



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Opvangbeleid van asielzoekers in Nederland: Case study naar het
agendasettingsproces rondom de aannname van de Spreidingswet**
Geerlings, Sharon

Citation

Geerlings, S. (2024). *Opvangbeleid van asielzoekers in Nederland: Case study naar het agendasettingsproces rondom de aannname van de Spreidingswet*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4197032>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Opvangbeleid van asielzoekers in Nederland

Een case study naar het agendasettingsproces rondom de aannahme van de Spreidingswet



Sharon Geerlings
2455447
Universiteit Leiden
Masterscriptie
Management van de Publieke Sector

Scriptiebegeleider: Prof. Dr. Kutsal Yesilkagit

Rijswijk, december 2024

Voorwoord

“In the middle of every difficulty lies opportunity.” - Albert Einstein

Met trots presenteer ik u mijn masterscriptie. Al vroeg in mijn zoektocht naar een passende masteropleiding wist ik dat ik de master Management van de Publieke Sector wilde volgen. Deze keuze werd sterk beïnvloed door mijn eerste fulltimebaan bij de overheid.

In 2017 begon ik mijn carrière bij de Nederlandse Arbeidsinspectie, onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hier raakte ik nauw betrokken bij het thema arbeidsuitbuiting. Al snel merkte ik hoe belangrijk de rol van politiek en besluitvorming is bij dit soort complexe maatschappelijke vraagstukken. Ook werd ik mij bewust van de gewenste én ongewenste beleidsbeïnvloeding die hierbij een rol speelt. Dit intrigeerde mij en zette me aan tot verdere verdieping.

Terugkijkend heeft de masteropleiding mijn professionele ontwikkeling verrijkt. De opleiding gaf mij waardevolle inzichten in de dynamiek rondom maatschappelijke problematiek, zoals de uitbuiting van kwetsbare groepen, waaronder asielzoekers. Vanuit mijn persoonlijke interesse probeerde ik me altijd te verplaatsen in de situatie van kwetsbare mensen. Ik vroeg mij vaak af: *‘Hoe zou het zijn om als asielzoeker alles achter te laten en een nieuw bestaan op te bouwen in een vreemd land, zonder de taal, cultuur of gebruiken te kennen?’*. Deze interesse leidde tot mijn keuze om mij te richten op de opvangproblematiek van asielzoekers in Nederland. Toen de Spreidingswet in 2022 werd aangekondigd als mogelijke oplossing, wilde ik deze beleidsmaatregel graag nader onderzoeken.

Mijn afstudeertraject verliep echter niet zonder obstakels. In 2021 werd ik ernstig ziek door het coronavirus. Het virus had een enorme impact op mijn leven; werken en studeren werden onmogelijk. Ik had, en heb nog steeds, long covid. Mijn herstel afgelopen jaren stond volledig in het teken van weer op de been komen, wat dankzij de hulp van vele specialisten stap voor stap lukte. Ondanks hun inspanningen bleef mijn herstel moeizaam, en in 2022 onderging ik een revalidatietraject in het ziekenhuis. Tijdens deze periode hervond ik langzaam de kracht en motivatie om mijn studie weer op te pakken in begin 2023. Deze masterscriptie is uiteindelijk in de periode van 01-03-2024 tot 16-12-2024 geschreven.

Tot op de dag van vandaag is het een voortdurende strijd met de gevolgen van long covid. Toch ben ik dankbaar en trots op de stappen die ik heb kunnen zetten: een nieuwe baan en het afronden van mijn masterscriptie, een mijlpaal waar ik enorm trots op ben.

Dit resultaat was echter niet mogelijk geweest zonder de steun van velen. Ik wil in het bijzonder mijn scriptiebegeleider, professor Kutsal Yesilkagit, bedanken voor zijn onvoorwaardelijke steun, geduld en begeleiding de afgelopen jaren. Ook mijn tweede lezer en de examencommissie ben ik dankbaar voor hun begrip en de uitzonderlijke kans om mijn studie alsnog te voltooien.

