Ten eerste de betrokkenheid van nationale overheden. Een kritiekpunt op dit gebied was dat de vertegenwoordigers van de nationale overheden wel kennis hadden van stedelijke aangelegenheden, maar veel minder kennis over migratie en integratie (Heimann & Stürner, 2020). Ook was de rol van de nationale overheden binnen het partnership onduidelijk. Desondanks blijft een actieve deelname van het nationale niveau essentieel, omdat belangrijke bevoegdheden op dit niveau liggen. Een tweede en laatste verbeterpunt dat benoemd wordt is de zichtbaarheid en de communicatie van het partnership, deze waren volgens het evaluatierapport niet optimaal (Heimann & Stürner, 2020).

3.3 Conclusie

De Urban Agenda for the European Union illustreert een multilevel benadering van samenwerking tussen verschillende stakeholders om op die manier groei, leefbaarheid en innovatie in Europese steden te stimuleren. Het nationale niveau is volgens de UAEU ook een actor in deze multilevel samenwerking. Het UAEU heeft op het gebied van immigratie en integratie de urban partnership on the inclusion of migrants and refugees in het leven geroepen, om op die manier gezamenlijke initiatieven te kunnen ontwikkelen op het gebied van integratie en immigratie. Het evaluatierapport is positief over het partnership, waarbij vooral het belang van de lokale inbreng op het gebied van integratie en immigratie werd gezien als belangrijk. Een verbeterpunt dat uit het evaluatierapport naar voren kwam was dat de rol van de nationale overheden onduidelijk was. Dit is in lijn met de eerder benoemde verschuiving binnen de authorizing environment van steden, waarbij de rol van de nationale overheid verder vervaagd.

4. Methodologisch kader

In het theoretisch kader zijn er verschillende factoren besproken die van invloed zijn op steden op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen. Aan de hand van het conceptueel model, de hoofdvraag en de empirische deelvragen zal er een operationalisering plaatsvinden van de belangrijkste begrippen in dit onderzoek. Verder zal er worden stilgestaan bij de verantwoording van de gekozen onderzoeksmethoden.

4.1 Kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de mogelijkheden die lokale autoriteiten hebben om eigen beleid en praktijken te realiseren binnen de nationale en internationale institutionele context, op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen. Het perspectief van lokale autoriteiten staat hierbij centraal, om op die manier vanuit het oogpunt van de lokale autoriteiten te kunnen kijken in hoeverre het realiseren van eigen beleid mogelijk is. Met lokale autoriteiten worden gemeenten en steden bedoeld. Doordat er is gekozen voor een casestudy van Plan Einstein ligt een kwalitatieve insteek van het onderzoek voor de hand. De casus van Plan Einstein is specifiek gericht op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen, dus zal in eerste instantie niet veel zeggen over meer algemene fenomenen.

4.2 Dataverzameling

De data die is gebruikt in dit onderzoek is voornamelijk verzameld door middel van een her-analyse van bestaande interviews en een documentanalyse. De bestaande interviews zijn afgenomen binnen het bestaande onderzoeksproject van Plan Einstein, dus niet door mij zelf. De informatie over de interviews is in de bijlage 1 te vinden. De documentanalyse is gedaan aan de hand van documenten over Plan Einstein. Op deze manier ben ik van mening dat er voldoende data verzameld is voor dit onderzoek om er achter te komen hoe lokale autoriteiten eigen beleid kunnen realiseren binnen de nationale en internationale institutionele context, op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen. Het was zeker interessant geweest om nog betrokken personen rondom Plan Einstein te interviewen, echter is het door de huidige Coronamaatregelen en de sociale restricties die daarmee verbonden zijn voor dit onderzoek niet mogelijk om aanvullend nog eigen interviews af te nemen. Om de vertrouwelijkheid van de data afkomstig uit de interviews te waarborgen is er gekozen om de interviews te anonimiseren. Er is daarom bij de citaten uit de interviews in het resultatenhoofdstuk gekozen om te spreken over 'wethouder' en 'raadsleden' van de gemeente Utrecht. Doordat er meerdere wethouders betrokken zijn zullen specifieke uitspraken in citaten niet te herleiden zijn tot één persoon. Op deze manier is getracht de vertrouwelijkheid en de zorgvuldigheid van het onderzoek te garanderen.

De analyse van de interviews is gedaan met behulp van coderen. Ten eerste is er open gecodeerd, wat inhoudt dat er labels zijn gegeven aan tekstfragmenten (Bleijenbergh, 2013). Vervolgens is er overgegaan op axiaal coderen. Dit houdt in dat de codes van het open coderen zijn gecombineerd in overkoepelende groepen (Bleijenbergh, 2013). Ten slotte is er selectief gecodeerd, wat inhoudt dat er relaties gezocht zijn tussen de codegroepen (bleijenbergh, 2013).

4.3 Operationalisering

De volgende onderzoeksvraag staat centraal in dit onderzoek:

Hoe realiseren lokale autoriteiten eigen beleid en praktijken op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen binnen de nationale en internationale institutionele context?

De hoofdvraag is geoperationaliseerd aan de hand van het begrip *de institutionele context*. De hoofdvraag is uitgemond in drie empirische deelvragen, namelijk:

- In hoeverre is de institutionele context van invloed geweest op Plan Einstein?
- Welke hulpbronnen zijn te herkennen bij Plan Einstein?
- In hoeverre is de local turn zichtbaar in Utrecht, via Plan Einstein?

De deelvragen zijn geoperationaliseerd aan de hand van de begrippen *institutionele context*, *hulpbronnen* en de *local turn*.

In het theoretisch kader is vervolgens een conceptueel model gemaakt, welke de belangrijkste factoren omvat die te maken hebben met de rol die lokale autoriteiten hebben bij het realiseren van eigen beleid en praktijken op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen. De begrippen uit het conceptueel model die geoperationaliseerd zijn, zijn *institutionele context*, *hulpbronnen*, *coping door lokale autoriteiten*, *local turn*, *localist-relatie*, *centralist-relatie*, *multilevel-relatie* en *decoupled-relatie*. Omdat het begrip *multilevel governance* een belangrijke rol heeft binnen de institutionele context, is ook deze geoperationaliseerd. De operationalisering is hier beneden weergegeven middels een tabel, waarin de variabelen zijn geoperationaliseerd aan de hand van een definitie. Aan de definitie zijn indicatoren gekoppeld, die ervoor zorgden dat de variabelen meetbaar werden. De indicatoren zijn vervolgens gekoppeld aan een waarde. Ten slotte is er per variabele weergegeven hoe deze onderzocht is. In tabel 2 is de operationalisering weergegeven.

Tabel 2: operationalisering

Variabele	Definitie	Indicatoren	Waarde	Methoden
Institutionele context	De overheidslagen, organisaties, regels en wetten die invloed hebben op lokale autoriteiten	-Overheidslagen, organisaties, regels en wetten die invloed hebben	-Hoe meer overheidslagen, organisaties, regels en wetten die invloed hebben = hoe groter de institutionele context	-Her-analyse interviews -Documentanalyse
Multilevel governance	Manier om aan te tonen hoe macht is verdeeld over verschillende overheidslagen	-Hoe en over welke overheidslagen is de macht verdeeld?	-Hoe meer gelijkwaardig de macht is verdeeld over overheidslagen = hoe groter de mate van multilevel governance is	-Her-analyse interviews -Documentanalyse
Hulpbronnen	Bronnen die steden hebben om op een proactieve manier om te gaan met uitdagingen	- Aanwezigheid van hulpbronnen zoals autonomie, netwerken en aanvullende hulpbronnen	-Hoe meer hulpbronnen aanwezig = hoe meer steden op een proactieve manier kunnen omgaan met uitdagingen	-Her-analyse interviews -Documentanalyse
Coping door lokale autoriteiten	Manier voor lokale autoriteiten	-Lokale autoriteiten reageren op	-Hoe meer lokale autoriteiten reageren op	-Her-analyse interviews -Documentanalyse

	waarbij zij omgaan met de positieve en negatieve invloeden van buitenaf	positieve en negatieve invloeden van buitenaf	positieve en negatieve invloeden van buitenaf = hoe meer lokale autoriteiten coping toepassen	
Local turn	Lokale autoriteiten nemen een voortrekkersrol in het ontwikkelen van beleid	-Aanwezigheid van een voortrekkersrol in het ontwikkelen van beleid	-Hoe groter de voortrekkersrol in het ontwikkelen van beleid = hoe meer de local turn van toepassing is	-Her-analyse interviews -Documentanalyse
Localist-relatie	Bottom-up benadering waarbij het principe van subsidiariteit geldt	-Lokale autoriteiten geven zelf invulling aan nationaal beleid	-Hoe meer lokale autoriteiten zelf invulling geven aan nationaal beleid = hoe meer er sprake is van een localist-relatie	-Her-analyse interviews -Documentanalyse
Centralist-relatie	Top-down benadering waarbij er een hiërarchische relatie is tussen nationale overheid en lokale overheid	-Aanwezigheid van een hiërarchische relatie	-Hoe meer er sprake is van een hiërarchische relatie = hoe meer er sprake is van een centralist-relatie	-Her-analyse interviews -Documentanalyse
Multilevel-relatie	Er vindt interactie en gezamenlijke coördinatie	-Aanwezigheid van interactie en gezamenlijke coördinatie over	-Hoe meer er sprake is van interactie en gezamenlijke	-Her-analyse interviews -Documentanalyse

	plaats over de relaties tussen de verschillende overheidslagen, zonder dat één laag de dominantie heeft.	de relaties tussen de verschillende overheidslagen	coördinatie tussen de verschillende overheidslagen = hoe meer er sprake is van een multilevel-relatie	
Decoupled-relatie	Beleid op lokaal niveau komt niet overeen met beleid op nationaal niveau	-Ontbreken van overeenkomsten tussen lokaal beleid en nationaal beleid	-Hoe meer de overeenkomsten tussen lokaal beleid en nationaal beleid ontbreken = hoe groter de mate van decoupling	-Her-analyse interviews -Documentanalyse

4.4 Kwaliteitseisen

Voor de kwaliteitseisen van dit onderzoek zijn de betrouwbaarheid en de validiteit van belang. Om de betrouwbaarheid zo goed mogelijk te kunnen garanderen, is het van belang dat de juiste onderzoeksmethoden worden gekozen (Vennix, 2016). Doordat in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden worden er verschillende invalshoeken benaderd. Door gebruik te maken van verschillende methoden wordt er getracht een zo breed mogelijk beeld te schetsen. Door triangulatie toe te passen zal de betrouwbaarheid toenemen (Bleijenbergh, 2013). Voor de herhaalbaarheid van dit onderzoek is het van belang dat de onderzoeker dezelfde analyse kan uitvoeren zoals dat in dit onderzoek is gedaan. Hiervoor is het van belang dat de onderzoeker over dezelfde documenten kan beschikken. De documenten zijn openbaar toegankelijk. De interviews die worden gebruikt voor dit onderzoek zijn niet openbaar toegankelijk. Wanneer deze interviews niet nogmaals worden vrijgegeven zal de herhaalbaarheid van dit onderzoek vrij laag zijn. Wanneer deze interviews wel worden vrijgegeven zal de herhaalbaarheid daarentegen hoog zijn.

Voor de interne validiteit van het onderzoek is het van belang dat de operationalisering zo duidelijk mogelijk is (Vennix, 2016). Verder is het voor de interne validiteit van belang dat de probleemstelling goed afgebakend is. In dit onderzoek is de afbakening duidelijk, wat de interne validiteit ten goede

komt. Ondanks dat in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van een casestudy, zal de externe validiteit toch hoog zijn. Omdat lokale autoriteiten zich grotendeels bevinden in dezelfde institutionele context, zullen de resultaten uit dit onderzoek in grote mate te generaliseren zijn met andere steden. Uiteraard blijven er specifieke verschillen, waardoor de externe validiteit niet optimaal zal zijn.

5. Resultaten

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Hoe realiseren lokale autoriteiten eigen beleid en praktijken op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen binnen de nationale en internationale institutionele context?* In het theoretisch kader is verkend wat van invloed kan zijn op de mogelijkheden die lokale autoriteiten hebben voor het realiseren van eigen beleid en praktijken op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen. Daarnaast is er in het theoretisch kader ingegaan op coping en het lokaal vermogen die lokale autoriteiten hebben op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen. In dit hoofdstuk zal duidelijk worden of de verwachtingen uit het theoretisch kader overeenkomen met de praktijk van Plan Einstein. In dit hoofdstuk zullen de empirische deelvragen achtereenvolgens worden besproken in de verschillende paragrafen¹. In de paragrafen zal eerst kort terug worden gegrepen naar de literatuur in het theoretisch kader, alvorens de empirische bevindingen gepresenteerd en geanalyseerd worden. De paragrafen worden afgesloten met de beantwoording van de deelvragen.

5.1 Plan Einstein binnen de institutionele context

Uit het theoretisch kader en daaruit voortvloeiend het conceptueel model is gebleken dat de institutionele context van invloed is op de manier hoe lokale autoriteiten copen. Onder deze institutionele context vallen bijvoorbeeld het nationale niveau, zoals restrictief beleid en restrictieve wetgeving. Ook de impasse op Europees niveau valt onder deze institutionele context. Uit het theoretisch kader is namelijk gebleken dat er in Europa een tegenstelling zichtbaar is. Aan de ene kant is de Europese Commissie positief richting de rol van lokale autoriteiten, maar aan de andere kant is de Europese Raad meer beperkend en negatief tegenover lokale autoriteiten. De Europese Raad sluit wat dat betreft aan bij de positie van de nationale overheid. De actoren binnen de institutionele context interacteren met elkaar. Om de institutionele context als één geheel te kunnen vatten, zal er daarom worden gesproken over multilevel governance. In het theoretisch kader is verkend wat multilevel governance is en hoe het is ontstaan in een Europese context. In het multilevel governance model wordt de besluitvorming verdeeld over verschillende actoren en verschillende overheidslagen, en heeft de nationale overheid geen monopolie meer. De definitie van multilevel governance die in dit onderzoek gehanteerd wordt is: een systeem waarin bestuurslagen op verschillende niveaus met elkaar verweven zijn en beleid de uitkomst is van de interactie tussen de verschillende niveaus. Dit is ook zichtbaar binnen de institutionele context van lokale autoriteiten op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen. In deze paragraaf zal bekeken worden

¹ De citaten uit de interviews die in het resultatenhoofdstuk gebruikt worden, zijn vertaald omdat de oorspronkelijke interviews in het Engels zijn gehouden. De oorspronkelijke tekst van de citaten is op volgorde in de bijlagen te vinden.

hoe de institutionele context van invloed was op Plan Einstein. Dit zal gedaan worden middels de beantwoording van de eerste empirische deelvraag: *in hoeverre is de institutionele context van invloed geweest op Plan Einstein?* Deze empirische deelvraag zal beantwoord worden met behulp van interviewanalyse en documentanalyse. Ten eerste zal de Europese context behandeld worden, gevolgd door de nationale context en beleidsinteractie die te herkennen zijn bij Plan Einstein. Deze paragraaf zal eindigen met een tussenconclusie waarin antwoord wordt gegeven op de eerste empirische deelvraag.

