

# De spreidingswet: Het doorbreken van een impasse door middel van een inperking van gemeentelijke autonomie

---

EEN ONDERZOEK NAAR DE INVLOED VAN DE SPREIDINGSWET OP DE FRAMING RONDON ASILOPANG BINNEN HET GEMEENTEBESTUUR

Naam: Wessel Petersen  
Masterscriptie Bestuur & Beleid  
Begeleider: Dr. Rianne Dekker  
Tweede lezer: Dr. Marija Aleksovska  
Datum: 15-8-2024  
Studentnummer: 7240279

## Samenvatting

De komst van de spreidingswet veroorzaakt een grote verschuiving in bestuurlijk Nederland. Van de 342 gemeenten in Nederland zijn er 286 gemeenten die niet voldoen aan de verdeelsleutel van de spreidingswet (AD, 2024). Bij het beleid rondom vluchtelingen opvang werd voor de komst van de spreidingswet altijd gehandeld vanuit het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de verantwoordelijkheid altijd bij lagere overheden moet liggen tenzij er een belangrijke reden is om dat niet te doen (Vischer, 2001). Door deze decentrale aanpak ontstonden er grote verschillen tussen gemeenten in het aantal opvangplekken (COA, z.d.). Waardoor een free-rider probleem is ontstaan. De spreidingswet heeft als doel om de druk op de asielopvang in Nederland te verspreiden over alle gemeenten door de beleid te centraliseren (Staatscourant, 2024). Deze centralisatie is echter een beperking van de gemeentelijke autonomie, omdat gemeenten nu niet meer zelf mogen bepalen of er een azc in de gemeente komt, waar dit voor de komst van de spreidingswet wel het geval was.

Dit onderzoek achterhaald hoe de gemeenten hebben gereageerd op de komst van de spreidingswet door middel van de volgende hoofdvraag:

*In hoeverre heeft de komst van de spreidingswet de framing in discussies en stukken over asielopvang binnen gemeentebesturen die niet voldoen aan de verdeelsleutel van de spreidingswet, veranderd?*

Om deze hoofdvraag te ondersteunen zijn de volgende vier deelvragen gebruikt:

1. Op welke momenten is er gesproken over azc's en de spreidingswet in de verschillende gemeenten?
2. Welke frames werden gebruikt in deze debatten en collegebesluiten vóór de komst van de spreidingswet?
3. Welke frames werden gebruikt in deze debatten en collegebesluiten na de komst van de spreidingswet?
4. In hoeverre is de mogelijke verandering van framing te verklaren door de spreidingswet?

Om een antwoord op deze vragen te achterhalen is gebruik gemaakt van een frame-analyse. Voor deze frame-analyse is gekeken naar notulen van raadsvergaderingen, schriftelijke vragen, moties, amendementen, raadsbrieven en college/raadsvoorstellen in de periode tussen maart 2022 tot heden. Een overzicht van de gebruikte documenten is te zien in bijlage 1. Door de framing van het gemeentebestuur vóór de komst van de spreidingswet en na de komst van de spreidingswet met elkaar te vergelijken heeft dit onderzoek de reactie van het gemeentebestuur binnen 20 geselecteerde gemeenten op de spreidingswet achterhaald.

Binnen het theoretische kader van dit onderzoek is gekeken naar drie verschillende concepten die belangrijk waren voor de uitvoering van dit onderzoek. Eerst is er gekeken naar literatuur over het gemeentebestuur en gemeentelijke autonomie, om een duidelijk beeld te krijgen van wat gemeentelijke autonomie inhoudt en hoe dit te plaatsen is binnen het gemeentebestuur. Vervolgens is de literatuur over centralisatie en decentralisatie besproken, waarbij extra aandacht is gegeven aan de effecten van de spreidingswet en vergelijkbare ontwikkelingen in andere landen. Als laatste is er met behulp van de literatuur van (Dekker et al. 2015) een model geoperationaliseerd bestaande uit vier verschillende soorten frames met daarbij horende indicatoren die geholpen hebben bij de analyse. De vier gebruikte frames voor de frame-analyse zijn het *human interest* waarbij intrinsieke en emotionele redenen centraal staan. Het *dreigingsframe* waarbij angst en het beschermen van de "eigen" inwoners centraal staan. Het *bestuurlijke frame* waarbij moeten en een afweging tussen de voor- en nadelen centraal staan. En als laatste het *economische frame* waarbij de kosten voor de samenleving en de druk op de verzorgingsstaat centraal staat. Deze vier frames vormden de basis voor de analyse van de data.

Op basis van de data is er eerst een antwoord gezocht op de vier deelvragen waarna er een antwoord op de hoofdvraag is geformuleerd. Bij deelvraag 1 kwam uit de data naar voren dat de gemeenten binnen de steekproef op te delen waren in 3 clusters. Cluster 1 gemeenten hadden al een azc voor

maart 2022, cluster 2 gemeenten hebben in de periode maart 2022 tot heden meerdere keren gediscussieerd over de komst van noodopvang en cluster 3 gemeenten zijn pas met de komst van de spreidingswet over de komst van een azc gaan praten. De verschillen tussen deze clusters bestaan ook tussen deelvraag 2 en 3. Binnen deelvraag 2 was te zien dat er binnen cluster 1 gemeenten een hoge mate van frame consonantie was, dit betekend dat er een duidelijk dominant frame was binnen deze gemeenten (Dekker & Scholten, 2017). Binnen de gemeenten in cluster 2 was er juist sprake van frame dissonantie waarbij er een strijd was tussen het *human interest frame* en het *dreigingsframe* en in deze strijd was er geen duidelijke winnaar. Na de komst van de spreidingswet is er een verandering in framing te zien binnen bijna alle gemeenten. Het *bestuurlijke frame* neemt een prominente rol in binnen een groot deel van de gemeenten en in een groot deel van deze gemeenten is het *bestuurlijke frame* het enige dominante frame. Deze verschuiving komt voort uit zowel het depolitiserende als het blame avoidance aspect van de spreidingswet, waardoor vooral gematigde rechtse partijen het *dreigingsframe* hebben ingeruild voor het *bestuurlijke frame*.

Concluderend heeft de spreidingswet zeker invloed gehad op de framing binnen de gemeenten uit de steekproef. Het inperken van de autonomie heeft maar bij weinig partijen geleid tot verzet en in tegenstelling tot de verwachting heeft het inperken van de autonomie in veel gevallen zelfs de geleid tot een positievere reactie vanuit de gemeenten, omdat deze inperking blame avoidance strategieën mogelijk maakte.

# Inhoudsopgave

Samenvatting .....	1
Voorwoord .....	5
Inleiding .....	6
Hoofd- en deelvragen .....	7
Wetenschappelijke relevantie .....	8
Maatschappelijke relevantie .....	9
Locus: crisis in de asielopvang .....	10
Asielopvang in Nederland voor de spreidingswet .....	10
Problemen rondom asiel .....	10
De spreidingswet .....	12
Theoretisch kader .....	14
Gemeentelijke autonomie .....	14
Lokaal bestuur/autonomie .....	14
Decentralisatie en centralisatie .....	15
Relatie centralisatie en gemeentelijke autonomie .....	16
Padafhankelijkheid .....	16
Gemeentelijke autonomie en asielopvang .....	17
Algemene definitie politieke framing .....	19
Framing binnen asielbeleid .....	20
Human interest frame .....	21
Dreigingsframe .....	21
Bestuurlijke frame .....	21
Economische frame .....	22
Operationalisatie .....	22
Methodologie .....	26
Casus selectie .....	26
Dataverzameling .....	28
Analysemethode .....	28
Kwaliteitscriteria .....	29
Resultaten .....	31
Deelvraag 1: Op welke momenten is er gesproken over azc's en de spreidingswet in de verschillende gemeenten? .....	31
Deelvraag 2: Welke frames werden gebruikt in deze gesprekken vóór de komst van de spreidingswet? .....	35

Deelvraag 3: Welke frames werden gebruikt in deze gesprekken na de komst van de spreidingswet en is hierin een verandering te zien? .....	37
Deelvraag 4: In hoeverre is de mogelijke verandering van framing te verklaren door de spreidingswet? .....	41
Conclusie & Discussie.....	45
Aanleiding onderzoek.....	45
Beantwoording hoofdvraag .....	45
Wetenschappelijke en maatschappelijke bijdrage .....	48
Wetenschappelijke bijdrage.....	48
Maatschappelijke bijdrage.....	49
Aanbevelingen.....	49
Limitaties van het onderzoek .....	51
Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	51
Literatuurlijst.....	53
Bijlagen .....	59
Bijlage 1: Gebruikte documenten.....	59
Bijlage 2: Codeboom.....	63

## Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie “De spreidingswet: Het doorbreken van een impasse door middel van een inperking van gemeentelijke autonomie”. Deze scriptie is geschreven voor het afstudeertraject van de master Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht. Dit onderzoek is in februari 2024 opgestart en in augustus 2024 afgerond.

Voor mijn masterscriptie wilde ik een onderwerp kiezen dat dicht bij mijn hart ligt. Ik ben sinds 2021 actief binnen de politiek in de gemeente Harderwijk en sindsdien heb ik meer en meer een passie gekregen voor de lokale politiek. Ik heb in mijn rol als fractievertegenwoordiger vaak kunnen zien hoe groot het effect kan zijn van landelijk beleid op de lokale politiek. Met de spreidingswet in relatie tot de framing binnen gemeenten als onderwerp heb ik in dit onderzoek ook dit effect proberen te achterhalen.

De wereld van gemeentepolitiek is een wereld die ik door het uitvoeren van dit onderzoek alleen maar meer ben gaan waarderen en begrijpen. Na de zomer ga ik aan de slag als trainee binnen de profpool in de gemeente Lelystad en ik weet zeker dat ik wat ik heb geleerd binnen dit onderzoek heel goed kan gebruiken binnen dit nieuwe avontuur in Lelystad.

Ik wil dit voorwoord ook gebruiken om een aantal mensen te bedanken. Als eerste wil ik mijn scriptiebegeleider Rianne bedanken voor haar constructieve feedback, snelle reacties en academische blik. Dankzij haar feedback op de juiste momenten staat er nu een onderzoek waar ik super trots op ben met een proces waar ik positief op terug kijk. En ik wil ook graag mijn vader, moeder en vriendin bedanken voor hun hulp bij het maken van lastige keuzes, het helpen met grammaticale vraagstukken en tips & tricks met schrijven. Met jullie hulp is het scriptietraject een stuk makkelijker en leuker geworden.

Ik kijk er naar uit om na 18 jaar onderwijs te hebben gevolgd de theorie toe te gaan passen in de praktijk in Lelystad en alle andere avonturen die in de toekomst gaan volgen.

Wessel Petersen  
Harderwijk, 15 augustus 2024

## Inleiding

De houding van de Nederlandse inwoners rondom de komst azc's zijn sterk gepolariseerd. Zo geeft de studie van Kanne, Klein Kranenburg en Rosema (2015) aan dat 21% van de onderzochte Nederlanders ongeacht de context bezwaar zouden hebben tegen de komst van een azc in hun gemeente, 29% van de ondervraagden zou een azc onder bepaalde voorwaarden accepteren en 42% zou geen bezwaar hebben tegen de komst van een azc. Binnen de Nederlandse gemeenten wordt doorgaans door deze polarisatie verschillend gereageerd op de komst van een azc. Van onrust over de komst van een azc in de Van der Valk-hotel in Uden (AD, 2023), tot de demonstraties tegen het aanmeldcentrum in Budel (Omroep Brabant, 2022). In beide deze voorbeelden is te zien hoe een azc of aanmeldcentrum op negatieve reacties kan rekenen van zowel inwoners als gemeenteraad. Aan de andere kant van het verhaal staan ook een aantal gemeenten die de capaciteit van bestaande azc's hebben uitgebreid zoals Amersfoort en Harderwijk (Ramaer, 2023 & De Kanttekening, 2023 & Gemeente Amersfoort, z.d.). En als laatste zijn er ook gemeenten zoals Assen en Emmen waar nieuwe tijdelijke azc's zijn gekomen voor noodopvang (RTV Drenthe, 2022). Zowel het uitbreiden van bestaande azc's als de komst van nieuwe (tijdelijke) azc's hebben bij deze gemeenten niet geleid tot de grote mate van onrust onder inwoners zoals bij Budel en Uden wel het geval was.

Deze voorbeelden laten zien dat gemeenten tot op heden verschillend gereageerd hebben op de komst of het voortbestaan van een azc. Karsten en van der Velden (2018) laten zien dat protest tegen de komst van een azc loont. Protesten beïnvloedden gemeenteraadsdebatten en het stemgedrag van gemeenteraadsleden. Hierdoor liepen de onderhandelingen tussen de gemeente en het COA vaak uit op een impasse en zorgden deze onderhandelingen voor veel onrust onder inwoners en de gemeenteraad. Deze impasse leidde tot problemen voor het COA en Ter Apel, omdat er niet genoeg plekken voor asielzoekers werden gerealiseerd (COA, z.d.). Sinds 1 februari 2024 moest hier met de komst van de spreidingswet verandering in komen en is het asielbeleid gecentraliseerd. Door het centraliseren van het beleid hebben de gemeenten niet langer zelf de keuze om een azc te realiseren, want er is een taakstelling vanuit het rijk waar aan voldaan moet worden. Dit onderzoek richt zich op de reacties van de gemeenten op de ingrijpende beperking van de gemeentelijke autonomie die door deze centralisatie veroorzaakt worden. Deze beperking van de gemeentelijke autonomie, veroorzaakt door de spreidingswet, kan de gemeenteraden het gevoel geven dat ze gepasseerd worden, omdat hen de keuze om geen azc te realiseren ontnomen wordt. In dit onderzoek zal worden geanalyseerd hoe het gemeentebestuur reageert op deze beperking van gemeentelijke autonomie.

De spreidingswet, een initiatief vanuit het kabinet om de opvang van asielzoekers te centraliseren, is vanaf 1 februari 2024 in werking getreden. Voor de komst van de spreidingswet hadden gemeenten geen wettelijke taak om asielzoekers op te vangen. Toen werden individuele gemeenten benaderd door het COA om in een samenwerkingsverband een azc te realiseren. Met de komst van de spreidingswet is daar verandering in gekomen. De spreidingswet heeft als doel om het aantal asielzoekers op een eerlijke manier over Nederland te verspreiden. Door dit spreiden draagt iedere gemeente bij aan het oplossen van de opvangcrisis. (Staatscourant, 2024). Hiermee wordt het free rider gedrag van de afgelopen decennia doorbroken. Om deze spreiding te bereiken is er een verdeelsleutel opgesteld met het aantal asielzoekers dat per gemeente en per provincie moet worden opgevangen. Naar de verdeelsleutel van de gemeenten wordt pas gekeken wanneer de provincie niet voldoet aan haar verdeelsleutel (Staatscourant, 2024). Vooral de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Noord-Brabant moeten een groot aantal nieuwe opvangplekken realiseren. Van de 34.541 nieuwe opvangplekken die de spreidingswet wil realiseren moeten deze drie provincies er 31.194 realiseren. Gemeenten bespreken aan provinciale regietafels hoe zij gezamenlijk die aantallen gaan behalen (NOS, 2024d). De gemeenten hebben tot 1 november 2024 om zich vrijwillig aan te melden voor de komst van een azc. Wanneer er na 1 juni 2025 voldoende plekken binnen de provincie zijn gerealiseerd, zal het element van dwang binnen de spreidingswet niet toegepast hoeven te worden. Als het benodigde aantal locaties niet gehaald wordt, zullen gemeenten die niet aan de verdeelsleutel voldoen, verplicht worden om een azc te realiseren (Staatscourant, 2024).

De komst van de spreidingswet veroorzaakt een grote verschuiving in bestuurlijk Nederland. Van de 342 gemeenten in Nederland zijn er 286 gemeenten die niet voldoen aan de verdeelsleutel van de spreidingswet (AD, 2024). Sinds 2012 bieden 162 gemeenten geen enkele vorm van asielopvang aan (RTL Nieuws, 2024b). Voor de deze gemeenten betekent de spreidingswet dat ook zij (meer) mee zullen moeten werken aan het oplossen van de opvangcrisis. Voor veel van deze gemeenten is dit een grote opgave. Vóór de komst van de spreidingswet hadden de gemeenten de optie om de komst van een azc te weigeren omdat er geen draagvlak was, maar door de komst van de spreidingswet is er sprake van een taakstelling voor alle gemeenten binnen Nederland met als gevolg dat gemeenten er niet meer voor kunnen kiezen om de komst van een azc te weigeren (COA, z.d.). Het is nog onduidelijk hoe deze gemeenten reageren op de inperking van hun autonomie. Deze stap van decentraal beleid naar centraal beleid is een zeer ingrijpende inperking van de autonomie van de gemeenten. De spreidingswet is bestuurskundig interessant omdat het een beperking van gemeentelijke autonomie laat zien die breekt met en algemene trend van decentralisatie van de afgelopen decennia die met het subsidiariteitsbeginsel gepaard gaat. Voor dit onderzoek wordt er gekeken naar de reactie van het gemeentebestuur dat bestaat uit de gemeenteraad, de burgemeester en het college van B&W (Breman et al. 2020 p.106). van verschillende gemeenten op deze beperking van de gemeentelijke autonomie door middel van een frame-analyse. Framing is een belangrijk aspect om te onderzoeken binnen deze context. In de politiek speelt framing een centrale rol. Problemen en beleid in politiek zijn onderhevig aan verschillende patronen van selectie en interpretatie. Over deze interpretaties wordt weer onderhandeld en op basis van de strijd tussen de interpretaties wordt het beleid gevormd (Matthes, 2012). Een frame-analyse kan een goed beeld geven van de eerste reactie zonder dat er al gevolgen in het beleid meetbaar zijn. Een frame-analyse kan hierdoor al snel na de komst van de wet onthullen hoe gemeenten de spreidingswet hebben ontvangen en welke effecten het heeft gehad op hun houding ten opzichte van de komst van een azc. Een frame-analyse maakt het mogelijk om de redenatie achter de reactie te achterhalen, zonder dat er al gevolgen in het beleid meetbaar zijn. Zeker binnen de gemeenten die voor de grootste uitdaging staan met de komst van de spreidingswet is dit een belangrijk aspect om te onderzoeken.

## Hoofd- en deelvragen

Dit onderzoek beoogt de verschillende reacties van gemeenten op de spreidingswet te achterhalen en begrijpen door de framing van asielopvang in gemeenteraadsdebatten en collegebesluiten te analyseren het totale overzicht van geanalyseerde stukken is te zien in bijlage 1. Door de focus te leggen op de framing is het mogelijk om te achterhalen hoe het inperken van de gemeentelijke autonomie, veroorzaakt door de spreidingswet, is ervaren door de gemeenten. Een frame-analyse sluit goed aan bij het doel van dit onderzoek aangezien de sociale context binnen de selectie van gemeenten niet veranderd, maar de woorden wel. Hierdoor sluit een frame-analyse beter aan dan een discoursanalyse waarbij er wordt gekeken hoe er betekenis wordt gegeven aan woorden in verschillende contexten (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Deze frames zullen geanalyseerd worden in de periode van maart 2022 ( de laatste gemeenteraadsverkiezingen) tot heden om te achterhalen of de frames zijn veranderd na de komst van de spreidingswet binnen een en dezelfde raadsperiode. Hierdoor kunnen we de verandering in framing binnen gemeenten door de tijd heen begrijpen. Voor de uitvoering van dit onderzoek is de volgende hoofdvraag opgesteld:

*In hoeverre heeft de komst van de spreidingswet de framing in discussies en stukken over asielopvang binnen gemeentebesturen die niet voldoen aan de verdeelsleutel van de spreidingswet, veranderd?*

In deze verkennende onderzoeksvraag staan twee variabelen centraal. De eerste variabele is de framing die door de gemeenteraad en het college van B&W wordt gebruikt bij het onderwerp asielopvang. De tweede variabele is de komst van de spreidingswet. De komst van de spreidingswet is een variabele omdat dit onderzoek niet kijkt naar het statische moment van het in werk treden van de spreidingswet op 1 februari, dit onderzoek kijkt juist naar het moment dat de gemeenten reageren op de komst van de spreidingswet en dit moment zal per gemeente verschillen. De verwachting is dat de framing die gebruikt wordt binnen gemeenten door de spreidingswet is beïnvloed. De komst van de



spreidingswet kan een ‘*window of opportunity*’ zijn om het dominante frame binnen een gemeente te veranderen. Binnen dit onderzoek is een frame dominant wanneer het door het gehele gemeentebestuur gebruikt wordt, door deze criteria van een dominant frame wordt zowel de frequentie van de gebruikte frames meegenomen als de autoriteit van de gebruiker van het frame. De komst van de spreidingswet kan ook een discussie binnen de gemeenten op gang hebben gebracht die er eerder niet was. Centraal in deze vraag staat het antwoord op de vraag of de spreidingswet effect heeft gehad en zo ja welk effect dit was.

Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen zijn de volgende deelvragen opgesteld:

5. Op welke momenten is er gesproken over azc’s en de spreidingswet in de verschillende gemeenten?
6. Welke frames werden gebruikt in deze debatten en collegebesluiten vóór de komst van de spreidingswet?
7. Welke frames werden gebruikt in deze debatten en collegebesluiten na de komst van de spreidingswet?
8. In hoeverre is de mogelijke verandering van framing te verklaren door de spreidingswet?

Deelvraag 1 kan eventuele verschillen tussen gemeenten in de momenten waarop gesproken is over azc’s aantonen. Daarnaast maakt deze deelvraag het ook mogelijk om een tijdlijn te maken met de verschillende gemeenten en deze naast de tijdlijn van de spreidingswet te leggen om eventuele patronen te achterhalen. Deelvraag 2 laat de frames zien vóór de komst van de spreidingswet hierdoor is het mogelijk om samen met het antwoord op deelvraag 3 het effect van de spreidingswet te achterhalen. En met deelvraag 4 wordt er expliciet naar de spreidingswet gekeken als motor van verandering.

## Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek draagt bij aan theorie over centralisatie en beperking van de autonomie van lokale overheden. De spreidingswet introduceert een grote beperking van de gemeentelijke autonomie van gemeenten. In Nederland is het asielbeleid decennialang gevoerd vanuit het subsidiariteitsbeginsel, waarbij decentraal beleid de standaard is en er enkel in zeer bijzondere gevallen van afgeweken wordt (Wyplosz, 2015 p.7). Een stap richting centralisatie markeert een breuk met de trend van decentralisatie binnen bestuurlijk Nederland. En het is juist deze breuk met de trend en de nieuwe reactie hierop van de gemeenteraad en het college van B&W die dit onderzoek haar relevantie geeft.

De hoofdvraag van dit onderzoek richt zich op de frames die gebruikt worden door het gemeentebestuur bij het onderwerp asielopvang. Dit draagt enerzijds bij aan verdere kennis over politieke framing over asiel. Het uitvoeren van een frame-analyse is niet nieuw er is al meerdere keren onderzoek gedaan naar frames met betrekking tot vluchtelingen en azc's. (Kovář, 2019 & D’Haenens & De Lange, 2001). Echter geeft de komst van de spreidingswet een belangrijke reden voor het opnieuw uitvoeren van dit type onderzoek. De hiervoor genoemde onderzoeken werden gedaan in een periode waarin er net als nu een hogere instroom is, maar wat de huidige situatie anders maakt is de keuze van het Rijk om het asielbeleid te centraliseren. De combinatie van deze twee factoren is nog niet eerder in de Nederlandse gemeentelijke context geanalyseerd.

In andere landen is te zien dat bij centralisatie van de asielopvang er forse kritiek komt vanuit de gemeenten (Hernes, 2017). In de Nederlandse context is dit nog niet onderzocht. Nu deze gemeenten snel moeten beslissen over hun toekomstige koers, is het interessant om via een frame-analyse te onderzoeken hoe de gebruikte frames veranderen. Deze analyse helpt dus bij het begrijpen van de reactie van gemeenten op de afname van gemeentelijke autonomie. Zeker op het gebied van een gevoelig onderwerp als asiel kan deze inperking van de gemeentelijke autonomie tot een sterke reactie van gemeenten leiden. Door dit onderzoek is het mogelijk om de onderliggende mechanismen van deze reactie te achterhalen. Het achterhalen van deze onderliggende mechanismen door middel van

een frame-analyse geeft dit onderzoek de mogelijkheid tot generaliseerbaarheid naar ander beleid waarbij gemeentelijke autonomie wordt beperkt. De onderliggende mechanismen van de reactie op het verminderen van de gemeentelijke autonomie van gemeenten in het asieldomain door het Rijk is wat dit onderzoek toevoegt aan de literatuur van gemeentelijke autonomie.

## Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek richt zich op twee gebieden. Als eerste is dit onderzoek relevant voor de bestuurlijke praktijk. De analyse van de verandering van de frames door de spreidingswet kan waardevol zijn voor andere geografische verdelingsvraagstukken waar, bij het bestaan van decentraal beleid, vaak een impasse wordt bereikt. Voorbeelden hiervan zijn het plaatsen van windmolens, de energietransitie en de stikstofdiscussie. Het realiseren van azc's en de andere voorbeelden van verdelingsvraagstukken zijn allemaal voorbeelden van commons problems, waarbij een grote groep het overkoepelende doel ondersteund, maar waar alleen een kleine groep de verantwoordelijkheid neemt. Het idee van NIMBYism (*Not In My BackYard*) is een belangrijke gedachte die laat zien dat mensen het wel belangrijk vinden dat vluchtelingen een plek hebben waar ze veilig zijn, maar mensen willen een azc niet in hun eigen buurt hebben (Geuijen et al. 2017). Wanneer de spreidingswet een positief effect heeft op de framing en het draagvlak binnen de gemeente kan dit, met behulp van dit onderzoek, leiden tot verdere centralisatie op andere onderwerpen waardoor impasses bestreden worden en er een weg gevonden kan worden uit het commons problem. Dit onderzoek kijkt dan ook of centralisatie van het beleid zin heeft om een impasse te bestrijden en of de spreidingswet een goede manier is geweest om dit te bereiken.

Het tweede onderdeel van maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt bij het welzijn van asielzoekers. Eind 2022 moesten er honderden asielzoekers buiten slapen op het grasveld naast het aanmeldcentrum in Ter Apel. Op het hoogtepunt sliepen er 700 asielzoekers op dit grasveld (RTL Nieuws, 2023). Ook in de huidige situatie waarin er geen asielzoekers buiten slapen is het antwoord op de hoofdvraag nog uiterst relevant, want volgens een woordvoerder Vluchtelingenwerk bestaat de opvangcrisis voor vluchtelingen nog steeds. Deze vluchtelingen zitten nu in grote hallen en tenten zonder privacy waar de leefomstandigheden niet voldoen aan de minimale wettelijke eisen (RTL Nieuws, 2023). Deze situatie benadrukt de voortdurende relevantie van de hoofdvraag en de noodzaak om te blijven onderzoeken hoe gemeenten reageren op veranderingen in het asielzoekersbeleid en de bijbehorende opvangproblematiek.

## Locus: crisis in de asielopvang

In dit locus hoofdstuk wordt de context van het asielbeleid in Nederland in de periode 2015-heden toegelicht. Het doel van dit hoofdstuk is om de stappen vóór de spreidingswet toe te lichten. Op deze manier zijn de besluiten uit het verleden beter te begrijpen en de reacties van de gemeenten op de spreidingswet in context te plaatsen. Ondanks het feit dat dit onderzoek voor de analyse de periode van 2022 tot heden hanteert is het belangrijk voor de context om verder in het verleden te kijken. Door de periode vanaf 2015 in beschouwing te nemen, kunnen de problemen binnen de structuur van asielopvang binnen Nederland beter binnen de context geplaatst worden. En als laatste wordt er gekeken naar de tijdslijn van de spreidingswet.

### Asielopvang in Nederland voor de spreidingswet

Voor de komst van de spreidingswet speelden de gemeenten zelf een grote rol bij de vraag of er een azc kwam of niet. De gemeenten en het COA moesten samen in overleg over het realiseren voor een duurzame opvanglocatie. In een oriënterend gesprek verkende het COA samen met de gemeente de mogelijkheden voor de vestiging van een opvanglocatie. Deze eerste gesprekken werden vaak gevoerd door de vastgoedregisseurs van het COA. Wanneer het college van B&W op basis van dit oriënterende gesprek een positief standpunt innam, diende het COA een formeel verzoek in bij de gemeente. Na dit verzoek werd er onderhandeld tussen het COA en de gemeente over het aantal opvangplekken, de looptijd van de opvang, de overlegstructuur, het onderwijs, de gezondheidszorg, de handhaving van de openbare orde en veiligheid, en de financiering. Deze afspraken worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst tussen de gemeenten en het COA (COA, z.d.). De gemeenten konden op ieder moment tijdens de onderhandeling bepalen om te veranderen van standpunt en de onderhandeling te staken, omdat er geen taakstelling was. De onderhandelingspositie van het COA werd hierdoor verzwakt, omdat het COA afhankelijk was van de gemeente, maar de gemeente niet afhankelijk was van het COA.