Verder wil ik mijn moeder, mijn vriend en mijn vriendin Melanie bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun. Hun mentale ondersteuning en positieve energie hebben mij keer op keer gemotiveerd om het beste uit mezelf te halen. Ondanks de hobbelige weg naar de eindstreep, ben ik dankbaar dat ik mijn doel heb bereikt: het afronden van mijn scriptie en weer genieten van het leven. De quote *“In the middle of every difficulty lies opportunity”* van Albert Einstein symboliseert voor mij dan ook de afronding van mijn intensieve, leerzame en bijzondere scriptieperiode.

Sharon Geerlings

Rijswijk, december 2024

Inhoudsopgave

Leeswijzer	6
Lijst met afkortingen	7
Hoofdstuk 1. Inleiding	8
1.1 Introductie	8
1.2 Achtergrond en context	8
1.2.1 Asielzoekers.....	8
1.2.2 Opvangproblematiek asielzoekers in Nederland.....	9
1.3 Probleemschets.....	11
1.3.1 Controle krijgen op het opvangbeleid.....	11
1.3.2 Onvoorziene ontwikkelingen op het opvangbeleid in Nederland	12
1.4 Probleemstelling	13
1.4.1 De komst van de Spreidingswet	13
1.5 Centrale onderzoeksvraag.....	14
1.6 Relevantie	15
1.6.1 Maatschappelijke relevantie	15
1.6.2 Wetenschappelijk relevantie	16
Hoofdstuk 2. Theoretische kader	17
2.1 Agendasetting	17
2.1.2 Factoren van invloed agendasetting	18
2.2 Drie Stromenmodel van John Kingdon.....	19
2.2.1 Probleemstroom	19
2.2.2 Beleidsstroom	20
2.2.3 Politieke stroom	21
2.2.4 Beleidsraam	22
Hoofdstuk 3. Onderzoeksmethode	24
3.1 Onderzoeksontwerp.....	24
3.2 Dataverzameling	24
3.3 Betrouwbaarheid en validiteit	25
Hoofdstuk 4 Probleemstroom.....	27
4.1 Capaciteitstekort opvangcentra	27
4.2 Begrotingstekort	28
4.3 Onevenredige verdeling.....	28
4.4 Maatschappelijke spanningen.....	29
4.5 De crisissituatie	32

4.6 Analyse probleemstroom.....	33
Hoofdstuk 5 Beleidsstroom.....	35
5.1 De oplossing.....	35
5.2 De beleidsentrepreneur	37
5.3 Analyse beleidsstroom	37
Hoofdstuk 6. Politieke stroom.....	40
6.1 De politiek	40
6.2 Verandering binnen de overheid.....	41
6.3 Georganiseerde politieke krachten	42
6.4 Analyse politieke stroom.....	44
Hoofdstuk 7. Conclusie	46
7.1 Beantwoording onderzoeksvraag.....	46
7.2 Slotconclusie en theoretische implicatie.....	49
7.3 Generaliseerbaarheid en aanbevelingen	51
Literatuurlijst.....	52

Leeswijzer

Deze case study biedt een analyse van het Nederlandse opvangbeleid voor asielzoekers, met in het bijzonder de rol van de Spreidingswet en ontwikkelingen tot de aanname van dit wetvoorstel. Dit onderzoek bestaat uit hoofdstukken die zowel de context, theoretische inzichten als beleidsanalyses omvatten. Hieronder is een schematische weergave van dit onderzoek:

Hoofdstuk 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding en context van het onderzoek geschetst, gevolgd door een probleemschets, probleemstelling en de formulering van de centrale onderzoeksvraag. Daarnaast worden de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek toegelicht.