5.1.1 Europese context

Zoals behandeld in het theoretisch kader is de ontwikkeling van multilevel governance niet los te zien van de Europese ontwikkelingen. De Europese context speelde ook een grote rol bij de totstandkoming van Plan Einstein. Tachtig procent van de totale funding van Plan Einstein werd verkregen via het Urban Innovative Actions (UIA) programma van de Europese Commissie, wat neerkomt op ruim €2.700.000. De overige 20 procent werd gefinancierd door de gemeente Utrecht (Oliver, Dekker & Geuijen, 2019). Het UIA voorziet steden rechtstreeks van budgetten om experimenten als Plan Einstein uit te kunnen voeren. Het UIA is opgericht met als doel bij te dragen aan de Urban Agenda for the European Union. Wat hier zichtbaar is binnen het multilevel governance model is dat er een relatie is tussen de stad Utrecht en de Europese Commissie. Deze directe relatie tussen de Europese Commissie en de stad Utrecht brengt enkele mogelijkheden met zich mee, zoals dus de directe financiering zonder tussenkomst van nationale ministeries. Ook zijn er door de directe relatie minder strakke verantwoordingssystemen, omdat de relatie is gebaseerd op een innovatieve en experimentele situatie. Bij Plan Einstein is er dus sprake van een directe relatie tussen de stad Utrecht en de Europese Commissie, waarbij er een verschuiving van macht naar beneden en horizontaal zichtbaar is, weg van de nationale overheid (Oliver et al., 2019). De nationale overheid werd bij de financiering van Plan Einstein gepasseerd, en er werd een extra bron gevonden in de vorm van de Europese Commissie, terwijl de financieringsrelatie vanuit Europa voorheen wel nog verliep via de nationale overheid (Oliver et al., 2019). Wat er dus zichtbaar is bij de financiering rondom Plan Einstein is dat de operationele capaciteit van Plan Einstein werd uitgebreid met de Europese commissie. Hierdoor werd ook de eigen positie van Plan Einstein in de institutionele context versterkt, doordat Plan Einstein meer legitimiteit kreeg. De authorizing environment (Moore, 2013) van Plan Einstein werd door de toegenomen legitimiteit dus versterkt. Door deze directe relatie tussen de stad Utrecht en de Europese Commissie waren de betrokken actoren in staat om een innovatieve oplossing voor de ontvangst en opvang van asielzoekers te bewerkstelligen. Daarnaast verkreeg de stad Utrecht direct legitimiteit vanuit de Europese Commissie, zonder tussenkomst van de nationale overheid (Oliver et al., 2019). Plan Einstein werd daarom als het ware

gezien als een pioniersproject, waarbij deze directe relatie tussen een stad en de Europese Commissie gezien werd als iets bijzonders. Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover in een interview het volgende:

“Het was interessant om te zien hoe dit project (Plan Einstein) van de grond is gekomen. Het werd opeens mogelijk om financiële steun te krijgen vanuit de Europese Unie zonder de tussenkomst van Den Haag, de nationale overheid. Het is een directe lijn tussen ons en Brussel. En dat is interessant, want hierdoor werd het project een soort van pionier. Vanaf het begin kregen we misschien niet de steun van de nationale overheid, maar hadden we wel het geluk dat we steun kregen vanuit Brussel.”

De steun voor het project kwam dus in eerste instantie alleen vanuit de Europese Unie. Maar doordat de Europese Commissie Plan Einstein steunde, kreeg het uiteindelijk ook steun van de nationale overheid en het COA (Oliver et al., 2019). De steun vanuit de Europese commissie betekent niet dat er alleen maar steun kwam vanuit Europa. Vanuit het oogpunt van de Europese Raad zou integratiebeleidsvorming juist een bevoegdheid moeten blijven van de nationale overheid (De Haan et al., 2019).

De invloed van de Europese context op Plan Einstein was dus groot. Waar er in eerste instantie geen steun voor het project werd gevonden op nationaal niveau, werd deze steun wel gevonden op het Europese niveau, in de vorm van financiering via het Urban Innovative Actions programma van de Europese Commissie. Deze directe link tussen de stad Utrecht en de Europese Commissie werd gezien als een nieuw fenomeen, waarbij zelfs werd gesproken over een pioniersproject.

5.1.2 Nationale context en beleidsinteractie

In het regeerakkoord van 2017-2021 genaamd ‘*vertrouwen in de toekomst*’ staan de coalitiepartijen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie stil bij wat zij noemen een ‘menswaardig en effectief migratiebeleid’. Wanneer het gaat over opvang van asielzoekers in Nederland spreken de partijen de wens uit dat Nederland flexibel moet kunnen reageren op de schommelingen in de omvang en samenstelling van de instroom (regeerakkoord, 2017). Hiervoor is volgens de coalitiepartijen een flexibel systeem nodig waarbij de samenwerking met gemeenten moet worden versterkt. Het was namelijk altijd zo dat de besluitvorming meer top-down geregeld was, waarbij de nationale overheid via het COA de macht had en er weinig macht was voor de lokale overheden om de besluitvorming te beïnvloeden (Interview wethouder gemeente Utrecht, 2019). De politiek erkent dus dat er een verschuiving nodig is wat betreft de macht binnen het multilevel governance model, en dat de macht meer bij de lokale overheden moet komen te liggen op het gebied van besluitvorming over de opvang van asielzoekers.

Verder staat er in het regeerakkoord dat er bij aankomst in een asielzoekerscentrum er direct wordt begonnen met taallessen. Met andere woorden: de asielzoeker is actief vanaf dag 1. In het regeerakkoord wordt dus al benadrukt dat de samenwerking met de gemeenten versterkt moet worden. De gemeente Utrecht wilde in 2018 in het licht van het regeerakkoord een begin maken met nieuw integratiebeleid, wat overeenkomt met wat de Plan Einstein-aanpak wordt genoemd (B&W Utrecht, 2018). Want ook bij Plan Einstein is het de insteek dat de vluchteling vanaf dag 1 actief aan de slag gaat (Oliver et al., 2019). Plan Einstein heeft vooruitgelopen op het regeerakkoord, en dat is niet onopgemerkt gebleven. Plan Einstein kreeg veel aandacht. Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover het volgende:

“Het voelde alsof wij met Plan Einstein het neusje van de zalm waren wat betreft vluchtelingenprogramma’s. We werden overdonderd met bezoeken van ministers. (..) Ik denk dat het in september 2017 was dat wij een open dag hadden en alle VIP’s van VluchtelingenWerk en asielorganisaties kwamen langs. Zelfs de nationale televisie kwam kijken hoe wij het deden met Plan Einstein. Op dat moment hebben we laten zien dat we in staat zijn gebleken om steun te krijgen van alle belangrijke mensen van de betrokken organisaties”.

Plan Einstein werd gezien als een geslaagd experiment, en kreeg positieve aandacht. Ook in de landelijke politiek valt Plan Einstein positief op, want in november 2018 dienen Kamerleden Segers en Paternotte een motie in waarbij zij stellen dat het concept van Plan Einstein op meerdere plekken in Nederland zou moeten worden ingezet (kamerstukken 35000 XV, 2018). Zij constateren dat het kabinet inzet op intensieve inburgering vanaf dag één, en dat in Utrecht goede ervaringen zijn opgedaan met Plan Einstein. Zij verzoeken de regering om met gemeenten en het COA te bezien of het concept van Plan Einstein op meer plekken in Nederland kan worden ingezet. Wat opvalt is dat kamerlid Segers van dezelfde politieke partij is als de betreffende wethouder van de gemeente Utrecht. Minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid erkent daaropvolgend Plan Einstein als een goed initiatief dat eigenlijk breder zou moeten worden uitgerold, en dat Plan Einstein past binnen de plannen van de regering (Wetgevingsoverleg, 2018). Minister Koolmees erkent in dit wetgevingsoverleg dat verschillende aspecten van Plan Einstein een rol hebben gekregen in de Veranderopgave Inburgering. Hij zegt hierover het volgende:

“Het past helemaal binnen de plannen van het kabinet om de doorgaande leerlijn vanaf dag één te creëren en om de wachttijd in de opvang zo zinvol mogelijk te besteden. Dan moet je inderdaad dus denken aan taalles vanaf dag één, maar ook aan het stimuleren van het programma voorinburgering, dat goede resultaten laat zien. Onderdeel van de aanpak van (plan) Einstein is ook om snel te beginnen met vrijwilligerswerk, omdat je daarmee de participatie versterkt. Al met al zijn dit onderdelen die in de Veranderopgave Inburgering een rol hebben gekregen”.

Deze veranderopgave inburgering (VOI) gaat over het ontwikkelen van een nieuw inburgeringsstelsel in Nederland. De aanpassingen aan het inburgeringsstelsel die in 2013 zijn doorgevoerd blijken niet bij te dragen aan het beter werken van het inburgeringsstelsel. *“Het stelsel is te ingewikkeld en niet effectief”*, aldus minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (kamerbrief hoofdlijnen veranderopgave inburgering, 2018). In het nieuwe stelsel krijgt de gemeente een regierol. Dat wil zeggen dat gemeenten vanaf het begin van het inburgeringsproces verantwoordelijk zijn. De aanpassingen van het inburgeringsstelsel worden gepositioneerd als onderdeel van het sociale domein, en in het bijzonder de Participatiewet. De Participatiewet stamt uit 2015 en valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten (Rijksoverheid, z.j.). Daarom is het volgens minister Koolmees belangrijk om gemeenten meer regie over de uitvoering van inburgering te geven, met als opdracht om de effectiviteit van de inburgering te vergroten (kamerbrief hoofdlijnen veranderopgave inburgering, 2018). De gemeenten krijgen in het nieuwe inburgeringsstelsel dus een veel prominentere rol dan voorheen. De nieuwe Wet Inburgering staat op de planning om 1 juli 2021 in werking te treden. Wat opvalt is dat de VOI wordt gepositioneerd als onderdeel van de participatiewet. Deze wet gaat inderdaad onder andere over inburgering, maar Plan Einstein gaat veel verder dan alleen inburgering. Ook mensen die nog in de aanvraagprocedure van asiel zitten, vielen onder Plan Einstein. Plan Einstein bereidt mensen voor op integratie in Nederland, maar ook op eventuele terugkeer naar het land van herkomst of doormigratie naar een ander land. Hiermee tornt Plan Einstein dus in enige mate aan de grenzen van de participatiewet. Er is dus sprake van een uitbreiding van de bevoegdheden op lokaal niveau, van inburgeringsbevoegdheden naar onderdelen van het toelatingsbeleid. Deze ontwikkeling is mogelijk gemaakt doordat er geld is gekomen uit Europa via de Europese Commissie.

Er is hier dus sprake van interactie tussen verschillende niveaus van overheid binnen de institutionele context. Aan de ene kant is er met de gemeente Utrecht het lokale niveau dat een succesvol project is gestart zonder samenwerking met de nationale overheid, waarbij de randen zijn opgezocht wat mogelijk is binnen de nationale kaders, op het gebied van integratie en opvang van vluchtelingen.

Aan de andere kant is er de nationale overheid die het lokale project ziet als voorbeeld voor hoe de wetgeving zou moeten zijn, met als gevolg dat verschillende aspecten van het project op het lokale niveau worden geïntegreerd in het nieuwe nationale beleid en nieuwe wetgeving op het gebied van opvang en integratie van vluchtelingen. Het nationale niveau leert dus als het ware van het lokale niveau, en de lessen die worden getrokken worden verwerkt in het nieuwe nationale beleid. Daarnaast is het nog opmerkelijk hoe de samenwerking met het COA verliep rondom Plan Einstein. Op lokaal niveau was deze samenwerking redelijk goed en wilde het COA zeker meebewegen. Maar op het nationale COA beleid maakte de uitvoer van Plan Einstein erg lastig, door bijvoorbeeld de vele verhuizingen die plaatsvonden vanwege efficiëntienormen vanuit het COA, de zogenaamde bezettingstargets (Oliver et al., 2019).

De nationale overheid en de COA waren dus belangrijke partners, maar de samenwerking met die partijen verliep niet altijd goed. In het begin werd de wisselwerking tussen de lokale overheid en de nationale overheid gevoeld als meer confrontatie dan samenwerking. Binnen de lokale overheid van Utrecht heerste ook het idee dat een samenwerking met de nationale overheid moeilijk was, maar na verloop van tijd bleek dit toch te lukken. Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover het volgende:

“Door de verschillen te erkennen en te gaan zoeken naar een gezamenlijke oplossing werd de samenwerking toch mogelijk, ondanks dat er van te voren sprake was van fundamentele verschillen, bijvoorbeeld over financiën of economische kwesties. De verschillen bleven bestaan maar we gingen op zoek naar een framework waarin de samenwerking toch zou slagen, en dat is gelukt”.

Door samen met de nationale overheid de verschillen te accepteren en te zoeken naar een manier om toch te kunnen samenwerken is de samenwerking met de nationale overheid uiteindelijk ook van de grond gekomen.

5.1.3 Tussenconclusie

De empirische deelvraag die beantwoord wordt is de volgende: *in hoeverre is de institutionele context van invloed geweest op Plan Einstein?* In deze paragraaf is gekeken naar de institutionele context van Plan Einstein, en is dit geduid binnen het model van multilevel governance. Het multilevel governance model zoals dat in dit onderzoek wordt gebruikt wordt gekenmerkt als een systeem waarin bestuurslagen op verschillende niveaus met elkaar verweven zijn en beleid de uitkomst is van de interactie tussen de verschillende niveaus. Plan Einstein kan gezien worden als een project waarbij verschillende bestuurslagen, en op verschillende niveaus, met elkaar verweven waren. De Europese Commissie was van groot belang bij de financiering van het project. De

gemeente Utrecht, en dus de lokale overheid, ontving de fondsen vanuit Europa zonder tussenkomst van de nationale overheid. De nationale overheid bleef in de vorm van het COA wel een belangrijke netwerkpartner, zowel op lokaal als op nationaal niveau. Het project werd gezien als succes en de nationale overheid en minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ziet Plan Einstein als een voorbeeld qua inburgering. De invloed van Plan Einstein op het nationale beleid is zelfs dusdanig dat aspecten van Plan Einstein worden geïntegreerd in nationaal beleid en nationale wetgeving. Plan Einstein kan dus worden gezien als een systeem, waarin verschillende bestuurslagen op verschillende niveaus met elkaar verweven zijn, met als kers op de taart het feit dat aspecten van Plan Einstein worden opgenomen in nationaal beleid en wetgeving. Dit nationale beleid is dus de uitkomst van de interactie tussen de bestuurslagen op verschillende niveaus. Daarnaast was de uitwerking van Plan Einstein zelf het resultaat van interactie tussen verschillende bestuurslagen en verschillende actoren en netwerkpartners op verschillende niveaus, die ervoor gezorgd hebben dat Plan Einstein geplaatst kan worden binnen het multilevel governance model. De institutionele context is dus in grote mate van invloed geweest op Plan Einstein, maar Plan Einstein heeft zelf ook, via beleidsinteractie, invloed gehad op de institutionele context.