### Problemen rondom asiel

2015 was het jaar waarin er meer dan een miljoen Syriërs vluchtte naar Europa om de burgeroorlog in het eigen land te ontvluchten (IOM, 2015). In Nederland waren er zoals in figuur 1 te zien 58.880 asielaanvragen en nareizigers dit jaar (Vluchtelingenwerk, z.d.). Door de hoge instroom werd er veel gevraagd van de instantie die de asielaanvragen beoordeelt, de immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Maar ook van het COA werd veel gevraagd. Er moesten veel afspraken gemaakt worden met gemeenten voor het realiseren van noodopvang. Maar door het aantrekken van meer medewerkers konden de IND en het COA de toename in druk op de opvang aan (Algemene Rekenkamer, 2018).

**Figuur 1, (Vluchtelingenwerk, z.d.)**



Doordat er in de periode na de hoge piek in 2015 sprake was van een relatief lage instroom was het mogelijk voor de IND om de wachttijden snel te reduceren en ook het COA had geen tekort aan

plekken meer. Hierdoor werd er in de periode tussen 2016 en 2021 weer flink bezuinigd op het personeel door de IND en het COA. Zo werden er 300 medewerkers van de IND ontslagen en bij het COA werden er zelfs bijna 1200 medewerkers ontslagen (NOS, 2016 en Telegraaf, 2018). Daarnaast werd het aantal opvanglocaties gereduceerd van 105 in 2015 naar 62 in 2019 (Nederlands Jeugdinstituut, z.d.).

Vanaf 2022 komen er verschillende problemen bij elkaar die resulteren in een nieuwe vluchtelingen crisis, met als resultaat dat er vluchtelingen buiten moeten slapen bij de opvanglocatie in Ter Apel. Het eerste probleem is de hoge instroom van vluchtelingen. Zoals in figuur 1 te zien is, waren er in de periode 2021-2023 meer asielaanvragen en nareizigers dan in de periode 2014-2016. De intensiteit van de piek is lager dan in 2015, maar het aantal vluchtelingen over de drie jaren verspreid is een stuk groter en dit vereist veel van de capaciteit bij COA. Deze capaciteit is er niet door het reduceren van het aantal opvanglocaties en door de personeelstekorten is het niet mogelijk om op de korte termijn op te schalen (Vluchtelingenwerk z.d.).

Het tweede probleem is dat de opvanglocaties vollopen, omdat er in 2022 bijna 16.000 statushouders nog in een azc verbleven omdat er geen woning voor hen was (Trouw, 2022). Hierdoor ligt de doorstroom binnen azc's lager, met als gevolg dat de azc's sneller vol zitten. In het WRR rapport "Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigratie" worden de volgende zes redenen genoemd waarom het plaatsten van statushouders veel tijd kost en vaak moeilijk is (WRR, 2015):

1. De krapte op de lokale of regionale woningmarkt, mede door het afgenomen aanbod van sociale huurwoningen
2. De tijdrovende gemeentelijke controle van persoons- en verblijfsgegevens;
3. De aanwezigheid van veel moeilijk plaatsbare groepen, zoals grote gezinnen en alleenstaande minderjarige asielzoekers
4. Het bestaan van andere bijzondere doelgroepen met een voorrangspositie zoals dak- en thuislozen en personen die in een blijf-van-mijn-lijfhuis verblijven
5. Het bestaan van een korset aan regels bij initiatieven om de woningvoorraad uit te breiden
6. De lange wachttijden voor het verkrijgen van huurtoeslag als uitvloeisel van maatregelen tegen het oneigenlijk gebruik van toeslagen. Dit vertraagt de mogelijkheden voor huisvesting van asielzoekers, omdat sommige sociale huurwoningen zonder toeslagen onbetaalbaar zijn.

Het derde probleem is dat er binnen weinig gemeenten draagvlak is voor de komst van een azc (Geuijen et al. 2017). Het idee van NIMBYism (*Not In My BackYard*) is een belangrijke gedachte die laat zien dat mensen het wel belangrijk vinden dat vluchtelingen een plek hebben waar ze veilig zijn, maar mensen willen een azc niet in hun eigen buurt hebben (Geuijen et al. 2017). Uit onderzoek van Dekker et al. (2021) komt naar voren dat wanneer azc's in wijken worden geplaatst die zich al achtergesteld voelen, een veel gehoord geluid is dat de wijken nog verder verslechteren. Hierdoor komt er nog meer protest vanuit de inwoners van de wijk. Door de protesten vanuit inwoners en het NIMBYism is het realiseren van een azc vaak lastig. Door het NIMBYism is er ook veel politieke weerstand tegen de komst van azc's of het uitbreiden ervan. Het gebrek aan draagvlak onder inwoners heeft ook invloed op de politiek zoals blijkt uit het onderzoek van Karsten en van der Velden (2018). In drie gemeenten waar spraken was van geweld, bedreiging en intimidatie rondom de komst van een azc hadden volgens dit onderzoek 60% van de raadsleden het gevoel dat deze protesten invloed hadden op het uiteindelijke besluit.

Bovenstaande drie problemen laten zien dat de huidige vluchtelingen crisis niet alleen wordt veroorzaakt door een toename van de instroom, maar dat het ook zeker een door beleid gecreëerde crisis is. En het is juist deze focus op het beleid dat centraal staat in dit onderzoek. Er moest iets veranderen in het Nederlandse opvangsysteem om met de nieuwe problemen een oplossing te vinden voor de opvangcrisis. De bovenstaande drie problemen hebben ervoor gezorgd dat er 285 van de 342 gemeenten in Nederland niet voldoen aan de verdeelsleutel van de spreidingswet (RTL Nieuws, 2023). Op het moment van schrijven is er een tekort aan 34.541 plekken in de asielopvang (NOS, 2024d).

Daarnaast zijn er 162 gemeenten die sinds 2012 geen enkele vorm van asielopvang hebben aangeboden (RTL Nieuws 2024b). De spreidingswet werd in november 2022 voorgedragen als de oplossing om de lokale weerstand tegen azc's te bestrijden.

## De spreidingswet

Bij het beleid rondom vluchtelingenopvang werd voor de komst van de spreidingswet altijd gehandeld vanuit het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de verantwoordelijkheid altijd bij lagere overheden moet liggen tenzij er een belangrijke reden is om dat niet te doen (Vischer, 2001). Het COA onderhandelde destijds met individuele gemeenten om voldoende opvangplekken te realiseren. Bij deze onderhandelingen werden de grootte, het type asielmigranten (bijvoorbeeld gezinnen of alleenstaanden) en de duur van de opvang besproken met de gemeenten (COA, z.d.). Door deze decentrale aanpak ontstonden er grote verschillen tussen gemeenten in het aantal opvangplekken, maar in tijden van minder hoge instroom werkte dit systeem wel. Tijdens de vluchtelingencrisis van 2015 functioneerde dit beleid in Nederland net goed genoeg om niet aangepast te moeten worden. Genoeg gemeenten namen, na uitvoerige onderhandelingen met het COA, de verantwoordelijkheid op zich om opvanglocaties te regelen voor vluchtelingen (COA, z.d.). Echter bleek in de zomer van 2022, toen er ruim 700 vluchtelingen buiten moesten slapen in Ter Apel, dat het decentrale beleid van de afgelopen decennia niet werkte zoals beoogd. De zomer van 2022 was het teken dat er iets moest veranderen binnen het systeem van de opvang. Deze verandering werd de, door staatsecretaris van der Burg in het leven geroepen, spreidingswet. De spreidingswet zou de lokale impasses moeten doorbreken door het beleid te centraliseren en een minimaal aantal opvangplekken per gemeente te verplichten (Staatscourant, 2024). De tekst hieronder schetst kort de stappen die de spreidingswet heeft doorlopen, om zo de tijdslijn te verhelderen. Ook worden toekomstige afspraken genoemd om een volledig beeld te krijgen van de spreidingswet. Dit in combinatie met het inhoudelijke gedeelte over de spreidingswet in de inleiding geeft een compleet beeld van de wet die centraal staat bij de analyse van dit onderzoek.

Op 9 november 2022 ging de wet 'Gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen', die nu bekend staat als de spreidingswet, in consultatie (VNG, 2022). Tijdens deze periode van twee weken konden gemeenten en andere betrokken actoren binnen de asielketen hun reactie op de wet geven. Echter waren er maar weinig gemeenten die een reactie op deze consultatie gaven (Overheid.nl, z.d.). 28 maart 2023 werd het wetsvoorstel ingediend, waarna er meerdere plenaire vergaderingen en technische briefings zijn geweest over de inhoud van de spreidingswet. Tijdens deze briefings werden de Kamerleden vooral geïnformeerd over de inhoud van de spreidingswet. De aanpassingen aan de spreidingswet vonden op een later moment plaats (Open Kamer, 2024).

Een belangrijk moment voor de realisatie van de spreidingswet kwam op 12 september 2023 toen de wet na het vallen van het Kabinet Rutte IV niet controversieel werd verklaard. Hierdoor was het mogelijk om het debat en de stemming over de spreidingswet in de Tweede Kamer door te laten gaan, ondanks het vallen van het kabinet. 26 en 27 september 2023 werd het debat gevoerd over de spreidingswet in de Tweede Kamer. De spreidingswet is aangepast aan de hand van een aantal amendementen waarvan de belangrijkste hier kort worden besproken. Zo kwam de vraag naar voren om ook het aantal aanmeldcentra eerlijk te verdelen over het land (Overheid.nl, 2023a). Daarnaast is de berekening van de verdeelsleutel aangepast waardoor het niet alleen bepaald wordt door het inwonersaantal maar ook door de sociaal economische status van de gemeente (Overheid.nl 2023b). Ook zijn er twee amendementen aangenomen die ingaan op de manier van opvang. De eerste heeft als doel dat statushouders zo veel mogelijk worden gehuisvest in de gemeenten waar zij in een azc zitten (Overheid.nl 2023c). Het tweede amendement voegt toe dat de regering gemeenten zo veel mogelijk moet stimuleren om voor een periode van minimaal 10 jaar opvang te realiseren (Overheid.nl 2023d). Op 10 oktober 2023 werd er in de Tweede Kamer gestemd over deze gewijzigde versie van de spreidingswet bij deze stemming waren er 81 Kamerleden voor en 66 Kamerleden tegen.

De stemming op 23 januari in de Eerste Kamer maakte de komst van de nieuwe spreidingswet definitief met 43 Kamerleden voor en 27 Kamerleden tegen. Tijdens het debat werd duidelijk dat er

een aantal fracties groot voorstander waren van de wet (GroenLinks-PvdA, CDA, D66, ChristenUnie, SP, OPNL en Volt), terwijl andere partijen juist grote tegenstanders waren (PVV, JA21 en FVD). Bij de behandeling van de spreidingswet werd nog een motie aangenomen die de regering verzoekt om duurzame kleinschalige opvang actief te stimuleren (EersteKamer.nl, 2024a).

Op 1 februari 2024 werd de wet van kracht en vanaf dit moment moesten de gemeenten aan de slag om in totaal 96.000 opvanglocaties verspreid over heel Nederland te realiseren. Dit is het aantal dat volgens staatssecretaris Van der Burg nodig is om in Nederland grip te krijgen op de opvangcrisis (EersteKamer.nl, 2024b). Alle gemeenten in Nederland hebben tot 1 november 2024 om samen met de hele provincie een plan te realiseren voor het opvangen van genoeg vluchtelingen in de provincie. Wanneer deze plannen op tafel liggen hebben de gemeenten vanaf 1 januari 2025 zes maanden de tijd voor het daadwerkelijk realiseren van de opvangplekken. Pas wanneer er niet genoeg opvangplekken worden gerealiseerd binnen een provincie zal het dwangelement van de spreidingswet ingezet worden (Staatscourant, 2024)

Nu de context van het asielbeleid en de spreidingswet in Nederland is toegelicht is het belangrijk om de volgende stap te maken in het leggen van de verbanden tussen de theorie en de empirie. In het volgende hoofdstuk worden de bredere theoretische concepten gekoppeld aan de Nederlandse context die in het locus hoofdstuk en de inleiding is geïntroduceerd.

**Figuur 2, Tijdslijn van de spreidingswet**



## Theoretisch kader

In het theoretisch kader worden verschillende wetenschappelijke/bestuurkundige concepten toegelicht die gebruikt worden om een antwoord te vormen op de hoofdvraag. Eerst worden de concepten gemeentelijke autonomie en decentralisatie/centralisatie besproken die al in de inleiding genoemd zijn. Hierbij wordt een definitie gegeven voor beide concepten die gebruikt wordt binnen dit onderzoek, daarnaast wordt er ook gekeken naar verschillende geluiden die naar voren komen vanuit de literatuur over beide concepten. Als laatste wordt het belangrijkste concept voor de analyse van dit onderzoek besproken, framing, waarbij de verschillende frames rondom asielopvang worden ingedeeld in vier veel voorkomende frames Deze frames zullen daarna geoperationaliseerd worden aan de hand van indicatoren waaraan ze herkend kunnen worden.

### Gemeentelijke autonomie

#### Lokaal bestuur/autonomie

Gemeenten hebben een open huishouding wat betekent dat zij bevoegdheden hebben die aansluiten bij de huishouding van de gemeente. Deze taak wordt aan de gemeente gegeven in artikel 124 van de Grondwet en artikel 108 van de Gemeentewet (Breeman et al. 2020 p.105-106). Gemeenten mogen hierdoor elke taak oppakken, onder de voorwaarde dat deze taak niet al vervuld wordt door een hogere regeling (Breeman et al. 2020 p.106). De bevoegdheid van deze taken ligt bij het gemeentebestuur. In artikel 6 van de Gemeentewet staat dat dit gemeentebestuur bestaat uit de gemeenteraad, de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders (college van B&W) (Breeman et al. 2020 p.106). Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken over “de gemeente” dan wordt er gesproken over het gemeentebestuur in zijn geheel, wanneer een resultaat alleen van toepassing is op de gemeenteraad, de burgemeester of het college van B&W specifiek, dan zal het respectievelijke onderdeel van het gemeentebestuur bij naam genoemd worden.

Gemeenten kunnen niet over alles wat hun inwoners aangaat beslissingen nemen. Op diverse terreinen zijn zij enkel uitvoerders van centraal beleid. De verhouding tussen decentralisatie en centralisatie komt naar voren in de begrippen autonomie, medebewind en toezicht. Gemeenten hebben zoals hierboven beschreven de bevoegdheid om taken op te pakken. De mogelijkheid om zelfstandig en op eigen initiatief regels vast te stellen wordt autonomie genoemd (Breeman et al. 2020, p.28) Dit heeft als gevolg dat het beleid tussen gemeenten kan verschillen, dit is terug te zien in de verschillende APV's van gemeenten. Maar ook binnen het asielbeleid waren deze verschillen tussen gemeenten, die veroorzaakt werden door gemeentelijke autonomie, te zien (COA, z.d.).

Ook vanuit de EU wordt deze gemeentelijke autonomie gepromoot. In 1985 is het “European Charter of Local Self-Government” tot stand gekomen. In dit handvest staat dat gemeenten recht hebben op zelfbestuur. Maar uit het onderzoek van Linze Schaap uit 2012 bleek dat de gemeentelijke autonomie in Nederland er niet goed aan toe was (Schaap, 2012 p.3). Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Nederland kent juridisch gezien geen vaste verhouding tussen bestuurslagen. Taken kunnen van bestuurslaag veranderen en ook de financiering en de mate van beleidsvrijheid kan verschillen per taak. Soms zijn deze verschillen een gevolg van een weloverwogen keuze of komen ze voort uit onderhandelingen aan de andere kant legt de landelijke overheid ook steeds meer op aan gemeenten in haar rol als wetgever (Schaap, 2012 p.7). Financieel gezien hebben gemeenten in Nederland een grotere mate van autonomie. Specifieke fondsen vanuit de landelijke overheid hebben vaak een breed gedefinieerd doeleinde (Schaap, 2012 p. 8). Gemeenten hebben hierdoor aanzienlijke beslissingsbevoegdheid in de verdeling van de middelen.

Bovenstaande literatuur gaf meer inzicht in het gemeentelijke bestuur van Nederland en de autonomie die gemeenten ervaren. Door dieper in te gaan op wat het begrip gemeentelijke autonomie inhoudt is het mogelijk om hier een definitie voor te geven. Gemeenten hebben als lokale bestuurslaag een

zekere mate van autonomie. Het begrip autonomie betreft de juridische en financiële vrijheden en verantwoordelijkheden, zoals uit het onderzoek van Linze Schaap naar voren kwam (2012). Bij de juridische indicatoren staan de formele verdeling van taken binnen de overheid, bevoegdheden op lokaal niveau en de omvang van controle en inspectie van lokale overheden centraal hierbij wordt op basis van het subsidiariteitsbeginsel uitgegaan van het principe “decentraal, tenzij” waarbij decentraal beleid dus altijd de voorkeur moet hebben, omdat het dichterbij de burger makkelijker is om maatwerk te leveren wat de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid vergroot (De graaf, 2015). De juridische indicator kan samengevat worden in drie vragen. Hoeveel mag de gemeente doen? Hoeveel kan de gemeente doen? En welke mate van controle is er op de gemeente? De begrippen autonomie, medebewind en toezicht uit De bestuurlijke kaart van Nederland komen met deze vragen overeen (Breeman et al. 2020). De financiële indicator gaat in op de vraag in hoeverre de gemeente afhankelijk is landelijke gelden en in hoeverre deze gelden al gelabeld zijn voor bepaalde uitgaven. Deze twee indicatoren samen vormen de basis van gemeentelijke autonomie (Fleurke & Willemsen, 2006). Ook Linze Schaap gaat in haar boek *lokaal bestuur* verder in op de begrippen autonomie en medebewind. Autonomie is volgens haar de vrijheid van gemeenten om hun eigen huishouden te regelen, terwijl medebewind juist de uitvoering van rijksbeleid is door gemeenten, waarbij de gemeenten functioneren als loket van de landelijke overheid (Schaap, 2015)

Voor gemeentelijke autonomie wordt in dit onderzoek de volgende definitie gebruikt: *Gemeentelijke autonomie is de mate van vrijheid van gemeenten om hun eigen huishouden te regelen. De mate van gemeentelijke autonomie wordt bepaald door de combinatie van juridische en financiële indicatoren.*

## Decentralisatie en centralisatie

Een begrip dat vaak gepaard gaat met gemeentelijke autonomie is decentralisatie. Door middel van decentralisatie proberen Europese landen te voldoen aan de European Charter of Local Autonomy. Een voorbeeld hiervan komt uit het onderzoek van Isufaj (2014) die de mate van decentralisatie en gemeentelijke autonomie in Albanië onderzocht. Decentralisatie is het verplaatsen van verantwoordelijkheden van een hogere bestuurslaag naar een lagere bestuurslaag. Dit vindt plaats zowel tussen de Europese Unie (EU) en de landelijke overheid als tussen de landelijke overheid en provincies/gemeenten. Het idee achter decentralisatie is dat het efficiënter is om beleid lokaal te delegeren wanneer regio's onderling verschillen. (Boffa et al. 2015 p. 382). Uit het onderzoek van Schaap komt de volgende definitie van decentralisatie naar voren: “Decentraliseren betekent loslaten. Overeenkomstig het regeerakkoord zullen decentralisaties gepaard gaan met maximale beleidsvrijheid en een minimale verantwoordingsverplichting en het wegnemen van onnodige bureaucratie opdat de burger zijn eigen verantwoordelijkheid kan nemen.” (Schaap, 2012 p.14).

Gemeentelijke autonomie is een begrip dat door veel landelijke overheden wordt nagestreefd, echter brengt het een paradox met zich mee, want hoe meer decentralisatie van taken er plaatsvindt vanuit de landelijke overheid, hoe meer controle zij wil uitvoeren op de lokale overheid (Hernes, 2017). Door deze paradox ontstaat er een spanningsveld tussen gemeentelijke autonomie en centrale controle waartussen de landelijke overheid een keuze moet maken. Zeker aangezien de mate van controle een onderdeel is van de juridische indicator waaruit gemeentelijke autonomie wordt opgemaakt.

Volgens De Vries (2003) is het verschil tussen de argumenten die gebruikt worden om beleid te centraliseren en decentraliseren helemaal niet zo groot. De Vries geeft aan dat sommige argumenten zowel gebruikt worden door voorstanders van centralisatie als voorstanders van decentralisatie. En in verschillende landen worden zelfs tegenovergestelde argumenten gebruikt om dezelfde keuze te realiseren (De Vries, 2003). Daarnaast laat het onderzoek van de Vries zien dat de grote argumenten die gebruikt worden voor decentralisatie in Nederland in de jaren 80 en 90 nu als twijfelachtig worden beschouwd. De argumenten van efficiëntie en effectiviteit worden in het onderzoek van de Vries beschouwd als twijfelachtig omdat de gemeenten niet voldoende financiële middelen krijgen om deze effecten te realiseren. Hierdoor worden de financiële doelen niet behaald door efficiëntie en effectiviteit, maar door verwaarlozing van het beleid van de lokale bestuurslaag (De Vries, 2003). De



Vries geeft aan dat centralisatie in sommige gevallen de beste keuze is aangezien centralisatie de beste manier is om een free rider probleem op te lossen. Aangezien deze problemen niet opgelost kunnen worden door middel van samenwerking tussen gemeenten (De Vries, 2003).

Centralisatie krijgt vooral kritiek vanuit de lokale overheden die zich beperkt voelen in hun gemeentelijke autonomie. Waar decentralisatie de gemeenten meer handvaten geeft om mee te werken, haalt centralisatie deze keuzes weg (Adem, 2011). Per onderwerp verschilt het in hoeverre de gemeenten een beweging naar centralisatie als een inperking van gemeentelijke autonomie zien (Mazzaferro & Zanardi, 2008). Onderwerpen waarvan inwoners het belang onderschrijven zoals gezondheidszorg, onderwijs en werkloosheidsuitkeringen ervaren minder weerstand bij centralisatie (Mazzaferro & Zanardi, 2008). Echter zijn er ook onderwerpen waarbij centralisatie op kritiek kan rekenen. Onderwerpen waar er meer discussie is over het belang van het beleid of het belang van de individuele gemeenten bij het helpen met beleid leiden tot meer kritiek (Mazzaferro & Zanardi, 2008). Terwijl er juist in deze gevallen een free rider probleem kan ontstaan wat omschreven wordt in het onderzoek van De Vries (2003). Maar ook vanuit de EU is er kritiek op centralisatie. De EU heeft als doel om lokale overheden meer autonomie te geven met als doel om te zorgen voor verdere democratisering van haar lidstaten. De European Charter of Local Self-Governance is een voorbeeld van EU-wetgeving die tegen centralisatie ingaat (Schaap, 2012).

### Relatie centralisatie en gemeentelijke autonomie

Een belangrijke kanttekening bij de relatie tussen centralisatie en gemeentelijke autonomie komt uit het onderzoek van Fleurke & Willemsen (2006). In de literatuur over intergouvernementele relaties worden decentralisatie en gemeentelijke autonomie vaak gelijk getrokken. Wanneer decentralisatie toeneemt geldt dit ook voor gemeentelijke autonomie en wanneer er sprake is van centralisatie dan neemt de gemeentelijke autonomie af (Fleurke & Willemsen, 2006, Adem, 2004 en Isufaj, 2014). Fleurke & Willemsen (2006) bekritisieren deze deductieve manier van redeneren, omdat de uitkomst van deze deductieve beredenering vaak de gemeentelijke autonomie onderschat. Om deze onderschatting van gemeentelijke autonomie duidelijker te maken wordt hieronder deze literatuur verder toegepast op de huidige context van de spreidingswet.

Aan de hand van de literatuur van Fleurke en Willemsen (2006) is het mogelijk om kritisch te zijn op de vraag in hoeverre de spreidingswet de gemeentelijke autonomie van gemeenten daadwerkelijk beperkt. Om dit te doen wordt er volgens de definitie van dit onderzoek gekeken naar zowel de juridische als de financiële indicatoren. Bij de juridische indicator is een duidelijke beperking van de gemeentelijke autonomie te zien door de komst van een wettelijke verplichting van gemeenten om vluchtelingen op te vangen. Vooral op de vraag “hoeveel kan de gemeente doen?” is het antwoord zeer beperkt (Breeman et al 2020). Het element van dwang dat hierbij komt kijken in het uiterste geval laat een flinke afname van gemeentelijke autonomie zien. Maar wanneer er gekeken wordt naar de financiële indicator is er juist een toename te zien in gemeentelijke autonomie, want voor het opvangen van de vluchtelingen krijgen de gemeente een hoog bedrag aan vrij te besteden geld. Deze vergelijking laat zien dat de discussie over gemeentelijke autonomie niet zo recht door zee is als enkel kijken naar het feit of er sprake is van centralisatie of decentralisatie (Fleurke & Willemsen, 2006). Verschillende gemeenten zullen de effecten op gemeentelijke autonomie op een andere manier ervaren door de afweging tussen juridische en financiële indicatoren, dit kan een verschil in frames door de tijd heen en tussen gemeenten verklaren.

### Padafhankelijkheid

Een ander concept uit de literatuur dat laat zien dat de discussie over gemeentelijke autonomie niet zo recht door zee is, is padafhankelijkheid. Padafhankelijkheid heeft verschillende wetenschappelijke achtergronden. De sociologische achtergrond is de minst verreikende, deze gaat ervan uit dat wat er in het verleden is gebeurd de mogelijke uitkomsten van de toekomst beïnvloed (Sewell, 1996). De

economische en politieke wetenschap gaan uit van een veel deterministischere definitie van padafhankelijkheid. Padafhankelijkheid houdt volgens hen in dat gebeurtenissen uit het verleden institutionele patronen creëren die deterministische eigenschappen hebben (Mahoney, 2001). Padafhankelijkheid heeft volgens Mahoney drie verschillende fases. De eerste fase is een belangrijk kruispunt waarop de overheid een keuze moet maken tussen twee alternatieven. Het alternatief dat hier gekozen wordt is het pad waar het beleid de periode daarna op zal blijven. De tweede fase wordt omschreven als de fase van reproductie. In deze fase wordt met positieve feedback mechanismen de keuze voor het huidige pad bevestigd en verstevigt. In de derde fase komt het gekozen pad tot een einde, omdat er een gebeurtenis heeft plaatsgevonden die het evenwicht tussen de twee paden heeft veranderd (Mahoney, 2001). Deze definitie gaat meer uit van een strak omlijnt pad dat het moeilijk maakt om voor alternatieven te kiezen. Door decennialang de opvang van asielzoekers aan de gemeenten over te laten is er gekozen voor een pad van decentralisatie.

De keuze van het Rijk om af te wijken van het pad van decentralisatie is uit te leggen aan de hand van de derde fase van padafhankelijkheid. Schreyögg et al. (2008) gaan in hun onderzoek specifiek in op deze derde fase van padafhankelijkheid. Zij geven aan dat wanneer een gekozen pad haar momentum behoudt dat hij met de jaren sterker en sterker zal worden en het dus moeilijker zal worden om te kiezen voor een alternatief. Echter wanneer een pad dit momentum verliest zal dit leiden tot transformatie van het pad of de keuze voor een totaal ander pad (Schreyögg et al. 2008). Het verlies van momentum van decentraal georganiseerde asielopvang kan de overstap naar centrale controle verklaren. De keuze van het Rijk om de stap te maken naar centralisatie is uit te leggen aan de hand van de literatuur over padafhankelijkheid, maar dat betekent niet dat deze keuze zonder oppositie plaats zal vinden aangezien er altijd actoren zijn die het momentum van het oude pad nog wel ervaren (Schreyögg et al. 2008). Padafhankelijkheid is hierdoor een concept dat vooral belangrijke effecten kan hebben op de framing van partijen die nog wel het momentum ervaren van het pad van decentralisatie.

## Gemeentelijke autonomie en asielopvang

In Nederland was het opvangbeleid van asielzoekers jarenlang decentraal georganiseerd. Deze manier van organiseren is in lijn met het subsidiariteitsbeginsel, dit beginsel houdt in dat de verantwoordelijk altijd decentraal moet liggen tenzij er een belangrijke reden is om dat niet te doen. In andere woorden is decentralisatie de standaard optie en daar wordt enkel in bijzondere situaties van afgeweken (Wyplosz, 2015 p.7). In Nederland is met de spreidingswet gekozen voor centralisatie waardoor de keuze meer in lijn ligt met het onderzoek van De Vries (2003).

Om de keuze van het rijk voor centralisatie te begrijpen kan er voor een verklaring naar een voorbeeld van de Europese Unie gekeken worden. In de EU vindt ook decentralisatie en centralisatie plaats rondom het asielbeleid. Selanec (2015) beschrijft in zijn onderzoek de vorm van crisis management binnen de EU tijdens de eerste maanden van vluchtelingen crisis van 2015. Selanec omschrijft de keuze van de EU om voort te bouwen op de reguliere asielprocedures. Er werd niet gekozen voor een speciale asielprocedure die aansloot bij de crisis van 2015 (Selanec, 2015). Door te kiezen voor de reguliere procedure was er niet de mogelijkheid voor de EU om op een gedegen manier te reageren op de crisis waar zij middenin zat (Selanec, 2015). Het gevolg hiervan was dat veel lidstaten zelf de touwtjes in handen namen, waardoor niet het algemeen belang van de EU centraal kwam te staan, maar juist de nationale belangen veel sterker werden. De uitkomst hiervan was polarisatie tussen de lidstaten doordat sommige lidstaten de verantwoordelijkheid op zich namen om vluchtelingen op te vangen, terwijl andere lidstaten deze verantwoordelijkheid niet namen (Selanec, 2015). Hoewel de verhouding tussen de EU en haar lidstaten niet helemaal gelijk is aan de verhouding tussen het Rijk en haar gemeenten geeft bovenstaande literatuur toch een belangrijk beeld voor de effecten van decentralisatie. Ook in Nederland zijn door het decentrale beleid van de afgelopen decennia verschillen ontstaan tussen gemeenten (COA, z.d.) Deze verschillen kunnen net als in de EU zorgen voor polarisatie tussen gemeenten op het dossier van asielbeleid.