Hoofdstuk 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de concepten die de basis vormen voor het onderzoek, te beginnen met agendasetting en de factoren die invloed hebben op het proces. Vervolgens wordt het drie stromenmodel van Kingdon toegelicht en hoe deze een beleidsraam vormen.

Hoofdstuk 3. Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk wordt het onderzoekontwerp, dataverzameling en de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek toegelicht.

Hoofdstuk 4. Probleemstroom

In dit hoofdstuk wordt het opvangproblematiek van asielzoekers in Nederland, zoals capaciteits- en begrotingstekorten, maatschappelijke spanningen en de crisissituatie toegelicht. Tevens wordt dit hoofdstuk afgesloten met een analyse.

Hoofdstuk 5. Beleidsstroom

In dit hoofdstuk worden de oplossingen voor de opvangproblematiek besproken, met aandacht voor de rol van de beleidsentrepreneur. Tevens wordt dit hoofdstuk afgesloten met een analyse.

Hoofdstuk 6. Politieke stroom

In dit hoofdstuk wordt op de politieke invloed, veranderingen binnen de overheid en de invloed van de georganiseerde politieke krachten. Tevens wordt dit hoofdstuk afgesloten met een analyse.

Hoofdstuk 7. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Tevens wordt er een slotconclusie gegeven, gevolgd met de theoretische implicaties. Tot slot wordt dit hoofdstuk afgesloten met de generaliseerbaarheid van het onderzoek en de aanbevelingen.

Lijst met afkortingen

AA	Algemene Asielprocedure
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
CVA	Centrum voor Asielzoekers
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
EU	Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VN	Verenigde Naties

Hoofdstuk 1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een introductie op het onderwerp. Het bespreekt de aanleiding, achtergrond en context van het onderzoek, met aandacht voor de opvangproblematiek van asielzoekers. Ook worden de probleemstelling, centrale onderzoeksvraag en de relevantie van het onderzoek toegelicht.

1.1 Introductie

Er zijn te weinig opvangplekken voor asielzoekers in Nederland. Het Kabinet- Rutte IV (2022-2024) heeft zowel op de korte als lange termijn maatregelen genomen om dit probleem aan te pakken. In samenwerking met veiligheidsregio's, provincies, gemeenten, het Rode Kruis, kerken en andere partners wordt al jaren geprobeerd voldoende opvangplekken te realiseren (Rijksoverheid [a], z.d.). Het politieke debat over asielzoekers en het tekort aan opvangcapaciteit in Nederland blijft actueel. Dat wordt bevestigd door de regelmatige publicaties in verschillende media. Zo publiceerde NRC op 26 januari 2023 een artikel met de opvallende titel: *“Nederland stevent af op een ‘maatschappelijk ontwrichtende asielcrisis’”*. Hoewel in 2022 nieuwe maatregelen, waaronder de Spreidingswet, werden aangekondigd om een asiel- of vluchtelingen crisis te voorkomen, blijft de politiek worstelen met het ontwikkelen en de haalbaarheid van het beleid. Dit heeft geleid tot de constatering dat er gesproken kan worden van een nieuwe crisis (NIPV, 2023). De Spreidingswet, specifiek bedoeld om opvangplekken eerlijker te verdelen en weerstand bij gemeenten te verminderen, is in 2022 aangekondigd door Kabinet-Rutte IV en vormt een belangrijke maatregel in het verhelpen van de opvangproblematiek. Dit onderzoek richt zich daarom op het agendasettingsproces rondom de aanname van deze wet en biedt inzicht in hoe politieke besluitvorming plaatsvindt in een context van maatschappelijke druk en beleidsmatige uitdagingen.

1.2 Achtergrond en context

1.2.1 Asielzoekers

Een asielzoeker is een persoon die bescherming aanvraagt in een ander land, maar wiens verzoek om vluchtelingenstatus nog niet beoordeeld of goedgekeurd is (Rijksoverheid [b], z.d.; Stichting Vluchteling, 2023). Dit betekent dat de persoon in afwachting is van de beslissing of hij of zij als vluchteling wordt erkend en recht heeft op bescherming. Deze personen komen vaak uit een land waar oorlog, geweld of vervolging deel uitmaakt van het dagelijks leven.