5.2 Hulpbronnen bij Plan Einstein

In deze paragraaf zal er worden ingegaan op de hulpbronnen die te herkennen zijn bij Plan Einstein. In het theoretisch kader is het lokaal vermogen van steden beschreven. Dit is het vermogen van steden om zelf de controle te nemen in situaties die zich voordoen. Om dit lokale vermogen te benutten hebben steden hulpbronnen. Deze hulpbronnen dragen bij aan de mogelijkheden die lokale autoriteiten hebben om te kunnen copen. De hulpbronnen die van toepassing zijn op het lokale vermogen van steden zijn autonomie en netwerken. Autonomie houdt in dat steden de ruimte hebben en nemen om zelf eigen taken en prioriteiten te stellen, zonder tussenkomst van andere bestuurslagen. Netwerken houdt in dat steden goede contacten hebben met andere steden en overheidslagen in hun omgeving. In deze paragraaf zal een antwoord worden gegeven op de tweede empirische deelvraag, te weten: *welke hulpbronnen zijn te herkennen bij Plan Einstein?* Deze vraag zal beantwoord worden met behulp van interviewanalyse en documentanalyse. Ten eerste zal er ingegaan worden op de hulpbron netwerken. Vervolgens zal onderzocht worden hoe de hulpbron van autonomie te herkennen is bij Plan Einstein. Tevens zal er gekeken worden naar aanvullende hulpbronnen die te identificeren zijn bij Plan Einstein. Deze paragraaf zal worden afgesloten met een tussenconclusie, waarin antwoord wordt gegeven op de tweede empirische deelvraag.

5.2.1 Netwerken

Zoals in het Theoretisch kader is beschreven houdt de hulpbron netwerken in dat steden goede contacten hebben met andere steden en overheidslagen in hun omgeving. Plan Einstein kent naast

de traditionele overheidslagen en andere steden ook samenwerking met andere partners binnen netwerken. Het project werd gebaseerd op een horizontale netwerksamenwerking met individuen binnen verschillende organisaties en binnen verschillende sectoren, en er dus sprake was van multi-sector governance (Oliver et al., 2019). De multilevel setting rondom Plan Einstein kan daarom ook worden getypeerd als een type II multilevel governance, omdat er sprake is van samenwerking met verschillende overheidslagen en netwerkpartners (Hooghe & Marks, 2003). Hieronder vallen NGO's, sociale ondernemingen, universiteiten en de lokale overheid. De diversiteit van partners werd bewust gekozen, zodat er geprofiteerd kon worden van een brede kennisbasis (Oliver et al., 2019). Het partnership bestond uit de volgende actoren:

- De stad Utrecht, lokale overheid;
- Socius Wonen, huisvestingsbedrijf;
- VluchtelingenWerk West en Midden-Nederland in samenwerking met Welkom in Utrecht, beide zijn NGO's die asielzoekers en vluchtelingen steunen;
- Universiteit Utrecht Centre for Entrepreneurship, onderwijs- en onderzoeksinstituut;
- VolksUniversiteit, onderwijsaanbieder;
- Social Impact Factory, organisatie die sociaal ondernemerschap stimuleert; en
- University College London en de University of Oxford, onderzoeksinstituten die onafhankelijke evaluatie leveren.

Het aangaan van partnerships met een hoeveelheid aan actoren die actief zijn in verschillende sectoren zorgde volgens de lokale overheid ervoor dat de geloofwaardigheid van het project toenam (Interview wethouder gemeente Utrecht, 2019). Naast multilevel samenwerking was er dus ook sprake van multi-sector samenwerking. De actoren bleven in de meeste gevallen betrokken bij Plan Einstein en waardeerden vooral de mogelijkheid om zonder top-down betrokkenheid met vrijheid en autonomie te kunnen experimenteren. De gelijkwaardigheid die tussen de partners gold, werd daarnaast gezien als een belangrijke factor voor de samenwerking. Door de gelijkwaardigheid ging het niet meer om tegenstrijdigheid, maar werd er gezamenlijk gewerkt voor hetzelfde doel (Interview wethouder gemeente Utrecht, 2019).

Ook werd de netwerksamenwerking gezien als iets wat de geloofwaardigheid van het project verhoogde. Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover het volgende:

“... en het hielp natuurlijk dat we in staat waren om steun te krijgen van de universiteit, van de Volksuniversiteit, van de Social Impact Factory en van VluchtelingenWerk. Dat we partnerschappen aangingen met verschillende partners, dat zorgde ervoor dat het project geloofwaardigheid kreeg”.

De horizontale netwerksamenwerking met de betrokken partners werd dus gezien als succesvol. Daarnaast zijn de stedennetwerken een belangrijk onderdeel van het netwerk van Plan Einstein gebleken.

De Europese stedennetwerken speelden een belangrijke rol bij de ontwikkeling van Plan Einstein. Door het deelnemen in stedennetwerken hadden steden onderling sparringpartners en werd er veel inspiratie uitgewisseld (Interview wethouder gemeente Utrecht, 2019). De steden die deelnemen aan de stedennetwerken leren veel van elkaar en dit werd gezien als heel waardevol voor Plan Einstein. Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover het volgende:

“Die stedennetwerken zijn belangrijk. Belangrijk om elkaar (als steden) te inspireren. Want in de Eurocities worden de steden min of meer geconfronteerd met dezelfde problemen, dezelfde vragen. Er is veel om elkaar mee te inspireren. En dan niet op het gebied van best-practises, maar meer echt de fundamentele denkwijze. Maar bijvoorbeeld ook over onze politieke discussies binnen onze eigen politieke context. We kunnen elkaar als steden heel erg inspireren.”

Wat de wethouder hier zegt komt overeen met wat in het theoretisch kader is behandeld op het gebied van stedennetwerken. Oomen et al. (2018) schreven dat de belangrijkste activiteiten van zulke stedennetwerken voornamelijk zijn het delen van informatie, presenteren van bevindingen en story-telling. Dit is ook wat de wethouder van de gemeente Utrecht zegt over de rol van stedennetwerken rondom Plan Einstein.

Daarnaast speelde het UIA netwerk een grote rol bij Plan Einstein. Natuurlijk omdat via het UIA financiering werd gevonden voor het project, en er op deze manier geen financiering via de nationale overheid nodig was. Dankzij het UIA-netwerk was Utrecht met Plan Einstein in staat om legitimiteit te verkrijgen buiten de nationale overheid om. De rol van het UIA-programma sluit aan op wat Mamadouh & Van Wageningen (2016) schreven over de Urban Agenda for the European Union. De aandacht voor deze Urban Agenda lag namelijk op betere regulering, betere financiering en betere kennis door een geïntegreerde aanpak. Deze aanpak moest via verticale verhoudingen plaats vinden, en dit is ook wat zichtbaar is bij de financiering van Plan Einstein via het UIA-programma. De gemeente Utrecht heeft namelijk die directe financiering van de UIA gekregen, waardoor de verticale relatie tussen het Europese niveau en het lokale niveau zichtbaar is. Door de financiering van Plan Einstein is zichtbaar dat wat Mamadouh & Van Wageningen (2016) schreven over de Urban Agenda in de praktijk ook van toepassing is.

5.2.2 Autonomie

Zoals in het theoretisch kader beschreven is autonomie het hebben of het nemen van ruimte om zelf eigen taken en prioriteiten te stellen. Als antwoord op de Europese ‘vluchtelingencrisis’ van 2015-2016 wilde de gemeente Utrecht een nieuwe manier van asielopvang introduceren (Oliver et al., 2019). Steun voor het project werd in eerste instantie niet gevonden bij de nationale overheid (Oliver et al., 2019). Omdat de Europese Commissie wél achter het project stond werd er toch legitimiteit verkregen door de gemeente Utrecht en Plan Einstein. Er werd door de gemeente Utrecht ruimte genomen om zelf het project vorm te geven, zonder daarbij tussenkomst van de nationale overheid. De netwerkpartners rondom Plan Einstein vonden het daarnaast fijn om de autonomie die zij hadden te benutten om experimenteel te kunnen werken (Oliver et al., 2019).

Bij het vinden van een locatie voor het project was er minder autonomie zichtbaar bij Plan Einstein. De nationale overheid en het COA wilden dat de locatie voor het asielzoekerscentrum in Overvecht zou komen (Interview Raadsleden, 2019). De nationale overheid stelde eisen aan waar het centrum aan moest voldoen, dus op dit terrein was er sprake van weinig ruimte om zelf invulling te geven aan het project. Waar wel ruimte was voor autonomie, was op het gebied van aantal vluchtelingen die in het centrum zouden worden gehuisvest. Het COA wilde zoveel mogelijk mensen in een centrum hebben, maar de gemeente Utrecht wilde het aantal inwoners beperken, zodat er op die manier meer ruimte zou zijn en er meer activiteiten en sociale samenkomsten zouden plaatsvinden (Interview wethouder gemeente Utrecht, 2019). Op het gebied van projectinvulling werd er veel ruimte genomen om eigen taken en prioriteiten te stellen. Het experimentele denken van de betrokkenen rondom Plan Einstein zorgde ervoor dat er autonomie genomen werd op het gebied van invulling geven aan het project. Waar de nationale richtlijnen misschien een stuk conservatiever waren, ging Plan Einstein voor een innovatieve aanpak. Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover het volgende:

“Op een gegeven moment zijn we gaan nadenken. Waarom beginnen we niet met gemixte groepen? Waarom geven we buurtbewoners geen toegang tot de trainingen Engels, zodat hun persoonlijke en professionele skills zouden verbeteren? Door op deze manier te denken kwamen we tot mooie ideeën”.

De omstandigheden waaronder het project kon plaatsvinden hadden ook invloed op de mate van autonomie die genomen kon worden door Plan Einstein. De nationale overheid zocht antwoorden op de grote vragen rondom integratie en migratie. Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover het volgende:

“De nationale overheid zoekt naar het beste antwoord dat ze kunnen krijgen op de grote vragen rondom migratie en integratie. Ze zeggen: we willen meer integratie, mensen aan het werk en gezonde mensen. De overheid wilt integratie gewoon een boost geven en ziet in innovatieve projecten een kans. Ze willen ervan leren. Natuurlijk gaat het soms in tegen nationale frameworks of wetten, maar na overleg en discussie geeft de overheid ook de ruimte om het te proberen. Ze zijn bereid om innovatieve projecten te steunen wanneer ze ervan kunnen leren”.

Wat uit dit citaat opgemaakt kan worden is dat de overheid bereid is om innovatieve projecten zoals Plan Einstein te steunen, zolang er maar geleerd kan worden. Maar ook zolang er geen risico wordt gelopen op grote fiasco's. Wanneer dit betekent dat dit uitgevoerd wordt tegen de randen van nationaal beleid en nationale frameworks aan, dan vindt de nationale overheid dit niet per definitie erg. De overheid biedt dus de ruimte aan de lokale overheden zoals Utrecht om autonomie te nemen en innovatieve projecten uit te voeren, op een manier waarop de lokale overheden denken dat het beste is. Plan Einstein heeft deze geboden autonomie genomen en heeft op een innovatieve manier invulling gegeven aan het project. In het geval van Plan Einstein neemt de gemeente Utrecht het initiatief en dus zijn de risico's ook voor de gemeente Utrecht, samen met de Europese Commissie die het project financiert. Wanneer het project dan zou mislukken zouden zij de schuld krijgen, en bleef de nationale overheid uit de wind. Mocht het project slagen, dan kon de nationale overheid het overnemen. In die zin zou je de steun die de nationale overheid heeft voor innovatieve projecten ook kunnen duiden als een berekende keuze, waarbij de nationale overheid weinig risico's op schade loopt terwijl het wel de vruchten kan plukken als het project een succes blijkt te zijn. Uit paragraaf 5.1 is gebleken dat de nationale overheid inderdaad geleerd heeft van Plan Einstein, dus de genomen autonomie heeft ertoe geleid dat er ontwikkelingen op nationaal niveau hebben plaatsgevonden.

5.2.3 Aanvullende hulpbronnen

Naast de benoemde hulpbronnen van autonomie en netwerken, zijn er nog drie hulpbronnen te herkennen die Plan Einstein op een positieve manier beïnvloed hebben. Ten eerste de relatie tussen Plan Einstein en het AZC ten opzichte van de buurt, ten tweede de politieke steun die Plan Einstein kreeg op lokaal niveau en ten slotte de Europese financiële steun.

5.2.3.1 Relaties met de buurt

In eerste instantie waren er protesten tegen de komst van een AZC in Overvecht. De protesteerders waren niet alleen buurtbewoners, maar ook mensen van buitenaf (Interview wethouder gemeente Utrecht, 2019). Het bleef onduidelijk hoeveel buurtbewoners daadwerkelijk tegen de komst van het AZC waren. Dit komt overeen met een onderzoek van Mescoli et al. (2019) over reacties op de

vestiging van asielzoekerscentra in België. Volgens het onderzoek van Mescoli et al. (2019) blijkt dat solidariteitsgroepen en protestgroepen het meest zichtbaar zijn, terwijl andere, gematigde, meningen die tussen deze groepen vallen redelijk onzichtbaar blijven. Het was voor Plan Einstein dus moeilijk te peilen hoeveel buurtbewoners tegenstander waren, en hoeveel buurtbewoners er neutraal waren. Over de vijandigheid ten opzichte van de komst van het AZC zegt een wethouder van de gemeente Utrecht het volgende:

“Ik denk dat het een hele lastige discussie was. Overvecht was zo’n kwetsbare buurt met allerlei problemen. Er waren problemen op het gebied van armoede, mensen die zich niet thuis voelden in de buurt en er waren gezondheidsproblemen onder buurtbewoners. Er waren dus veel problemen, en de mensen zaten niet te wachten op nog een potentieel probleem, namelijk een AZC.”

Overvecht had dus te kampen met verschillende problemen en de buurtbewoners waren niet blij met de komst van een AZC naar de buurt. De vijandigheid was vooral in de beginfase aanwezig. Er was vooral onbegrip onder de bewoners van Overvecht. Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover het volgende:

“De weerstand kwam vanuit de buurt en zelfs actieve mensen uit de buurt waren tegen het plan, zelfs in participatiegroepen enzovoorts. Het waren meestal wel constructieve mensen. Ze zeiden: ‘je kan dit niet doen in Overvecht, Overvecht neemt al alle moeilijke accommodaties, zelfs prostitutie is hier gehuisvest, kies een andere plek!’

Dit onbegrip kwam vooral voort uit het idee dat de vluchtelingen binnen Plan Einstein zomaar een eigen plek kregen, terwijl de eigen jeugd en jongeren uit Overvecht al jarenlang op wachtlijsten stonden voor een woning. Het voelde oneerlijk voor de buurtbewoners, want wat zou er voor de jongeren in de buurt gedaan worden? Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover het volgende:

“Ze (de buurtbewoners) zeiden dat het niet eerlijk was. Dat het voelde als oneerlijk tegenover de jongeren in de buurt, die al jaren op wachtlijsten stonden om een woning te kunnen krijgen. Daarnaast heerste onder de bewoners in de buurt het gevoel dat ze geen kansen kregen in de maatschappij. Geen kansen op een fatsoenlijke baan, geen kansen op het gebied van onderwijs en training. Dus: ‘Wat de je voor ons?’, vroegen de buurtbewoners zich af.”

Vanuit de buurtbewoners bleek dus vooral het gevoel van oneerlijkheid een struikelblok voor de komst van een AZC. Ze waren van mening dat ze niet dezelfde kansen kregen en de komst van een AZC zou dit beeld volgens hun bevestigen. De initiatiefnemers van Plan Einstein begrepen het onbegrip en vanuit hier is het idee ontstaan voor een gedeeld woonprogramma, en het idee om ook buurtbewoners deel te laten maken van de trainingen die werden aangeboden voor de asielzoekers (Oliver et al., 2019). Er werd als het ware een positieve twist gegeven aan het negatieve beeld dat de buurtbewoners hadden over de komst van een AZC. Nadat de buurtbewoners doorkregen dat de komst van een AZC ook positief zou kunnen zijn, veranderde de negatieve houding ten opzichte van Plan Einstein in een wat positievere. Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover het volgende:

“De buurtbewoners werden door de activiteiten (binnen Plan Einstein) gemotiveerd om ook naar het centrum te komen. Omdat zij daar ook iets konden leren, zodat ze een kans krijgen om te leren en om nieuwe mensen te ontmoeten. Deze kans werd ze (de buurtbewoners) niet geboden toen het centrum er nog niet was.”