Maar uit de literatuur komt er niet alleen kritiek op decentralisatie, ook centralisatie krijgt kritiek. Zo omschrijft Jones (2019) in zijn onderzoek de vraag van de decentrale overheden in Australië naar meer decentralisatie op het gebied van migratie in Australië. In Australië is het migratie beleid zeer gecentraliseerd, zo bepaald de landelijke overheid waar migranten worden opgevangen en hoeveel migranten ieder gebied in Australië ontvangt. De lokale bestuurslaag in Australië vindt dat ze te weinig te zeggen heeft over het beleid (Jones, 2019). De roep van decentrale overheden om een verschuiving van het Australische migratiebeleid van centraal naar decentraal is een interessante ontwikkeling voor dit onderzoek aangezien de spreidingswet het tegenovergestelde wil bereiken. Zeker met betrekking tot de frames die gebruikt worden rondom de spreidingswet is de verwachting binnen dit onderzoek dat er vergelijkbare decentrale frames gebruikt worden door tegenstanders van de spreidingswet.

Zoals uit de bestuurskundige literatuur over decentralisatie en centralisatie bleek is er geen eenzijdig beeld over de keuze tussen centraal en decentraal beleid. Ook in het domein van asielbeleid is dit het geval. De voor- en nadelen van beide vormen die uit de algemene literatuur zijn gehaald komen ook terug in het asielbeleid. Beide vormen hebben sterke punten en op beide vormen is kritiek te geven. Voor het analyseren van de reactie van de gemeentebestuur op het verminderen van de gemeentelijke autonomie is de literatuur over de sterke en zwakke punten van centralisatie en decentralisatie belangrijk om te analyseren waarom er in sommige gemeenten positief op centralisatie gereageerd kan zijn en in andere gemeenten juist negatief op de centralisatie is gereageerd.

Om de Nederlandse overweging tussen gemeentelijke autonomie en centrale controle te begrijpen is het waardevol om te kijken naar vergelijkbare situaties in de Europese Unie. Hernes (2017) heeft onderzoek gedaan naar het spanningsveld tussen gemeentelijke autonomie en centrale controle in relatie tot de opvang van vluchtelingen in Noorwegen, Denemarken en Zweden. Alle drie de landen uit het onderzoek kiezen een andere balans tussen centralisatie en decentralisatie. In Noorwegen bezitten gemeenten veel autonomie. De gemeenten hebben zelf de keuze om vluchtelingen op te vangen of niet hierdoor is de gemeentelijke autonomie zeer hoog (Hernes, 2017). Denemarken kent centrale controle. Een centrale actor in Denemarken bepaalt de verdeling van vluchtelingen over de gemeenten, omdat dit leidt tot een eerlijkere verspreiding van vluchtelingen tussen de gemeenten (Hernes, 2017). Zweden zat ten tijde van het onderzoek in een transitie van beleid dat de nadruk legde op de gemeentelijke autonomie naar beleid dat meer de nadruk legde op centrale controle (Hernes, 2017).

In alle drie de landen is er kritiek op het beleid, maar deze kritiek komt van verschillende actoren. In Noorwegen gaat de kritiek in op de lage mate van controle vanuit de landelijke overheid op de opvang van vluchtelingen, waardoor er grote verschillen zijn tussen gemeenten en er te weinig plekken zijn om alle vluchtelingen te huisvesten. Deze kritiek komt vanuit de landelijke politieke partijen aan de linker kant van het politieke spectrum (Hernes, 2017). Binnen Denemarken en Zweden komt de kritiek vanuit de gemeenten zelf. Deze kritiek gaat over de grote mate van controle vanuit de landelijke overheid vanuit het principe van proportionaliteit. Dit principe zegt dat beleid dat de gemeentelijke autonomie beperkt alleen toegepast moet worden om belangrijke nationale doelen te behalen, hierbij zouden de minst beperkende maatregelen de voorkeur moeten krijgen (Feltenius, 2015 p.309). Echter zijn de gemeenten in Denemarken en Zweden er van overtuigd dat zij ook de doelen zouden kunnen bereiken zonder de beperkingen van de gemeentelijke autonomie (Hernes, 2017).

Een andere factor die invloed had op de mening van de gemeenten in Denemarken en Zweden over het opgeven van gemeentelijke autonomie was de vluchtelingencrisis van 2015 (Hernes, 2017). Buiten een crisis willen de partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum meer controle neerleggen bij de landelijke overheid, terwijl de partijen aan de rechter kant van het politieke spectrum juist de autonomie van de lokale overheid willen behouden of uitbreiden (Hernes, 2017). Echter is er tijdens een crisis een verschuiving te zien bij de partijen aan de rechterkant van het politieke spectrum, deze partijen hebben in tijden van crisis een voorkeur voor beleid met meer centrale controle ten koste van gemeentelijke autonomie. Deze keuze van de rechtse partijen is gebaseerd op het maken van compromissen en een gedeelde perceptie van een crisis. Door middel van een pakketdeal, waarbij

grotere hervormingen waren toegevoegd dan alleen de beperking van de gemeentelijke autonomie, gingen de rechtse partijen akkoord (Hernes, 2017).

Nu de literatuur over gemeentelijke autonomie, decentralisatie en centralisatie is besproken is het belangrijk om de volgende stap te zetten in de analyse naar de reactie van de gemeenten op de spreidingswet. In onderstaande paragraaf wordt verder ingegaan op deze initiële reactie door verder in te gaan op de literatuur over framing.

## Algemene definitie politieke framing

Het volgende concept dat een grote rol speelt binnen de hoofdvraag van dit onderzoek is framing. Framing is een breed begrip binnen de wetenschap en daarom is het belangrijk om hieronder de verschillende definities van framing op een rij te zetten om vervolgens een keuze te maken voor de definitie die het beste bij het onderzoek past. Er zijn definities van framing die de nadruk leggen op de uitkomst of het effect van het frame. Zo beschrijft Entman (1993) framing als volgt: *“Framing is belangrijker maken van sommige geselecteerde aspecten van de waargenomen werkelijkheid, om een bepaalde probleemdefinitie, causale interpretatie, morele evaluatie of behandelingswijze te realiseren”* (p.52).

Framing wordt veel gebruikt binnen de politiek. Framing is handig om een breder publiek te overtuigen, coalities te smeden, of bij het leiden van een discussie richting een bepaalde voordelige hoek voor de partij die de framing gebruikt (Kaufman et al. 2013). Op deze manier wordt de kant die een discussie op gaat voor een groot deel bepaald door de frames die gebruikt worden (Kaufman et al. 2013). Deze literatuur laat goed zien waarom het gebruik van een frame-analyse belangrijk is om de eerste reacties op de spreidingswet te kunnen duiden.

Echter is het veld van framing onderzoek volgens Cacciatore et al. (2016) en Krippendorff (2017) gefragmenteerd. Onderzoeken onderscheiden zich op basis van twee vormen van politieke framing. Het eerste onderscheid is het verschil tussen het equivalentie tegen over nadruk frames. Bij het equivalentie frame halen verschillende actoren uit dezelfde informatie andere frames. Een voorbeeld hiervan is wanneer nieuw beleid om criminaliteit tegen te gaan 80% van de drugscriminelen van de straat afhaalt, er twee reacties kunnen ontstaan. De eerste actor kan zeggen dat de criminaliteit met 80% verminderd is, terwijl een andere actor juist de focus kan leggen op de 20% die nog over is (Brugman & Burgers, 2018). Nadruk frames leggen juist de nadruk op verschillende dimensies van het probleem. Hierbij halen de politieke actoren informatie voor de frames juist uit verschillende informatie (Brugman & Burgers, 2018). Het tweede onderscheid is het verschil tussen algemene frames die toepasbaar zijn voor meerdere situaties en problemen. En probleem specifieke frames die enkel toepasbaar zijn voor een specifieke situatie (Brugman & Burgers, 2018). Door de fragmentatie in framing paradigma worden hieronder verschillende definities van politieke framing toegelicht die gecombineerd zijn in het onderzoek van Reese et al. (2001). Op deze manier is het mogelijk om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van het begrip politieke framing voordat er verder wordt ingegaan op de specifieke framing in het asieldebat.

In tegenstelling tot de definitie van Entman (1993) leggen de definities van Hall (1982) en Hertog en McLeod (1995) minder de nadruk op de rol van selectie bij framing. Volgens deze definities speelt sense making een grotere rol bij framing dan het specifiek selecteren van bepaalde factoren. Zo geeft een frame volgens Hall (1982) de criteria waarmee alle opvolgende inbrengingen worden gelabeld als relevant of niet relevant (p.59). Hertog en McLeod (1995) zitten hier op een lijn met Hall zij zeggen: *“Het frame dat gebruikt wordt om een gebeurtenis te interpreteren bepaalt welke informatie relevant is (en daarbij dus ook welke informatie niet relevant is)”* (p.4). Gitlin (1980) voegt aan deze definities toe dat de gebruikte frames macht geven. De macht om structuur aan te brengen in de ongestructureerde wereld. Vooral de vasthoudendheid van een frame is hierbij belangrijk. Een frame moet over een langere periode competitief zijn om succesvol te zijn (Gitlin, 1980).

Reese et al. (2001) combineren in hun analyse over framing de bovenstaande definities in één definitie die de verschillende aspecten samenvat. Deze definitie luidt als volgt: “*Frames zijn organiserende principes die sociaal gedeeld zijn en blijvend zijn over een langere periode, ze werken symbolisch om structuur te geven aan de sociale wereld.*” (Reese et al., 2001 p.5). De organiserende principes gaan over de selectieve kant van framing die uit de definities van Entman (1993). Het sociaal gedeelde element komt voort uit de definities van Hall en (1982) Hertog en McLeod (1995) en de focus op de langere periode en het aanbrengen van structuur komt uit de definitie van Gitlin (1980). Deze definitie van Reese et al. vat de bovenstaande definities goed samen. In combinatie met de politieke framing literatuur wordt deze literatuur gebruikt om een beeld van framing te creëren voordat er wordt ingegaan op de framing van het asielbeleid.

In de politiek speelt framing een centrale rol. Problemen en beleid in politiek zijn onderhevig aan verschillende patronen van selectie en interpretatie. Over deze interpretaties wordt weer onderhandeld en op basis van de strijd tussen de interpretaties wordt het beleid gevormd (Matthes, 2012). Hiermee kunnen politieke frames worden samengevat als volgt: “Politieke framing is het selectief kijken naar onderwerpen, waardoor de realiteit van de kwestie op een andere manier wordt geëvalueerd, wat leidt tot andere resultaten”(Entman, 1993). Door het onderzoeken van deze politieke frames is het mogelijk om de verschillen in probleemdefinitie, causale interpretatie, morele evaluatie en bedachte oplossing te achterhalen (Matthes, 2012). En het zijn juist deze factoren waardoor het belangrijk is om te achterhalen welk effect de spreidingswet heeft gehad op het gemeentebestuur. Deze factoren laten namelijk duidelijk de eerste reactie van de gemeente zien terwijl de wet nog niet lang van kracht is en de daadwerkelijke uitvoering van het beleid nog op zich laat wachten. Hieronder wordt er verder ingezoomd op de verschillende categorieën van framing binnen asielbeleid om de probleem specifieke frames van het asielbeleid verder uit te lichten.

## Framing binnen asielbeleid

Om de analyse van de data te bevorderen is het belangrijk om een selectie te maken binnen de bestaande literatuur van de verschillende categorieën frames. Binnen de context van asiel en immigratie zijn frames al vaker onderzocht (Van Gorp, 2006, D’Haenens & De Lange, 2001 en Vliegenthart, 2007). Het onderzoek van Dekker et al. (2015) heeft een overzicht gemaakt van deze theorieën en vervolgens hebben zij deze theorieën geoperationaliseerd naar de Nederlandse context. Het onderzoek van Dekker et al. (2015) sluit goed aan bij de context van dit onderzoek. Doordat dit onderzoek zo goed aansluit bij de context binnen dit onderzoek is er gekozen om het onderzoek van Dekker et al. (2015) als basis te nemen voor de frame-analyse. Het onderzoek is relatief recent uitgebracht tijdens de vluchtelingencrisis van 2015 die ook is behandeld in het locushoofdstuk. En het onderzoek is uitgevoerd in de Nederlandse context, wat de vertaling van het onderzoek van Dekker et al. (2015) ten opzichte van dit onderzoek makkelijker waardoor de originele frames, zoals weergegeven in het onderzoek van Dekker et al. (2015), in hun geheel beter toepasbaar zijn binnen dit huidige onderzoek.

Met betrekking tot het asielbeleid zijn er meerdere specifieke frames die vaak gebruikt worden. De frames die gebruikt worden rondom het asielbeleid beïnvloeden de discussie over vluchtelingen en azc’s. Een ‘tsunami’ aan vluchtelingen heeft een dreigend karakter waartegen de bevolking beschermd moet worden (Dekker et al., 2015). Aan de andere kant kan een vluchtelingencrisis ook een menselijk gezicht krijgen door middel van persoonlijke verhalen (D’Haenens & De Lange, 2001). Deze twee frames laten twee verschillende beelden zien. En de frames laten zien hoe, op basis van woordkeuze en selectie van informatie, een discours gevormd kan worden. Bovenstaande voorbeelden geven twee verschillende soorten frames weer. Hieronder worden de vier verschillende soorten frames rondom het asielbeleid uit het onderzoek van Dekker et al. (2015) individueel toegelicht. De vier soorten frames die hieronder besproken zullen worden zijn: het human interest frame, het bedreigingsframe, het bestuurlijk frame en het economisch frame. In het onderzoek van Dekker et al. (2015) werden deze frames in de context van het Nederlandse vreemdelingenbeleid geplaatst. De context van dit onderzoek over de effecten van de spreidingswet op framing binnen gemeenten heeft veel overlap met

het onderzoek van Dekker et al. met betrekking tot de context. Doordat dit huidige onderzoek de focus specifiek legt op de reactie op de spreidingswet en de opvang van asielzoekers is het mogelijk dat de vier soorten frames een andere verhouding laten zien dan uit het onderzoek van Dekker et al. (2015) naar voren kwam. Op de afwijkingen ten opzichte van de literatuur wordt hieronder bij het bestuurlijke frame en het economische frame ingegaan.

### Human interest frame

Het human interest frame speelt al een langere tijd een grote rol binnen het asielbeleid in Nederland. Het human interest frame **geeft de vluchtelingen een gezicht** en is volgens verschillende onderzoeken een van de dominante frames in de discussies rondom het asielbeleid (D'Haenens & De Lange, 2001 & Van Gorp, 2006). Het human interest frame roept op om de vluchtelingen die in nood zijn **te helpen, omdat dit een morele plicht is** (Van Gorp, 2006). Het human interest frame legt de **nadruk op de voordelen** van een azc en negeert hierbij de concrete bezwaren en praktische beperkingen die een azc met zich mee kan brengen (Van Gorp, 2006 en Benson & Wood, 2015). **Menselijke waardigheid** staat voorop bij het human interest frame en hier moet volgens gebruikers van dit frame dan ook naar gehandeld worden, dit is niet altijd het geval en hierdoor wordt de **overheid** door het human interest frame vaak geframed **als inhumaan** (Nickels, 2007).

### Dreigingsframe

Waar het human interest de **concrete bezwaren en praktische beperkingen** van het asielbeleid negeert, legt het bedreigingsframe daar juist de nadruk op. Vaak met **termen als een 'tsunami' aan vluchtelingen** zoals hierboven worden asielzoekers geframed als een bedreiging voor de samenleving (Baker & McEnery, 2005). Begin 2000 speelde het dreigingsframe al een dominante rol binnen de media (Dekker et al., 2015). Maar sinds 2012 heeft het dreigingsframe een nog dominantere rol gekregen binnen heel Europa. Vluchtelingen werden gekoppeld aan termen als **terroristen en misdadigers** (Kovář, 2019). Dit frame pleit voor een strengere houding richting vluchtelingen om de **'eigen' inwoners te beschermen**, hierbij wordt een sterk **onderscheid** gemaakt tussen **wij** als Nederlandse inwoners en **zij** als vluchtelingen (Nickels, 2007). Ook de Nederlandse cultuur speelt een belangrijke rol binnen dit frame, deze cultuur moet beschermd worden tegen invloed van buitenaf van bijvoorbeeld het islamitische geloof (Vliegthart, 2007).

### Bestuurlijke frame

Het bestuurlijke frame heeft als doel om een discussie te **depolitiseren**. Het bestuurlijke frame maakt daarnaast ook een **afweging tussen de nadelen en de voordelen zonder** voor een van beide een voorkeur te hebben zoals beide frames hierboven wel hebben (Dekker et al., 2015). Daarnaast legt het bestuurlijke frame ook de nadruk op het **verantwoordelijkheidsvraagstuk**, dit vraagstuk houdt zich bezig met de vraag wie de verantwoordelijkheid draagt in de discussie. Vooral de capaciteit van de overheid om migratie te beperken speelt hierin een hoofdrol (Dekker et al., 2015) Deze focus op het beperken van migratie zal in dit onderzoek niet geanalyseerd worden, omdat de focus van dit onderzoek ligt op de reacties van de gemeenten op de spreidingswet en niet op de landelijke overheid. Het beperken van migratie is een taak voor de landelijke overheid en hierdoor zal deze kant van het bestuurlijke frame naar alle verwachting niet terugkomen in het onderzoek. Echter zal het verantwoordelijkheidsvraagstuk wel terugkomen bij de gemeenten die uit zichzelf de verantwoordelijkheid nemen. Op basis van het depolitiserende karakter van het bestuurlijke frame is de verwachting dat het bestuurlijke frame een grotere rol speelt bij de analyse van dit onderzoek dan in het onderzoek van Dekker et al. (2015). De depolitiserende rol van de spreidingswet speelt hierbij een rol en het verschil in context tussen immigratie, waar bij het onderzoek van Dekker et al. (2015) de nadruk op lag, en de opvang, waar in dit onderzoek de nadruk op ligt, kan het verschil tussen de literatuur en dit onderzoek verklaren.

## Economische frame

Het laatste frame dat Dekker et al. (2015) bespreken is het economische frame, ook dit frame heeft twee kanten. Als eerste wordt er door dit frame een onderscheid tussen **politieke vluchtelingen** en economische **'gelukszoekers'** gemaakt. Er wordt een verschil gemaakt tussen **"deserving"** vluchtelingen die het verdienen om beschermd te worden tegen vervolging en **"undeserving"** vluchtelingen die het niet verdienen om opgevangen te worden (Nickel, 2007). Dit verschil kan al heel makkelijk gemaakt worden bij een simpele woordkeuze zo wordt de term 'vluchteling' door de media vaak gebruikt voor de 'deserving' individuen terwijl de term 'asielzoeker' vaak wordt gebruikt voor de 'undeserving' individuen (Van Gorp, 2006). De andere kant van het economische frame richt zich op **de kosten voor de samenleving** en de **druk op de verzorgingsstaat** (D'Haenens & De Lange, 2001). Bij het onderzoek van Dekker et al. (2015) ligt de nadruk op deze kosten van het asielbeleid en de druk op de verzorgingsstaat. De kosten van migratie en asielopvang liggen voor een groot deel bij de landelijke overheid. Gemeenten worden voor het opvangen van asielzoekers gecompenseerd en hierdoor hoeven gemeenten vaak geen extra kosten te maken bij het opvangen van asielzoekers. Door deze compensatie zal het financiële aspect van het economische frame een minder grote rol spelen binnen de analyse van dit onderzoek dan in het onderzoek van Dekker et al. (2015). Het 'deserving' en 'undeserving' aspect zal naar verwachting nog wel terugkomen in gemeentelijke discussies.

Naar aanleiding van de analyse van bovenstaande literatuur over de vier verschillende overkoepelende frames is het mogelijk bij de analyse om de verschillende soorten frames bij de analyse van de data te herkennen en te markeren met het juiste frame.

## Operationalisatie

Om de vier verschillende soorten frames te operationaliseren is bovenstaande literatuur verwerkt in een tabel. In deze tabel komen per frame de indicatoren die uit de literatuur komen samen. Deze indicatoren helpen bij de analyse van de resultaten door het herkennen van de verschillende frames makkelijker te maken. In onderstaande tekst wordt per frame verder toegelicht wat er verwacht wordt aan te treffen en hoe de indicatoren helpen bij het ontrafelen van deze stukken tekst. Deze manier van operationaliseren helpt bij het achterhalen van de codes voor de analyse en het geeft ook een duidelijke samenvatting van de geselecteerde literatuur.

Bij het human interest frame is de verwachting dat de voorstanders van een azc dit frame gebruiken om hun standpunt te versterken. Deze voorstanders zullen volgens de literatuur gebruik maken van verhalen om de vluchtelingen een gezicht te geven (D'Haenens & De Lange, 2001). Het helpen van deze vluchtelingen met een verhaal zal centraal staan in hun argumentatie, zij zullen dit helpen niet omschrijven als een vrijwillige keuze, maar juist als een plicht (Van Gorp, 2006). Daarnaast is de verwachting dat de gebruikers van het human interest frame vooral gebruik zullen maken argumenten die zich richten op de voordelen van een azc. De voordelen van een meer diverse wijk of het investeren in de wijk om een azc zijn hier voorbeelden van (Van Gorp, 2006 en Benson & Wood, 2015). Menselijke waardigheid staat voorop en gebruikers van het human interest frame zullen dan ook aangeven wanneer volgens hen deze waardigheid geschaad wordt, in situaties zoals deze wordt de overheid als inhumain geschetst (Nickels, 2007).

Bij het dreigingsframe is de verwachting dat de tegenstanders van een azc dit frame gebruiken om hun standpunt te versterken. Door middel van termen die tot de verbeelding spreken zal een azc worden geframed als een bedreiging voor de samenleving (Baker & McEnery, 2005). Daarnaast zullen gebruikers van het dreigingsframe een duidelijk onderscheid maken tussen de Nederlandse "wij" tegenover de vluchtelingen als "zij". En het is deze groep van Nederlanders die beschermd moet worden van de vluchtelingen (Nickels, 2007). In de argumenten zullen gebruikers van het dreigingsframe ook gebruik maken van concrete bezwaren en praktische beperkingen voor de komst van een azc. Voorbeelden hiervan zijn een verminderd gevoel van leefbaarheid voor de wijk of de angst voor terreur en misdaad (Baker & McEnery, 2005).

Bij het bestuurlijke frame is de verwachting dat dit frame gebruikt zal worden door zowel voor- als tegenstanders van azc's. De verwachting is dat de verplichting vanuit de spreidingswet actoren aan beide kanten van de discussie een afweging forceert te maken tussen zowel de nadelen als de voordelen (Dekker et al. 2015). Daarnaast is de verwachting dat het depolitiserende karakter van het bestuurlijke frame veel terug zal komen in argumentatie binnen gemeenten (Dekker et al. 2015). Met een onderwerp wat zo gevoelig ligt als een azc is het depolitiseren van de discussie een krachtig wapen. Een manier van depolitiseren die terug kan komen is het verwijzen naar de verplichting van de spreidingswet waardoor de handen van de gemeente gebonden zijn.

De verwachting is dat het economische frame een kleinere rol speelt binnen de analyse van dit onderzoek. Bij de analyse is vooral de indicator van deserving en undeserving vluchtelingen voor dit frame de belangrijkste om in de gaten te houden. Echter kan de indicator deserving en undeserving vaak lastig te achterhalen zijn, omdat het in kleine dingen kan zitten, zoals het verschil tussen het gebruik van het woord vluchteling of asielzoeker (Van Gorp, 2006). Met termen als gelukszoekers zal dit onderscheid makkelijker te achterhalen zijn. Daarnaast zal de druk op de verzorgingsstaat en de kosten voor de samenleving een interessante indicator kunnen zijn die ingaat tegen de verwachting van dit onderzoek. De verwachting is namelijk dat door de financiële compensatie deze argumenten een kleinere rol speelt (D'Haenens & De Lange, 2001).

**Tabel 1, Visualisatie frames**

Operationalisatie frames						
	INDICATOR 1	INDICATOR 2	INDICATOR 3	INDICATOR 4	INDICATOR 5	INDICATOR 6
HUMAN INTEREST FRAME	Gezicht geven	Helpen	Morele plicht	Nadruk op de voordelen van een azc	Menselijke waardigheid	Overheid als inhumaan
DREIGINGSFRAME	Onderscheid wij vs zij	"Eigen" inwoners beschermen	Termen die tot de verbeelding spreken	Praktische beperkingen	Concrete bezwaren	Terreur en misdaad
BESTUURLIJKE FRAME	Depolitiseren	Afweging voor- en nadelen	Verantwoordelijkheidsvraagstuk			
ECONOMISCHE FRAME	Undeserving	Deserving	Kosten voor de samenleving	Onderscheid politieke vluchtelingen en 'gelukszoekers'	Druk op de verzorgingsstaat	

Hieronder wordt iedere indicator kort toegelicht in relatie tot wat verwacht wordt te vinden in de data.

### Human interest frame

- Gezicht geven
  - Onder gezicht geven vallen voorbeelden en verhalen die worden gebruikt om de situatie waar vluchtelingen zich in bevinden te omschrijven. Hierdoor wordt een gevoel van medelijden opgeroepen
- Helpen
  - Onder helpen valt vooral het verzoek, van de actor die dit frame gebruikt, om de vluchtelingen maar ook Ter Apel te helpen door middel van het realiseren van opvang.
- Morele plicht
  - Gebruikers van dit frame zijn er van overtuigd dat je als gemeente niet de keuze hebt om niks te doen, want er is een morele plicht om te acteren. Deze plicht kan expliciet benoemd worden, maar het is ook mogelijk dat deze plicht subtieler wordt gebruikt
- Nadruk op voordelen van een azc



- Een azc brengt volgens gebruikers van dit frame ook voordelen met zich mee. Gebruikers van dit frame leggen hier de nadruk op en ze vermeden vooral de nadelen
- Menselijke waardigheid
  - Volgens gebruikers van dit frame verdient ieder mens de basisbehoeften van eten, drinken en een dak boven je hoofd. Deze indicator zal vooral gebruikt worden wanneer deze menselijke waardigheid geschaad wordt.
- Overheid als inhumaan
  - De overheid als inhumaan indicator zal vooral gebruikt worden door oppositie partijen richting het college van B&W wanneer deze geen azc wil realiseren. Deze operationalisatie van de indicator verschilt het meeste met het onderzoek van media framing van Dekker et al. (2015).

### **Dreigingsframe**

- Onderscheid wij vs zij
  - Bij deze indicator wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant de inwoner (de wij) en aan de vluchtelingen (de zij).
- “Eigen” inwoners beschermen
  - Bij deze indicator wordt duidelijk gemaakt door de gebruiker dat de “eigen” inwoners op één staan en dat de komst van vluchtelingen deze inwoners in gevaar brengt.
- Termen die tot de verbeelding spreken
  - Door middel van beeldspraak creëren de gebruikers van dit frame een dreigend beeld.
- Praktische beperkingen
  - De praktische beperkingen rondom azc’s gaan over beperkingen die specifiek gelden voor de desbetreffende gemeente. Een gebrek aan voorzieningen of een gebrek aan draagvlak kan hier een voorbeeld van zijn.
- Concrete bezwaren
  - De concrete bezwaren rondom azc’s gaan over specifieke keuzes in de onderhandelingen die volgens de gebruiker van dit frame onacceptabel zijn
- Terreur en misdaad
  - Bij de indicator terreur en misdaad gaat het zowel over aandacht vragen voor gevallen die in het verleden gebeurd zijn als het vragen van extra beveiligingsmaatregelen in en rondom het azc

### **Bestuurlijke frame**

- Depolitiseren
  - Bij het depolitiseren wordt de discussie plat geslagen. De verwachting is dat de spreidingswet hier aan bijdraagt aangezien burgemeesters en wethouders kunnen zeggen dat het moet en wanneer iets moet heeft een discussie minder nut.
- Afweging voor- en nadelen
  - In tegenstelling tot het human interest frame en het dreigingsframe kijkt het bestuurlijke frame naar zowel de voordelen als de nadelen.
- Verantwoordelijkheidsvraagstuk
  - Bij het verantwoordelijkheidsvraagstuk staat de vraag centraal van wie de verantwoordelijkheid moet dragen. Deze indicator zal vooral terugkomen wanneer actoren zeggen dat zij om een bepaalde reden de verantwoordelijkheid moeten dragen.