Enkele redenen voor vervolging kunnen zijn: ras, godsdienst, nationaliteit, seksuele voorkeur of politieke voorkeur. Deze personen zoeken vaak een uitweg en vluchten naar een ander land toe voor bescherming (Rijksoverheid [b], z.d.). Een asielzoeker kan alleen bescherming aanvragen in het land van aankomst, wat betekent dat hij of zij een grens moet oversteken om asiel aan te vragen. Vervolgens moet de asielzoeker in staat zijn om te bewijzen dat hij of zij voldoet aan de criteria voor vluchtelingenstatus, zoals bescherming tegen oorlog, geweld of vervolging (Stichting Vluchteling, 2023). Zo heeft Nederland zich in 1959 aangesloten bij het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (VN Vluchtelingenverdrag). Dit verdrag is op 28 juli 1951 in Genève opgesteld door de Verenigde Naties (VN). In dit verdrag staat opgenomen dat mensen die voor vervolging vrezen vanwege godsdienst, ras, nationaliteit, seksuele voorkeur en politieke voorkeur. Het recht hebben op bescherming. Elke Verdragsluitende Staat zal aan de rechtmatigheid op zijn grondgebied een vluchteling zijn wettelijke rechten en bescherming verlenen (Overheid Wettenbank, z.d.).

1.2.2 Opvangproblematiek asielzoekers in Nederland



Figuur 1. Eerste asielaanvragen in Nederland (2007 t/m 2022), overgenomen uit Vluchtelingenwerk in getallen 2023 (Vluchtelingenwerk Nederland, 2023, p.18)

Het aantal asielzoekers dat naar Nederland afreist, fluctueert door de jaren heen. Figuur 1 toont het aantal asielaanvragen in Nederland in de periode van 2007 tot en met 2022. In 2015 was er sprake van een piek van 42.500 asielaanvragen, opgevolgd door lichte daling tot 2020, waarna opnieuw een stijgende lijn te zien is van de asielaanvragen. Volgens het rapport *Vluchtelingen*

*in getallen*¹ van VluchtelingenWerk Nederland (2023, p.5) werden er in 2023 in totaal 38.377 asielaanvragen geregistreerd.

Ook al heeft Nederland zich als staat aangesloten bij het VN-Vluchtelingenverdrag, brengt de komst van asielzoekers naar Nederland verschillende uitdagingen met zich mee. Zo worstelt het kabinet al jaren met het asielbeleid in Nederland waarbij verschillende politieke partijen vaak lijnrecht tegenover elkaar staan met betrekking tot het asielbeleid in Nederland. Zo zijn de politieke partijen PvdA, D66, GroenLinks en ChristenUnie voor een meer barmhartige en humanitaire benadering met betrekking tot asielzoekers, met snellere procedures en meer internationale samenwerking voor opvang. Daartegenover staan de politieke partijen als VVD, CDA en Forum voor Democratie die pleiten voor een streng migratiebeleid met strengere grenzen en het terugsturen van asielzoekers waarbij ook Europese samenwerking wordt aangemoedigd om migratie beter te beheersen (Hankel, 2022; Pak, 2021). Het lukt de regering dan ook niet om tot de juiste oplossingen te komen voor de verschillende problematieken met betrekking tot asielzoekers.

- **Van der Burg streeft naar nul buitenslapers in Ter Apel, maar geeft geen garantie**
- **Asielcrisis nog lang niet opgelost, blijkt uit cijfers COA: in januari 10.000 plekken tekort** >
- **Teleurgesteld in asielbeleid: fractievoorzitter zegt CDA Westerwolde vaarwel** >

Figuur 2. Nieuwstitels op de website van RTV Noord over de asielcrisis. Geraadpleegd op 7 november 2024.