Niet alleen het feit dat de buurtbewoners trainingen konden volgen en relaties konden opdoen in het centrum waren redenen om een meer positieve houding ten opzichte van het centrum te krijgen. Ook het feit dat het centrum vrij onzichtbaar was in de buurt hielp mee aan het verminderen van de weerstand tegen het AZC (Oliver et al., 2019). Buurtbewoners hadden er dus weinig last van en het centrum viel ze niet eens op. Daarnaast bleek dat ook de angst voor meer criminaliteit in de buurt een reden was voor buurtbewoners om een negatieve houding ten opzichte van het AZC in te nemen. Echter, toen bleek dat deze verwachte toename in criminaliteit uit bleef, nam ook de negatieve houding af van buurtbewoners (Oliver et al., 2019). Deze houding komt vaak voort uit het ontbreken van eerder verwachte negatieve gevolgen van de aanwezigheid van het AZC. Deze buurtbewoners waren dus positief over de aanwezigheid van het AZC wanneer zij weinig van het AZC merkten (Dekker, Geuijen & Oliver, Unpublished manuscript).

5.2.3.2 Politieke steun op lokaal niveau

Daarnaast kan de lokale politieke steun die het project heeft gekregen worden gezien als een hulpbron. Toen duidelijk werd dat Overvecht de locatie zou worden voor het AZC, kreeg het direct steun van de wethouder. Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover het volgende:

“De politieke context was dat de conclusie werd getrokken dat de enige mogelijkheid voor de locatie van het AZC Overvecht zou zijn. De toenmalige wethouder zei toen dat wanneer het AZC in Overvecht zou komen, hij er een model-AZC van wilde maken, een voorbeeld. Vanaf dat moment wist ik, en voelde ik dat er politieke steun was, ook op gemeenteraadsniveau.”

De steun die de toenmalige wethouder uitsprak voor het project en de steun die er kwam vanuit andere politici komt overeen met wat er in het theoretisch kader is geschreven over institutional entrepreneurship (DiMaggio, 1988). De politici die achter het project zijn gaan staan kunnen gezien worden als de change agents rondom het project. De change agents initieerden als het ware de innovatieve verandering.

Verder wordt ook het politieke momentum benoemd als een duw in de rug voor de politieke steun voor het project. Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover het volgende:

“Op het nationale niveau had je de minister, en die zei: ‘ik heb dappere lokale politici nodig die de opvang voor asielzoekers aanpakken. Dat was een soort lokroep van de minister. Wat toen zichtbaar was is dat steden zeiden: ‘wij zijn die dappere lokale politici om dit probleem aan te pakken. Ook Utrecht manifesteerde zich op zo’n manier.”

Ook de nationale oproep van de minister om lokale politici te vinden die de opvang van asielzoekers zouden aanpakken werd dus gezien als vorm van politieke steun rondom Plan Einstein. De lokale politici in Utrecht wilden er voor gaan. Dit sluit aan wat er in het theoretisch kader is geschreven over policy entrepreneurs (Kingdon, 1995). Er was sprake van een window of opportunity (Oliver et al., 2019). Vooral de politieke stroom komt goed naar voren. Er waren politici bereid om een beleidsverandering door te voeren (Kingdon, 1995). Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover het volgende:

“Ik zag dat veel van deze politici deze vraag op zich wilden nemen. Ze wilden het écht doen.”

De politieke steun blijft niet beperkt tot de ontwikkeling van Plan Einstein, ook nadat het project is afgelopen bleef er steun komen voor het concept van Plan Einstein vanuit het college van burgemeester en wethouders. In een brief aan de gemeenteraad zegt het college hierover het volgende (Raadsbrief vervolg Utrechts integratiebeleid en het regeerakkoord, 2018):

“we willen mogelijk maken – en met het Rijk bespreken – dat op beide COA locaties in Utrecht in samenhang een programma “Plan Einstein 2.0” mogelijk wordt.”

Het college van burgemeester en wethouders ziet Plan Einstein dus als een geslaagd concept en wilde dat het concept verder uitgerold zou worden in Utrecht. De steun die Plan Einstein in het begin van het project had is dus nog steeds aanwezig en zelfs toegenomen, met de steun van het college om het concept Plan Einstein verder uit te rollen over de andere COA locaties in Utrecht.

5.2.3.3 Financiële steun uit Europa

Ook de financiële hulp uit Europa kan gezien worden als een belangrijke hulpbron van Plan Einstein. Tachtig procent van het totale budget van Plan Einstein is verkregen via het Urban Innovative Actions programma van de Europese Commissie. Deze tachtig procent komt neer op ruim €2.700.000. Deze financiële steun vanuit de Europese Commissie werd binnen de gemeente Utrecht gezien als steun die het project naar een hoger niveau kon brengen. Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover het volgende:

“De steun van Europa was fijn, maar het was vooral handig dat we budget kregen om gewoon dingen te doen. Sommige dingen die we wilden doen kostten veel geld, en dankzij het geld vanuit Europa waren we in staat om het project naar een hoger niveau te brengen.”

Door de financiële steun uit Europa was Plan Einstein dus in staat om ideeën uit te voeren die veel geld kosten. De ruim 2.7 miljoen euro was dus een aangename hulpbron voor de gemeente Utrecht.

5.2.4 Tussenconclusie

De empirische deelvraag die beantwoord wordt is de volgende: *welke hulpbronnen zijn te herkennen bij Plan Einstein?* Ten eerste is ingegaan op de hulpbronnen die vallen onder het ‘lokaal vermogen’, wat in het theoretisch kader is behandeld. Deze hulpbronnen zijn netwerken en autonomie. Wat

betreft netwerken is te concluderen dat deze hulpbron sterk aanwezig was bij Plan Einstein. Het project kende samenwerking met de traditionele overheidslagen, samenwerking met andere steden in de stedennetwerken en ook samenwerking met andere partners binnen de multi-level en multi-sector samenwerking. Uit de interviews bleek dat dankzij de netwerksamenwerking rondom Plan Einstein de geloofwaardigheid van het project toenam. Ten slotte verliep de samenwerking met de nationale overheid in het begin niet gesmeerd, maar werd hier toch nog een twist aan gegeven. De hulpbron autonomie is minder sterk te herkennen bij Plan Einstein. Wat betreft de locatie was er weinig autonomie mogelijk. Vervolgens heeft Plan Einstein wel enige mate van autonomie genomen. De nationale overheid liet dit toe, omdat de consequenties voor eventuele mislukkingen niet voor rekening zouden komen van de nationale overheid. Vervolgens is ingegaan op aanvullende hulpbronnen, te weten relaties met de buurt, politieke steun op lokaal niveau en financiële steun vanuit Europa. Alle drie de hulpbronnen hebben een positieve invloed gehad op Plan Einstein. De relaties met de buurt waren in eerste instantie niet meteen goed, vanwege vijandigheid jegens de vestiging van een AZC in Overvecht. Deze vijandigheid nam vervolgens af, nadat negatieve consequenties voor de buurt uitbleven. De politieke steun op lokaal niveau heeft ervoor gezorgd dat Plan Einstein een duw in de rug heeft gekregen. Dankzij de aanwezigheid van change agents werden er veranderingen geïnitieerd. Vanuit de nationale politiek werd de oproep voor dappere lokale politici opgepakt, en gingen de lokale politici in Utrecht achter Plan Einstein staan. Hier was duidelijk zichtbaar dat er een window of opportunity werd gezien, waarbij de politieke stroom duidelijk zichtbaar was, met lokale politici die bereid waren om een beleidsverandering door te voeren. Ten slotte was de financiële steun uit Europa een belangrijke hulpbron voor Plan Einstein, omdat er nu budget was om dingen te doen die veel geld kostten. De hulpbronnen die te herkennen zijn bij Plan Einstein zijn dus in sterke mate netwerken, in mindere mate autonomie, de relaties met de buurt, de politieke steun op lokaal niveau en ten slotte de financiële steun vanuit Europa. Deze hulpbronnen hebben een positieve invloed gehad op de ontwikkeling van Plan Einstein.

5.3 Local turn

In deze paragraaf zal er worden ingegaan op de local turn, en zal er worden gekeken in hoeverre deze local turn aanwezig is bij de gemeente Utrecht op het gebied van integratiebeleid. In het theoretisch kader is beschreven wat de local turn inhoudt. De local turn houdt in dat steden en lokale overheden een voortrekkersrol op zich nemen op het gebied van integratiebeleid, en dit zelf gaan ontwikkelen, zonder inmenging van de nationale overheid (Scholten & Penninx, 2016; Jorgensen, 2012). De local turn houdt dus eigenlijk in dat het lokale niveau sterker worden in verhouding tot het nationale en supranationale niveau. In het theoretisch kader is al beschreven dat een volledige localist-relatie de uiteindelijke uitkomst zou zijn van de local turn. Penninx (2009) toonde eerder al

aan dat in veel landen beleid zich eerst in grote steden heeft ontwikkeld, voordat de nationale overheid dit beleid overneemt. Aangezien Utrecht een grote stad is in Nederland is het interessant om te kijken naar de local turn rondom het integratiebeleid en dus rondom Plan Einstein. In deze paragraaf zal antwoord worden gegeven op de derde en laatste empirische deelvraag, te weten: *in hoeverre is de local turn zichtbaar in Utrecht, via Plan Einstein?* Deze vraag zal beantwoord worden met behulp van een documentanalyse en een interviewanalyse. Ten eerste zal er onderzocht worden in hoeverre en op welke wijze de gemeente Utrecht een voortrekkersrol op zich heeft genomen, gevolgd door de gevolgen van deze voortrekkersrol. Daarnaast zal er worden ingegaan op het lokaal vermogen, zoals behandeld in het theoretisch kader. Vervolgens zal deze paragraaf eindigen met een tussenconclusie, waarin de deelvraag zal worden beantwoord, en zal er worden teruggegrepen naar de vier ideaaltypen relaties tussen overheidslagen van Scholten (2013).

5.3.1 Voortrekkersrol

De voortrekkersrol van de gemeente Utrecht op het gebied van integratiebeleid kreeg in eerste instantie vorm via de financiering voor Plan Einstein. Doordat financiering kwam van de Europese Commissie en het Urban Innovative Action programma ontstond er, zoals eerder is behandeld, een directe relatie tussen de gemeente Utrecht en het Europese niveau (Oliver et al., 2019). Dankzij deze directe link nam de legitimiteit van Plan Einstein toe (Oliver et al., 2019). Plan Einstein bleek baat te hebben bij deze steun vanuit Europa. Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover het volgende:

“Vanaf het begin kregen we misschien niet de steun van de nationale overheid, maar hadden we wel het geluk dat we steun kregen vanuit Brussel.”

Vanwege de steun vanuit Europa bleek de steun vanuit de nationale overheid en het COA ook toe te nemen (Oliver et al., 2019). Plan Einstein was vanwege de Europese financiering in staat om het project gestalte te geven. Zoals eerder in hoofdstuk 5.2.3.2 is gebleken was er vanuit de nationale politiek de oproep om lokale politici te mobiliseren om het integratievraagstuk aan te pakken. Utrecht speelde hier zoals behandeld op in. De lokale politici steunden Plan Einstein en deze steun was gewenst. Een wethouder van de gemeente Utrecht zegt hierover het volgende:

“We hadden meer instituties nodig... instituties rondom de gemeente die zeiden: ‘wij geloven in het project’. Ook de nationale overheid zei uiteindelijk zelf ook dat ze in het project geloofde.”

De nationale overheid sprak dus uiteindelijk de steun uit voor het project. Wat hier te herkennen is, is dat de nationale overheid steun uitsprak voor het experiment, en dus als het ware de local turn in de gemeente Utrecht accepteerde. De nationale overheid gaf de gemeente Utrecht met Plan Einstein de ruimte om te experimenteren en om dus als het ware een voortrekkersrol op zich te nemen.

5.3.2 Gevolgen voortrekkersrol

De voortrekkersrol die de gemeente Utrecht met het experiment van Plan Einstein op zich nam, heeft een aantal gevolgen gehad. Nadat bleek dat Plan Einstein positief werd ontvangen door de buurt en de bewoners, kreeg het project aandacht. Deze aandacht bleef niet beperkt tot het lokale niveau. Ook op het niveau van de nationale politiek werd Plan Einstein gezien als een goede manier om integratie vorm te geven. Zoals eerder is benoemd in hoofdstuk 5.1.2 dienden Kamerleden Segers en Paternotte een motie in, waarin het volgende is opgenomen (kamerstukken 35000 XV, 2018):

(...) constaterende dat het kabinet inzet op intensieve inburgering vanaf dag één; constaterende dat in Utrecht goede ervaringen zijn opgedaan met Plan Einstein, een open asielzoekerscentrum met gemengde huisvesting en een breed aanbod aan cursussen voor de hele wijk; overwegende dat dergelijke innovatieve concepten bijdragen aan de inburgering en activering en tegelijk zorgen voor ontmoeting en betrokkenheid; verzoekt de regering om, met gemeenten en het COA te bezien of het concept van Plan Einstein op meer plekken in Nederland kan worden ingezet, zowel bij bestaande als bij nieuwe AZC.s.”

Deze Kamerleden erkennen de goede ervaringen met het concept van Plan Einstein, en verzoeken de regering om te kijken of het concept van Plan Einstein op meerdere plekken in Nederland kan worden ingezet. Minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat vervolgens in op de motie van de Kamerleden Segers en Paternotte, via een overleg tussen de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister zelf. Minister Koolmees zegt hierover het volgende (Wetgevingsoverleg vaste commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018):

“Ik ben inderdaad bekend met dat Plan Einstein. De gemeente Utrecht heeft het in samenwerking met het azc in de gemeente Utrecht en de omliggende gemeenten goed opgepakt en een breed plan ontwikkeld om de wachttijd van asielzoekers en statushouders zinvol te benutten. Dit is nou een voorbeeld van een goed initiatief dat eigenlijk breder zou moeten worden uitgerold, ook in de aanloop naar het stelsel. Het past helemaal binnen de plannen van het kabinet om die doorgaande leerlijn vanaf dag één te creëren en om de wachttijd in de opvang zo zinvol mogelijk te besteden. (...) al met al zijn dit onderdelen (van het concept Plan Einstein) die ook in de Veranderopgave Inburgering een rol hebben gekregen.”