### **Economische frame**

- Undeserving

- Deze indicator is te herkennen aan het woordgebruik van de actor met termen als asielzoeker, gelukszoeker en kansarme vluchteling
- Deserving
  - Deze indicator is te herkennen aan het woordgebruik van de actor met termen als vluchteling en politieke vluchteling
- Kosten voor de samenleving
  - De kosten voor de samenleving zouden vooral terug kunnen komen in vragen van gemeenteraadsleden over wie de kosten van de komst van een azc gaat dragen.
- Onderscheid politieke vluchtelingen en “gelukszoekers”
  - Deze indicator is een toevoeging op de indicatoren *undeserving* en *deserving* bij deze indicator wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen welke groepen onder welke noemer vallen
- Druk op verzorgingsstaat
  - Bij druk op de verzorgingsstaat gaat het vooral over de extra druk die een azc legt op voorzieningen die al onder druk staan door personeelstekorten of andere tekorten. Voorbeelden hiervan zijn het onderwijs, de woningmarkt en de zorg

Voordat er naar het methodehoofdstuk wordt overgegaan is het belangrijk om ook de concepten *dominant frame* en *frame verandering* te operationaliseren. Om te bepalen of er een dominant frame is moet er gekeken worden naar de concepten frame consonantie en frame dissonantie. Bij frame consonantie wordt de discussie gedomineerd door een frame en bij frame dissonantie wordt de discussie gevormd door verschillende frames die ongeveer een gelijke hoeveelheid aandacht krijgen (Dekker & Scholten, 2017). Enkel bij frame consonantie valt er te spreken over een dominant frame. In dit onderzoek wordt er voor de dominantie van de frames gekeken naar het gehele gemeentebestuur, wanneer een frame zowel bij de gemeenteraad als bij het college van B&W veruit de grootste rol speelt dan is dat frame dominant, maar wanneer een frame binnen één van deze actoren geen hoofdrol speelt is het frame niet dominant. In deze gevallen is er sprake van of een grote of kleine mate van frame dissonantie. Voor de veranderingen tussen frames en de veranderingen tussen frame consonantie en frame dissonantie wordt er gekeken naar de frequentie van de gebruikte frames en de autoriteit van de gebruiker.

## Methodologie

In dit onderzoek is op basis van verkennend kwalitatief onderzoek gekeken naar de reactie op de spreidingswet in 20 gemeenten. Dit onderzoek heeft als doel om de effecten van de spreidingswet te achterhalen voordat deze effecten terug te zien zijn in het beleid van de gemeenten. Er is gekozen voor verkennend kwalitatief onderzoek, omdat het verkennende aspect goed aansluit bij de fase waar de spreidingswet zich in bevond ten tijde van dit onderzoek. In dit methodehoofdstuk zijn de keuzes die gemaakt zijn toegelicht met argumenten waarom de keuzes gemaakt zijn en daarbij welke implicaties deze keuzes hebben voor de kwaliteit van het onderzoek.

### Casus selectie

Voor de selectie van de casussen is gekeken naar de gemeenten die geforceerd worden door de spreidingswet om meer opvanglocaties te realiseren. Van de 342 gemeenten in Nederland voldoen op het moment van schrijven slechts 57 aan de verdeelsleutel van de spreidingswet (AD, 2024). Voor het analyseren van alle 285 gemeenten is te weinig tijd binnen dit onderzoek. Om deze reden is het belangrijk om een steekproef selectie te maken binnen de populatie van de 285 gemeenten. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een selecte steekproef van 20 gemeenten (Boeije & Bleijenbergh, 2019). De groep van 20 gemeenten vormt een goede balans tussen de hoeveelheid tijd die er staat voor een scriptie, terwijl er tegelijk met deze 20 gemeenten genoeg gezegd kan worden over de resultaten binnen de steekproef. Voor het opstellen van deze steekproef is er gekeken naar zowel de opgave voor de provincies als de opgave voor de individuele gemeenten. Voor beide lagen van de overheid is gekozen om de provincies en gemeenten binnen die provincies te selecteren die voor de grootste uitdaging staan. Zoals in figuur 3 te zien is, staan de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Noord-Brabant voor de grootste uitdagingen. De gemeenten in deze provincies staan voor de grootste uitdagingen (NOS, 2024d). Het is in deze gemeenten waar de discussie over de te behalen plekken de meeste resultaten op kan leveren voor het analyseren van de verschillende frames door de jaren heen. De verwachting was dat er in deze gemeenten meer gesproken is over de uitdagingen die de spreidingswet met zich meebrengt, aangezien de uitdaging groter zijn. Om deze reden is er gekozen om de twintig gemeenten die het verste afliggen van de verdeelsleutel in de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Noord-Brabant te gebruiken als steekproef binnen dit onderzoek.

De keuze voor deze manier van selectie is te verantwoorden op basis van de most likely en least likely scenario's (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Binnen deze groep van twintig gemeenten is de kans op een reactie op de spreidingswet het grootst. Als er binnen deze gemeenten met de grootste uitdaging geen reactie is op de spreidingswet dan zal dat in de andere gemeenten ook nog niet het geval zijn op basis van de kans op een reactie zijn de gekozen gemeenten dus het most likely scenario (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Dit maakt het makkelijker voor deze gemeenten om een goede hoeveelheid data te verzamelen. Aan de andere kant zijn de gemeenten met de grootste uitdaging ook de gemeenten die de meeste beperking in hun gemeentelijke autonomie ervaren. In dit geval zijn de gemeenten volgens de literatuur dus juist eerder negatief over de centralisatie van de spreidingswet dan andere gemeenten met een kleinere uitdaging. In relatie tot een positieve reactie op de spreidingswet is de selectie van gemeenten een least likely scenario (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Het voordeel van deze selectie op basis van most en least likely scenario's is dat het op deze manier beter mogelijk is om uitspraken te doen over de steekproef die te generaliseren zijn richting de populatie. Op basis van deze selectie is de verdeling gemaakt die te zien is in tabel 2. In deze tabel is de informatie te zien van de huidige opvang binnen de gemeenten en de verdeelsleutel, op basis waarvan de selectie van gemeenten is gemaakt. Daarnaast is ook verdere achtergrond informatie te zien die belangrijk is voor de context van de gemeenten, zoals het inwonersaantal en het politieke landschap van de gemeente. Deze context helpt bij het analyseren van de citaten voor het resultatenhoofdstuk.

Er is gekozen voor een analyse van de periode maart 2022 tot heden, omdat in maart 2022 de gemeenteraadsverkiezingen plaats hebben gevonden. Door deze periode te kiezen komt een verandering in de gebruikte framing en het dominante frame niet door een verandering van de

samenstelling van de gemeenteraad en het college van B&W. Daarnaast is er gekozen om te focussen op gemeenten die niet voldoen aan de verdeelsleutel van de spreidingswet. Er zijn twee aspecten bij deze keuze die belangrijk zijn om te benoemen. Allereerst worden door deze focus geen gemeenten meegenomen die voldoen aan de verdeelsleutel. Voor deze gemeenten verandert er weinig door de komst van de spreidingswet, omdat de verplaatsing van decentraal beleid naar centraal beleid geen verschil maakt in de uitvoering van de opvang binnen deze gemeenten. Daardoor is ook de verwachting dat de komst van spreidingswet minder invloed heeft op de framing in deze gemeenten. Deze gemeenten worden immers minder of helemaal niet beperkt in hun gemeentelijke autonomie. Ten tweede worden door deze focus wel gemeenten meegenomen die al een azc hebben maar nog niet voldoen aan de verdeelsleutel. Deze keuze is gemaakt omdat er gemeenten zijn zoals Amsterdam en Rotterdam, die al veel opvanglocaties hebben, maar door de komst van de spreidingswet toch voor een grote uitdaging staan. En aan de andere kant van het spectrum zijn er ook gemeenten zoals Tilburg die tot nu toe op hele kleine schaal asielopvang hadden, maar nu voor veel meer opvangplekken moeten zorgen.

**Figuur 3, Totaal aantal nieuw opvangplekken per provincie (NOS, 2024d)**



**Tabel 2, Kenmerken geselecteerde gemeenten**

Naam Gemeente	Inwonersaantal	Huidige plekken	Verdeelsleutel	Coalitie	Grootste oppositiepartij
Alkmaar	112.311	0	603	D66, OPA, BAS, VVD, CDA en SPA	GroenLinks
Amsterdam	931.748	3699	4479	PvdA, GroenLinks en D66	VVD
Breda	188.078	78	1016	VVD, PvdA, GroenLinks en CDA	D66
Delft	109.573	60	434	STIP, D66, GroenLinks, PvdA en CU	Hart voor Delft
Dordrecht	122.070	0	611	VVD, CDA, GroenLinks en CU/SGP	Verenigde Senioren Partij
Eindhoven	246.417	196	1198	GroenLinks, CDA, PvdA en D66	VVD
Haarlem	167.763	200	963	PvdA, GroenLinks, D66, CDA en Actiepartij	VVD
Helmond	95.940	150	462	D66, SP, Lokaal Sterk, 50 Plus, GroenLinks, PvdA en DENK	VVD
Hilversum	94.435	148	536	VVD, GroenLinks, CDA, PvdA en DH	D66
Hoorn	75.621	0	399	Hoorn Lokaal, GroenLinks, EénHoorn, CDA, VVD en D66	Fractie Tonnaer
Nissewaard	87.626	0	445	ONS Nissewaard, PvdA en Nissewaard Lokaal	VOOR Nissewaard
Oss	94.634	0	507	VDG, VVD, CDA en Groenlinks	SP
Purmerend	95.163	80	515	Stadspartij, CDA, D66, AOV en PvdA	VVD
Roosendaal	77.559	0	401	VLP, VVD, CDA en GroenLinks	Roosendaalse Lijst
Rotterdam	670.610	1968	2667	Leefbaar, VVD, D66 en DENK	GroenLinks
s-Gravenhagen	566.221	754	2513	D66, GroenLinks, PvdA, CDA, PvdD en DENK	Hart voor Den Haag
s-Hertogenbosch	160.740	250	879	D66, VVD, GroenLinks, Rosmalens Belang, CDA en PvdA	De Bosche Groenen
Tilburg	229.797	44	1076	GroenLinks, D66, VVD en PvdA	Lijst Smolders Tilburg
Westland	115.941	0	702	Westland Verstandig, Gemeentebelang, en VVD	CDA
Zwijndrecht	44.874	0	230	Raadsprogramma	Raadsprogramma

## Dataverzameling

Om een antwoord te formuleren op de hoofdvraag wordt er een frame-analyse van beleidsdocumenten uitgevoerd. In deze analyse wordt er gekeken naar notulen van debatten, schriftelijke vragen, raads- en college voorstellen, moties en amendementen. In bijlage 1 is een overzicht te zien van de geanalyseerde documenten. Al deze documenten geven een beeld van de 20 gemeenten uit de steekproef om de reactie van het gemeentebestuur op de spreidingswet te achterhalen. De framing van zowel het college als de raad komt in deze documenten sterk naar voren en zo is het mogelijk om een beeld te krijgen van het gemeentebestuur als geheel. Om de verschillen door de jaren heen, veroorzaakt door variatie tussen verschillende gemeenteraden na gemeenteraadsverkiezingen, te verminderen wordt er gekeken naar documenten en debatten vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 16 maart 2022. Dit moment is vóór de eerste signalen van de komst van de spreidingswet en daardoor is het mogelijk om de verandering in de framing van de verschillende gemeenteraden en colleges van B&W te achterhalen. De data is verzameld via de eigen gemeentelijke websites of raadsinformatiesystemen, zoals iBABS en Notubiz. Bij het verzamelen van de data zijn de volgende zoektermen gebruikt worden om bij de juiste documenten te komen: asielzoekerscentrum/azc, Centraal Orgaan opvang en Asiel/COA, asiel, asielbeleid, vluchtelingen, asielzoekers en spreidingswet. In bijlage 1 is te zien dat het aantal documenten niet gelijk is per gemeente. Deze verschillen worden veroorzaakt door meerdere factoren. De eerste factor is de grootte van de gemeente. Gemeenten met een hoger inwonersaantal vergaderen vaker en langer dan gemeenten met een lager inwonersaantal. De tweede factor is het feit dat niet iedere gemeente vóór de komst van de spreidingswet over asielopvang heeft gedebatteerd. Echter is het ondanks deze verschillen mogelijk om aan de hand van de data voor iedere gemeente een goed beeld te krijgen van de reacties op de spreidingswet.

## Analysemethode

Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen is er een frame-analyse uitgevoerd op basis van de frames gebruikt in de documenten. Een frame-analyse kijkt naar hoe mensen de sociale werkelijkheid vormgeven. Dit doet een frame-analyse door de woorden te analyseren die mensen gebruiken, van metaforen tot stereotypen en van debattechnieken tot presentaties (Matthes, 2009). Door deze analyse is het mogelijk om de verschillende frames die gebruikt worden tegenover elkaar te zetten en te vergelijken. Framing is onvermijdelijk en iedereen maakt er gebruik van bewust of onbewust (Goffman, 1974). Dit maakt een frame-analyse de juiste methode voor dit onderzoek aangezien zowel de bewuste als onbewuste framing naar voren komt en het zo mogelijk is om een duidelijk beeld te vormen van de eerste reactie op de komst van de spreidingswet. Een frame-analyse sluit goed aan bij het doel van dit onderzoek aangezien de sociale context binnen de selectie van gemeenten niet veranderd, maar de woorden wel. Hierdoor sluit een frame-analyse beter aan dan een discoursanalyse waarbij er wordt gekeken hoe er betekenis wordt gegeven aan woorden in verschillende contexten (Boeije & Bleijenbergh, 2019). In deze frame-analyse wordt niet alleen gekeken naar het dominante frame, maar alle genoemde frames worden meegenomen richting de analyse waarna de resultaten worden opgesteld. Voor de analyse van de gekozen documenten is gebruik gemaakt van het programma Nvivo.

In dit onderzoek wordt gebruikt gemaakt van een abductieve manier van onderzoek doen. Bij deze abductieve manier van onderzoek doen speelt de literatuur een rol bij het creëren van de eerste codes voor de analyse van de data, maar is er ook nog ruimte voor bij de analyse om vanuit de data zelf tot codes te komen die nog niet uit de literatuur zijn gekomen. Deze codes kunnen aansluiten bij een van de vier frames die uit de literatuur naar voren zijn gekomen, maar zij kunnen ook losstaan van deze vier frames (Van Essen, 2023).

De verschillende frames uit de tekst zijn gemarkeerd en daarna is er een code gegeven aan deze frames. Er is in twee rondes gecodeerd. In de eerste ronde is er aan de hand van de indicatoren uit de operationalisatie gezocht naar frames en is er telkens een van deze indicatoren gebruikt om een frame

een code te geven. In de tweede ronde zijn de codes opgedeeld in de vier verschillende soorten frames met daarbij het jaar van het stuk waarin de code staat. Op deze manier zijn er met vier frames verspreid over drie jaar in totaal twaalf codes over de frames, waarbij een stuk tekst uit 2022 met het economische frame de code 'economische frame 2022' krijgt en een stuk tekst uit 2024 met het bestuurlijke frame de code 'bestuurlijke frame 2024' krijgt. Door de codes in te delen met de jaartallen erbij is het makkelijker om een overzicht te creëren met de verschillen van de framing door de jaren heen. De combinatie van alle drie de jaartallen vallen onder de hoofdcodes van de vier overkoepelende frames. De details over het aantal codes en het aantal documenten per code zijn verwerkt in bijlage 2. Daarnaast zijn er nog twee codes die de blokkade van een azc door de raad of het college aangeven. De raad en het college hebben geen aparte codes gekregen, omdat de persoon die spreekt in de citaten altijd te achterhalen is uit de documenten door middel van een introductie in de notulen of door de aard van het document. In bijlage 2 is de codeboom te zien waarin de gebruikte codes zichtbaar zijn. Met de analyse van deze codes en sub-codes is het mogelijk om een antwoord te formuleren op de hoofdvraag.

## Kwaliteitscriteria

Voor een goede afweging zijn er verschillende kwaliteitscriteria gebruikt die aansluiten bij deze vorm van kwalitatief onderzoek. Hieronder worden enkele keuzes die gemaakt zijn binnen de onderzoeksopzet toegelicht aan de hand van de kwaliteitscriteria geloofwaardigheid, overdraagbaarheid en betrouwbaarheid. Deze kwaliteitscriteria komen overeen met interne validiteit, externe validiteit en betrouwbaarheid die gebruikt worden voor kwantitatief onderzoek, maar voor kwalitatief onderzoek sluiten deze kwantitatieve kwaliteitscriteria minder goed aan (Bryman, 2016). Daarom is de keuze gemaakt om te kiezen voor de kwalitatieve kwaliteitscriteria die Bryman in zijn boek *Social Research Methods* benoemt (Bryman, 2016).

Voor de geloofwaardigheid van het onderzoek is het belangrijk om transparant te zijn met de data die gebruikt wordt (Bryman, 2016). De documenten die in dit onderzoek geanalyseerd zijn, zijn openbaar en zijn terug te vinden in bijlage 1. Daarnaast zijn de documenten ook transparant gecodeerd, hierbij zijn geen stukken tekst weggelaten zonder vermelding daarvan binnen citaten en de data is altijd open voor controle. Ook is het belangrijk dat de conclusies die je trekt aantoonbaar zijn en niet veroorzaakt worden door andere factoren (Bryman, 2016). Voor het buitensluiten van andere factoren is expliciet rekening gehouden met het opstellen van de hoofdvraag. Door de focus op een zo kort mogelijke periode te leggen is het mogelijk om andere factoren, zoals het veranderen van de samenstelling van de raad, buiten beschouwing te laten. Daarnaast worden bij de gebruikte citaten de partij van de persoon genoemd die de opmerking heeft gemaakt. Zo kan de politieke ideologie meegenomen worden en in combinatie met de informatie uit tabel 2 kan ook de positie van de partij binnen de gemeente bepaald worden. Er is expres voor gekozen om van de verschillende politieke partijen geen codes te maken, omdat het doel was om de reactie van het gemeentebestuur als geheel te analyseren. Hierbij is alleen gekeken naar citaten die goed de framing van de gemeente duiden, welke partij deze uitspraak deed was in deze fase van verkennend onderzoek minder relevant.

Voor de overdraagbaarheid van het onderzoek is het belangrijk dat een andere onderzoeker op een later moment hetzelfde onderzoek uit zou kunnen voeren op basis van de beschrijving van de methode (Bryman, 2016). De belangrijkste stap binnen dit onderzoek voor een goede overdraagbaarheid is de operationalisatie van de overkoepelende frames. Door de specificering van deze frames is het mogelijk voor een andere onderzoeker om met hetzelfde beginpunt het onderzoek uit te voeren. Voor de overdraagbaarheid van de methoden zijn er twee bijlagen toegevoegd die hierbij helpen. De codeboom laat op een overzichtelijke manier het codeerschema zien en de gebruikte documenten zorgen ervoor dat een volgende onderzoeker precies weet waar de informatie uit gehaald is.

Voor de betrouwbaarheid van het onderzoek staan de begrippen die worden gebruikt in het onderzoek centraal. Voor een goede betrouwbaarheid moeten de begrippen duidelijke en acceptabele definities hebben die gebaseerd zijn op de literatuur. (Bryman, 2016). Binnen het theoretisch kader is hier

expliciet aandacht aan gegeven door bij ieder begrip een duidelijke definitie te kiezen die gebaseerd is op verschillende stukken literatuur die verschillende onderdelen van het begrip belichten. Daarnaast is voor een duidelijk gebruik van de begrippen ook de context van het onderzoek zeer belangrijk (Bryman, 2016) Om de context verder toe te lichten is in dit onderzoek een locus hoofdstuk opgenomen. In dit locus hoofdstuk wordt de context van de geschiedenis van de vluchtelingencrisis benoemd en wordt er gekeken naar de tijdslijn van de spreidingswet. Door dit hoofdstuk is de Nederlandse context en de specifieke context van de spreidingswet duidelijker.

## Resultaten

Op basis van de vier deelvragen van dit onderzoek worden in dit hoofdstuk de resultaten van de analyse weergegeven. In dit hoofdstuk wordt de data geïnterpreteerd door de onderzoeker om vervolgens een antwoord te formuleren op de deelvragen. Iedere deelvraag wordt hieronder apart behandeld, met behulp van citaten van gemeenteraadsleden, wethouders en burgemeesters wordt er op een verhalende manier antwoord gegeven op de deelvragen. Op deze manier is het mogelijk om in de conclusie een antwoord te geven op de hoofdvraag met de reactie van het gehele gemeentebestuur. De gebruikte citaten zijn geen uitzonderingen binnen de gemeente, maar ze geven juist een beeld van geluiden die binnen de gemeente als geheel spelen. Maar ook tussen gemeenten verschilt de framing soms weinig, hierdoor zijn de gekozen citaten vaak illustratief voor meerdere gemeenten. De gekozen citaten geven de frames binnen de gemeenten volgens de onderzoeker het beste weer, maar voor ieder citaat waren er meerdere andere citaten met een vergelijkbare boodschap waaruit gekozen kon worden. Om te bepalen welke resultaten en citaten relevant zijn voor de beantwoording van de deelvraag wordt er gekeken naar een combinatie van hoe vaak een bepaald frame is gebruikt en hoeveel autoriteit het gebruik van het frame uitstraalt. Wanneer een frame gebruikt wordt binnen een motie en deze motie een meerderheid van de stemmen achter zich heeft, dan heeft het gebruik van dit frame meer autoriteit dan wanneer een frame wordt gebruikt in een motie met enkel de steun van één partij. Binnen dit onderzoek zijn er ook enkele uitzonderingen die benoemd zullen worden. Wanneer een citaat een van deze uitzonderingen toelicht zal dit duidelijk aangegeven worden, zodat het duidelijk is dat het citaat niet illustratief is voor andere gemeenten.

### Deelvraag 1: Op welke momenten is er gesproken over azc's en de spreidingswet in de verschillende gemeenten?

Om deze vraag te beantwoorden is het belangrijk om te kijken naar twee onderdelen in de geanalyseerde stukken. Het eerste onderdeel zijn de gesprekken over de komst of het verlengen van een azc en het andere onderdeel zijn de momenten dat de spreidingswet is genoemd binnen gemeenten. Door de gekozen periode van het onderzoek van begin 2022 tot heden verschillen de momenten dat er is gesproken over deze onderwerpen. Bij de beantwoording van deze deelvraag is uit de data naar voren gekomen dat de gemeenten op te delen zijn in drie clusters die verschillen in momenten dat er gesproken is over azc's binnen de gemeenten. Gemeenten binnen deze clusters hebben op dezelfde momenten vergelijkbare gesprekken gevoerd. Hierdoor is het mogelijk om over de gemeenten als groepen clusters te praten in plaats van iedere gemeente apart te benoemen bij ieder frame. De keuze voor deze drie clusters komt voort uit de analyse waarin duidelijk het onderscheid naar voren kwam tussen deze drie soorten gemeenten. Deze verschillen zijn zowel te zien in de codering van de data als in bijlage 1 met de gebruikte documenten. De acties van de drie clusters zijn in figuur 4 naast de tijdslijn van de spreidingswet gelegd om deze acties binnen de goede context te plaatsen.

De eerste cluster bestaat uit gemeenten die sinds de maart 2022 met enige regelmaat hebben gesproken over azc's. Deze gemeenten hebben voor maart 2022 al asielopvang gerealiseerd die in de periode van dit onderzoek nog steeds actief was. Deze gemeenten hebben vanaf het begin veel gesproken over het verlengen of uitbreiden van een bestaand azc binnen de gemeente. De zomer van 2022 waarbij honderden vluchtelingen buiten moesten slapen in Ter Apel was voor veel van deze gemeenten en reden om te kijken naar verlenging of uitbreiding van het bestaande azc. De fractievoorzitter van D66 in 's Hertogenbosch zegt hierover het volgende in de raadsvergadering van 4 oktober 2022: *“Dat maakt de urgentie van de voorliggende motie nog groter en ik ben er heel erg trots op dat ik namens mijn fractie en het overgrote deel van de gemeenteraad vandaag een verhaal van medemenselijkheid kan vertellen, dat we zeggen: wij als Den Bosch blijven juist nu openstaan voor de opvang van mensen die op de vlucht zijn voor oorlog en geweld want Den Bosch is van en voor iedereen.”* De gesprekken binnen deze cluster bleven voornamelijk over de situatie van de zomer van 2022 in Ter Apel gaan, totdat de invoering van de spreidingswet aannemelijk werd. Voor veel van deze gemeenten betekent dit dat de spreidingswet voor het eerst besproken werd medio 2023. Dit valt te verklaren doordat in



deze periode de spreidingswet stappen zette richting stemming in de Tweede Kamer, waardoor het steeds aannemelijker werd dat deze werd aangenomen. Daarnaast werden de gevolgen van de spreidingswet steeds duidelijker door de informatieve briefings in deze periode. In deze gemeenten gingen de gesprekken over het uitbreiden van de huidige capaciteit aan opvang binnen de gemeenten. Deze gesprekken vonden plaats door middel van, schriftelijke vragen van de gemeente raad en debatten over uitbreiding of verlening van het bestaande azc. Zo zei wethouder de Groot in Amsterdam het volgende: *“De situatie in Ter Apel is hartverscheurend. We moeten het tekort aan opvanglocaties nu met elkaar oplossen zodat vluchtelingen een plek vinden”*. In de gemeente Rotterdam was er juist het tegenovergestelde geluid te horen zo vertelde de fractievoorzitter van Leefbaar Rotterdam: *“Voorzitter, die boot is natuurlijk een prachtig resultaat voor de middellange termijn, maar op de lange termijn blijven we dweilen met de kraan open. De instroom blijft onhoudbaar.”*. Binnen deze cluster vallen de vier grootste gemeenten van de steekproef de verdeling van de gemeenten binnen de clusters is te zien in tabel 3 aan het einde van de behandeling van deze deelvraag.

De tweede cluster bestaat uit gemeenten die in 2022 gevraagd zijn om noodopvang te realiseren door het Rijk of indirect via de Commissaris van de Koning. In tegenstelling tot gemeenten in cluster 1 hadden de gemeenten in cluster 2 in maart 2022 nog geen regulier azc. De vraag om noodopvang te realiseren kwam doordat het door de hoge asielinstream niet mogelijk was om de asielzoekers alleen te huisvesten in bestaande azc's en ook het uitbreiden hiervan was niet voldoende. Daarom werd door het Rijk gezocht naar tijdelijke noodopvang locaties om de druk op Ter Apel te verminderen. In veel van deze gemeenten, waar een verzoek tot noodopvang is neergelegd, ging de discussie over de vraag of er meegewerkt zou worden aan dit verzoek. De burgemeester van Helmond zei hierover in een persbericht vanuit de gemeente in 2022 het volgende: *“De humanitaire nood is hoog. Asielzoekerscentra lopen over en er komen veel vluchtelingen ons land binnen. Daardoor kampt het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers) met enorme tekorten aan opvangplekken. Naar aanleiding daarvan heeft ook de Commissaris van de Koning een dringende oproep gedaan aan de Brabantse gemeenten om op zoek te gaan naar geschikte opvanglocaties. Als Helmond nemen we met het aanbieden van een locatie voor noodopvang voor jonge vluchtelingen onze verantwoordelijkheid. Als mensen om humanitaire redenen een beroep op ons doen, dan helpen wij.”*. In dit citaat komt naar voren dat een gemeente als Helmond wil bijdragen aan asielopvang wanneer er sprake is van nood. Het aspect van nood was een argument dat veel speelde bij gemeenten in cluster 2. De verzoeken vanuit het rijk kwamen voor een groot deel in de zomer van 2022 en 2023, omdat in de zomer de instroom van vluchtelingen het hoogste is (COA, z.d.). De gemeenten die het verzoek hebben geaccepteerd hebben sindsdien vaker gesproken over de noodopvang, omdat deze meerdere keren verlengd moest worden aangezien de crisis nog steeds aan bleef. Bij gemeenten die het verzoek niet hebben geaccepteerd was te zien dat er minder of helemaal niet meer werd gesproken over de mogelijke komst van een azc tot medio 2023 wanneer de spreidingswet relevant werd voor de discussie. De periode waarin de spreidingswet relevant is geworden is voor cluster 1 en 2 gelijk. Binnen de in dit onderzoek onderzochte gemeenten is cluster 2 met twaalf gemeenten het grootst.