Minister Koolmees erkent Plan Einstein dus als een goed initiatief dat eigenlijk breder zou moeten worden uitgerold. Daarnaast geeft hij aan dat onderdelen van het concept van Plan Einstein zijn gebruikt voor de Veranderopgave Inburgering. In hoofdstuk 5.1.2 is deze Veranderopgave Inburgering al kort behandeld. De VOI gaat over het ontwikkelen van een nieuw inburgeringsstelsel in Nederland. Plan Einstein heeft dus de nationale overheid geïnspireerd, wat ertoe geleid heeft dat onderdelen van het concept van Plan Einstein nu gebruikt worden voor het nationale inburgeringsstelsel. Dit komt overeen met wat in de literatuur is geschreven over de local turn. De lokale overheid, in dit geval de gemeente Utrecht, neemt het initiatief op het gebied van het ontwikkelen van integratiebeleid, zonder dat de nationale overheid hier een rol in heeft. Vervolgens blijkt de nationale overheid erg geïnteresseerd in het op lokaal niveau ontwikkelde integratiebeleid. Dit sluit vervolgens weer aan bij wat Penninx (2009) schreef over beleidsontwikkeling, waarbij grote steden het beleid ontwikkelen, waarna de nationale overheid dit beleid overneemt. De situatie in Utrecht rondom Plan Einstein is dus een mooi voorbeeld van aan de ene kant de local turn, maar aan de andere kant ook de beleidsinteractie die er plaatsvindt tussen de grote steden, die beleid ontwikkelen, en de nationale overheid, die het lokaal ontwikkelde beleid – deels – overneemt.

5.3.3 Lokaal vermogen

In het theoretisch kader is een beschrijving gegeven van lokaal vermogen, gebaseerd op het professioneel vermogen van Noordegraaf et al. (2015). Een stad met lokaal vermogen is in staat om zelf de controle te nemen over situaties. Om dit te kunnen bewerkstelligen heeft een stad hiervoor hulpbronnen. Deze hulpbronnen zijn in hoofdstuk 5.2 aan bod gekomen, dus zullen we hier niet verder behandelen. Wat wel interessant is, is om te kijken in hoeverre het lokaal vermogen de local turn beïnvloedt. Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat de gemeente Utrecht met Plan Einstein zelf de controle heeft genomen over de situatie wat betreft de inburgering van asielzoekers. De minister riep lokale politici op om het voortouw te nemen op het gebied van integratie, en dit is in Utrecht dus ook gebeurd. Zoals behandeld in hoofdstuk 5.2.3.1 waren de relaties met de buurt van Plan Einstein in het begin niet positief. Buurtbewoners hadden het gevoel overgeslagen te worden, en vonden dat zij geen eerlijke kansen kregen. Dit probleem is vervolgens getackeld door buurtbewoners deel te laten maken van het project. Een wethouder van de gemeente Utrecht zei hierover het volgende:

“(...) en vanaf toen kwam het idee om jonge studenten die een connectie met Overvecht hebben tijdelijke woonruimte aan te bieden. Of ze nou uit de buurt komen, of dat ze er gewoond hebben of dat ze er werken, als er maar een connectie was met Overvecht. Op deze manier denk ik dat we een antwoord hadden op de klachten en de gevoelens die de buurtbewoners hadden dat ze achtergesteld waren.”

Dit citaat is een voorbeeld van hoe de gemeente Utrecht zelf de controle heeft genomen over een situatie, namelijk de onrust en het negatieve gevoel van buurtbewoners tegenover de komst van het AZC. Het zelf nemen van de controle over deze situatie heeft er vervolgens toe geleid dat er innovatieve ideeën zijn ontstaan, die niet in overeenstemming waren met het nationale beleid. Door het innovatieve concept van Plan Einstein heeft de gemeente Utrecht een voortrekkersrol op zich genomen, en is er dus, zoals behandeld in hoofdstuk 5.3.1, sprake van een local turn op het gebied van integratiebeleid in de gemeente Utrecht. Het lokaal vermogen van de gemeente Utrecht heeft dus een positieve invloed gehad op de local turn op het gebied van integratiebeleid in de gemeente Utrecht.

5.3.4 Tussenconclusie

De empirische deelvraag die beantwoord wordt is de volgende: *in hoeverre is de local turn zichtbaar in Utrecht, via Plan Einstein?* Ten eerste is ingegaan op de voortrekkersrol, welke een rol speelt in de local turn. Dankzij de directe relatie tussen het Europese niveau en de gemeente Utrecht was Utrecht in staat om een voortrekkersrol op zich te nemen wat betreft het integratiebeleid. Wat opvalt is dat de nationale overheid steun uitsprak voor Plan Einstein, en dus als het ware de voortrekkersrol van de gemeente Utrecht accepteerde. Hiermee kan geconcludeerd worden dat de local turn in Utrecht via Plan Einstein werd versterkt door de aanwezigheid van verschillende actoren binnen de institutionele context. Vervolgens is ingegaan op de gevolgen die de voortrekkersrol van de gemeente Utrecht met zich meebracht. Plan Einstein kreeg aandacht in de nationale politiek. Er werd een motie ingediend om het concept van Plan Einstein breder uit te rollen in Nederland. Minister Koolmees erkende de kwaliteit van Plan Einstein, en gaf aan dat onderdelen van het concept van Plan Einstein zijn gebruikt voor de Veranderopgave Inburgering, die gaat over het ontwikkelen van een nieuw inburgeringsstelsel. De nationale overheid neemt dus beleid over van het lokale niveau. Plan Einstein is daarmee een voorbeeld van wat Penninx (2009) schrijft over beleidsontwikkeling op lokaal niveau. Ten slotte is ingegaan op het lokaal vermogen van de gemeente Utrecht, en is gekeken in hoeverre dit lokaal vermogen invloed heeft gehad op de local turn. De gemeente Utrecht heeft haar lokale vermogen ingezet in het begin van Plan Einstein, wat ervoor gezorgd heeft dat er innovatieve ideeën zijn ontstaan. Het lokaal vermogen, en daarmee samenhangend ook de hulpbronnen uit hoofdstuk 5.2, van de gemeente Utrecht hebben dus een positieve invloed gehad op de local turn. De local turn is dus zichtbaar in Utrecht, via Plan Einstein, en de local turn heeft er in dit geval toe geleid dat de nationale overheid beleid heeft gebaseerd op de aanpak van Plan Einstein. Kan er dan geconcludeerd worden dat er sprake is van een volledige local turn in Utrecht en daarmee samenhangend een volledige localist-relatie tussen overheidslagen? Het antwoord daarop is nee. Er

is wel een beweging zichtbaar naar een sterkere rol voor lokale autoriteiten, maar de nationale overheid blijft via het COA ook heel belangrijk. In vergelijking met vroeger zijn hebben de lokale autoriteiten inderdaad een prominentere rol gekregen op het gebied van integratie van vluchtelingen en lijkt er een tendens te zijn van meer lokalisering, maar het is nog steeds zo dat het nationale niveau erg veel bepaalt en blijft bepalen. Wanneer er teruggegrepen wordt naar de vier ideaaltypen relaties tussen overheidslagen van Scholten (2013) kan er geconcludeerd worden dat er in Utrecht, via Plan Einstein sprake is van de aanwezigheid van alle vier de varianten. Door de nog steeds belangrijke rol van de nationale overheid is er een, weliswaar verzwakte, centralist-relatie zichtbaar. Daarnaast is er een multilevel-relatie zichtbaar dankzij de belangrijke rol van Europa en is er in grote mate sprake van gezamenlijke interactie en coördinatie tussen de verschillende overheidslagen. Ten slotte is er ook nog een decoupled-relatie zichtbaar, want op sommige punten ontbreekt soms de betekenisvolle coördinatie over beleid tussen de overheidslagen. Het feit dat de nationale overheid beleid van een lokale overheid overneemt impliceert namelijk dat er een verschil is tussen beleid op lokaal niveau en beleid op nationaal niveau. Er kan dus geconcludeerd worden dat er inderdaad een beweging zichtbaar is waarbij er sprake is van een belangrijker wordende rol voor lokale autoriteiten, maar dat er daarnaast ook – nog steeds – sprake is van andere relaties tussen overheidslagen. De relaties tussen overheidslagen in Utrecht, via Plan Einstein kunnen daarom het best getypeerd worden als de aanwezigheid van een mix tussen alle vier de relaties die Scholten (2013) benoemt.

6. Conclusie

In deze conclusie zal allereerst worden ingegaan op de casus van Plan Einstein. Ten slotte zal er gekeken worden naar hoe de resultaten van dit onderzoek breder geduid kunnen worden. Dit onderzoek richtte zich op het verkrijgen van inzicht in hoe lokale autoriteiten op hun eigen manier invulling kunnen geven aan beleid en praktijken op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen. Hierbij is stilgestaan bij de nationale en internationale institutionele context. Ten behoeve hiervan is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Hoe realiseren lokale autoriteiten eigen beleid en praktijken op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen binnen de nationale en internationale institutionele context?

Deze vraag is onderzocht op basis van de casus van Plan Einstein. Plan Einstein was een voorbeeld van hoe een lokale autoriteit, in dit geval de gemeente Utrecht, via een eigen praktijk invulling gaf aan het beleid op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen. Deze hoofdvraag is onderzocht met behulp van een drietal empirische deelvragen. De bevindingen uit deze deelvragen zullen nu verder uitgewerkt worden.

6.1 Institutionele context

Ten eerste is gekeken naar de institutionele context. Hieronder vallen het nationale niveau, zoals restrictief beleid en restrictieve wetgeving. Ook de impasse op Europees niveau valt onder deze institutionele context. De actoren binnen de institutionele context interacteren met elkaar. Om de institutionele context als één geheel te kunnen vatten, is er besloten om de institutionele context te plaatsen onder het begrip multilevel governance. In het theoretisch kader is verkend wat multilevel governance is. Het multilevel governance model zoals in dit onderzoek is gebruikt wordt gekenmerkt als een systeem waarin bestuurslagen op verschillende niveaus met elkaar verweven zijn en beleid de uitkomst is van de interactie tussen de verschillende niveaus. Bij deze definitie is uitgegaan van de definitie van Princen (2016). Er kan geconcludeerd worden dat Plan Einstein een project is waarbij verschillende bestuurslagen met elkaar verweven waren. Aan de ene kant had je het Europese niveau die van invloed was op Plan Einstein, met de financiering via de Europese Commissie en het Urban Innovative Actions programma. Aan de andere kant had je de nationale overheid en het COA die van invloed waren op Plan Einstein. Het concept van Plan Einstein bleek geslaagd, waardoor de nationale overheid via minister Koolmees kenbaar maakte dat Plan Einstein als voorbeeld kon worden gezien voor goede lokale initiatieven op het gebied van integratie in Nederland. Plan Einstein heeft daarmee invloed gehad op nationale beleidsvorming, want onderdelen van het concept van Plan Einstein zijn opgenomen in de Veranderopgave Inburgering, die gaat over het nieuwe inburgeringsstelsel. Het nationale beleid is dus de uitkomst van de interactie tussen de verschillende

bestuurslagen. De situatie van multilevel governance rondom Plan Einstein past dus binnen de definitie van multilevel governance van Princen (2016). De institutionele context is dus van grote invloed geweest op Plan Einstein. Ten slotte kan er geconcludeerd worden dat Plan Einstein via beleidsinteractie zelf ook invloed heeft uitgeoefend op de institutionele context.

6.2 Hulpbronnen

Vervolgens is ingegaan op de hulpbronnen die zijn te herkennen bij Plan Einstein. In het theoretisch kader is verkend dat hulpbronnen een onderdeel zijn van het lokaal vermogen van steden, en dat hulpbronnen invloed hebben op de manier hoe lokale autoriteiten copen. Rondom Plan Einstein was de hulpbron netwerken sterk aanwezig. Plan Einstein kende samenwerking met traditionele overheidslagen, andere steden via stedennetwerken en andere partners rondom het project. De hulpbron netwerken zorgde ervoor dat de geloofwaardigheid van het project toenam, omdat veel partners steun uitspraken. De hulpbron van autonomie bleek minder sterk aanwezig te zijn bij Plan Einstein. Wat betreft de locatie van het AZC was er voor de gemeente Utrecht weinig autonomie mogelijk. Vervolgens is er wel enige mate van autonomie genomen, door te experimenteren met de invulling van het project. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn is dat de nationale overheid deze autonomieruimte bood, omdat mogelijke negatieve consequenties niet voor rekening zouden komen van de nationale overheid. Daarnaast is er gekeken naar aanvullende hulpbronnen, te weten relaties met de buurt, politieke steun op lokaal niveau en financiële steun vanuit Europa. De relaties met de buurt waren in eerste instantie niet goed. Vervolgens werden deze relaties beter, toen duidelijk werd dat de negatieve consequenties van de komst van het AZC uitbleven. De politieke steun op lokaal niveau heeft ervoor gezorgd dat Plan Einstein op politiek niveau rugdekking kreeg. Er was op dit gebied via change agents sprake van institutional entrepreneurship (DiMaggio, 1988). De change agents, namelijk de lokale politici, initieerden verandering. Vanuit de nationale politiek kwam de oproep voor sterke lokale politici die het integratievraagstuk konden aanpakken, en in Utrecht ging men hier op in. Op dit gebied is duidelijk zichtbaar dat er een window of opportunity werd gezien, waarbij de politieke stroom goed zichtbaar was (Kingdon, 1995). De lokale politici waren namelijk bereid om beleidsveranderingen door te voeren. De genoemde hulpbronnen hebben allemaal, zij het in verschillende mate, een positieve invloed gehad op de manier hoe Utrecht als lokale autoriteit kon copen met uitdagingen op het gebied van integratie.

6.3 Local turn

Ten slotte is dit onderzoek ingegaan op de local turn. In het theoretisch kader is verkend wat de local turn is, namelijk dat steden en lokale overheden een voortrekkersrol op zich nemen op het gebied van integratiebeleid en dit zelf gaan ontwikkelen, zonder tussenkomst van de nationale overheid. Het

bleek dat dankzij de directe relatie tussen het Europese niveau en de gemeente Utrecht, de gemeente in staat was om een voortrekkersrol op zich te nemen wat betreft het integratiebeleid. De financiering die de Europese Commissie via het Urban Innovative Actions programma beschikbaar stelde voor de gemeente Utrecht zorgde ervoor dat het project van de grond kon komen. Wat hierbij opvallend is, is dat de nationale overheid steun uitsprak voor het project, en dus op die manier de voortrekkersrol die de gemeente Utrecht nam accepteerde. De local turn op het gebied van integratiebeleid in de gemeente Utrecht heeft ervoor gezorgd dat de nationale overheid het concept van Plan Einstein heeft gebruikt als voorbeeld voor nieuw beleid. Dit komt overeen met wat Penninx (2009) schreef over beleidsontwikkeling op lokaal niveau. Daarnaast is ingegaan op het lokaal vermogen van de gemeente Utrecht, en is er gekeken in hoeverre dit lokale vermogen invloed had op de local turn. Er kan op dit gebied geconcludeerd worden dat het lokaal vermogen van de gemeente Utrecht een positieve invloed heeft gehad op de aanwezigheid van de local turn. Wel moet er een kanttekening geplaatst worden, want er kan niet geconcludeerd worden dat er sprake is van een volledige local turn in Utrecht en daarmee samenhangend een volledige localist-relatie tussen overheidslagen. Er kan wel geconcludeerd worden dat er inderdaad een beweging zichtbaar is waarbij er sprake is van een belangrijker wordende rol voor lokale autoriteiten, maar dat er daarnaast ook nog steeds sprake is van andere relaties tussen overheidslagen. Er kan daarom het best gesproken worden over de aanwezigheid van een mix tussen alle vier de relaties die Scholten (2013) benoemt, op het gebied van integratiebeleid in Utrecht, via Plan Einstein.

6.4 Conceptueel model

Uit hoofdstuk 5 is gebleken dat het conceptueel model goed overeenkomt met de resultaten van dit onderzoek. Uit de empirische deelvragen is gebleken dat zowel de institutionele context als de hulpbronnen hebben bijgedragen aan de manier hoe Utrecht kan copen met uitdagingen op het gebied van integratie. Binnen de institutionele context was vooral de steun vanuit de Europese commissie belangrijk. Onder de hulpbronnen waren met name netwerken en politieke steun op lokaal niveau van grote invloed op de manier hoe Utrecht kon copen met de uitdagingen op het gebied van integratie. Als gevolg hiervan is er in Utrecht een mix zichtbaar van alle vier de relaties. Alle vier de relaties zijn, in kleine of in grote mate, zichtbaar in Utrecht op het gebied van integratie. Het conceptueel model komt dus goed overeen met de resultaten en de verschillende onderdelen uit de literatuur hebben inderdaad bijgedragen om de case van Plan Einstein te kunnen duiden.

6.5 Beantwoording hoofdvraag

Hoe realiseren lokale autoriteiten eigen beleid en praktijken op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen binnen de nationale en internationale institutionele context? In dit onderzoek is verkend hoe de gemeente Utrecht eigen beleid en praktijken heeft gerealiseerd op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen, en is er ingegaan op de casus van Plan Einstein. De gemeente Utrecht heeft met Plan Einstein een eigen praktijk ontwikkeld die anders was dan de tot dan toe geldende praktijken in Nederland op het gebied van migratie en integratie. Plan Einstein was hiertoe in staat dankzij de financiering van de Europese Commissie, die via het Urban Innovative Actions programma lokale innovatieve concepten steunde. Plan Einstein en de gemeente Utrecht moesten zichzelf manoeuvreren binnen de nationale en internationale institutionele context. Dit hebben zij op een manier gedaan waarbij ze ruimte kregen, en die ruimte ook namen, van de nationale overheid. Voor het realiseren van eigen beleid en de praktijk van Plan Einstein had de gemeente Utrecht enkele hulpbronnen, die een positieve invloed hebben gehad op de ontwikkeling van Plan Einstein. Via de local turn lijkt het erop dat lokale autoriteiten de mogelijkheid hebben om eigen beleid en praktijken te realiseren. Het klopt dat er een verschuiving zichtbaar is waarbij lokale autoriteiten zoals de gemeente Utrecht een prominentere rol innemen ten opzichte van hogere overheidslagen. Echter moet er benadrukt worden dat het nationale niveau op het terrein van migratie en integratie van vluchtelingen heel belangrijk blijft, en dit hoogstwaarschijnlijk ook zal blijven. In die zin zou er gesproken worden over een tendens richting een belangrijker wordende rol voor lokale autoriteiten op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen, maar is er geen sprake van dat álle macht naar het lokale niveau aan het verschuiven is. Lokale autoriteiten realiseren eigen beleid en praktijken op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen binnen de nationale en internationale institutionele context vooral door op een slimme manier gebruik te maken en te bewegen binnen diezelfde institutionele context. Hierbij hebben lokale autoriteiten hulpbronnen, zoals netwerken, financiële steun en de aanwezigheid van change agents zoals bedoeld binnen de theorie over institutional entrepreneurs (DiMaggio, 1988). Deze change agents hebben een belangrijke rol, en kunnen daarom gezien worden als aanjagers voor verandering binnen de lokale autoriteiten. Uiteindelijk heeft de gemeente Utrecht via Plan Einstein bewezen dat lokale autoriteiten kunnen dienen als aanjagers van nationaal integratiebeleid.

6.6 bredere duiding

Om dit onderzoek in een breder perspectief te plaatsen dan slechts één casus, zal er nu worden ingegaan op hoe de resultaten van dit onderzoek niet slechts iets kunnen zeggen over alleen de casus van Plan Einstein, maar ook hoe de resultaten uit dit onderzoek te plaatsen zijn in een bredere context.

In het theoretisch kader is er kort ingegaan op institutional entrepreneurship. Dit houdt in dat er actoren zijn die veranderingen initiëren en die bijdragen aan het transformeren van bestaande instituties, of juist nieuwe instituties creëren (DiMaggio, 1988). Dit is ook wat er zichtbaar was bij Plan Einstein. De betrokken actoren rondom Plan Einstein die veranderingen initieerden op het gebied van integratie konden gezien worden als change agents, die nieuwe vormen van integratie introduceerden. Dit is blijkbaar zo goed gedaan dat de nationale overheid dit beleid overneemt, en dus de lokale overheid invloed uitoefent op het nationale beleid. Wat je ziet is dat de actoren rondom Plan Einstein een lokale window of opportunity (Kingdon, 1995) zagen, en daarmee meteen een kans om institutionele veranderingen door te kunnen voeren. In die zin zou er geconcludeerd kunnen worden dat er in Utrecht via Plan Einstein sprake is van lokaal institutional entrepreneurship, wat dan vervolgens wordt uitgebreid naar het nationale niveau. Wat hier aan meegeholpen heeft, en wat in overeenstemming is met het institutional entrepreneurship, is dat het gaat om agendasetting en framing, maar ook het opbouwen van allianties die steun hebben voor het project. Er is rondom Plan Einstein een multi-level en multi-sector netwerk opgebouwd, die heeft bijgedragen aan het draagvlak en de ontwikkeling van Plan Einstein. Plan Einstein kan dus gezien worden als een uitwerking van institutional entrepreneurship op lokaal niveau, op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen.

De bredere duiding van dit onderzoek zit dan ook vooral in dit institutional entrepreneurship. Wanneer er aanjagers zijn die verandering initiëren en er een lokale window of opportunity kan worden gevonden, op welk beleidsterrein dan ook, zal er verandering, in welke hoedanigheid dan ook, plaatsvinden. Plan Einstein heeft aangetoond dat deze lokale window of opportunity kan leiden tot veranderingen in nationaal beleid. Lokale autoriteiten hebben hiervoor hulpbronnen nodig, en moeten beschikken over een sensitiviteit waardoor zij zich kunnen manoeuvreren binnen de institutionele context. De gemeente Utrecht heeft via Plan Einstein aangetoond dat verandering, zelfs op een zwaar beladen beleidsterrein als migratie en integratie, mogelijk is.

7. Discussie

Deze discussie zal bestaan uit een aantal onderdelen. Ten eerste zal er worden teruggekeken naar het onderzoeksproces, gevolgd door een theoretische reflectie en een bespreking van de limitaties van dit onderzoek. Vervolgens zal er worden ingegaan op de generaliseerbaarheid van de resultaten en worden er enkele praktische aanbevelingen gegeven. Ten slotte zal ik aanbevelingen doen voor vervolgonderzoek.

7.1 Onderzoeksproces

Afstuderen in de huidige tijd kan op zijn minst worden bestempeld als bijzonder. Door de aangekondigde Corona-maatregelen in maart viel het klassieke idee van een scriptie min of meer in duigen. Reflecteren op het onderzoeksproces in Coronatijd is daarom denk ik interessant. Voorafgaand aan de scriptie was er nog geen vuiltje aan de lucht, en leek het afstuderen te gaan zoals gewoonlijk. Zelf op pad, het veld in en data verzamelen via bijvoorbeeld observaties of interviews. Ik had er zin in. Maar toen kwam Corona, en daarmee ook de afgekondigde maatregelen. Vanaf dat moment werd duidelijk dat afstuderen in 2020 toch wel heel bijzonder zou gaan worden. De hoop was er nog wel – tegen beter weten in – om alsnog een zo normaal mogelijke scriptie te schrijven, alleen dit nam snel af nadat duidelijk werd dat Nederland in een intelligente lockdown terecht zou komen. Op dat moment was het snel schakelen, en veel telefonisch overleggen met mijn begeleider. Want ook dat kon niet meer op locatie, alles moest telefonisch. Het overleg met Rosanna, de tweede lezer, ging via Teams. Mijn internetverbinding was zo slecht dat ik een aantal onderdelen van dat overleg niet meekreeg, en daarom nog een extra overleg met mijn begeleider moest inplannen. De Coronamaatregelen zorgden er dus niet bepaald voor dat het proces soepel verliep. Natuurlijk probeer je er alsnog het beste van te maken, en ik denk dat dat ook gelukt is. Alleen de weg naar het eindresultaat was op zijn zachtst gezegd zeer hobbelig. Waar je normaal gesproken in een ritme zit, je gaat naar de Universiteit, je hebt colleges, je kunt naar de bibliotheek om aan de slag te gaan, en niet onbelangrijk: je kan sparren met je collega-studenten viel dit nu allemaal weg. Maandenlang was de enige optie om thuis te werken aan de scriptie. In het begin had ik hier niet zoveel moeite mee, en ging het nog wel redelijk. Maar na verloop van tijd zakte mijn motivatie naar een heel laag niveau. Dit is zonde, want dit heeft toch bijna drie weken geduurd. Kostbare tijd, waarin ik het bijna niet meer kon opbrengen om lang aan mijn scriptie te werken. Maar aan de andere kant is dit begrijpelijk en herkenbaar. Ook medestudenten hadden dit probleem. De werkomgeving was zo inspiratieloos en dag in dag uit hetzelfde, dat het niet meer dan logisch was dat je na verloop van tijd er even helemaal klaar mee was. Gelukkig wist ik mijzelf te herpakken en vond ik toch weer de motivatie om aan de slag te gaan, maar makkelijk was het niet. Wel had ik het

geluk dat de interviews die al waren afgenomen rondom Plan Einstein veel informatie bevatten die ik voor mijn onderzoek kon gebruiken.

Het was dus zeker niet allemaal negatief. Want veranderende omstandigheden brengen natuurlijk ook positieve leermomenten met zich mee. Doordat ik tijdens het onderzoek meer op mijzelf was aangewezen, durf ik zeker te stellen dat ik mij heb ontwikkeld op het gebied van zelfstandigheid. Voorheen hechtte ik veel waarde aan bijvoorbeeld het kunnen sparren met groepsleden. Nu dit wegviel was ik meer op mijzelf aangewezen en ik heb me wat dat betreft in positieve zin ontwikkeld. Daarnaast was het natuurlijk jammer dat het doen van eigen interviews niet mogelijk bleek, maar wat daar wel tegenover staat is dat ik hierdoor dieper de documenten in moest duiken. Dit heeft mij zeker geleerd dat een onderzoek niet valt of staat met interviews, maar dat documentanalyse heel waardevol kan zijn. Dankzij dit onderzoek heb ik mijzelf dus op een positieve manier kunnen ontwikkelen, en daar ben ik dankbaar voor.

7.2 Theoretische reflectie

In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur. Er zal nu een reflectie volgen op de bruikbaarheid van deze wetenschappelijke literatuur voor de resultaten van dit onderzoek.

Allereerst de theorie van multilevel governance. In het theoretisch kader is multilevel governance geduid aan de hand van wetenschappelijke literatuur van Hooghe & Marks (2001; 2003). Deze literatuur verklaart multilevel governance aan de hand van Europese ontwikkelingen. Uiteindelijk is er gekozen om in dit onderzoek een definitie van multilevel governance te hanteren van Princen (2016). De insteek van het gebruik van de theorie van Hooghe & Marks (2001;2003) was dat binnen het beleidsterrein van migratie en integratie de Europese Unie een belangrijke rol heeft. Echter had de Europese unie een kleinere rol dan verwacht in de resultatensectie. De Europese context van dit onderzoek bestond vooral uit de financiële steun en de directe relatie tussen de stad Utrecht en het Europese niveau. De multilevel wisselwerking binnen Nederland was prominenter aanwezig. Achteraf gezien was de wetenschappelijke literatuur van Hooghe & Marks (2001; 2003) als grondleggers van multilevel governance uiteraard relevant voor dit onderzoek, maar had er wellicht meer ingegaan moeten worden op de multilevel verhoudingen binnen één land. De keuze om de definitie van multilevel governance van Princen (2016) te hanteren pakte wel goed uit voor dit onderzoek. Deze definitie was als volgt:

Een systeem waarin bestuurslagen op verschillende niveaus met elkaar verweven zijn en beleid de uitkomst is van de interactie tussen de verschillende niveaus.

Uit de resultaten bleek inderdaad dat er sprake was van beleidsinteractie op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen. De keuze voor de definitie van Princen (2016) bleek dus een goede keuze te zijn. De rol van de wetenschappelijke literatuur van Princen (2016) had wellicht groter moeten zijn in dit onderzoek. In het theoretisch kader benoem ik wel dat multilevel governance ook gebruikt kan worden om verhoudingen binnen staten te kunnen begrijpen, zoals Princen (2016) aanhaalt. Reflecterend op de resultaten, waarin de verhoudingen binnen de Nederlandse staat een belangrijk onderdeel bleken te zijn, had ik er goed aan gedaan om verder in te gaan op het multilevel perspectief binnen staten. Concluderend kan er gesteld worden dat ik te snel heb gekozen voor het Europese perspectief van Hooghe & Marks (2001;2003) van multilevel governance, en dat ik er goed aan had gedaan om ook andere wetenschappelijke literatuur van multilevel governance te gebruiken, maar dan specifiek voor verhoudingen binnen staten.

Daarnaast wil ik graag ingaan op de rol van de wetenschappelijke literatuur over coping in dit onderzoek. Coping heeft in de literatuur veelal een negatieve connotatie, maar om coping een positieve connotatie te geven is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van literatuur over proactieve coping (Noordegraaf et al., 2015). Aansluitend op proactieve coping is er ingegaan op professioneel vermogen (Noordegraaf et al., 2015). Omdat dit onderzoek zich richtte op de rol van lokale autoriteiten, en niet zozeer de rol van professionals, is er besloten om een nieuw fenomeen te introduceren, namelijk lokaal vermogen. Het begrip lokaal vermogen is gebaseerd op het professioneel vermogen van Noordegraaf et al. (2015), maar dan toegespitst op lokale autoriteiten. De hulpbronnen die bij dit lokaal vermogen horen zijn ook gebaseerd op het professioneel vermogen van Noordegraaf et al. (2015). Achteraf gezien had ik wellicht beter hulpbronnen kunnen introduceren, vallend onder het begrip 'lokaal vermogen', die toepasbaarder waren op lokale autoriteiten. De hulpbronnen die in het theoretisch kader worden benoemd voor lokaal vermogen zijn autonomie en netwerken. Het toepassen van de hulpbron netwerken op lokale autoriteiten bleek een goede keuze, kijkend naar de resultaten van dit onderzoek. De relatie die de gemeente Utrecht en Plan Einstein hadden met verschillende netwerken kwam goed naar voren in de resultaten. De hulpbron autonomie bleek wat lastiger toe te passen op lokale autoriteiten. Dit waren de enige twee hulpbronnen die ik benoemde bij lokaal vermogen. Achteraf gezien had ik hier zelf aanvullende hulpbronnen moeten introduceren, die specifiek toepasbaar waren op lokale autoriteiten. In de resultaten noem ik namelijk wel aanvullende hulpbronnen: relaties met de buurt, politieke steun op lokaal niveau en financiële steun uit Europa. Uit de resultaten bleek dat deze drie hulpbronnen een belangrijke rol hadden rondom Plan Einstein. Deze drie aanvullende hulpbronnen volgen niet uit de wetenschappelijke literatuur in het Theoretisch kader. Reflecterend had ik wellicht bij het introduceren van het begrip 'lokaal vermogen' ook dit soort aanvullende hulpbronnen moeten

noemen, specifiek toepasbaar op lokale autoriteiten. Ik had dan bijvoorbeeld verder in kunnen gaan op wetenschappelijke literatuur over politiek leiderschap van bijvoorbeeld Sørensen en Torfing of de politieke logica van Noordegraaf. Ook had ik hier de literatuur over institutional entrepreneurship van DiMaggio (1988) aan kunnen koppelen, want uit de resultaten bleek dat de literatuur over institutional entrepreneurship goed aansloot bij de aanvullende hulpbron van politieke steun op lokaal niveau. Wanneer ik op basis van de resultaten van dit onderzoek een nieuwe definitie van 'lokaal vermogen' moet geven, zou ik de hulpbronnen dus aanpassen. Ik zou nu kiezen voor de volgende hulpbronnen:

- Netwerken;
- Autonomie ; en
- Politieke steun.