De laatste groep gemeenten bestaat uit gemeenten die pas gesprekken ging voeren over de komst van een azc vanaf het moment dat de spreidingswet in de Eerste Kamer werd aangenomen. Dit geldt vooral voor kleinere gemeenten die graag kleinschalige opvang willen realiseren. Voor de komst van de spreidingswet had het COA namelijk de voorkeur voor grotere opvang locaties omdat deze efficiënter waren (COA z.d.). Maar de spreidingswet introduceerde juist de mogelijkheid voor extra ondersteuning voor kleinschalige opvang, deze mogelijkheid werd door middel van een motie in de Eerste Kamer nog extra benadrukt, wat de discussies binnen cluster 3 gemeenten extra kan hebben aangewakkerd (EersteKamer.nl, 2024a). Door deze verandering werden ook gesprekken over azc's opgestart in gemeenten die een voorkeur hebben voor kleinschalige opvanglocaties. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Nissewaard waar door het college het volgende werd gezegd als antwoord op kritische vragen van de lokale PVV over de spreidingswet: *“Het college erkent dat er kritisch gekeken wordt naar de Spreidingswet, wat niet wil zeggen dat er geen draagvlak is voor kleinschalige opvanglocaties. Het college ziet dat er de bereidheid is om deze kleinschalige locaties mogelijk te*

*maken.*”. Uit dit citaat blijkt dat het mogelijk maken van kleinschalige locaties een nieuwe bereidheid heeft gerealiseerd die er eerst niet was binnen gemeenten. Ook blijkt dat er binnen deze gemeente kritisch gekeken wordt naar de spreidingswet, maar dit houdt het college niet tegen om er over te praten en mee aan de slag te gaan. In totaal zijn er binnen dit onderzoek vier gemeenten die vallen onder cluster drie

Concluderend zijn er 3 clusters waar gemeenten op basis van de data in op te delen zijn. Iedere cluster heeft hierin zijn eigen kenmerk die het verdelen van de gemeenten per cluster eenvoudiger maakt. Zo hebben gemeenten uit cluster 1 al vóór maart 2022 een of meerdere azc’s gerealiseerd die op het moment van onderzoeken nog steeds actief waren. Gemeenten in cluster 2 hadden geen actief azc, maar hebben in de periode maart 2022 tot heden wel meerdere discussies gevoerd over de komst van noodopvang. En gemeenten in cluster 3 hebben de aanvraag voor noodopvang wel ontvangen, maar deze aanvragen hebben binnen deze gemeenten niet geleid tot discussies. Het antwoord op deelvraag 1 verschilt dan ook per gemeente. Gemeenten uit cluster 1 hebben vóór maart 2022 gesproken over de komst van een azc en hebben in de zomer van 2022 en 2023 gesproken over de uitbreiding van de bestaande azc’s. In deze zelfde periode spraken gemeenten in cluster 2 over de komst van een azc door de aanvragen voor noodopvang. Gemeenten in cluster 3 begonnen pas te spreken over de komst van een azc nadat de spreidingswet een meerderheid van de stemmen had gekregen in de Eerste Kamer. Voor clusters 1 en 2 valt de “komst” van de spreidingswet op hetzelfde moment, beide in de zomer van 2023. Vanaf deze periode werd de spreidingswet steeds vaker gebruikt binnen de framing van de gemeenten binnen deze clusters. In deze periode zette de spreidingswet grote stappen richting stemming van de Tweede Kamer en waren er steeds meer informatieve briefings, waardoor het aannemelijker werd dat de spreidingswet er zou komen en door de briefings werd ook duidelijker wat de impact van de spreidingswet zou zijn.

**Tabel 3 samenvatting deelvraag 1**

Cluster	Aantal	Gesproken over komst azc	Gesproken over uitbreiding azc	“Komst” van de spreidingswet
1	4	Vóór maart 2022	Zomer 2022 & 2023	Zomer 2023
2	12	Zomer 2022 & 2023	x	Zomer 2023
3	4	Januari 2024	x	Januari 2024

**Figuur 4, Tijdslijn asielopvang en spreidingswet**



## Deelvraag 2: Welke frames werden gebruikt in deze gesprekken vóór de komst van de spreidingswet?

De resultaten van deelvragen 2, 3 en 4 worden apart besproken. Door de resultaten op deze manier weer te geven worden de contrasten tussen de twee periodes duidelijker naar voren gebracht en is het eenvoudiger om in het conclusiehoofdstuk een antwoord te formuleren op de hoofdvraag.

Beginnend bij deelvraag 2: “*Welke frames werden gebruikt in deze gesprekken vóór de komst van de spreidingswet?*” moet er eerst een kanttekening gezet worden bij het feit dat er niet voor alle gemeenten resultaten zijn voor deze periode. Zoals in de vorige paragraaf besproken is, is er een cluster van gemeenten die pas gesprekken gingen voeren over een azc’s vanaf het moment dat de spreidingswet aannemelijk werd, dit zijn de gemeenten in cluster 3. Hierdoor is er voor deze groep van vier gemeenten geen data over de frames vóór de komst van de spreidingswet. In de data van 2023 en 2024 van deze gemeenten kwamen wel redenen naar voren waarom deze gemeenten niet eerder over azc’s hadden gesproken maar deze resultaten worden niet meegenomen bij de beantwoording van deelvraag 2 omdat deze redenen gegeven zijn in de context van spreidingswet.

In de periode van begin 2022 tot medio 2023 speelde de situatie in Ter Apel in de zomer van 2022 een grote rol binnen de framing. Binnen deze framing kwamen de indicatoren *menselijke waardigheid* en *morele plicht* van het *human interest frame* veel naar voren. Zo reageerde het college van B&W van Breda als volgt op schriftelijke vragen van D66: “*Het college wil haar verantwoordelijkheid nemen op de asielopgave, om vluchtelingen maar ook gemeenten Budel en Ter Apel en hun inwoners niet in kou te laten staan. We zien het als een (morele) plicht om onder onze voorwaarden mee te werken aan de opvang van asielzoekers. Daarom vinden er vanuit de gemeente op dit moment locatieonderzoeken plaats.*”. In dit citaat wordt de indicator van de morele plicht zelfs direct genoemd, binnen deze indicator was dit vaker het geval. Ook de menselijke waardigheid kwam in veel citaten terug zo zegt de fractievoorzitter van de PvdA Rotterdam het volgende: “*Ja voorzitter, elke keer als dit soort teksten hier worden gebezigd, moet ik toch opstaan. Dit kille, harteloze geluid. Ik wil aan de heer Roskam vragen: bent u er dan trots op dat mensen, kinderen op het gras slapen? Bent u er trots op dat wij mensen die gevlucht zijn voor oorlog, voor hun leven, nog niet eens fatsoenlijk onderdak kunnen bieden omdat u hier de deur dichthoudt en dat die mensen onder mensonterende omstandigheden daar moeten leven? We hebben allemaal de beelden gezien van Ter Apel. Dat voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis het Rode Kruis in Nederland noodhulp heeft moeten geven. Bent u daar trots op?*”. Dit citaat laat duidelijk de verontwaardiging zien over de menselijke waardigheid die geschonden is in Ter Apel door het asielbeleid. De morele plicht om de opvanglocatie in Ter Apel en de vluchtelingen te ondersteunen in combinatie met het argument van menselijke waardigheid werden in veel gemeenten gebruikt als argumenten om een azc te realiseren of uit te breiden. Deze argumenten kregen door het college van B&W in Amsterdam de volgende vorm: “*Het college is hierover de afgelopen maanden met het Rijk in gesprek geweest omdat het college het erg belangrijk vindt dat Amsterdam bijdraagt aan een oplossing voor de inmiddels onmenselijke situatie die bij de opvanglocatie in Ter Apel is ontstaan.*”. En het college van Alkmaar zegt hierover het volgende: “*Zoals u weet zijn wij bereid om - zeker gezien de inhumane situatie in Ter Apel en onveilige situaties elders op de wereld –mee te werken aan opvang.*”.

Ook de indicatoren van helpen en gezicht geven kwamen in deze periode vaak voor. Een sprekend voorbeeld van de indicator helpen kwam van D66 wethouder van Dantzig uit Amsterdam: “*Het gaat alleen wel ingewikkeld worden. Dus laten we elkaar daar opzoeken, laten we elkaar daar helpen. Amsterdam is een stad waar je veilig moet zijn. En hoe ingewikkeld het ook is, we gaan het gewoon regelen.*” In Helmond wordt in een raadsbesluit het volgende argument gebruikt om jonge vluchtelingen, Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV’ers), op te vangen: “*Kinderen zijn kwetsbaar en dat geldt zeker voor kinderen die hun ouders en familie hebben achtergelaten om te vluchten. Zij hebben tijdens hun zoektocht naar een veilig heenkomen vaak vreselijke dingen meegemaakt. In Helmond heeft een groep van 50 kinderen een veilige plek gevonden in de opvang aan*

*de Torenstraat.*”. De indicatoren van *nadruk op voordelen van een azc* vanuit de voorstanders van een azc en *overheid als inhumaan* vanuit de oppositie kwamen, in tegenstelling tot de verwachting vanuit de operationalisatie, minder voor dan de andere indicatoren. De verwachting was dat er meer argumenten gebruikt zouden worden dat een azc goed is voor een meer diverse wijk. Een verklaring dat dit minder is gezegd dan verwacht kan komen doordat asielopvang een gevoelig onderwerp is, waardoor het voordeliger is om de menselijke aspecten van *menselijke waardigheid, morele plicht, helpen* en *gezicht geven* te gebruiken in tegenstelling tot de meer confronterende indicatoren als *nadruk op voordelen van een azc* en *overheid als inhumaan*. Het *human interest frame* speelde een grote rol in de periode 2022 tot medio 2023, maar niet alle partijen gebruikten dit frame. Uit de data van de steekproef kwam naar voren dat binnen de steekproef vooral partijen aan de linker kant van het politieke spectrum gebruik maakten van het *human interest frame*. Partijen aan de rechter kant van het politieke spectrum binnen de selectieve steekproef gebruikten vooral het dreigingsframe wat hieronder verder besproken wordt.

In de periode 2022 tot medio 2023 kwamen vooral de aspecten van het *onderscheid tussen wij en zij*, het *beschermen van de “eigen” inwoners* en de angst voor *terreur en misdaad* naar voren binnen het *dreigingsframe*. Het overgrote deel van deze argumenten kwamen vanuit de gemeenteraden van de verschillende gemeenten. Het onderscheid tussen wij en zij komt naar voren in het volgende argument van de Alkmaarse FVD: “*FVD vraagt of de beleidsvisie ten aanzien van asielzoekers, statushouders en ontheemden, de belangen van niet-Alkmaarders boven de belangen van Alkmaarders stelt. En bedreigt het de sociale cohesie en lokale identiteit?*”. Het onderscheid dat in deze retorische vraag wordt gemaakt tussen niet-Alkmaarders en Alkmaarders past duidelijk binnen het dreigingsframe en dit was een onderscheid dat veel werd gemaakt door rechtse partijen zoals de VVD, PVV en FVD. Het *onderscheid tussen wij en zij* werd vooral gemaakt in relatie met woningbouw, waarbij rechtse partijen de voorkeur gaven aan plekken voor “eigen” inwoners. De indicator van *terreur en misdaad* komt naar voren in de volgende schriftelijke vragen in de gemeente Westland: “*Het onverantwoordelijke asielbeleid vanuit het kabinet is een bedreiging voor de leefbaarheid van onze dorpskernen. De gevolgen van het onverantwoordelijke asielbeleid zijn namelijk desastreus en leiden tot; overlast, geweldsdelicten, diefstal tot aanrandingen*”. Angst voor terreur kwam niet veel terug in de framing van azc’s, maar de angst voor misdaad kwam veruit het meeste terug in de framing. Deze indicator kwam vooral naar voren in discussies over de veiligheid van inwoners en lokale ondernemers. Het dreigingsframe spreekt ook vaak tot de verbeelding en dat blijkt ook uit het volgende citaat van de fractievoorzitter van Leefbaar Rotterdam in een debat over asielzoekers: “*Al belt Van der Burg honderd keer per dag, in Amsterdam mag het dan wel onder het motto: hoe meer asielzoekers, hoe beter. Wij maken een fundamenteel andere keuze en als Leefbaar Rotterdam zijn we daar trots op.*” Het dreigingselement van dit citaat zit hem vooral in de vergelijking met Amsterdam en dat je dat als Rotterdam echt niet moet willen. De citaten laten zien dat er niet alleen werd gesproken over de mensonterende situatie in Ter Apel, het dreigingsframe was in de periode voor de spreidingswet een duidelijk tegengeluid en met deze verdeling lijkt de discussie van 2022 tot medio 2023 erg op de landelijke discussie, maar er waren wel uitzonderingen. Zo speelt in Amsterdam het *dreigingsframe* een veel kleinere rol dan in alle andere gemeenten. Het *human interest frame* is heel sterk in deze gemeente en de genoemde indicatoren zijn een sprekend voorbeeld van hoe de discussie binnen die gemeente verloopt. In tegenstelling tot Amsterdam is in de gemeenten Rotterdam het *dreigingsframe* juist een stuk sterker dan in andere gemeenten, dit komt doordat in deze gemeente het dreigingsframe door een groot deel van de actoren binnen het gemeentebestuur gebruikt wordt. In alle andere gemeenten in cluster 1 is er een college van B&W met een meerderheid van linkse partijen, maar binnen de gemeente Rotterdam is dit niet het geval. Hierdoor wordt door het college van B&W ook meer het dreigingsframe gebruikt met als gevolg dat dit frame niet meer alleen vanuit de raad gebruikt wordt. Binnen de andere gemeenten van cluster 1 was binnen de discussie sprake van frame consonantie met het *human interest frame* als dominante frame.

Er zijn twee tussentijdse conclusies die getrokken kunnen worden op basis van bovenstaande resultaten. Als eerste komt uit de data naar voren dat het *human interest frame* en het *dreigingsframe* de twee frames zijn die heeft meeste voorkomen. De indicatoren van deze frames die het meeste

voorkomen zijn weergegeven in tabel 4. Daarnaast waren er in de verschillende clusters verschillen te zien in de mate van dominantie van de frames. In de gemeenten in cluster 1 was sprake van een hoge mate van frame consonantie. In de gemeenten Amsterdam, Den Haag en 's Hertogenbosch was het human interest frame dominant en in de gemeente Rotterdam was dit het dreigingsframe. Bij de gemeenten in cluster 2 was er veel meer sprake van een strijd tussen het *human interest frame* en het *dreigingsframe*. De vraag om wel of niet noodopvang te realiseren ging in deze gemeenten met veel discussie gepaard en hierdoor was ook meer sprake van frame dissonantie, want geen van beide frames was dominant. De rol van het *bestuurlijke frame* en het economische frame was in deze gemeenten echter net als in cluster 1 zeer klein. Een overzicht van de (dominante) frames per cluster is te zien in tabel 5

**Tabel 4, samenvatting deelvraag 2**

Frame	Indicator 1	Indicator 2	Indicator 3	Indicator 4
Human interest frame	Menselijke waardigheid	Morele plicht	Helpen	Gezicht geven
Dreigingsframe	Terreur en misdaad	“Eigen” inwoners beschermen	Onderscheid wij vs zij	Termen die tot de verbeelding spreken

**Tabel 5, overzicht (dominante) frames vóór de komst van de spreidingswet**

Naam Gemeente	Cluster	(Dominante) frames 2022
Alkmaar	2	Human interest + Dreigingsframe
Amsterdam	1	Human interest
Breda	2	Human interest + Dreigingsframe
Delft	2	Human interest + Dreigingsframe
Dordrecht	2	Human interest + Dreigingsframe
Eindhoven	2	Human interest + Dreigingsframe
Haarlem	2	Human interest + Dreigingsframe
Helmond	2	Human interest + Dreigingsframe
Hilversum	2	Human interest + Dreigingsframe
Hoorn	3	x
Nissewaard	3	x
Oss	2	Human interest + Dreigingsframe
Purmerend	2	Human interest + Dreigingsframe
Roosendaal	2	Human interest + Dreigingsframe
Rotterdam	1	Dreigingsframe
s-Gravenhagen	1	Human interest
s-Hertogenbosch	1	Human interest
Tilburg	2	Human interest + Dreigingsframe
Westland	3	x
Zwijndrecht	3	x

### Deelvraag 3: Welke frames werden gebruikt in deze gesprekken na de komst van de spreidingswet en is hierin een verandering te zien?

Voor de resultaten van deze deelvraag wordt niet alleen gekeken naar de debatten en stukken na de komst van de spreidingswet, want de spreidingswet werd al meerdere keren benoemd voor de daadwerkelijke realisatie van de wet, zoals terug is te zien in figuur 4. De eerste reacties van de gemeenten op de spreidingswet verschillen qua periode. Voor een groot gedeelte van de gemeenten kwamen de eerste reacties in debatten tussen juni 2023 en september 2023. In deze maanden zit het

zomerreces, waardoor de periode is uitgestrekt omdat er in deze maanden niet vergaderd is. Voor deze periode werd bij uitzondering door een aantal gemeenten de spreidingswet genoemd in moties, schriftelijke vragen of raadsbrieven, maar niet in vergelijking met het aantal dat vanaf juni 2023 plaatsvond. Een uitzondering hierop die in de analyse naar voren kwam was de gemeente Nissewaard die op 15 november 2022 een consultatie reactie stuurde naar de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) waarin zij hun bezwaren over de spreidingswet deelden. Aan de andere kant van het spectrum zijn er ook gemeenten die pas na september 2023 op de spreidingswet reageerden. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Westland die in de raadsvergadering van 31 januari 2024 zich uitsprak tegen de spreidingswet met een meerderheid van de gemeenteraad. Gemeenten die in cluster 1 en 2 zitten, spraken voornamelijk voor het eerst over de spreidingswet in de periode tussen juni 2023 en september 2024. Gemeenten in cluster 3 spraken vaak pas over de spreidingswet na september in de meeste gevallen was dit januari 2024 omdat in deze maand de laatste stemming over de spreidingswet in de Eerste Kamer was.

Nu bekend is over welke periode wordt gesproken met de term “na de komst van de spreidingswet” is het mogelijk om te kijken naar de framing in deze periode. Kijkende naar de framing in deze periode vallen een aantal aspecten op. De indicator van het verantwoordelijkheidsvraagstuk heeft met de komst van de spreidingswet een nieuwe dimensie gekregen. Bij het analyseren van de citaten kwamen er twee voorbeelden van gemeenten naar voren die op verschillende manieren het verantwoordelijkheidsvraagstuk aanpakten. Aan de ene kant heb je gemeenten die proactief reageren op de spreidingswet, een voorbeeld hiervan is het volgende citaat uit een raadsbesluit van de gemeente Eindhoven op 31 mei 2023 over verhoogde inzet asielopvang: *“Met dit besluit loopt de gemeente Eindhoven vooruit op de spreidingswet. Door proactief verantwoordelijkheid te nemen geeft Eindhoven het goede voorbeeld als 5e stad van het land en als centrumgemeente in de regio Brabant Zuidoost.”*. Aan de andere kant heb je ook gemeenten die juist zeer reactief reageren op de komst van de spreidingswet, deze gemeenten kijken eerst naar de taakstelling die de spreidingswet heeft opgesteld en wat de uitkomst van de provinciale regietafels gaat zijn. Zo zegt de verantwoordelijk wethouder van Helmond het volgende over het nemen van verantwoordelijkheid in de opiniecommissie van 23 maart 2023: *“Helmond wil niet het braafste kindje van de klas zijn, maar voldoen aan de opgave die vanuit de regio op basis van de omvang naar Helmond toekomt.”*. Uit dit voorbeeld komt naar voren dat gemeenten nu de mogelijkheid hebben om reactief te reageren op de komst van een azc. In het oude systeem vóór de komst van de spreidingswet was de komst van een azc altijd proactief, omdat er geen taakstelling was. De komst van deze taakstelling heeft het mogelijk gemaakt om het verantwoordelijkheidsvraagstuk op een andere manier op te pakken met als gevolg dat deze indicator in meer citaten terug is te vinden na de komst van de spreidingswet.

Deze verandering is niet alleen zichtbaar bij het college van B&W, ook partijen in de gemeenteraad grijpen het verantwoordelijkheidsvraagstuk aan om hun standpunt richting een azc en de spreidingswet te formuleren. Zo zegt een raadslid van de PvdA Alkmaar in een raadsvergadering op 29 januari 2024 in een motie over de spreidingswet het volgende: *“Gemeenten, zoals Alkmaar, bewijzen dat deze spreidingswet noodzakelijk is. De opgave voor Alkmaar, waar tot nu toe nog nul plekken gerealiseerd zijn, is groot.”*. De PvdA gebruikte voor de spreidingswet al vaak het *human interest frame*, maar in dit voorbeeld komt duidelijk naar voren dat de partij ook het *verantwoordelijkheidsvraagstuk* van het *bestuurlijke frame* gebruikt hetzelfde standpunt te ondersteunen. Maar de spreidingswet heeft niet alleen invloed op de framing van partijen die voor de komst van de spreidingswet ook al voorstander waren van een azc. Ook partijen die voor de spreidingswet tegen de komst van een azc waren, hebben de framing aangepast het afgelopen jaar. Deze aanpassing is vooral te zien bij lokale fracties van de VVD en een aantal rechtse lokale partijen. Zo zegt de fractievoorzitter van de LPF Breda het volgende: *“ (...) denkt dat de meeste mensen weten hoe de LPF over asielopvang denkt maar we hebben te maken met een verplichting om dit te realiseren en dan moeten we het ook zo goed mogelijk doen.”*. Dit citaat laat zien dat ondanks het feit dat de LPF geen voorstander is van asielopvang zij wel de verantwoordelijkheid willen nemen om het op een zo goed mogelijke manier te organiseren. En ook

de reactie van de Haagse VVD sluit hierbij aan: “*De Haagse VVD vindt dat Den Haag als dichtbevolkte stad niet de beste plek is voor asielopvang, maar met de huidige landelijke problemen en de nieuwe wettelijke plicht gaan wij als raad over hóé er wordt opgevangen en niet over óf.*” Vooral het laatste deel van dit citaat is interessant aangezien gemeenten niet meer praten over het óf maar over het hóé. De VVD ziet het dan ook niet als ideaal, maar het moet nu eenmaal op deze manier. Een verklaring voor deze verschuiving in framing zou kunnen komen uit de literatuur van Hernes (2017), die zegt dat partijen aan de rechterkant van het politieke spectrum in tijden van crisis meer geneigd zijn om een stap te maken richting centrale controle ten koste van gemeentelijke autonomie.

De politiek is een plek waar vaak veel een hard gediscussieerd wordt. Voorbeelden hiervan zijn hierboven te zien vooral bij de strijd tussen het *human interest frame* en het *dreigingsframe* gaat het vaak hard tegen hard. Een van de indicatoren van het bestuurlijke frame gaat hier juist tegenin. Het *depolitiserende* aspect van het *bestuurlijke frame* gaat goed samen met de spreidingswet. Door te depolitiseren wordt de angel uit de discussie gehaald. Een sprekend voorbeeld hiervan komt naar voren in het volgende citaat van de burgemeester van Haarlem: “*Dan kan je kritisch zijn over de wijze waarop de regering de afgelopen jaren dat enigszins heeft verwaarloosd. Je kunt er ook kritisch over zijn of er op dit moment voldoende gebeurt. Maar één ding is duidelijk met elkaar zullen wij plek moeten vinden.*”. Door te depolitiseren wordt de discussie plat geslagen, de spreidingswet is hiervoor een middel dat veel gebruikt wordt zoals in de volgende schriftelijke vraag van D66 Rotterdam naar voren komt: “*De wethouder heeft tijdens de raadsvergadering van 29 september 2022 toegezegd om als een nieuwe verplichte taakstelling in werking treedt, het college daar meteen mee aan de slag zal gaan, omdat een wethouder zich ‘aan de wet moet houden’. Kan het college toezeggen dat zij na de Eerste Kamer-stemming a.s. dinsdag, zo snel mogelijk in actie komt om de Spreidingswet uit te voeren?*”. Deze vraag legt de nadruk op het depolitiserende aspect van de spreidingswet aangezien een wethouder zich ‘aan de wet moet houden’. De *depolitiserende* indicator heeft na de komst van de spreidingswet veel meer voeten aan de grond gekregen dan daarvoor.

Politici doen hun best om alle eer naar hen toe te laten komen en misschien nog wel belangrijker alle blaam te vermijden, met als doel om opnieuw verkozen te worden (Hinterleitner, 2015). Om blaam te vermijden zijn er verschillende strategieën van *blame avoidance*. Door de verantwoordelijkheid van de asielopvang bij de decentrale overheid neer te leggen kan de landelijke overheid mogelijke blaam vermijden (Greer et al. 2021). Wanneer er eer valt te halen zal de landelijke overheid juist eerder beleid centraliseren om er zo met de eer vandoor te gaan (Greer et al. 2021). De centralisatie van het azc beleid door middel van de spreidingswet laat een andere reactie zien dan verwacht bij bovenstaande literatuur. Met asielbeleid is er weinig eer te halen wanneer het goed gaat, maar er is juist veel blaam wanneer het verkeerd gaat zoals te zien is in de verschillende nieuwsartikelen over azc’s in Nederland. Deze afwijking van de literatuur is ook belangrijk voor de framing die verschillende gemeenten toepassen, want gemeenten zijn blij dat het beleid gecentraliseerd is, omdat zij op deze manier makkelijker aan *blame avoidance* kunnen doen. Gemeenten kunnen op deze manier aangeven aan hun inwoners dat het geen vrijwillige keuze is om een azc te realiseren, maar dat hun handen gebonden zijn door landelijke wetgeving. Deze strategie van *blame avoidance* komt duidelijk naar voren in het volgende citaat van de PVV in Den Haag: “*Daarom zou ik liever hebben - dat is mijn politieke gevoel - dat de gemeente gedwongen moet worden, zoals Tubbergen destijds. Dan zou je veel makkelijker kunnen uitleggen aan de bevolking dat deze gemeente zich met hand en tand verzet tegen nog meer asielopvang omdat Den Haag vol is dan als je het zelf al doet en dus niet gedwongen hoeft te worden.*”. Ook in het volgende citaat komt het dwingende karakter van de spreidingswet naar voren als element om *blame avoidance* te faciliteren: “*De Dordtse VVD heeft al aangegeven dat we hier niet om staan te juichen. Maar als de nieuwe Spreidingswet ons dwingt om een azc te vestigen, dan vinden we dat we alleen voor de ons opgelegde taakstelling moeten gaan. Dat is de minimumvariant.*”. Vooral partijen aan de rechter kant van het politieke spectrum gebruikten in de onderzochte periode *blame avoidance* strategieën in relatie tot de spreidingswet. Binnen dit onderzoek is ervoor gekozen bij het analyseren van de data om *blame avoidance* als nieuwe indicator voor het bestuurlijke frame te gebruiken. Het abductieve karakter van dit onderzoek heeft dit mogelijk gemaakt. In de theoretische bijdrage zal verder in worden gegaan op deze keuze.



Maar het bestuurlijke frame is niet het enige soort frame dat veel gebruikt wordt in de discussie rondom azc's binnen gemeenten na de komst van de spreidingswet. Want het dreigingsframe is nog altijd aanwezig in de discussies rondom azc's. Veel van de eerdere argumenten van het dreigingsframe zijn hetzelfde gebleven als voor de komst van de spreidingswet, *terreur en misdaad* en het *onderscheid wij vs zij* worden allebei nog gebruikt. Daarnaast leggen tegenstanders sinds de spreidingswet vooral de nadruk op het landelijk asielbeleid dat in hun ogen faalt. Partijen zoals de PVV, FVD en zeer rechtse lokale partijen geven veel *concrete bezwaren*, zoals blijkt uit de volgende vraag van FVD Rotterdam: “*In het coalitieakkoord heeft u gecommitteerd aan een maximum van 500 asielzoekers. Bent u, ook met de komst van de Spreidingswet, bereid om dit maximum te handhaven en een signaal af te geven aan het Rijk dat deze onfatsoenlijkheden niet worden getolereerd in Rotterdam?*”. Echter is er eind 2023 met de verkiezingen een extra argument bijgekomen voor het dreigingsframe. De overwinning van de PVV wordt in verschillende gemeenten gebruikt om een tegengeluid te geven dat er onder de bevolking geen draagvlak is. Zoals blijkt uit het volgende argument dat werd gebruikt in een motie over een draagvlak meting voor een azc in Roosendaal: “*Immigratie een gevoelig onderwerp is, waarbij de duidelijke verkiezingsuitslag betreft het immigratiebeleid niet genegeerd mag worden*” Ook in de gemeente Den Haag wordt aandacht gevraagd voor het resultaat van de verkiezingen om de komst van een azc. Om dit te bereiken stelden de VVD en Hart voor Den Haag de volgende vraag: “*Waarom zet het college in op een permanente woonoplossing voor asielzoekers, terwijl na de nieuwe verkiezingen de kans op effectieve maatregelen tegen instroom aanzienlijk groeit en dat de behoefte aan opvang derhalve zou moeten afnemen?*”. In beide citaten wordt de verkiezingsuitslag gebruikt als reden om geen azc te realiseren. Echter heeft het *dreigingsframe* wel aan dominantie in moeten leveren ten opzichte van het bestuurlijke frame. Deze frame consonantie wordt vooral veroorzaakt door de gematigde rechtse partijen die door middel van blame avoidance strategieën het *bestuurlijke frame* gebruiken.

Concluderend is het gebruik van het *bestuurlijke frame* in de periode juni 2023 tot heden toegenomen. Vooral de indicatoren van het *verantwoordelijkheidsvraagstuk*, *depolitiseren* en *blame avoidance* in relatie tot de spreidingswet hebben een belangrijke rol gespeeld bij deze toename. Het dreigingsframe wordt door de extreem rechtse partijen nog even vaak gebruikt als de periode daarvoor, alleen bij de VVD en een selectie lokale partijen heeft er een verschuiving plaatsgevonden van het dreigingsframe naar het bestuurlijke frame. Door deze verandering heeft het dreigingsframe autoriteit binnen een groot deel van de gemeenten binnen de steekproef verloren. In een groot deel van de gemeenten in clusters 1 en 2 is er sprake van frame consonantie waarbij het bestuurlijke frame het dominante frame is geworden. Binnen de gemeenten in cluster 3 zijn twee reacties te zien. Bij de gemeente Westland is het dreigingsframe dominant dit frame wordt, net als in Rotterdam vóór de komst van de spreidingswet, door verschillende actoren binnen het gemeentebestuur gebruikt. In de andere drie gemeenten binnen cluster 3 komt uit de data naar voren dat er nog sprake is van frame dissonantie, waarbij zowel het *bestuurlijke frame* als het *dreigingsframe* door verschillende actoren binnen het gemeentebestuur wordt gebruikt. Een overzicht van deze resultaten per gemeente is te zien in tabel 7.