Door de toevoeging van de hulpbron politieke steun is het begrip lokaal vermogen beter toepasbaar op lokale autoriteiten, en zou de theorie beter aansluiten op de resultaten.

Daarnaast bleek uit de resultaten dat de rol en invloed van politici op Plan Einstein redelijk groot was. In het theoretisch kader heb ik weinig aandacht aan de rol van de politiek geschonken. Wel is er in het theoretisch kader stilgestaan bij policy entrepreneurs (Kingdon, 1995). Hierbij was er kort aandacht voor de politieke stroom: zijn politici bereid een beleidsverandering door te voeren? Uit de resultaten bleek dus dat de rol van politici groot was rondom Plan Einstein, terwijl in het theoretisch kader er niet expliciet werd ingegaan op de rol van deze politici. Slechts indirect via de wetenschappelijke literatuur over policy entrepreneurs van Kingdon (1995) is er kort stilgestaan bij politici. Dit zie ik achteraf als een gemiste kans. Door in het theoretisch kader meer wetenschappelijke literatuur over de rol van politici te betrekken, zouden de resultaten meer onderbouwd worden door wetenschappelijke theorieën. Ik heb dit min of meer proberen op te vangen door in de resultaten een koppeling te maken met de politieke stroom en policy entrepreneurship van Kingdon (1995), maar dit was wellicht wat de mager.

Ten slotte wil ik nog ingaan op de rol die de literatuur over de overheidsrelaties van Scholten (2013). Uit het theoretisch kader is gebleken dat er vier typen overheidsrelaties mogelijk zijn, namelijk een localist-relatie, een centralist-relatie, een multilevel-relatie en een decoupled-relatie. In het theoretisch kader is verder niet ingegaan over hoe deze relaties wellicht kunnen overlappen met elkaar. Uit de resultaten is gebleken dat er rondom Plan Einstein inderdaad sprake is van een mix van alle vier de overheidsrelaties. Op dit gebied sluiten de resultaten dus niet helemaal aan met de wetenschappelijke literatuur uit het theoretisch kader. Dit is wellicht ook een beperking van de literatuur van Scholten (2013) over de typen overheidsrelaties. De relaties worden gezien als

losstaand, terwijl uit de resultaten van mijn onderzoek blijkt dat er sprake is van enige overlap tussen deze relaties.

7.3 Limitaties van het onderzoek

De gekozen onderzoeksmethoden voor dit onderzoek hebben vanzelfsprekend methodologische beperkingen opgeleverd. De methoden van dit onderzoek bestonden uit een her-analyse van interviews en documentenanalyse. Vooral de her-analyse van interviews brengt beperkingen met zich mee. De interviews zijn namelijk niet specifiek voor mijn onderzoek afgenomen. Doordat deze interviews dus niet specifiek waren, was het lastig om de juiste data voor mijn onderzoek uit de her-analyse te krijgen. Ondanks dat ik positief was verrast over de hoeveelheid data ik uit de interviews kon halen, bleef toch minimaal zo'n 60 procent van de inhoud van de interviews niet bruikbaar voor mijn onderzoek. Dit is een groot gedeelte. De beperking is dan ook vooral dat ik geen eigen interviews heb kunnen afnemen, specifiek voor het doel van mijn onderzoek. Wanneer dit wel mogelijk was geweest, was de data wellicht meer toepasbaar geweest, en zouden de resultaten wellicht wat beter hebben kunnen aansluiten op de literatuur. Ik had dan namelijk specifiek kunnen vragen naar bijvoorbeeld de aanwezigheid van bepaalde hulpbronnen of de aanwezigheid van de local turn en hierop door kunnen vragen, zonder dat ik die met een omweg uit de her-analyse van de bestaande interviews heb moeten halen. Desalniettemin ben ik tevreden met de data die ik uit de her-analyse van de interviews en de documenten heb kunnen halen. Wel blijft het niet kunnen afnemen van interviews specifiek voor het doel van dit onderzoek een limitatie.

Een tweede limitatie is het feit dat de respondenten voor de gebruikte interviews niet zelf gekozen zijn. De interviews betroffen twee betrokken wethouders en twee mensen uit de gemeenteraad van de gemeente Utrecht. Dit is dus echt gericht op de gemeente Utrecht en niet zozeer op de nationale overheid. Het was interessant geweest als er nog interviews beschikbaar waren met werknemers van bijvoorbeeld het COA, om zo de rol van de nationale overheid in de resultaten goed naar voren te laten komen.

Een derde limitatie is de generaliseerbaarheid van de resultaten. De resultaten uit dit onderzoek zijn moeilijk te generaliseren naar andere lokale autoriteiten, en daarmee kunnen de resultaten uit dit onderzoek weinig zeggen over andere experimenten op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen. In de paragraaf hier beneden zal er verder worden ingegaan op de generaliseerbaarheid van de resultaten van dit onderzoek.

7.4 Generaliseerbaarheid resultaten

Ondanks dat ik in de conclusie heb geprobeerd een bredere duiding voor dit onderzoek te kunnen vinden, moet er voorzichtig worden omgegaan met de generaliseerbaarheid van dit onderzoek.

Vanuit het Urban Innovative Actions programma zijn wel innovatieve projecten opgestart die dezelfde financiering hebben ontvangen, maar die toch weer andere contexten kennen. Op het terrein van asielbeleid zitten lokale autoriteiten wel in dezelfde situatie, want ze vallen allemaal onder het regime van het ministerie van Justitie & Veiligheid, waar asielbeleid onder valt en ze hebben allemaal met het COA te maken, maar toch moet er voorzichtig gedaan worden met uitspraken over generaliseerbaarheid.

De gemeente Utrecht kreeg voor Plan Einstein bijvoorbeeld Europese financiering, die best bijzonder was. Andere lokale autoriteiten kunnen hier wellicht geen aanspraak op maken, en dat scheelt qua budget al enorm. Daarnaast zijn er vele andere factoren die een rol kunnen spelen. In de gemeente Utrecht was het gemeentebestuur bijvoorbeeld progressief en was, ook voor de komst van Plan Einstein, al sprake van een goed functionerende alliantie op het gebied van integratie. Dit betekent niet dat bijvoorbeeld de gemeente Enschede óók een progressief gemeentebestuur heeft en een sterke lokale alliantie op het gebied van integratie. Er kan tussen lokale autoriteiten dus sprake zijn van hele specifieke verschillen. Deze verschillen maken de generaliseerbaarheid van de resultaten van dit onderzoek heel lastig, en daarom kan er niet gezegd worden dat de resultaten van dit onderzoek generaliseerbaar zijn voor andere lokale autoriteiten die experimenten uitvoeren op het gebied van migratie en integratie van vluchtelingen.

7.5 Praktische aanbevelingen

Uit dit onderzoek komen een aantal praktische aanbevelingen naar voren voor organisaties die zoals Plan Einstein een eigen invulling willen geven aan integratiebeleid. Onder organisaties versta ik lokale autoriteiten, zoals steden en gemeenten. De casus van Plan Einstein heeft laten zien dat het mogelijk is om een eigen invulling te geven aan integratiebeleid. Daarom volgen nu puntsgewijs een aantal aanbevelingen.

- Zorg voor funding. Plan Einstein zou niet zijn geweest wanneer het niet beschikt zou kunnen hebben over de financiële steun vanuit de Europese Commissie. Ruim 2.7 miljoen euro, wat neerkomt op tachtig procent van het totale budget, kwam voort uit funding vanuit de Europese Commissie. Lokale autoriteiten die ook experimenteel willen werken met integratiebeleid moeten dus ten eerste zorgen voor voldoende funding. Uit de resultaten bleek dat deze funding zorgde voor veel extra mogelijkheden wat betreft integratie.
- Mobiliseer politieke steun. Bij Plan Einstein bleek de politieke steun een belangrijke factor. In eerste instantie was er sprake van politieke steun op lokaal niveau, maar later volgde ook de steun van de landelijke politiek, met de motie van de Kamerleden Segers en Paternotte. Door politieke steun te hebben krijgt een project ook meteen legitimiteit

en draagvlak, wat zeker voor experimenten essentieel is. Zonder legitimiteit en draagvlak is het moeilijk voor een project rondom integratie om te slagen. Daarom is mijn aanbeveling voor lokale autoriteiten die een experiment op het gebied van integratie willen uitvoeren dan ook om vanaf het eerste moment politieke steun te zoeken. Hierdoor verkrijg je legitimiteit en draagvlak, welke essentieel zijn voor experimenten, zeker op het gebied van integratiebeleid.

- Luister goed naar de behoeften van de buurt. Ook dit bleek een belangrijke factor rondom Plan Einstein. De bewoners van Overvecht vonden het in eerste instantie oneerlijk dat asielzoekers zomaar een woning kregen, terwijl sommigen van hun kinderen al tig jaar wachtten op een eigen plek. Door te luisteren naar deze behoefte ontwikkelde Plan Einstein zich tot een project waarbij buurtbewoners als het ware gingen samenwonen met de asielzoekers. Daarnaast hadden buurtbewoners het gevoel dat ze geen eerlijke kansen kregen in de maatschappij. Hier speelde Plan Einstein op in door de cursussen ook toegankelijk te maken voor buurtbewoners. Doordat er geluisterd werd naar de behoeften van de buurt verminderde de vijandigheid en was het AZC niet alleen gunstig voor de asielzoekers, maar ook voor buurtbewoners. Het mes sneed dus aan twee kanten. Daarom is mijn aanbeveling aan lokale autoriteiten die een experiment op het gebied van integratie van vluchtelingen willen uitvoeren om goed te luisteren, en om in gesprek te gaan met de buurt. Hierdoor anticipeer je op ontevredenheid en kan je deze voordat het uit de hand loopt oplossen.

Ik ben van mening dat deze drie aanbevelingen zeer bruikbaar zijn voor lokale autoriteiten die een experiment zoals Plan Einstein willen uitvoeren op het gebied van integratiebeleid.

7.6 Suggesties voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek roept verschillende vragen op die interessant kunnen zijn voor vervolgonderzoek. Ten eerste het opschalen van lokale pilots. Wat is er nodig om lokale initiatieven opgenomen te krijgen in nationaal beleid? Uit dit onderzoek bleek namelijk dat de lokale pilot van Plan Einstein uiteindelijk invloed had op het nationale beleid. Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn om deze ontwikkeling verder te systematiseren door onderzoeken uit te voeren op andere beleidsterreinen dan migratie en integratie in Nederland, of nog verder, in andere landen met ander beleid. Door dit vervolgonderzoek kan er een beeld geschetst worden in wat precies bijdraagt aan de invloed die lokale initiatieven kunnen hebben op nationaal beleid.

Ten tweede is het voor vervolgonderzoek interessant om te kijken naar de gevolgen van de assertiviteit die lokale autoriteiten en hun netwerkpartners tonen rondom lokale pilots. Een

interessante vraag is dan bijvoorbeeld: versterken succesvolle lokale pilots die opgenomen worden in nationaal beleid de mate waarin deze lokale pilots voorkomen? Dus zorgen dit soort pilots ervoor dat lokale autoriteiten steeds meer taken op zich nemen op het gebied van integratie, opvang maar ook toelating? Het is dus interessant voor vervolgonderzoek om te kijken naar de toenemende rol van lokale autoriteiten in asielbeleid. Worden lokale autoriteiten inderdaad een stevige en belangrijke actor in het asielbeleid, terwijl dit tot nu toe altijd bijna alleen bij de nationale overheid lag? Deze vragen kunnen ervoor zorgen om een duiding te krijgen in de mogelijk veranderende verhoudingen op het terrein van asielbeleid, wat al zeker twintig jaar muurvast zit, niet alleen in Nederland maar ook in de EU.

Literatuur

Alexander, M. (2007). *Cities and labour immigration: Comparing policy responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*. Aldershot: Ashgate.

Bache, I., Bartle, I. & Flinders, M. (2016). *Handbook on Theories of Governance*. Edit door Ansell & Torfing. Geraadpleegd van <https://www-elgaronline-com.proxy.library.uu.nl/view/edcoll/9781782548492/9781782548492.00052.xml>

Bandura, A. (1993). Perceived self-efficacy in cognitive development and functioning. *Educational psychologist*, 28 (2): 117-148.

Barber, B. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven: Yale University Press.

Battilana, J. Leca, B. & Boxenbaum, E. (2009) How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship', *The Academy of Management Annals*, 3:1, 65 - 107

Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief Onderzoek in organisaties*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers

Borkert, M. & Caponio, T. (2010). *The local dimension of migration policy making*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Brubaker, R. (1992), *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press

Carver, C.S. & Connor-Smith, J. (2010). Personality and coping. *Annual Review of Psychology*. 61:1, 679-704.

Centraal Bureau voor de Statistiek (z.j.). *hoeveel asielzoekers komen naar Nederland?* Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-asielzoekers-komen-naar-nederland->

College van Burgemeester & Wethouders Utrecht (2018). *Raadsbrief vervolg Utrechts integratiebeleid en het regeerakkoord*. Geraadpleegd van www.api1.ibabs.eu/publicdownload

De Haan, H., Castles, S. & Miller, M. (2019). *The age of migration (6th ed.)*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dekker, R., Geuijen, K. & Oliver, C. (Unpublished manuscript). *Niet toegeven maar teruggeven*.

DiMaggio, P.J. (1988). *Interest and agency in institutional theory*. In L. Zucker (Ed.), *Institutional patterns and organizations* (pp. 3–22). Cambridge, MA: Ballinger

Europese Commissie. (z.j.). *What is the Urban Agenda for the EU?* Geraadpleegd van <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/what-urban-agenda-eu>

Europese Commissie. (z.j.). *Inclusion of migrants and refugees in cities*. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/inclusion-migrants-and-refugees-cities_en

Europese Commissie. (z.j.). *Action plan on the integration of third-country nationals*. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/integration/action-plan-integration-third-country-nationals_en

Europese Commissie. (2020). *Evaluation Report: URBAN PARTNERSHIP ON THE INCLUSION OF MIGRANTS AND REFUGEES*. Geraadpleegd van <https://ec.europa.eu/futurium/en/inclusion-migrants-and-refugees/evaluation-report-urban-partnership-inclusion-migrants-and-refugees>

Europees Parlement. (2000). *Europese Raad Lissabon: 23 en 24 maart 2000*. Geraadpleegd van https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_nl.htm

Geddes, A., & Scholten, P. (2014). *Politics of immigration and migration*. London: Sage

Gemeente Utrecht. (z.j.). *samenleven en welzijn: opvang asielzoekers*. Geraadpleegd van <https://www.utrecht.nl/zorg-en-onderwijs/samenleven-welzijn/utrecht-voor-iedereen/opvang-asielzoekers/>

Greenglass, E.R., Schwarzer, R., & Taubert, S. (1999). The Proactive Coping Inventory (PCI): A multidimensional research instrument. *Stress and Anxiety Research Society*. 7(11-14). 1-18.

Guiraudon, V. (1997). *'Policy change behind gilded doors: Explaining the evolution of aliens' rights in France, Germany and the Netherlands, 1974–94'*. Ph.D. thesis, Harvard University, Cambridge, MA.

Heimann, C. & Stürner, J. (2020). *Evaluation report: urban partnership on the inclusion of migrants and refugees*. Europese Commissie. Geraadpleegd van <https://ec.europa.eu/futurium/en/inclusion-migrants-and-refugees/evaluation-report-urban-partnership-inclusion-migrants-and-refugees>

Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multilevel governance and European integration*. Governance in Europe Series. Rowman & Littlefield Publishers, inc. Lanham, Boulder, New York, Oxford.

Hooghe, L. & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of multi-level governance. *American Political Sciences Review*. 235-36.

Jordan, A. (2001). 'The European Union: An evolving system of multi-level governance ... or government?', *Policy and Politics*, 29 (2), 193–208.

Jørgensen, M. B. (2012). The diverging logics of integration policy making at national and city level. *International Migration Review*, 46 (1), 244–278.

Kamerstukken II 2018/19, 35000 XV, 25.

Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers.

Koolmees, W. (2018). kamerbrief hoofdlijnen veranderopgave inburgering. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/02/kamerbrief-hoofdlijnen-veranderopgave-inburgering>

Mahnig, H. (2004), 'The politics of minority-majority relations: How immigrant policies developed in Paris, Berlin and Zurich', in R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello & S. Vertovec (eds.), *Citizenship in European cities. Immigrants, local politics and integration policies*, 17-37. Aldershot: Ashgate

Mamadouh, V. & Van Wageningen, A. (2016). *Urban Europe: fifty tales of the city*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Mescoli, E. Reidsma, M. Diels, E. Hondeghem, A. Mazzola, A. Roblains, A. & Rea, A. (2019). 'Mobilizations and opinions regarding asylum seekers, refugees and undocumented migrants in Belgium. Frames, motivations and actions. In A. Rea, M. Martiniello, A. Mazzola and B. Meuleman (eds). *The Refugee Reception Crisis in Europe. Polarized Opinions and Mobilizations*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles. CC-BY-NC-ND 4.0

Moore, M. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.

Niessen, J. & Engberink, G. (2006). *Position paper: Integrating cities: European policies, local practices*. http://integratingcities.nl/INTEGRATING_CITIES_position_paper.doc.

Noordegraaf, M. Van Loon, M., Heerema, M. & Weggemans, M. (2015). Professioneel Vermogen: Proactieve 'coping' door publieke professionals. *Beleid en Maatschappij*, 42 (4): 287-209.

Oliver, C. Dekker, R. & Geuijen, K. (2019). *The Utrecht Refugee Launchpad Final Evaluation Report*. University College London and COMPAS: University of Oxford.

Oomen, B. & Baumgärtel, M. (2018). *Frontier Cities: The Rise of Local Authorities as an Opportunity for International Human Rights Law*. The European Journal of International Law. 29(2). Oxford University Press

Oomen B., Baumgärtel, M. & Durmus, E. (2018). Transnational city networks and migration policy. *Cities of Refuge research*. Geraadpleegd van <https://citiesofrefuge.eu/publications/transnational-city-networksand-migration-policy>

Oomen, B. (2019). Decoupling and Teaming up: The rise and proliferation of transnational municipal networks in the field of migration. *International Migration Review*. 0197918319881118.

Penninx, R. (2009). Decentralising integration policies: Managing migration in cities, regions and localities. *Policy network paper*. London: Policy Network. Geraadpleegd van [http://www.integratingcities2012.eu/documents/\(2009%20-%20Penninx\)%20Decentralising%20integration%20policies.pdf](http://www.integratingcities2012.eu/documents/(2009%20-%20Penninx)%20Decentralising%20integration%20policies.pdf)

Poppelaars, C., & Scholten, P. (2008). Two worlds apart: The divergence of national and local immigrant policies in the Netherlands. *Administration & Society*, 40 (4), 335–357

Princen, S. (2016). *Multilevel governance*. Geraadpleegd van <https://www.ensie.nl/sebastiaan-princen/multilevel-governance>

Regeerakkoord. (2017). *Vertrouwen in de toekomst*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>

Rex, J. & Samad, Y. (1996), 'Multiculturalism and political integration in Birmingham and Bradford', *Innovation*, 9(1): 11-31.

Rijksoverheid. (z.j.). *Participatiewet*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>

Scholten, P. (2013). Agenda dynamics and the multilevel governance of migrant integration: The case of Dutch migrant integration policies. *Policy Sciences*, 46 , 217–236.

Scholten, P. & Penninx, R. (2016). *The Multilevel Governance of Migration and Integration*. IMISCOE research series.

Urban Innovative Actions. (z.j.). *Plan Einstein is where you build your future*. Geraadpleegd van https://www.uia-initiative.eu/sites/default/files/2018-07/PLan%20Einstein%20Folder_ENG.pdf

Van der Heijde, W. (2016). *An Urban Agenda for the European Union: About cities or with cities?* In: *Urban Europe: fifty tales of the city*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Vennix, J. (2016). *Onderzoeks- en interventiemethodologie*. Pearson Benelux B.V.

Vluchtelingenwerk. (z.j.). *gevlucht in de jaren 80*. Geraadpleegd van <https://www.vluchtelingenwerk.nl/niemand-vlucht-vrijwillig/gevlucht-de-jaren-80>

Wetgevingsoverleg. (2018). *Vaste commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/immigratie-naar-nederland/inburgeren-in-nederland/tijdelijk-veranderopgave-inburgering-vo>

Bijlage 1: codeerschema's

Om toch nog enige mate van anonimiteit bij de interviews te waarborgen is ervoor gekozen om de uitspraken van de wethouders en raadsleden niet herleidbaar te maken naar één persoon.

Codeerschema interview Wethouder 1:

Open coderen	Axiaal coderen	Selectief coderen
Verantwoordelijkheid nemen	Nationale context	Institutionele context
Staat van de buurt	Buurtrelaties	Hulpbronnen
protest	Buurtrelaties	hulpbronnen
Grootte AZC	Beleidsinteractie	Institutionele context
Oneerlijkheid	Buurtrelaties	Hulpbronnen
Samen wonen	Buurtrelaties	Hulpbronnen
Gemixte groepen	Buurtrelaties	Hulpbronnen
Hulp van organisaties	Netwerken	Hulpbronnen
Geloofwaardigheid	Voortrekkersrol	Local turn
Rol Europa	Europese context	Institutionele context
Steun van Europa	Europese context	Institutionele context
Steun van nationale overheid	Beleidsinteractie	Institutionele context
Buurtrelaties	Buurtrelaties	Hulpbronnen
Afspraken nationale overheid	Beleidsinteractie	Institutionele context
Invloed in nationaal beleid	Beleidsinteractie	Institutionele context
Verschuiving naar lokaal niveau	Lokaal vermogen	Local turn

Codeerschema interview wethouder 2:

Open coderen	Axiaal coderen	Selectief coderen
Kwetsbare buurt	Buurtrelaties	Hulpbronnen
Armoede	Buurtrelaties	Hulpbronnen
Politieke context	Beleidsinteractie	Institutionele context
Lokale politieke steun	Politieke steun op lokaal niveau	Hulpbronnen
Weerstand	Buurtrelaties	Hulpbronnen
Oproep minister	Voortrekkersrol	Local turn
Kracht lokale politici	Lokaal vermogen	Local turn
Verhouding nationaal-lokaal	Beleidsinteractie	Institutionele context
Nationale overheid terughoudend	Beleidsinteractie	Institutionele context
Oplossingen nationale overheid	Beleidsinteractie	Institutionele context

Innovatieve lokale pilots	Voortrekkersrol	Local turn
Samenwerking NGO's	Netwerken	Hulpbronnen
Leren van elkaar	Netwerken	Hulpbronnen
Positieve invloed op de buurt	Buurtrelaties	Hulpbronnen
Ontwikkeling buurt	Buurtrelaties	Hulpbronnen
Minderwaardig gevoel	Buurtrelaties	Hulpbronnen
Weerstand	Buurtrelaties	Hulpbronnen
Rol COA	Beleidsinteractie	Institutionele context
Kosten integratie COA	Beleidsinteractie	Institutionele context
Relaties buurtbewoners	Buurtrelaties	Hulpbronnen
Europese rol	Europese context	Institutionele context
Europees geld	Europese context	Institutionele context
Samenwerking nationale overheid	Beleidsinteractie	Institutionele context
Rol lokale politici	Voortrekkersrol	Local turn
Samenwerking andere steden	Stedennetwerken	Hulpbronnen

Codeerschema interview twee gemeenteraadsleden:

Open coderen	Axiaal coderen	Selectief coderen
Verrast nationale overheid	Beleidsinteractie	Institutionele context
Probleemwijk Overvecht	Buurtrelaties	Hulpbronnen
Buurtvergaderingen	Buurtrelaties	Hulpbronnen
Vijandigheid	Buurtrelaties	Hulpbronnen
Rol Europese Commissie	Europese context	Institutionele context
Rol lokale politici	Voortrekkersrol	Local turn
Beleid opgenomen in nationaal beleid	Beleidsinteractie	Institutionele context
Samenwerking andere steden	Stedennetwerken	Hulpbronnen
Samenwerking organisaties	Netwerken	Hulpbronnen
Politieke steun	Politieke steun lokale politici	Hulpbronnen
Experimenteren	Voortrekkersrol	Local turn
Veranderopgave inburgering	Gevolgen voortrekkersrol	Local turn
Veranderopgave inburgering	Beleidsinteractie	Institutionele context

Bijlage 2: originele citaten interviews

Citaten op volgorde:

“So, that’s interesting, because this is a sort of project in which it is possible for the partnership of Plan Einstein to get financial support from the European Union without the interception of The Hague, of the national government. It’s a direct line between us and Brussels. And that’s interesting, because it was maybe in a way.. well.. yeah it was a bit of a pioneer project, which didn’t get maybe from the first.. or right from the beginning the support of the national government, but in the lucky circumstances in which we could gain support from Brussels”.

“I think it was important, because of.. simply because of the financial support it brought. Because some of the things we wanted to do, they needed a financial subsidy to just bring it another step forward.”

“.. yeah.. maybe even it may feel like we were the seal of a refugee program. Het zeehondje, the seal, the baby.. We were overwhelmed by support and visits of ministers and in the open.. In September, I think it was in September 2017, that there was the open house, open day of all the asylum seeking centres in the whole of The Netherlands, where all the important VIP’s of the asylum seeker organisation and Vluchtelingenwerk etcetera all came to Plan Einstein. And the camera of the national television came to Plan Einstein.”

“But now I think we have learned for some issues that we can really work together. For more like say the economic part, the economic integration.. in this way of thinking, why is it not possible to make a combined project even in this economic integration. Maybe we can find it together. Okay maybe they say okay we want to do it but we don’t want to pay for it, okay maybe we can find a solution..”

“And it helped of course that we managed to get support of the university, of the Volksuniversiteit, of the Social Impact Factory, and of Vluchtelingenwerk. So, that we sort of made partnerships of different partners. That made the credibility of the whole project. That helped the credibility I think.”

“It is really important for inspiration to each other. Because in the Euro cities are.. and less or more they are confronted with same issues, with same problems, with same questions, with same.. There is a lot to inspire each other. Because.. Not modelling. Oh you do it this way here in this.. than we can do it over there in Utrecht. Or we can do this in Utrecht and you can do it there in Wenen. Not like that way. But the inspiration about the fundamental way of thinking, and, for example, also about our political discussions we have with our political contexts and how it works, and how the military works, and all these kind of issues. We can inspire each other a lot.”

“Why don’t we start mixed groups? Why don’t we give access, also to people from the neighbourhood, to take part in those training sessions for professional English, for personal skills, for skills in the field of presentation and enhancing your professional skills generally.”

“Yeah, yeah. Yeah that’s right. But I think that the national government also is looking for answers on the big questions of integration and migration I think now is for most integration. They’re looking for the best answer they can have. And they say okay we want to have more integration, we want people going to work, we want them healthy, we want them living all over the cities, not only in the vulnerable neighbourhoods. So, that’s also the great importance of national government. They want to fix this. Even now we have more a right wing government at the national level. They want to fix it as well, because they have this kind of problem. So, they see this more as kind of innovative project. Maybe we can learn something or we can test it. Some kind of a living lab innovations and yeah of course sometimes it’s in confrontation with national frameworks or laws or.. but they are, I think, with some talking and a lot of discussion and okay if you do it this way or that way.. they are willing to support it as an innovation project and when we can learn something of it to do it elsewhere.”

“Because it was such a vulnerable neighbourhood with all kinds of problems. With poverty, with people that don’t feel home in this neighbourhood, they want to go out of the neighbourhood, but they don’t have places to go anywhere else, and people that don’t feel healthy. So, there were lots of issues.”

“The opposition came mostly from the neighbourhood and even active people in the neighbourhood, even in participation groups and so more. They were mostly constructive people and now they said you can’t do this and Overvecht is already taking all this difficult accommodations, for prostitution as well, so we are taking all this in Overvecht and now.. chose another place! So even constructive groups where now quite hard in their opposition.”

“so they said it’s not fair, I don’t feel it is a fair thing, so what do you do for our kids? And the same thing, when it comes to the general feeling of people from the neighbourhood, were said to us was that I don’t get the feeling that I get the opportunities in this society, I don’t get the opportunities to get a proper job, I don’t get the opportunities for decent schooling or decent training. So, what do you do for us?”

“Because people.. Through the activities, people are.. they are very willing.. they are very motivated to go there. Because they learn there something of it as well. So they are giving a chance for them to learn or to have new relationships, which this chance was not given to them when the centre was not there.”

“Then the conclusion came to the only possibility is Overvecht. So that was the political context of the decision made in that time. And then the aldermen that time said once we’re going to do it in Overvecht, I want to make it some positive effect. I want to give it.. He said, I want to make it a model asylum centre.”

“I think on national level, the discussion at that moment was that there was the minister. And the minister said I need brave, local politicians to accommodate asylum seekers. That was some kind of a call of this minister in that time. So what you saw was a lot of local politicians said we are this brave city or municipality to do this.”

“And I saw that a lot of this political members.. they were really willing to accomplish this question. They really wanted to do it.”

“which didn’t get maybe from the first.. or right from the beginning the support of the national government, but in the lucky circumstances in which we could gain support from Brussels”

“Or is this.. So, we needed some more.. some kind of institutions around the municipality that said we believe in this project. For also the government itself, said yeah we believe it as well. So you need more institutions for having this moment to have more fundamental base and believe to make it a success.”

“And from that came the idea of giving temporary housing to the young students with ties in the neighbourhood. Whether they come from the neighbourhood or lived in the neighbourhood before or work in the neighbourhood or whatever. Some sort of real answer to those complaints and to those feelings of being left aside or we take it seriously.”