**Tabel 6, Samenvatting deelvraag 3**

<b>Frames</b>	<b>Indicator 1</b>	<b>Indicator 2</b>	<b>Indicator 3</b>
Bestuurlijke frame	Verantwoordelijkheidsvraagstuk	Depolitiseren	Blame avoidance
Dreigingsframe	Onderscheid wij vs zij	Terreur en misdaad	Concrete bezwaren

**Tabel 7, Overzicht (dominante) frames 2024 per gemeente**

Naam Gemeente	Cluster	(Dominante) frames 2024
Alkmaar	2	Bestuurlijke frame
Amsterdam	1	Bestuurlijke frame
Breda	2	Bestuurlijke frame
Delft	2	Bestuurlijke frame
Dordrecht	2	Bestuurlijke frame
Eindhoven	2	Bestuurlijke frame
Haarlem	2	Bestuurlijke frame
Helmond	2	Bestuurlijke frame
Hilversum	2	Bestuurlijke frame
Hoorn	3	Bestuurlijke- + Dreigingsframe
Nissewaard	3	Bestuurlijke- + Dreigingsframe
Oss	2	Bestuurlijke frame
Purmerend	2	Bestuurlijke frame
Roosendaal	2	Bestuurlijke frame
Rotterdam	1	Bestuurlijke- + Dreigingsframe
s-Gravenhagen	1	Bestuurlijke- + Dreigingsframe
s-Hertogenbosch	1	Bestuurlijke frame
Tilburg	2	Bestuurlijke frame
Westland	3	Dreigingsframe
Zwijndrecht	3	Bestuurlijke- + Dreigingsframe

#### Deelvraag 4: In hoeverre is de mogelijke verandering van framing te verklaren door de spreidingswet?

Om een antwoord op deze deelvraag te formuleren moet gekeken worden naar de verschillen tussen resultaten van deelvraag 2 en deelvraag 3. Kijkende naar deze deelvragen zijn er verschillen te zien in de frames die gebruikt worden. In 2022 en het begin van 2023 speelde het *human interest* frame een grote rol bij de argumentatie rondom azc's. *Menselijke waardigheid, morele plicht, helpen en gezicht geven* waren de vier indicatoren die veel terugkwamen bij de analyse. Maar het *Human interest frame* had als tegenhanger in deze periode het dreigingsframe die de focus legde op *terreur en misdaad, "eigen" inwoners beschermen, onderscheid wij vs zij en termen die tot de verbeelding spreken*. De strijd tussen deze frames leidde in deze periode en daarvoor vaak tot impasses. In de zomer van 2023 is er een shift te zien in framing. Vanaf de zomer van 2023 werd er in gemeenten in clusters 1 en 2 gepraat over de komst van de spreidingswet en wat dit zou betekenen voor de gemeente. De spreidingswet kwam als onderwerp van discussie vooral naar voren in schriftelijke vragen en debatten tijdens raadsvergaderingen. De spreidingswet heeft in deze periode de framing veranderd richting het bestuurlijke frame, omdat een nieuwe dimensie van het verantwoordelijkheidsvraagstuk mogelijk werd gemaakt, daarnaast heeft de spreidingswet ook een depolitisierend karakter omdat gemeenten zich aan de taakstelling zullen moeten houden en als laatste geeft het moeten houden aan de verplichtingen van de spreidingswet ook de mogelijkheid voor blame avoidance strategieën. De combinatie van deze factoren hebben partijen overtuigd om het bestuurlijke frame te gebruiken. Het bestuurlijke frame werd een van de meest gebruikte frames zoals blijkt uit de interpretatie van de citaten uit de data analyse. Binnen het gehele gemeentebestuur werd dit frame meer prominent vanaf deze periode.

Het gebruik van het dreigingsframe is niet veranderd door de invloed van de spreidingswet. Het zijn veelal dezelfde argumenten die gebruikt worden in 2024 als in 2022. Alleen het aantal partijen dat deze argumenten gebruikt is sinds de komst van de spreidingswet verminderd. Daarnaast is te zien in

de resultaten dat het dreigingsframe vooral gebruikt wordt door de gemeenteraad in deze periode. Het economische frame speelde in de hele periode van de analyse een kleine tot geen rol in de framing van de komst of het verlengen van een azc. De spreidingswet heeft ook geen invloed gehad op het gebruik van dit frame omdat de spreidingswet niet de issues aansnijdt waarover het economische frame gaat.

Maar niet alleen uit de vergelijking tussen deelvraag 2 en 3 is er een antwoord te formuleren op deelvraag 4, want ook uit de resultaten zelf komen voorbeelden naar voren van de invloed van de spreidingswet op de framing. Een van deze voorbeelden is het volgende citaat van de verantwoordelijk wethouder uit Amsterdam over meer verantwoordelijkheid van Amsterdam richting azc's: *“Dan voorzitter, motie 86. Die gaat eigenlijk over de initiatieven onder andere van het lid Ahmadi c.s. Ik heb ongeveer een jaar geleden een vergelijkbare motie negatief gepreadviseerd. Ik meen dat het de fractie van GroenLinks was die toen eigenlijk ook om hetzelfde vroeg. Ik denk dat het een samenwerking tussen u beiden was. Ik heb die toen negatief gepreadviseerd omdat ik eigenlijk vond dat het COA hier natuurlijk eerst verantwoordelijk voor is. Maar er is ondertussen wel wat veranderd. Wij zijn in Amsterdam natuurlijk wel in de geest van de spreidingswet aan het werken. U weet, wij vangen behoorlijk wat mensen op en ik zie ook met de toenemende druk - en dan kom ik weer bij de niet-gestabiliseerde opvangcrisis – dat het voor het COA ook echt heel moeilijk is om dit te doen. Ik denk echt dat het belangrijk is dat zowel formele en informele organisaties elkaar zeer nadrukkelijk gaan vinden. Dus ik beschouw, ik geef u eerlijk toe, ik heb hier eerder negatief op gepreadviseerd en ik ben van inzicht veranderd. Dat siert de mens, zullen we maar zeggen. En preadviseer deze motie nu positief”*. Aan dit citaat is te zien dat door spreidingswet en de aanhoudende crisis de mening van het college is veranderd. Hieruit blijkt dat de spreidingswet niet alleen een andere manier van framing heeft gegeven om hetzelfde verhaal te vertellen, maar dat veel partijen door de spreidingswet ook een ander verhaal zijn gaan voeren. Hierdoor zijn de resultaten extra belangrijk en interessant. In de conclusie wordt hier verder op ingegaan.

Tussen gemeenten wordt veel naar elkaar gekeken. Wanneer andere gemeenten genoeg aan opvang doen, dan hoeft de eigen gemeente hier zijn handen niet aan te branden. Vóór de spreidingswet was dit het sentiment binnen veel gemeenten, omdat er geen taakstelling was. Door deze houding werd de asielcrisis niet met elkaar opgelost, maar was het de verantwoordelijkheid van een klein aantal gemeenten. Hierdoor ontstond er een free rider probleem waarbij een klein aantal gemeenten de verantwoordelijkheid namen, terwijl een groot deel van de gemeenten hiervan profiteerden aangezien zij niet asielopvang hoefden te regelen. De spreidingswet bracht hier verandering in en maakte het dat er tussen gemeenten samengewerkt moest worden aan provinciale regietafels. Door deze samenwerking was het opvangen van asielzoekers niet alleen een onderwerp dat besproken werd binnen de gemeentegrenzen, daardoor doen gemeenten het meer met elkaar. Op deze manier heeft de spreidingswet direct de lopende discussies beïnvloed.

Aan de andere kant zijn er ook partijen binnen gemeenten die laten horen dat hun mening niet veranderd is door de komst van de spreidingswet. Deze groep partijen bestaat uit de PVV, FVD en de extreem rechtse lokale partijen. Zo luidt het verzoek van een aangenomen motie in de gemeente Westland als volgt: *“Bij de Tweede Kamer en het Kabinet onder de aandacht te brengen dat de invulling van de nieuwe wetgeving niet inpasbaar is binnen de gemeente Westland zoals verwoord in de constatering en overwegingen.”*. Een motie van Hart voor Den Haag uit 2024 heeft hetzelfde doel maar weet niet een meerderheid te halen deze motie zegt het volgende: *“Op te komen voor de belangen van de inwoners van Den Haag en een statement te maken naar het Kabinet waarin duidelijk staat dat Den Haag, in het belang van haar inwoners geen extra opvangplaatsen kan realiseren”*. De fractievoorzitter van FVD Tilburg zegt in een raadsvergadering het volgende over de komst van de spreidingswet: *“De heer Kooke (FvD) wijst op de volgens hem desastreuze gevolgen van de Spreidingswet. Het blijven faciliteren van een oneindige stroom kansarme Noord-Afrikaanse mannen gaat zijns inziens ten koste van de huidige Tilburgers. Zij hebben te maken met stijgende voedselprijzen, energiekosten etc. Hij zal daarom voor de Tilburger en tegen het voorstel stemmen”*. En als laatste stelt de PVV Nissewaard de volgende kritische vraag aan het college: *“Is het college met ons eens dat er onder Nissewaards bevolking totaal geen draagvlak meer is voor de uitvoering van de*

*spreidingswet, en het daarmee eventueel moeten huisvesten van meer asielzoekers, binnen onze gemeente? ”. In deze citaten is te zien dat niet voor alle partijen de framing rondom de komst van een azc is veranderd met de komst van de spreidingswet*

**Tabel 8, Visuele weergave resultaten**

Naam Gemeente	Cluster	(Dominante) frames 2022	(Dominante) frames 2024
Alkmaar	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Amsterdam	1	Human interest	Bestuurlijke frame
Breda	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Delft	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Dordrecht	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Eindhoven	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Haarlem	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Helmond	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Hilversum	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Hoorn	3	x	Bestuurlijke- + Dreigingsframe
Nissewaard	3	x	Bestuurlijke- + Dreigingsframe
Oss	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Purmerend	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Roosendaal	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Rotterdam	1	Dreigingsframe	Bestuurlijke- + Dreigingsframe
s-Gravenhagen	1	Human interest	Bestuurlijke- + Dreigingsframe
s-Hertogenbosch	1	Human interest	Bestuurlijke frame
Tilburg	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Westland	3	x	Dreigingsframe
Zwijndrecht	3	x	Bestuurlijke- + Dreigingsframe

In deze tabel is een samenvatting van de resultaten te zien. In veel gemeenten is een verandering van het human interest frame naar het bestuurlijke frame gevonden op basis van de interpretatie van de citaten. Binnen de resultaten waren er enkele uitzonderingen die niet vielen binnen de bredere interpretatie. In de gemeente Amsterdam en 's Hertogenbosch speelt het dreigingsframe een veel kleinere rol binnen de debatten en stukken vanuit het college die geanalyseerd zijn binnen dit onderzoek dan in alle 18 andere gemeenten. In de gemeente Rotterdam speelde in 2022 het *human interest* frame een veel kleinere rol dan in de andere gemeenten, het frame kwam wel voor maar zeker binnen de coalitie kon die op weinig steun rekenen. Daarom is ervoor gekozen om in 2022 alleen het dreigingsframe weer te geven in bovenstaande tabel voor Rotterdam. Het effect van de spreidingswet is hierdoor ook groter in Rotterdam, omdat ondanks de kleine rol van het *human interest* frame in 2024 het bestuurlijke frame wel een grote impact heeft gehad op de discussie in Rotterdam. De derde uitzondering is de gemeente Westland. Binnen de gemeente Westland was de kritiek op de spreidingswet groot en deze gemeente is een echte weigergemeente. Een meerderheid van de gemeenteraad is voorstander om de spreidingswet niet uit te voeren. Het bestuurlijke frame krijgt in deze gemeenten veel minder voeten aan de grond dan in de andere gemeenten en daarom is gekozen om voor 2024 alleen het dreigingsframe in de tabel te noemen. De laatste uitzondering is de gemeente Den Haag. Binnen deze gemeente is de coalitie gevallen in de periode waar dit onderzoek naar keek, hierdoor is er een duidelijke verschuiving in framing te zien na de val van de coalitie richting het dreigingsframe aangezien zowel Hart voor Den Haag als de VVD in de oppositie belandden. Hierdoor is Den Haag de enige gemeenten binnen de steekproef waar het *dreigingsframe* een grotere rol is gaan spelen na de spreidingswet, maar deze verandering is niet toe te wijzen aan de gevolgen van de spreidingswet.

In de tabel is ook te zien dat het economische frame in geen enkele gemeenten een belangrijke rol speelt bij de discussie rondom azc's. Dit frame kwam in de periode waar in dit onderzoek naar gekeken is verreweg het minste voor. De indicatoren *druk op de verzorgingsstaat* en *undeserving* kwamen het meeste voor. Een voorbeeld van de druk op de verzorgingsstaat is het volgende citaat uit een collegebrief van Rotterdam van 18 februari 2023: “*Er ontstaat door dit plan grote druk op de*

voorzieningen in de wijk, denk aan scholen en zorg. Die voorzieningen zijn daar niet op berekend. Het plan van Barendrecht is de facto een plan voor een Rotterdams AZC, omdat deze locatie in alle opzichten vooral aan onze stad en voorzieningen verbonden is.” Bij de indicator komt vooral de term “veilige-landers” naar voren zoals bij het volgende citaat: “Komen er ook ‘kansloze’ asielzoekers uit veilige landen? Zo ja, hoe wordt hiermee omgegaan?”. De argumenten van het economische frame zijn niet beïnvloed door de komst van de spreidingswet, omdat de wet geen invloed heeft op de hoeveelheid voorzieningen of het aspect van deserving/undeserving. Dit in combinatie met de kleinere rol van het economische frame heeft er voor gezorgd dat het economische frame niet besproken is in bovenstaande deelvragen.

Concluderend zijn er veel verschuiving van framing geconstateerd op basis van de data. Niet in alle gevallen leidde dit tot een dominant frame, maar het is wel mogelijk om een overzicht te maken met de verschillen in framing tussen 2022 en 2024. De twee voornaamste veranderingen die toe te wijzen zijn aan de komst van de spreidingswet luiden als volgt: ten eerste de verschuiving van het *human interest frame* waarbij *intrinsieke en emotionele redenen* centraal staat naar het *bestuurlijke frame* waarbij *moeten* en *blame avoidance* centraal staat, deze laatste kenmerken werden versterkt door de spreidingswet en dat kan de toename van het bestuurlijke frame verklaren. Ten tweede zijn er door de spreidingswet ook gematigde rechtse partijen binnen de steekproef veranderd van framing van het *dreigingsframe* naar het *bestuurlijke frame* vooral het *blame avoidance* aspect, die de spreidingswet met zich meebracht, speelde een grote rol bij de verschuiving van framing die deze partijen maakten.

## Conclusie & Discussie

### Aanleiding onderzoek

Azc's hebben de afgelopen jaren voor veel discussies gezorgd binnen Nederlandse gemeenten. Het resultatenhoofdstuk heeft een deel van deze discussies uitgelicht. De spreidingswet is een afwijking van het voorgaande decentrale beleid dat gebaseerd was op het subsidiariteitsbeginsel. Dit onderzoek had als doel om te kijken naar het effect van de komst van de spreidingswet in relatie tot discussies en stukken over asielopvang. Voor de komst van de spreidingswet leidde de discussie rondom azc's vaak tot een impasse. Is dit met de komst van de spreidingswet anders? Was een van de gedachten die centraal stond in dit onderzoek. Om dit te analyseren is de volgende hoofdvraag opgesteld: *“In hoeverre heeft de komst van de spreidingswet de framing in discussies en stukken over asielopvang binnen gemeentebesturen die niet voldoen aan de verdeelsleutel van de spreidingswet, veranderd?”*. Voordat er verder wordt ingegaan op de beantwoording van deze deelvraag is het belangrijk om een stuk context toe te lichten die zich heeft ontwikkeld tijdens de uitvoering van dit onderzoek. Het nieuwe kabinet van PVV, VVD, NSC en BBB hebben in het hoofdlijnenakkoord de wil opgenomen om de spreidingswet in te trekken (Binnenlands Bestuur, 2024). De vier partijen zeggen dat zij door middel van het “strengste toelatingsregime ooit” de instroom willen beperken en dat hierdoor de spreidingswet overbodig is (Binnenlands Bestuur, 2024). Deze keuze van het kabinet heeft echter beperkte impact op de relevantie van dit onderzoek, omdat dit onderzoek zich richt op de initiële reactie van de gemeenten. Er is dan ook geen data gebruikt vanaf het moment dat bekend werd dat het kabinet van plan was om de spreidingswet in te trekken, waardoor ook de resultaten niet beïnvloed zijn door deze keuze.

### Beantwoording hoofdvraag

Om een antwoord te geven op de hoofdvraag: *“In hoeverre heeft de komst van de spreidingswet de framing in discussies en stukken over asielopvang binnen gemeentebesturen die niet voldoen aan de verdeelsleutel van de spreidingswet, veranderd?”* moet er gekeken worden naar het resultatenhoofdstuk in combinatie met de gebruikte literatuur. Hieronder wordt een korte samenvatting gegeven per deelvraag gevolgd door een antwoord op de hoofdvraag op basis van de resultaten en literatuur van dit onderzoek.

Deelvraag 1 luidde als volgt: Op welke momenten is er gesproken over azc's en de spreidingswet in deze verschillende gemeenten? De samenvatting van deze deelvraag is weergegeven in figuur 4. Er waren drie clusters aan gemeenten te onderscheiden op basis van de data (1) Er was een cluster gemeenten die vanaf het begin van de analyse periode van dit onderzoek over de uitbreiding of verlenging van een azc spraken, (2) daarnaast was er een cluster gemeenten die de komst van noodopvang binnen de gemeente uitvoerig hebben besproken (3) en als laatste was er een cluster gemeenten die pas over een azc spraken wanneer de spreidingswet werd aangenomen. Cluster 1 en 2 gemeenten namen vanaf de zomer van 2023 al de spreidingswet mee in hun besluitvorming en framing. Binnen deze gemeenten liepen er al discussies over de komst of het uitbreiden van een azc voor de komst van de spreidingswet. Naarmate de komst van de spreidingswet aannemelijker werd, kon de spreidingswet snel een weg vinden binnen de argumentatie van de lopende discussie. Voor cluster 3 gemeenten gebeurde dit pas in januari 2024. Cluster 3 gemeenten hadden voor de komst van de spreidingswet verschillende redenen om geen noodopvang te realiseren en hier was binnen deze gemeenten weinig discussie over. Na de stemming over de spreidingswet in de Eerste Kamer viel deze keuze om het niet te doen weg en dus werden ook deze gemeenten geforceerd om er over te discussiëren.

Deelvraag 2 luidde als volgt: *Welke frames werden gebruikt in deze gesprekken vóór de komst van de spreidingswet?* Op basis de frequentie van de frames en de autoriteit van de gebruikers kwam naar voren dat het *human interest frame* en het *dreigingsframe* de grootste rol speelden in de periode voor de komst van de spreidingswet. Binnen het *human interest frame* waren het de indicatoren *menselijke*

*waardigheid, morele plicht, helpen en gezicht geven* die veel gebruikt werden door de politieke actoren. Deze indicatoren werden vooral gekoppeld aan de situatie in Ter Apel in de zomer van 2022. Binnen het *dreigingsframe* waren het de indicatoren *terreur en misdaad*, *“eigen” inwoners beschermen, onderscheid wij vs zij* en *termen die tot de verbeelding spreken*. Vooral *terreur en misdaad* speelde een grote hoofdrol bij de rechtse partijen. De gebruikers van het *human interest frame* bestaan binnen de steekproef vooral uit linkse partijen, terwijl de gebruikers van het *dreigingsframe* vooral bestaan uit rechtse partijen. Uit de analyse kwam naar voren dat er een verschil is tussen aan de ene kant frame consonantie bij de gemeenten in cluster 1 waarbij duidelijk een dominant frame is aan te wijzen en aan de andere kant frame dissonantie bij gemeenten in cluster 2 waarbij er een duidelijke strijd is tussen het *human interest frame* en het *dreigingsframe*.

Deelvraag 3 luidde als volgt: Welke frames werden gebruikt in deze gesprekken na de komst van de spreidingswet en is hierin een verandering te zien? Het belangrijkste resultaat bij deze deelvraag is de verschuiving tussen frames. De indicatoren van het *verantwoordelijkheidsvraagstuk* en *depolitiseren* van het *bestuurlijke frame* kregen andere dimensies door de komst van de spreidingswet. Partijen aan de linker kant van het politieke spectrum gebruikten sinds de komst van de spreidingswet meer het *bestuurlijke frame* dan daarvoor. Het *bestuurlijke frame* ondersteunde het gedachtegoed dat deze partijen al hadden vóór de komst van de spreidingswet. Maar gematigde rechtse partijen zoals de VVD en sommige lokale partijen zijn ook voor een deel verschoven richting het *bestuurlijke frame*. Deze partijen gebruiken vooral het *verantwoordelijkheidsvraagstuk* en *blame avoidance* om hun keuze voor de komst/het uitbreiden van een azc te rechtvaardigen. De indicator *blame avoidance* is binnen dit onderzoek toegevoegd aan het bestuurlijke frame, om een completer beeld te geven van de discussie. Daarnaast is *blame avoidance* volgens dit onderzoek een van de voornaamste factoren voor de verandering van dominante frames binnen de steekproef. Extreem rechtse partijen zoals de PVV FVD en sommige lokale partijen blijven ook na de spreidingswet zich vasthouden aan het *dreigingsframe* hierbij worden dezelfde indicatoren gebruikt als vóór de komst van de spreidingswet, met daaraan toegevoegd de indicator van *concrete bezwaren*. Door de verschuiving van de gematigde rechtse partijen heeft het *dreigingsframe* met de komst van de spreidingswet aan dominantie ingeleverd. In veel van de geanalyseerde gemeenten is hierdoor sprake van frame consonantie waarbij het bestuurlijke frame dominant is binnen het gemeentebestuur. De uitzonderingen hierbij zijn de gemeenten Den Haag, Rotterdam en de gemeenten uit cluster 3, omdat in deze gemeenten de gematigde rechtse partijen niet gelijk het bestuurlijke frame hebben gebruikt. Gemeente Westland is ook een uitzondering aangezien in deze gemeente alleen het dreigingsframe dominant is. Binnen deze gemeente speelt het dreigingsframe in het gehele gemeentebestuur een hoofdrol. Een samenvatting van de resultaten uit deelvraag 2 en 3 zijn weergegeven in onderstaande tabel

**Tabel 9, overzicht (dominante) frames 2022 en 2024**

Naam Gemeente	Cluster	(Dominante) frames 2022	(Dominante) frames 2024
Alkmaar	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Amsterdam	1	Human interest	Bestuurlijke frame
Breda	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Delft	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Dordrecht	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Eindhoven	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Haarlem	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Helmond	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Hilversum	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Hoorn	3	x	Bestuurlijke- + Dreigingsframe
Nissewaard	3	x	Bestuurlijke- + Dreigingsframe
Oss	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Purmerend	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Roosendaal	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Rotterdam	1	Dreigingsframe	Bestuurlijke- + Dreigingsframe
s-Gravenhagen	1	Human interest	Bestuurlijke- + Dreigingsframe
s-Hertogenbosch	1	Human interest	Bestuurlijke frame
Tilburg	2	Human interest + Dreigingsframe	Bestuurlijke frame
Westland	3	x	Dreigingsframe
Zwijndrecht	3	x	Bestuurlijke- + Dreigingsframe

Deelvraag 4 luidde als volgt: In hoeverre is de mogelijke verandering van framing te verklaren door de spreidingswet? De samenvatting van deze vraag wordt gelijk behandeld met de beantwoording van de hoofdvraag, omdat er veel overlap tussen zit. Voor clusters 1 en 2 heeft de spreidingswet een ander effect gehad dan voor cluster 3 gemeenten. Voor cluster 1 en 2 gemeenten heeft de spreidingswet een verandering van het *human interest* frame naar het bestuurlijke frame gerealiseerd. Waarbij partijen in de gemeenteraad die in 2022 al voor een azc waren binnen het bestuurlijke frame vooral gebruik maken van het verantwoordelijkheidsvraagstuk en depolitiseren. Terwijl sommige partijen die eerst tegen een azc waren veranderd zijn naar een *blame avoidance* strategie waarbij de landelijke overheid de schuld krijgt van de keuze die de gemeente wordt opgelegd. Deze beweging van de rechtse partijen komt overeen met de literatuur van Hernes (2017). Hernes (2017) geeft aan dat rechtse partijen van nature de voorkeur hebben voor decentraal beleid, maar dat in tijden van crisis deze voorkeur verdwijnt en dat onder bepaalde voorwaarden centrale controle acceptabel wordt.

Aan de andere kant verklaart de literatuur van pad afhankelijkheid juist de positie van de extreem rechtse partijen. Volgens padafhankelijkheid kan namelijk alleen afgeweken worden van het huidige pad wanneer deze zijn momentum verliest (Schreyögg et al. 2008). Maar wanneer dit pad zijn momentum verliest is subjectief, want extreem rechtse partijen vonden het pad waarin zij het recht hadden om te kiezen voor een azc veel fijner dan geforceerd worden. Volgens deze partijen had het huidige pad minder momentum verloren waardoor zij hevige oppositie voeren tegen de keuze voor een ander pad, de spreidingswet (Schreyögg et al. 2008).

De spreidingswet heeft een ander effect gehad op de gemeenten in cluster 3. De spreidingswet is de katalysator geweest binnen deze gemeenten om gesprekken te voeren over de komst van een azc. De spreidingswet leidde binnen deze gemeenten tot twee verschillende reacties. Binnen kleinere gemeenten, die niet naar eigen zeggen de mogelijkheden hadden voor grootschalige opvang voor de komst van de spreidingswet, was het sentiment richting de spreidingswet positief, omdat deze wet kleinschalige opvang mogelijk maakte. Binnen de meerderheid van gemeenteraad van de gemeente Westland, die ieder verzoek tot het realiseren van opvang in de afgelopen 12 jaar had afgewezen, schoot het beperken van de gemeentelijke autonomie echter in het verkeerde keelgat. Binnen deze gemeente speelde het dreigingsframe een grote rol dan rest van de frames. In alle gemeenten binnen cluster 3 behalve Westland heeft de spreidingswet geleid tot de mogelijkheid om te discussiëren over de spreidingswet, maar door de beperkte periode waarover in deze gemeenten gesproken is over de komst van een azc is het niet mogelijk om te spreken van een verandering in framing, maar meer een mogelijkheid tot framing.

Het antwoord heeft ook een tweede aspect, uit bovenstaande blijkt dat de spreidingswet effect heeft gehad, maar is de specifieke inperking van de gemeentelijke autonomie ook een nuttig aspect geweest van de spreidingswet? Binnen veel citaten in het resultatenhoofdstuk wordt impliciet ingegaan op de inperking van de gemeentelijke autonomie. De toegevoegde indicator van *blame avoidance* speelt ook een belangrijke rol rondom het vraagstuk van gemeentelijke autonomie, want zonder de inperking van de gemeentelijke autonomie kunnen de gemeenten niet de schuld geven aan de landelijke overheid voor de komst van een azc. Het inperken van de gemeentelijke autonomie werd hierdoor maar door een beperkt aantal partijen als iets negatiefs gezien. De partijen die fel waren tegen deze inperking waren vooral de extreem rechtse partijen die de 21% van de bevolking vertegenwoordigen die onder iedere voorwaarde tegen de komst van een azc zijn (Kanne et al. 2015). Het effect van het inperken van de gemeentelijke autonomie heeft voor een groot deel van de gemeenten juist een positief effect gehad in de discussies binnen gemeenten over azc's. Dit gaat in tegen de verwachtingen op basis van de literatuur. Op basis van de literatuur was de verwachting dat in het meest positieve geval de partijen neutraal zouden zijn over de inperking van de gemeentelijke autonomie. Het antwoord op de vraag: *“Is de specifieke inperking van de gemeentelijke autonomie een nuttig aspect geweest van de spreidingswet?”* is dan ook duidelijk. Het inperken van de gemeentelijke autonomie heeft *blame avoidance* strategieën gefaciliteerd die het mogelijk hebben gemaakt voor partijen om afstand te nemen van het dreigingsframe. Voor het doel van het Rijk om binnen alle gemeenten asielopvang te



realiseren is dit een goede ontwikkeling en heeft het gekozen pad van het inperken van gemeentelijke autonomie zeker het gewenste nut gehad.

## Wetenschappelijke en maatschappelijke bijdrage

### Wetenschappelijke bijdrage

Dit onderzoek draagt op verschillende vlakken bij aan bestuurskundige kennis. Dit onderzoek naar de spreidingswet leert iets over de inperking van gemeentelijke autonomie door de landelijke overheid. In andere landen is te zien dat bij centralisatie van de asielopvang er forse kritiek komt vanuit de gemeenten (Hernes, 2017). Maar binnen de Nederlandse context is er een ander beeld te zien. De reacties van gemeenten zijn niet samen te vatten als kritiek. Er is vaak wel kritiek op het landelijke asielbeleid, maar de spreidingswet zelf ligt maar bij een klein aantal gemeenten en partijen onder vuur. Juist het depolitiserende karakter en de *blame avoidance* mogelijkheden van de spreidingswet maakt het mogelijk dat er minder kritiek is op deze vorm van centralisatie. Dit onderzoek heeft een kant van de spreidingswet en beperking van gemeentelijke autonomie laten zien binnen de steekproef die niet verwacht werd vanuit de literatuur. Het gebruik van inperkende wetgeving rondom gemeentelijke autonomie bij andere geografische verdelingsproblemen zou ook deze *blame avoidance* strategieën mogelijk kunnen maken, waardoor impasses bij deze problemen worden bestreden. Echter is het hierbij wel belangrijk om de verschillen tussen asielopvang en de andere geografische verdelingsproblemen in acht te nemen. Een van de redenen dat er politieke actie is ondernomen op het gebied van asiel is het feit dat er sprake is van een crisis, het buitenslapen van honderden vluchtelingen in Ter Apel was hier een pijnlijk voorbeeld van voor veel politici (RTL Nieuws, 2023). Echter is voor andere geografische verdelingsproblemen de aanwezigheid van een crisis minder duidelijk, omdat de gevolgen van de crisis zich ver in de toekomst bevinden, zoals het geval is bij de energietransitie of de stikstofdiscussie. Hierdoor zijn de resultaten niet direct te generaliseren, maar kunnen de resultaten van dit onderzoek wel meegenomen ter overweging.

Daarnaast is dit onderzoek ook dieper ingegaan op de vier specifieke frames over asielopvang die gebruikt zijn. Het onderzoek heeft laten zien welke indicatoren veel gebruikt worden en een grote mate van autoriteit hebben. Dit onderzoek heeft verschillen laten zien tussen de context van asielopvang in de lokale politiek en de context van immigratie binnen de media, waar het onderzoek van Dekker et al. op gebaseerd was (2015). Dit onderzoek heeft laten zien dat het economische frame bij gemeenten een kleinere rol speelt. Dit komt vooral doordat de kosten van de opvang niet door de gemeente betaald hoeft te worden met eigen middelen. Enkel de indicatoren *druk op de verzorgingsstaat* en *undeserving* kwamen vaker terug in de framing, maar in geen van de gemeenten speelde dit frame een hoofdrol. Bij het *human interest frame* kwamen in de context van de Nederlandse gemeenten vooral de indicatoren *gezicht geven*, *helpen*, *morele plicht* en *menselijke waardigheid* naar voren. Voor het *dreigingsframe* waren de indicatoren die het meeste voorkwamen met de grootste autoriteit: *Onderscheid wij vs zij*, *“eigen” inwoners beschermen*, *termen die tot de verbeelding spreken*, *terreur en misdaad* en vanaf zomer 2023 *concrete bezwaren*. Bij het bestuurlijke frame kwamen alle indicatoren van de operationalisatie terug, alleen de afweging van de voor- en nadelen kwam wel in mindere mate voor dan de andere indicatoren. Tijdens de analyse is de indicator van *blame avoidance* aan de indicatoren toegevoegd. De gebruikte *blame avoidance* strategieën sloten goed aan bij de andere indicatoren van het *bestuurlijke frame*, maar de argumenten waren wel dusdanig anders dat de keuze is genomen om er een aparte indicator van te maken. De toevoeging van *blame avoidance* geeft toekomstig onderzoek naar asielopvang in gemeentelijke context een extra handvat om mee te werken. Door de toevoeging van *blame avoidance* is het mogelijk om een deel van de verandering in framing te verklaren zowel in dit onderzoek als in toekomstig onderzoek en daardoor is het een waardevolle toevoeging

Tabel 10, Vernieuwde operationalisatie van de frames op basis van de resultaten

Operationalisatie frames						
	INDICATOR 1	INDICATOR 2	INDICATOR 3	INDICATOR 4	INDICATOR 5	INDICATOR 6
HUMAN INTEREST FRAME	Gezicht geven	Helpen	Morele plicht	Nadruk op de voordelen van een azc	Menselijke waardigheid	Overheid als inhumaan
DREIGINGSFRAME	Onderscheid wij vs zij	"Eigen" inwoners beschermen	Termen die tot de verbeelding spreken	Praktische beperkingen	Concrete bezwaren	Terreur en misdaad
BESTUURLIJKE FRAME	Depolitiseren	Afweging voor- en nadelen	Verantwoordelijkheidsvraagstuk	Blame avoidance		
ECONOMISCHE FRAME	Undeserving	Deserving	Kosten voor de samenleving	Onderscheid politieke vluchtelingen en 'gelukszoekers'	Druk op de verzorgingsstaat	

### Maatschappelijke bijdrage

Als eerste wordt er voor de maatschappelijke relevantie gekeken naar de bestuurlijke praktijk, met de vraag of de spreidingswet in een groot aantal gemeenten de impasse met betrekking tot de komst/het uitbreiden van een azc heeft doorbroken. In een groot aantal gemeenten heeft de spreidingswet gezorgd voor verandering in de gebruikte framing strategieën. Het bestuurlijke frame heeft de discussie veranderd binnen gemeenten, in veel gemeenten ging de discussie niet meer over óf er een azc moest komen, maar het ging om de vraag hóé er een azc gerealiseerd kon worden op een manier dat er genoeg draagvlak was onder de inwoners. Binnen deze gemeenten heeft de centralisatie van de spreidingswet de bestaande impasses rondom azc's doorbroken. Het is hierdoor ook zeker een optie voor het Rijk om te kijken naar ander beleid dat momenteel decentraal geregeld wordt wat leidt tot impasses, zoals bijvoorbeeld het plaatsen van windmolens, de energietransitie en de stikstofdiscussie. Zeker wanneer de nood hoog is en de centraliserende wet depolitiserend werkt en *blame avoidance* strategieën mogelijk maakt is het mogelijk dat er op deze manier impasses doorbroken worden.

Daarnaast levert dit onderzoek ook een bijdrage aan het achterhalen van de bereidheid van gemeenten om opvang te realiseren. In alle gemeenten behalve de gemeente Westland was er een meerderheid van de gemeenteraad voor een goede uitvoering van de spreidingswet. Wat goed inhield verschilde per gemeenten. Voor sommige gemeenten was goed precies de taakstelling uitvoeren op een zo veilig mogelijke manier, voor andere gemeenten was goed het zo snel mogelijk realiseren van plekken en voor andere gemeenten was goed het maken van een correcte afweging tussen kleinschalige en grootschalige opvang. Echter stond ondanks deze verschillen sinds de komst van de spreidingswet voor een meerderheid van de raad het realiseren van opvang centraal in al deze 19 gemeenten. Dit onderzoek heeft hierin een ander beeld laten zien dan wat in de media veel naar voren komt over de houding van gemeenten richting de spreidingswet. In de media ging de aandacht vaak naar de weigergemeenten (NOS, 2024e & Omroep West, 2024), maar dit onderzoek heeft juist laten zien dat er naast de weigergemeenten ook veel gemeenten zijn die wel opvang willen realiseren door de spreidingswet.

### Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van dit onderzoek zijn er vier aanbevelingen voor de landelijke overheid, het COA en de gemeenten. Zoals eerder benoemd wil de nieuwe coalitie de spreidingswet intrekken. Zoals uit de resultaten bleek en in bovenstaande conclusie is genoemd heeft de spreidingswet invloed gehad op de frames die werden gebruikt binnen gemeenten. Het bestuurlijke frame werd steeds meer gebruikt en er werd steeds meer gezocht naar manieren om de vluchtelingen crisis samen op te lossen

aan provinciale regietafels. De keuze van nieuwe coalitie om de spreidingswet in te trekken is vooral gebaseerd op het dreigingsframe, terwijl in een groot deel van de gemeenten dit frame maar een deel van het verhaal weergeeft zoals te zien is in tabel 9. Dit onderzoek heeft juist laten zien dat de spreidingswet niet alleen op kritiek kan rekenen vanuit gemeenten. Er zijn partijen die door de spreidingswet veranderd zijn van het dreigingsframe naar een bestuurlijk frame en de colleges van B&W in de verschillende gemeenten hebben ook de spreidingswet als feit geaccepteerd. Maar nu het bericht naar buiten is gekomen dat de nieuwe coalitie de spreidingswet wil intrekken zijn er al een aantal gemeenten die het zoeken naar opvangplekken op pauze hebben gezet. Staatsecretaris Eric van den Burg zegt dat het veel te voorbarig is om nu als de zoektocht op pauze te zetten hij voegt hier het volgende aan toe: *“Je gaat toch ook niet alvast 130 rijden omdat het straks mag”* (NU.nl, 2024). Kijkende naar de resultaten van dit onderzoek past beleid dat zowel het bestuurlijke frame als het dreigingsframe meeneemt beter binnen de huidige context van de gemeentepolitiek in Nederland dan het besluit wat de nieuwe coalitie nu wil nemen met het intrekken van de spreidingswet. De wet heeft voldaan aan de intentie van de impasses verbreken en uit dit onderzoek blijkt dat in een groot gedeelte van de gemeenten niet dusdanig negatief wordt gesproken over de wet als door de nieuwe coalitie wordt beweerd. Om deze reden komt dit onderzoek tot de volgende aanbevelingen voor de nieuwe coalitie die rekening houden met zowel het bestuurlijke frame als het dreigingsframe:

1. *Kijk opnieuw naar de afspraak om de spreidingswet in te trekken en neem hierbij opties mee waarbij de spreidingswet niet wordt ingetrokken, maar waarbij wel aandacht wordt gegeven aan de argumenten van het dreigingsframe dat bij gemeenten wordt gebruikt.*

Op deze manier wordt er geluisterd naar beide frames die veel gebruikt worden binnen gemeenten, zonder voorkeur te hebben voor een van de twee. De provinciale regietafels zouden hier een sleutelrol in kunnen spelen.

Ook voor het COA brengt de spreidingswet veel verandering met zich mee. Bij de maatschappelijke relevantie kwam naar voren dat het antwoord op wat een goede uitvoering van de spreidingswet is per gemeente verschilt. Het is belangrijk dat het COA hier op anticipeert. Er zijn groepen gemeenten die proactief op de komst van de spreidingswet willen reageren en dus ook ver voor de deadlines al opvang willen realiseren. Aan de andere kant zijn er ook gemeenten die reactief de deadlines op zich af laten komen en de stappen pas zetten wanneer deze genomen moeten worden. In deze verschillen tussen gemeenten zit een belangrijke rol voor het COA om binnen alle gemeenten wel resultaten te behalen voor de opvang. Voor deze opgave is er vanuit dit onderzoek ook een aanbeveling voor het COA:

2. Geef de gemeenten autonomie over de hóé  
Nu gemeenten de autonomie hebben verloren over de vraag óf er een azc komt hebben veel gemeenten in de discussies aangegeven dat zij het wel belangrijk vinden om meer inspraak te krijgen op de manier hóé asielopvang geregeld wordt. Het COA geeft momenteel geen mogelijkheid om onderscheid te maken in doelgroepen (COA, z.d.). Veel gemeenten binnen de steekproef zouden hier wel een voorkeur voor hebben blijkt uit geanalyseerde data.
3. Houdt rekening met de verschillen tussen de clusters gemeenten  
Niet iedere gemeente zal hetzelfde gestandaardiseerde proces accepteren, flexibiliteit vanuit het COA speelt hierdoor een belangrijke rol. Voor proactieve gemeenten vraagt dit niet veel van het COA, maar juist bij de reactieve gemeenten is deze flexibiliteit extra belangrijk. Reactieve gemeenten zijn niet gelijk tegen de komst van opvang in hun gemeente, soms is er alleen extra tijd nodig om te zorgen voor voldoende draagvlak of de juist plannen. Dit onderzoek heeft laten zien dat ook reactieve gemeenten door de spreidingswet akkoord gaan met het realiseren van opvang

Ook voor de gemeenten is er een aanbeveling die gerelateerd is aan het idee van het kabinet om de spreidingswet in te trekken. Een deel van de gemeenten heeft al aangegeven dat ze de zoektocht naar opvanglocaties hebben stopgezet door dit nieuws (NU.nl, 2024). Dit onderzoek heeft laten zien dat er in een groot deel van de gemeenten een meerderheid voorstander is om onder de spreidingswet

asielopvang te realiseren. Een van de voordelen van de spreidingswet was het doorbreken van het free riders probleem, maar door deze berichtgeving rondom gemeenten die zich terugtrekken dreigt dit probleem weer terug te keren. In de provincie Utrecht hebben de gemeenten een afspraak gemaakt die tegen dit terugtrekken ingaat. In deze provincie hebben bijna alle gemeenten aangegeven dat ze in de toekomst asielzoekers voor zowel de korte als lange termijn gaan opvangen los van de spreidingswet (NOS, 2024f). Om ditzelfde te realiseren heeft dit onderzoek de volgende aanbeveling voor gemeenten in andere provincies:

4. Bespreek tijdens een provinciale regietafel de mogelijkheid om met alle gemeenten naar buiten te treden met de mededeling dat er in alle gemeenten asielopvang gerealiseerd gaat worden ongeacht of de spreidingswet er komt of niet.

## Limitaties van het onderzoek

De eerste limitatie van dit onderzoek heeft betrekking op de keuze voor kwalitatief onderzoek op basis van een documentenanalyse. Door gebruik te maken van een documentenanalyse op basis van openbaar beschikbare stukken is het mogelijk om een beeld te krijgen van de framing binnen de gemeenten. Dit kwam ook bij de analyse en de daarop volgende resultaten naar voren. Echter was het door deze onderzoeksmethode ook lastig om te achterhalen waarom een specifieke verandering in framing is gemaakt en welke factoren hier allemaal invloed op hadden. Binnen gemeenten worden veel van de standpunten van de verschillende partijen voor debatten en commissievergaderingen besproken tijdens de fractievergaderingen en deze zijn niet openbaar. Hierdoor is de voorbereidende fase niet verwerkt in dit onderzoek, waar dit wel mogelijk was geweest met het doen van interviews. Ondanks deze limitatie is de onderzoeker van mening dat het uitvoeren van een documentenanalyse de juiste keuze was voor het achterhalen van de framing, aangezien een groot gedeelte van de framing niet bedacht wordt in de voorbereidende fase, maar framing gebeurt juist vaak onbewust (Goffman, 1974). Het achterhalen van de vraag waarom partijen van framing veranderd zijn door middel van interviews zou een interessant onderwerp zijn voor vervolgonderzoek.

De tweede limitatie van dit onderzoek heeft betrekking op de keuze voor een frame-analyse. Door de frame-analyse is er een duidelijk beeld van de huidige framing en de framing uit het verleden. Maar een frame-analyse brengt ook beperkingen met zich mee. Zo is het met behulp van een frame-analyse niet mogelijk om te achterhalen of er daadwerkelijk sprake is van ander beleid met betrekking tot het openen van asielopvang. Het is mogelijk dat er een verschil zit tussen de gebruikte woorden en de daarop volgende daden. Het is belangrijk om deze mogelijke verschillen als limitatie te benoemen, echter is het geen groot bezwaar voor de kwaliteit van dit onderzoek, omdat dit onderzoek een verkennend kwalitatief onderzoek betreft in een periode waarbij de gevolgen van de spreidingswet in het beleid nog niet meetbaar waren, om deze reden was de frame-analyse, ondanks haar beperkingen, de beste keuze voor dit onderzoek.

## Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Bij de limitaties werd al aangegeven dat de keuze voor een documentenanalyse een aantal beperkingen met zich meebrengt. Daarom zou het erg interessant kunnen zijn om vervolgonderzoek uit te voeren over de framing rondom de spreidingswet op basis van interviews. Door middel van deze interviews is het mogelijk om de kant van de framing te belichten die in dit onderzoek nog niet naar voren is gekomen. Deze kant laat de discussies binnen partijen zien, maar tijdens interviews is het ook makkelijker om een totaalplaatje te krijgen van de hele discussie, want partijen zullen niet alleen iets te zeggen hebben over hun eigen framing, vooral het draaien van de framing van andere partijen zou interessant zijn om naar te vragen in deze interviews. Het uitvoeren van dit onderzoek op basis van interviews zou een goede toevoeging zijn aan dit onderzoek, zonder te veel overlap te creëren. Daarnaast zou er ook gekozen kunnen worden voor een andere selectie aan gemeenten, waarbij het ook een interessant punt van onderzoek zou kunnen zijn om te kijken naar gemeenten die geen azc

hebben maar wel in provincies liggen waar al voldoende opvang aanwezig is. Dit onderzoek zou een andere kant van hetzelfde verhaal kunnen vertellen

De tweede aanbeveling voor vervolgonderzoek is het opnieuw uitvoeren van dit onderzoek wanneer de discussie over het intrekken van de spreidingswet in een verder stadium is. Op deze manier is het mogelijk om de reactie van gemeenten op het mogelijk intrekken van de spreidingswet te achterhalen. Uit dit onderzoek kan blijken of gemeenten vasthouden aan het bestuurlijke frame, of dat gemeenten, nu de spreidingswet mogelijk niet meer uitgevoerd gaat worden, weer verder gaan met het *human interest frame* tegenover het *dreigingsframe*. Door de snelle wisseling van signalen vanuit het Rijk zou het interessant kunnen zijn om te analyseren in hoeverre gemeenten reageren op deze wisseling van signalen en in hoeverre ze nog vasthouden aan het plan van de spreidingswet. Vooral de periode tussen mei 2024 en het daadwerkelijk intrekken van de spreidingswet, is interessant omdat de spreidingswet in deze periode al wel deadlines heeft staan. De reacties van de gemeenten zullen invloed hebben op het feit of deze deadlines gehaald zullen worden. Voor het uitvoeren van dit vervolgonderzoek kan een directe kopie van dit onderzoek gebruikt worden, waarbij de indicator *blame avoidance* gelijk bij het theoretisch kader gebruikt kan worden.

## Literatuurlijst

AD.nl. (2023, 10 augustus). <https://www.ad.nl/video/productie/demonstratie-tegen-komst-azc-in-uden-392411>

AD. (2024, 21 januari). Spreidingswet of niet: honderden gemeentes hebben te weinig plek voor tienduizenden asielzoekers. AD <https://www.ad.nl/binnenland/spreidingswet-of-niet-honderden-gemeentes-hebben-te-weinig-plek-voor-tienduizenden-asielzoekers~a50aeb57/>

Adem, T. A. (2004). 'Decentralised There, Centralised Here': Local Governance and Paradoxes of Household Autonomy and Control in North-East Ethiopia, 1991–2001. *Africa*, 74(4), 611–632. <https://doi.org/10.3366/afr.2004.74.4.611>

Algemene Rekenkamer. (2018). Asielstroom 2014–2016: een cohort asielzoekers in beeld. Rapport | *Algemene Rekenkamer*. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2018/06/11/asielinstroom>

BN de stem. (z.d.). Ruim 9 ton over in Boxtel en Gestel, opvang Oekraïense vluchtelingen lucratief? [https://www.bndestem.nl/brabant/ruim-9-ton-over-in-boxtel-en-gestel-opvang-oekraïense-vluchtelingen-lucratief~a927d52c/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&cb=2e033236d187e5cf15124ed22b59fda3&auth\\_rd=1](https://www.bndestem.nl/brabant/ruim-9-ton-over-in-boxtel-en-gestel-opvang-oekraïense-vluchtelingen-lucratief~a927d52c/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&cb=2e033236d187e5cf15124ed22b59fda3&auth_rd=1)

Baker, P. & McEnery, T. (2005). A Corpus-Based Approach to Discourses of Refugees in UN and Newspaper Texts. *Journal of Language and Politics*, 4(2): 197-226.

Benson, R. & Wood, T. (2015). Who Says What or Nothing at All? Speakers, Frames and Frameless Quotes in Unauthorized Immigration News in the United States, Norway and France. *American Behavioral Scientist*, 59(7): 801-821.

Binnenlands Bestuur. (2024, 16 mei). *Nieuwe coalitie wil Spreidingswet intrekken* <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/het-nieuwe-kabinet-wil-de-spreidingswet-intrekken>

Boffa, F., Piolatto, A., & Ponzetto, G. A. M. (2015). Political Centralization and Government Accountability \*. *The Quarterly Journal Of Economics*, 131(1), 381–422. <https://doi.org/10.1093/qje/qjv035>

Borne Boeit. (2021, 28 september) Volstreekte chaos in raad over azc. *Borne Boeit*. <https://www.borneboeit.nl/109488/nieuws/volstreekte-chaos-in-raad-over-azc>

Brabants Dagblad. (2023, 13 juli). Gewoon Uden: raad is gepasseerd bij komst azc naar Van der Valk. *Brabants Dagblad*. [https://www.bd.nl/maashorst/gewoon-uden-raad-is-gepasseerd-bij-komst-azc-naar-van-der-valk~a92190b8/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F?cb=2a70061c-5cd9-4bdd-9727-0320a22483f6&auth\\_rd=1](https://www.bd.nl/maashorst/gewoon-uden-raad-is-gepasseerd-bij-komst-azc-naar-van-der-valk~a92190b8/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F?cb=2a70061c-5cd9-4bdd-9727-0320a22483f6&auth_rd=1)

Brugman, B. C., & Burgers, C. (2018). Political framing across disciplines: Evidence from 21st-century experiments. *Research & Politics*, 5(2), <https://doi.org/10.1177/2053168018783370>

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*.

COA. (z.d.). *geschiedenis* [www.coa.nl. https://www.coa.nl/nl/geschiedenis](https://www.coa.nl/nl/geschiedenis)

De Graaf, K. J. (2015). De Omgevingswet: Subsidiariteit Verankerd en Gemeentelijke Autonomie Gehandhaafd Wetgeving. *Tijdschrift Voor Constitutioneel Recht (TvCR)*, 1. <https://heionline-utrechtuniversity.idm.oclc.org/HOL/Page?handle=hein.journals/tvcr12015&id=68&collection=journals&index=>

- D'Haenens, L., & De Lange, M. (2001). Framing of asylum seekers in Dutch regional newspapers. *Media, Culture & Society*, 23(6), 847–860. <https://doi.org/10.1177/016344301023006009>
- De Kanttekening (2023, 22 mei). In Harderwijk staan asielzoekers en inwoners met elkaar op goede voet. <https://dekanttekening.nl/nieuws/in-harderwijk-staan-asielzoekers-en-inwoners-met-elkaar-op-goede-voet/>
- De Vries, M. S. (2003). The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal Of Political Research*, 38(2), 193–224. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00532>
- Dekker, R., Oliver, C. and Geuijen, K. (2021) Can community involvement policies mitigate NIMBYism and local opposition to asylum seeker centres? *Policy & Politics*, vol 49, no 4, 553–571, DOI: 10.1332/030557321X16305840835010
- Dekker, R., & Scholten, P. (2015). Tsunami of Tragedie. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2176>
- Dekker, R., & Scholten, P. (2017). Framing the Immigration Policy Agenda. *The International Journal Of Press/Politics*, 22(2), 202–222. <https://doi.org/10.1177/1940161216688323>
- Djelic, M., & Quack, S. (2007). Overcoming path dependency: path generation in open systems. *Theory And Society*, 36(2), 161–186. <https://doi.org/10.1007/s11186-007-9026-0>
- Dworkin, G. (2015). The nature of autonomy. *Nordic Journal Of Studies in Educational Policy*, 2015(2), 28479. <https://doi.org/10.3402/nstep.v1.28479>
- Eerste Kamer Der Staten-Generaal. (2024a, 23 januari). *Senaat steunt Spreidingswet*. [https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20240123/senaat\\_steunt\\_spreidingswet#:~:text=De%20Eerste%20Kamer%20heeft%20dinsdag,demissionair%20staatssecretaris%20Van%20der%20Burg](https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20240123/senaat_steunt_spreidingswet#:~:text=De%20Eerste%20Kamer%20heeft%20dinsdag,demissionair%20staatssecretaris%20Van%20der%20Burg)
- Eerste Kamer Der Staten-Generaal. (2024b, 16 januari). *Spreidingswet: debat samengevat*. [https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20240116/spreidingswet\\_debat\\_samengevat](https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20240116/spreidingswet_debat_samengevat)
- Entman, R. (1993). Framing toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58.
- Feltenius, D. (2015). Multi-Level Governance as ‘Post-Constitutional’ Politics: Subnational Actors and the Swedish Constitution. *Local Government Studies*, 41(2), 301–319. <https://doi.org/10.1080/03003930.2014.919267>
- Fleurke, F., & Willemse, R. (2006). Measuring local autonomy: A decision-making approach. *Local Government Studies*, 32(1), 71–87. <https://doi.org/10.1080/03003930500453542>
- Gamson, W. A., & Goffman, E. (1974). Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience. *Contemporary Sociology*, 4(6), 603. <https://doi.org/10.2307/2064022>
- Gemeente Amersfoort. (z.d.). AZC Barchman Wuytierslaan. <https://www.amersfoort.nl/azc-barchman-wuytierslaan>
- Geuijen, K., Dekker, R., & Oliver, C. (2017). Lokale oplossingen voor problemen in asielopvang: de ‘vluchtelingen-crisis’ als window of opportunity. *Tijdschrift Over Cultuur & Criminaliteit*, 7(3), 74–85. <https://doi.org/10.5553/tcc/221195072017007003005>
- Gitlin, T. (1980). *The whole world is watching*. Berkeley: University of California Press.

- Gorp, B. van (2006). *Framing Asiel: Indringers en Slachtoffers in de Pers*. Leuven: Acco.
- Greener, I. (2002). Theorising path-dependency: how does history come to matter in organisations? *Management Decision*, 40(6), 614–619. <https://doi.org/10.1108/00251740210434007>
- Greer, S. L., Falkenbach, M., Jarman, H., Löblová, O., Rozenblum, S., Williams, N., & Wismar, M. (2021). Centralisation and decentralisation in a crisis: How credit and blame shape governance. <https://iris.who.int/handle/10665/344946>
- Hall, S. (1982). The rediscovery of ‘ideology’: Return of the repressed in media studies. In M. Gurevitch, T. Bennett, J. Curran, & J. Wollacott. *Culture, society and the media* (pp. 56-90).
- Hernes, V. (2017). Central coercion or local autonomy? A comparative analysis of policy instrument choice in refugee settlement policies. *Local Government Studies*, 43(5), 798–819. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1342627>
- Hertog, J. & McLeod, D. (1995). Anarchists wreak havoc in downtown Minneapolis: A multi-level study of media coverage of radical protest. *Journalism Monographs*,
- Hinterleitner, M. (2015). Reconciling Perspectives on Blame Avoidance Behaviour. *Political Studies Review*, 15(2), 243–254. <https://doi.org/10.1111/1478-9302.12099>
- IND. (2022, 16 juni). IND zoekt honderden nieuwe medewerkers. IND: Immigratie- en Naturalisatiedienst. <https://ind.nl/nl/nieuws/ind-zoekt-honderden-nieuwe-medewerkers#:~:text=Alleen%20in%20het%20eerste%20half,Nederland%20willen%20overblijven%20of%20blijven>
- IOM. (2015, 22 december). Irregular migrant, refugee arrivals in Europe Top one million in 2015: IOM. International Organization For Migration. <https://www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-europe-top-one-million-2015-iom>
- Isufaj, M. (2014). Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. 109. [10.1016/j.sbspro.2013.12.490](https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.490)
- Jones, S. (2019). Reconceptualising the Governance of Migration Policy in Australia. *Hrvatska I Komparativna Javna Uprava*, 19(3), 377–406. <https://doi.org/10.31297/hkju.19.3.2>
- Kessy, A. T. (2018). Decentralisation, Local Governance and Path Dependency Theory. *UTAFITI Journal Of African Perspectives/Utafiti*, 13(1), 54–76. <https://doi.org/10.1163/26836408-01301005>
- Karsten, N., & van der Velden, J. (2018). Gewelddadig protest loont: Over het effect van geweld, bedreiging en intimidatie rondom azc’s op de lokale democratische besluitvorming. *Bestuurswetenschappen*, 72(2), 79-89. <https://doi.org/10.5553/Bw/016571942018072002006>
- Kovář, J. (2019). A security threat or an economic consequence? An analysis of the news framing of the European Union’s refugee crisis. *International Communication Gazette*, 82(6), 564–587. <https://doi.org/10.1177/1748048519832778>
- Leidsch Dagblad. (2023, 22 december). Van der Burg: met de plekken in Uden “redden we het deze kerst”. Leidsch Dagblad. [https://www.leidschdagblad.nl/cnt/dmf20231222\\_60665438?utm\\_source=google&utm\\_medium=organic](https://www.leidschdagblad.nl/cnt/dmf20231222_60665438?utm_source=google&utm_medium=organic)



- Mahoney, James. (2001). Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. *Studies in Comparative International Development - STUD COMP INT DEVELOP*. 36. 111-141. 10.1007/BF02687587.
- Matthes, J. (2009). What's in a Frame? A Content Analysis of Media Framing Studies in the World's Leading Communication Journals, 1990-2005. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 86(2), 349–367. <https://doi.org/10.1177/107769900908600206>
- Matthes, J. (2012). Framing politics: An Integrative approach. *American Behavioral Scientist*, 56(3), 247–259. <https://doi.org/10.1177/0002764211426324>
- Mazzaferro, C., & Zanardi, A. (2008). Centralisation versus Decentralisation of Public Policies: Does the Heterogeneity of Individual Preferences Matter?. *Fiscal Studies*, 29(1), 35–73. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2008.00068.x>
- Nederlands Jeugdinstituut. (z.d.). Cijfers over asielzoekerscentra (azc's) | <https://www.nji.nl/cijfers/asielzoekerscentra-azc>
- Nickels, H. (2007). Framing Asylum Discourse in Luxembourg. *Journal of Refugee Studies*, 20(1): 37-59.
- NOS. (2016, 22 augustus). 300 medewerkers bij de IND weg. NOS. <https://nos.nl/artikel/2127586-300-medewerkers-bij-de-ind-weg>
- NOS. (2022, 25 augustus). Artsen zonder grenzen naar Ter Apel, waar opnieuw 700 mensen buiten sliepen. NOS. <https://nos.nl/collectie/13898/artikel/2441954-artsen-zonder-grenzen-naar-ter-apel-waar-opnieuw-700-mensen-buiten-sliepen>
- NOS. (2023, 3 oktober). Omstreden spreidingswet krijgt toch een meerderheid in Tweede Kamer. NOS. <https://nos.nl/artikel/2492726-omstreden-spreidingswet-krijgt-toch-een-meerderheid-in-tweede-kamer>
- NOS. (2024a, februari 22). 32 asielzoekers te veel in Ter Apel, COA moet dwangsom betalen. NOS. <https://nos.nl/artikel/2509901-32-asielzoekers-te-veel-in-ter-apel-coa-moet-dwangsom-betalen>
- NOS. (2024b, februari 1). Spreidingswet gaat in, provincies moeten 1 november plan inleveren. NOS. <https://nos.nl/artikel/2507074-spreidingswet-gaat-in-provincies-moeten-1-november-plan-inleveren>
- NOS. (2024c, 23 januari). Raad Westland wil niet meewerken aan spreidingswet: “Geen draagvlak”. NOS. <https://nos.nl/artikel/2505917-raad-westland-wil-niet-meewerken-aan-spreidingswet-geen-draagvlak>
- NOS. (2024d, 20 januari). Spreidingswet: Brabant, Noord- en Zuid Holland moeten fors meer opvangplekken zoeken. NOS. <https://nos.nl/artikel/2505555-spreidingswet-brabant-noord-en-zuid-holland-moeten-fors-meer-opvangplekken-zoeken>
- NOS. (2024e, 15 januari). *Spreidingswet heeft vooral invloed op opvang asielzoekers in Utrecht en Noord-Holland*. <https://nos.nl/artikel/2504964-spreidingswet-heeft-vooral-invloed-op-opvang-asielzoekers-in-utrecht-en-noord-holland>
- NOS. (2024f, 5 juni). *Utrechtse gemeenten blijven asielzoekers opvangen, spreidingswet of niet*. <https://nos.nl/artikel/2523224-utrechtse-gemeenten-blijven-asielzoekers-opvangen-spreidingswet-of-niet>

NU.nl (2024, 17 mei). Nu al afname van plekken in asielopvang na nieuws intrekken spreidingswet. <https://www.nu.nl/formatie-2023/6313293/nu-al-afname-van-plekken-in-asielopvang-na-nieuws-intrekken-spreidingswet.html>

Omroep Brabant. (2022, 24 september). Demonstraties tegen AZC in Budel tijdens Open Dag <https://www.youtube.com/watch?v=HtmTXYK4Zys>

Omroep West. (2024, 22 januari). “Geen draagvlak voor grootschalige opvang”, gemeenten reageren op komst spreidingswet. *Omroep West*. <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4797984/geen-draagvlak-voor-grootschalige-opvang-gemeenten-reageren-op-komst-spreidingswet>

Overheid.nl. (2023, 28 september). *Kamerstuk 36333, nr. 42* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36333-42.html>

Overheid.nl. (2023a, 28 september). *Kamerstuk 36333, nr. 39* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36333-39.html>

Overheid.nl. (2023b, 4 oktober). *Kamerstuk 36333, nr. 75* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36333-75.html>

Overheid.nl. (2023c, 28 september). *Kamerstuk 36333, nr. 40* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36333-40.html>

Overheid.nl. (z.d.). | *Consultatie Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen*. <https://www.internetconsultatie.nl/asielopvangwet/reacties/datum/3>

Ramaer, C. (2023, 23 juni). ‘Stiekem zijn we hier best wel trots op het Azc’. OneWorld. <https://www.oneworld.nl/mensenrechten/stiekem-trots-op-het-asielzoekerscentrum/>

Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Reese, Stephen. (2001). *Prologue-Framing Public Life: A Bridging Model for Media Research*.

RTL Nieuws. (2023, 31 augustus). Een jaar na chaos Ter Apel: Opvang lijkt beter georganiseerd. <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/5404710/ter-apel-asielzoekers-opvang-aanmeldcentrum-coa>

RTL Nieuws. (2024a, 30 januari). Zo veel asielzoekers moet jouw gemeente opvangen volgens de spreidingswet. RTL Nieuws. <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5432236/zo-veel-asielzoekers-moet-jouw-gemeente-opvangen>

RTL Nieuws. (2024b, 16 januari). Bijna helft gemeenten biedt sinds 2012 geen asielopvang aan. RTL Nieuws. <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5429780/geen-asielzoekers-welkom-162-gemeenten-boden-sinds-2012-geen#:~:text=Van%20de%20in%20totaal%20342,in%20de%20goede%20richting%20is>

RTV Drenthe. (2022, 7 januari). Extra plekken in asielzoekerscentrum in Hoogeveen gerealiseerd, COA zoekt meer plekken. <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/14322329/extra-plekken-in-asielzoekerscentrum-in-hoogeveen-gerealiseerd-coa-zoekt-meer-plekken>

Schaap, L. (2012). *Decentrale autonomie?* Tilburg University Research Portal. <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/decentrale-autonomie>

Schaap, L. (2015). *Lokaal bestuur* (7de editie). Dordrecht : Convoy Uitgevers BV.

- Schreyögg, G. & Koch, J. (2008). Organizational Path Dependence: Opening the Black Box. *Helfat Huff & Huff. Gilbert*. 10.5465/AMR.2009.44885978.
- Selanec, N.B. (2015, 29 december). A Critique of EU Refugee Crisis Management: On Law, Policy and Decentralisation. <https://hrcak.srce.hr/clanak/222770>
- Sewell, W. H. (1996). Historical events as transformations of structures: Inventing revolution at the Bastille. *Theory And Society*, 25(6), 841–881. <https://doi.org/10.1007/bf00159818>
- Staatscourant. (2024). Capaciteitsraming, provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente 2024. Staatscourant. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-3320.pdf>
- Tankard, J., Hendrickson, L., Silberman, J., Bliss, K., & Ghanem, S. (1991). Media frames: Approaches to conceptualization and measurement. Association for Education in Journalism and Mass Communication, Boston.
- Telegraaf. COA snijdt in personeel. (2016). Telegraaf. <https://www.telegraaf.nl/nieuws/11417/coa-snijdt-in-personeel>
- Trouw. (2022). Er zijn gewoon te weinig woningen, óók voor vluchtelingen *Trouw*. <https://www.trouw.nl/economie/er-zijn-gewoon-te-weinig-woningen-ook-voor-vluchtelingen~b4df9935/>
- Vischer, R. K. (2001). Subsidiarity as principle of governance: beyond devolution. *Indiana Law Review*, 35(1), 103-142. Vliegenthart, R. (2007). Framing Immigration and Integration. Facts, Parliament, Media and Anti-Immigrant Party Support in the Netherlands. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- VNG. (2022). *Doe mee aan consultatie spreidingswet Asiel* VNG. <https://vng.nl/nieuws/doe-mee-aan-consultatie-spreidingswet-asiel>
- VluchtelingenWerk Nederland. (z.d.). VLUCHTELINGEN IN GETALLEN 2015. <https://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/default/files/Vluchtelingenwerk/Cijfers/VLUCHTELINGEN%20IN%20GETALLEN%202015%20definitiefst%20OO%2002092015.pdf>
- Wolf, S. (1980). Asymmetric freedom. *Journal of Philosophy*, 77, 151-166.
- Wyplosz, C. (2015). The centralization-decentralization issue. Graduate Institute Of International And Development Studies. <https://repository.graduateinstitute.ch/record/294854/references?v=pdf>

# Bijlagen

## Bijlage 1: Gebruikte documenten

	<b>Gemeente Alkmaar</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
1			
2		VNG acties inzake Spreidingswet	30-1-2024
3		Coalitieakkoord 2022-2026	xx-10-2022
4		Verzoeken van het COA	29-9-2022
5		Motie van afkeuring college van BW	29-2-2024
6		Motie van treurnis college van BW	29-1-2024
7		Notulen raadsvergadering	8-1-2024 & 16-1-2024
8		Notulen raadsvergadering	18-4-2024
9		Notulen raadsvergadering	9-3-2023
10		Notulen raadsvergadering	25-1-2024 & 29-1-2024
11		Oppositieakkoord 2022-2026	2023
12		Schriftelijke vragen: Stuur Alkmaar asielzoekers met een kluitje het riet in?	7-7-2023
13		Schriftelijke vragen: Vragen inzake voorgenomen behandeling raadsvoorstel inzake voorgenomen ingebruikname Robonsbosweg.	6-2-2023
14		Schriftelijke vragen: U bocht besluitvorming	13-9-2022
15			
16			
17	<b>Gemeente Amsterdam</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
18		Coalitieakkoord 2022-2026	xx-5-2022
19		Notulen Raadscommissie Onderwijs, Zorg en Armoedebestrijding	23-11-2022
20		Notulen Raadscommissie voor Woningbouw en Volkshuisvesting	23-11-2023
21		Notulen raadsvergadering	24-3-2022
22		Notulen raadsvergadering	19-7-2023
23		Notulen raadsvergadering	16-3-2023
24		Notulen raadsvergadering	20-9-2023
25		Persbericht: Amsterdam zorgt voor opvang van duizend extra vluchtelingen op cruiseschip	30-8-2022
26		Raadsbrief tijdelijke noodvoorziening ten behoeve van opvang van asielzoekers en statushouders	30-8-2022
27		Raadsbrief voortgangsrapportage '22: Uitvoering programmaplan 'Amsterdamse inzet azc Willinklaan 2018-2022'	4-10-2023
28		Raadsbrief Voortgangsrapportage 2021 programmaplan 'Amsterdamse inbreng in azc Willinklaan 2018-2022'	4-11-2022
29		Notulen raadsvergadering	7-6-2023
30		Schriftelijke vragen: contingentenaanpak asiel	28-2-2024
31			
32			
33	<b>Gemeente Breda</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
34		Bestuursovereenkomst COA en gemeente Heerbaan	12-6-2023
35		Coalitieakkoord 2022-2026	2022
36		Persbericht: COA opent noodopvanglocatie voor asielzoekers in Breda	27-9-2023
37		Raadsbrief: Stand van zaken opvang en huisvestingsopgave Oekrainers, statushouders en asielzoekers	5-12-2022
38		Raadsbrief: Asielopvang Breepark	2023
39		Raadsbrief: Noodopvang COA najaar 2023	27-9-2023
40		Raadsbrief tijdelijke opvang en huisvesting vluchtelingen	4-10-2023
41		Raadsbrief: Noodopvang Breepark	28-3-2024
42		Notulen raadsvergadering	6-7-2023
43		Beantwoording vragen ex art 9 RvO over Spreidingswet	16-2-2024
44		Schriftelijke vragen: De spreidingswet is hier, is Breda wel voorbereid?	24-1-2024
45		Beantwoording vragen ex art 9 RvO over massa-immigratie	16-11-2022
46			
47			
48	<b>Gemeente Delft</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
49		Schriftelijke vragen inzake uitbreiding tijdelijke noodopvang COA	17-1-2023
50		Coalitieakkoord 2022-2026	25-5-2022
51		Komst tijdelijke noodopvang asielzoekers op TU Campus Zuid	18-5-2022
52		Invoering Spreidingswet en stand van zaken huidige opvanglocaties asielzoekers	27-2-2024
53		Verlenging en uitbreiding tijdelijke opvang asielzoekers	28-3-2023
54		Nota van beantwoording Huisvestingsverordening Delft 2023	2023
55		Wensen en bedelingen commissie SDW inzake Raadsinformatiebrief ontwikkelingen opvang asielzoekers	27-2-2023
56			
57	<b>Gemeente Den Haag</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
58		Coalitieakkoord 2023-2026	xx-10-2023
59		Motie: Rijk, draag uw stenen bij	14-3-2024
60		Motie: Raad wijst racistische theorieën en uitspraken af.	20-10-2022
61		Motie: Spreidingswet niet inpasbaar in Den Haag	7-2-2024
62		Motie: Stop dwangwet asielzoekers	20-10-2022
63		Motie: Vang per direct minderjarigen op uit Ter Apel	20-10-2022
64		Notulen raadsvergadering	14-3-2024
65		Notulen raadsvergadering	20-10-2022
66		Motie: Solidariteit en gastvrijheid zijn vriendjes van elkaar	7-2-2024
67		Motie: Meer handhaving rondom opvanglocaties	20-10-2022
68		Raadsbrief: Gevolgen van de Spreidingswet voor de Haagse aanpak opvang nieuwkomers	21-3-2024
69		Raadsbrief: VERLENGING REGULUSWEG EN JUPITERKADE VOOR NOODOPVANG ASIELZOEKERS	2022
70		Motie: Behoud opvang Regulusweg II	14-3-2024
71		Schriftelijke vragen: geen nieuwe asielaanpak zonder raadsdebat	17-7-2023
72		Motie: kijk naar het totaal	14-3-2024

73		
74		
75	<b>Gemeente Dordrecht</b>	<b>Titel</b>
76		<b>Datum</b>
77	Amendement PVV Dordrecht	7-2-2023
78	Coalitieakkoord 2022-2026	2022
79	Motie: Oog voor dialoog: Begeleidingscommissie AZC	7-2-2023
80	Notulen raadsvergadering	8-11-2022
81	Notulen raadsvergadering	7-2-2023
82	Notulen raadsvergadering	19-3-2023
83	Raadsbesluit: Vestiging AZC in Dordrecht	4-7-2023
84	Beantwoorden artikel 40-vragen inzake vestigen van een AZC in Dordrecht	12-9-2023
85	Technische vragen komst azc	2023
86		
87	<b>Gemeente Eindhoven</b>	<b>Titel</b>
88		<b>Datum</b>
89	Amendement: Geen concurrentie tussen spoedzoekers	14-6-2022
90	Coalitieakkoord 2022-2026	10-6-2022
91	Motie: Vaart zetten achter de asielopvang, want Ter Apel stroomt over	7-11-2023
92	Raadsbrief: Opvang asielzoekers in Eindhoven	16-1-2024
93	Raadsbrief: Werking Spreidingswet	12-3-2024
94	Raadsbrief: Update opvang en huisvesting vluchtelingen in Eindhoven	28-3-2023
95	Raadsbrief: Voornemen uitbreiden COA-locatie Kanaalwijk Zuid	20-6-2023
96	Verhoogde inzet asielopvang gemeente Eindhoven	31-5-2023
97	Technische vragen crisisnoodopvang	13-3-2023
98	Schriftelijke vragen: extra crisisnoodplekken voor opvang asielzoekers	23-9-2022
99	Schriftelijke vragen: Menselijke maat	15-5-2023
100	Schriftelijke vragen: Menselijke maat antwoord	13-6-2023
101		
102	<b>Gemeente Haarlem</b>	<b>Titel</b>
103		<b>Datum</b>
104	Beantwoording schriftelijke vragen: Uitvoering spreidingswet	2024
105	Coalitieakkoord 2022-2026	2022
106	Concept regioplan Kennemerland opvang asiel	2023
107	Locatiekeuze asielzoekerscentra (AZC) in Haarlem en uitbreiding tijdelijke opvangcapaciteit	2024
108	Motie: Haarlem stel ook eisen aan COA	20-4-2023
109	Notulen raadsvergadering	16-2-2023
110	Notulen raadsvergadering	2022
111	Notulen vragenuur	3-11-2022
112		
113	<b>Gemeente Helmond</b>	<b>Titel</b>
114		<b>Datum</b>
115	Coalitieakkoord 2022-2026	2022
116	Notulen raadsvergadering	21-3-2023
117	Notulen raadsvergadering	11-4-2023
118	Persbericht: Helmond vangt half jaar jonge vluchtelingen op	2022
119	Raadsbrief: Noodopvang Helmond 2024	24-1-2024
120	Raadsbrief: Helmond zet opvang jonge vluchtelingen voort op Torenstraat	13-7-2022
121	Raadsvoorstel: Randvoorwaarden opvanglocatie Azielzoekers	4-4-2022
122	Schriftelijke vragen: COA Fletcher hotel	16-4-2024
123	Schriftelijke vragen: Situatie vluchtelingenopvang Nachtegaallaan	31-7-2023
124		
125	<b>Gemeente Hilversum</b>	<b>Titel</b>
126		<b>Datum</b>
127	Coalitieakkoord 2022-2026	xx-6-2022
128	Brief aan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid: Uitvraag (nood)opvang	23-9-2023
129	Collegevoorstel: Vervolg asielaanpak	4-3-2024
130	Notulen Raadscommissie Zorg, Welzijn en Samenleving	24-5-2023
131	Raadsbrief: Continuëren noodopvang asielzoekers in Gooiland Hotel	16-10-2023
132	Raadsbrief: Vervolg asielaanpak	4-3-2024
133	Beantwoording Schriftelijke vragen: Beantwoording art. 41 vragen HvH inzake spreidingswet	4-3-2024
134	Schriftelijke vragen: verdubbeling opvang asielzoekers Hotel Gooiland en proces vluchtelingen, asielzoekers, en statushouders.	2-2-2024
135		
136	<b>Gemeente Hoorn</b>	<b>Titel</b>
137		<b>Datum</b>
138	Beantwoording schriftelijke vragen: gevolgen voor Hoorn door aannemen Spreidingswet	20-3-2024
139	Schriftelijke vragen Liberaal Hoorn	21-2-2023
140	Coalitieakkoord 2022-2026	xx-7-2022
141	Routekaart Regionale Opvang Vluchtelingen Westfriesland 2024	2024
142	Schriftelijke vragen: Brandbrief opvang asielzoekers	22-7-2022
143	Schriftelijke vragen: effecten asielwet voor de gemeente Hoorn!	10-11-2022
144	Schriftelijke vragen: effecten asielwet voor de gemeente Hoorn! Antwoord	8-12-2022
145		
146	<b>Gemeente Nissewaard</b>	<b>Titel</b>
147		<b>Datum</b>
148	Amendement; Lobby andere rekenmethodiek asielopvang	28-2-2024
149	Coalitieakkoord 2022-2026	2022
150	Consultatie VNG Spreidingswet	15-11-2022
	Zienswijze mogelijk maken opvanglocatie	21-2-2024

151		Schriftelijke vragen PVV	25-1-2024
152		Schriftelijke vragen PVV antwoord	27-2-2024
153			
154			
155	<b>Gemeente Oss</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
156		Coalitieakkoord 2022-2026	19-5-2022
157		Motie: consequenties spreidingswet	1-2-2024
158		Opinionota: Opvang vluchtelingen en asielzoekers voormalig belastingkantoor.	19-5-2022
159		Raadsbrief: Stand van zaken (asiel)opvang en integratie	20-12-2022
160		Schriftelijke vragen: langer verblijf asielzoekers in het v.m. belasting kantoor.	10-5-2022
161		Schriftelijke vragen: over de plotselinge opvang asielzoekers Ter Apel.	28-4-2022
162			
163			
164	<b>Gemeente Purmerend</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
165		Bijdrage GroenLinks algemene beschouwing	2-11-2022
166		Coalitieakkoord 2022-2026	2022
167		Collegebesluit: Crisisnoodopvang asielzoekers regio ZaanstreekWaterland, locatie Baansteede Noord	6-9-2022
168		Raadsbrief: Stand van zaken tijdelijke crisisnoodopvang van asielzoekers en/of vluchtelingen op bedrijventerrein Baansteede-Noord	3-10-2022
169		Raadsbrief: Zoekgebieden opvangopgave	18-4-2023
170		Motie: Woningbouwopgave en opvangopgave	30-11-2023
171		Schriftelijke vragen: de gemeente Amsterdam voorgestelde 'asiel-uitruil' en de gevolgen daarvan voor Purmerendse woningzoekenden	8-1-2024
172		Schriftelijke vragen: Mogelijkheid van verlenging crisisnoodopvang Baansteede-Noord	17-11-2022
173		Schriftelijke vragen: Opvang asielzoekers inzake Spreidingswet	22-1-2024
174		Schriftelijke vragen: Opvang asielzoekers inzake Spreidingswet antwoord	30-1-2024
175		Schriftelijke vragen: Tentencomplex voor asielzoekers Baansteede-Noord	11-9-2022
176			
177			
178	<b>Gemeente Roosendaal</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
179		Coalitieakkoord 2022-2026	2022
180		Motie: Huisvesting asielzoekers in gecombineerd(e) woningproject(en)	7-3-2024
181		Motie: Weten is voorbereid zijn	7-3-2024
182		Motie: Draagvlakmeting omgeving potentiële locatie AZC	7-3-2024
183		Persbericht: Roosendaal vangt tijdelijk 50 vluchtelingen op	18-1-2024
184		Raadsbrief: Opgave opvang asielzoekers	20-9-2022
185		Notulen raadsvergadering	7-3-2024
186		Schriftelijke vragen: Spreidingswet antwoord	23-1-2024
187		Schriftelijke vragen: Raadsvragen Asielzoekers antwoord	22-1-2024
188		Schriftelijke vragen: Opvang vluchtelingen in Roosendaal en meer tijdelijke woningen antwoord	15-9-2022
189		Schriftelijke vragen: Proces spreidingswet opvang asielzoekers antwoord	24-1-2024
190			
191			
192	<b>Gemeente Rotterdam</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
193		Aanvraag actualiteit: Helpt Rotterdam de opvangdruk te verlagen in tijden van crisis?	2022
194		Notulen raadsvergadering	11-1-2024
195		Notulen raadsvergadering	4-7-2023
196		Coalitieakkoord 2022-2026	xx-6-2022
197		Raadsbrief: Opvang vluchtelingen Barendrecht	18-2-2023
198		Raadsbrief: Verlenging noodopvang asielzoekers in Rotterdam	5-4-2022
199		Raadsbrief: voornemen kleinschalige AMV locatie	5-12-2023
200		Notulen raadsvergadering	15-6-2023
201		Notulen raadsvergadering	16-6-2022
202		Notulen raadsvergadering	23-6-2022
203		Notulen raadsvergadering	4-6-2023 & 6-6-2023
204		Notulen raadsvergadering	8-11-2022
205		Schriftelijke vragen: Spreidingswet gesteund door de Eerste Kamer, dus Rotterdam moet aan de bak	17-1-2024
206		Aanvullende schriftelijke vragen over de Spreidingswet en de gevolgen hiervan voor Rotterdam	25-1-2024
207		Schriftelijke vragen: Collegereactie mogelijk opvangcentrum Barendrecht	27-2-2023
208		Schriftelijke vragen: Silja: het volgende hoofdstuk in de twijfelachtige asielaanpak van Rotterdam	4-10-2023
209		Raadsbrief: Doorstroomlocatie statushouders in Rotterdam	22-6-2023
210			
211			
212	<b>Gemeente 's Hertogenbosch</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
213		Schriftelijke vragen: Omwonendenoverleg asielopvang Hypeco-terrein en regioplan asielzoekers	14-2-2023
214		Schriftelijke vragen: Asielopvang Hypeco	12-4-2022
215		Bespreknotitie: Asielcrisis	22-9-2022
216		Bespreknotitie commissie Bestuur	18-1-2023
217		Coalitieakkoord 2022-2026	2022
218		Raadsbrief: De Bossche opvang van vluchtelingen	26-5-2024
219		Motie: Plus Bosch model rond AZC	5-3-2023
220		Motie: Geen asieldwangwet	8-11-2022
221		Notulen raadsvergadering	18-1-2024
222		Notulen raadsvergadering	22-9-2022
223		Notulen raadsvergadering	4-10-2022
224		Notulen raadsvergadering	5-3-2024
225		Notulen raadsvergadering reactie college	5-3-2024
226		Schriftelijke vragen: Een groot AZC in Den Bosch voor een lange tijd.	30-5-2023
227			
228			
229	<b>Gemeente Tilburg</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
230		Coalitieakkoord 2022-2026	2022
231		Motie: Kerst voor Ter Apel	18-12-2023

232		Presentatie: Programma welkom in Tilburg	20-11-2023
233		Notulen raadsvergadering	18-12-2023
234		Resultatenbalans, Gezond en gelukkig in Tilburg.	2022
235		Schriftelijke vragen: Asielbonus	13-3-2024
236		Schriftelijke vragen: Asielbonus antwoord	2-4-2024
237		Schriftelijke vragen: opvang Oekraïense vluchtelingen en asielzoekers uit andere landen	20-4-2022
238		Notulen raadsvergadering	2024
239			
240			
241	<b>Gemeente Westland</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
242		Coalitieakkoord 2022-2026	2022
243		Motie: zorgen uitspreken over de gevolgen van de spreidingswet voor de gemeente Westland	31-1-2024
244		Notulen raadsvergadering	31-1-2024
245		Schriftelijke vragen: werkzaamheden van de Raad inzake mogelijke dwang voor opname asielzoekers binnen de gemeente Westland	21-8-2022
246			
247			
248	<b>Gemeente Zwijndrecht</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
249		Amendement: raadsvoorstel opvang asielzoekers in hotel Ara	27-2-2024
250		Coalitieakkoord 2022-2026	2022
251		Raadsbrief: Definitief besluit opvang asielzoekers	19-3-2024
252		Raadsvoorstel: Bindend advies aanvraag omgevingsvergunning Veerweg 10	29-3-2024
253		Raadsvoorstel: Opvang Asielzoekers in Hotel Ara	26-1-2024

## Bijlage 2: Codeboom

Name	Description	Files	References
<b>Bestuurlijke frame</b>		111	179
Bestuurlijke frame 2022		33	40
Afweging voor- en nadelen		54	62
Depolitiseren		18	20
Verantwoordelijkheidsvraagstuk		68	84
Blame avoidance		21	25
Bestuurlijke frame 2023		42	78
Afweging voor- en nadelen		54	62
Depolitiseren		18	20
Verantwoordelijkheidsvraagstuk		68	84
Blame avoidance		21	25
Bestuurlijke frame 2024		36	61
Afweging voor- en nadelen		54	62
Depolitiseren		18	20
Verantwoordelijkheidsvraagstuk		68	84
Blame avoidance		21	25
<b>Blokkade college</b>	Gebruikt voor deelvraag 4	13	13
<b>Blokkade raad</b>	Gebruikt voor deelvraag 4	17	20
<b>Dreigingsframe</b>		62	123
Dreigingsframe 2022		14	26
Concrete bezwaren		22	34
Eigen inwoners beschermen		7	7
Onderscheid wij vs zij		20	27



Name	Description	Files	References
Praktische beperkingen		7	9
Termen die tot de verbeelding spreken		14	16
Terreur en misdaad		25	35
Dreigingsframe 2023		26	43
Concrete bezwaren		22	34
Eigen inwoners beschermen		7	7
Onderscheid wij vs zij		20	27
Praktische beperkingen		7	9
Termen die tot de verbeelding spreken		14	16
Terreur en misdaad		25	35
Dreigingsframe 2024		22	54
Concrete bezwaren		22	34
Eigen inwoners beschermen		7	7
Onderscheid wij vs zij		20	27
Praktische beperkingen		7	9
Termen die tot de verbeelding spreken		14	16
Terreur en misdaad		25	35
<b>Economische frame</b>		0	0
Economisch frame 2022		9	11
Deserving		5	5
Druk op verzorgingsstaat		14	16
Kosten voor de samenleving		2	3
Onderscheid politieke vluchtelingen en gelukszoekers		7	7

Name	Description	Files	References
Undeserving		8	8
Economisch frame 2023		13	17
Deserving		5	5
Druk op verzorgingsstaat		14	16
Kosten voor de samenleving		2	3
Onderscheid politieke vluchtelingen en gelukszoekers		7	7
Undeserving		8	8
Economisch frame 2024		10	10
Deserving		5	5
Druk op verzorgingsstaat		14	16
Kosten voor de samenleving		2	3
Onderscheid politieke vluchtelingen en gelukszoekers		7	7
Undeserving		8	8
<b>Human interest frame</b>		0	0
Human interest frame 2022		34	51
Gezicht geven		18	18
Helpen		22	22
Menselijke waardigheid		40	55
Morele plicht		21	24
Nadruk op voordelen azc		9	10
Overheid als inhumaan		9	10
Human interest frame 2023		33	48
Gezicht geven		18	18
Helpen		22	22

Name	Description	Files	References
Menselijke waardigheid		40	55
Morele plicht		21	24
Nadruk op voordelen azc		9	10
Overheid als inhumaaan		9	10
Human interest frame 2024		16	25
Gezicht geven		18	18
Helpen		22	22
Menselijke waardigheid		40	55
Morele plicht		21	24
Nadruk op voordelen azc		9	10
Overheid als inhumaaan		9	10