In de media (zie figuur 2) wordt gesproken over een falend asielbeleid. In de zomer van 2022 werd breed gepubliceerd dat het asielopvang in Nederland vastliep en dat er sprake was van een crisis (College voor de Rechten van de Mens, z.d.; Binnenlandsbestuur [a], 2021). Het eerste opvangcentrum voor asielzoekers in Nederland, het Centrum voor Asielzoekers (CVA), bevindt zich in Ter Apel, in de provincie Groningen. De crisis concentreerde zich vooral rond de grote instroom van asielzoekers die dringend onderdak nodig hadden. Zo sliepen asielzoekers die zich in Ter Apel hadden aangemeld soms noodgedwongen buiten op de grond, terwijl er grote zorgen waren over hygiëne en voldoende voeding. Een van de onderliggende oorzaken van deze situatie ligt in de enorme hoeveelheid van asielaanvragen in 2015. Destijds besloot de regering de opvangcapaciteit van asielzoekers af te schalen, met het argument dat asielopvang zo goedkoop mogelijk moest worden ingericht. Dit leidde tot een vermindering van de financiële

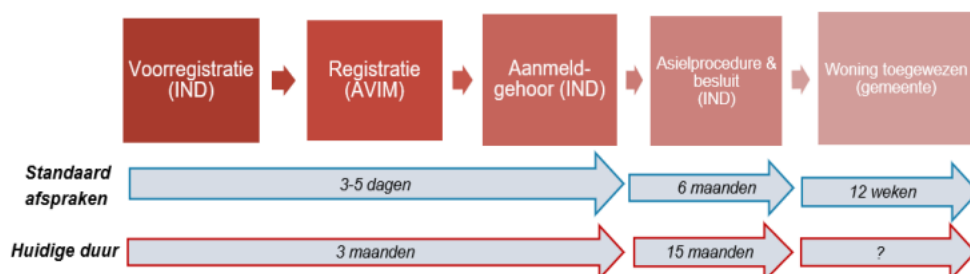
¹ Cijfers uit dit rapport zijn grotendeels afkomstig van IND, COA, DUO, Eurostat en UNHCR

middelen voor opvangcentra in Nederland, waardoor de opvangcapaciteit van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) niet langer toereikend was. De opvangproblematiek heeft door de jaren heen veel spanningen en problemen veroorzaakt in de Nederlandse samenleving, wat ook blijkt uit de laatste asielprognose van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Ministerie JenV) (COA [a], z.d.).

1.3 Probleemschets

1.3.1 Controle krijgen op het opvangbeleid

“Het moge duidelijk zijn. De situatie in Ter Apel rondom het overvolle aanmeldcentrum is schrijnend.”, zo opent de kamerbrief van voormalig staatsecretaris Eric van der Burg (VVD) van Ministerie Justitie en Veiligheid die in de zomer van 2022 gericht wordt aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In de kamerbrief komt duidelijk naar voren dat de integratie van asielzoekers vastloopt en deze kondigde aan om acute maatregelen te treffen om de instroom en opvangproblematiek van asielzoekers meer onder de controle te krijgen. Een van deze maatregelen is dat het Ministerie van Defensie aanbod om een locatie beschikbaar te stellen voor opvang van asielzoekers. Daarnaast waren er noodopvanglocaties voor asielzoekers in nabije gemeenten beschikbaar gesteld. Tot slot kregen mensen die voorheen een asielstatus kregen in Nederland het recht om hun gezinnen meteen mee over laten komen. Dit betekende dat deze gezinnen ook in Ter Apel opgevangen moesten worden. Daarom is hierbij besloten dat gezinnen pas over mogen komen naar Nederland als er een passende woning beschikbaar zou zijn voor het gezin. Echter is in de praktijk vaak te zien dat asielzoekers met een verblijfsvergunning uiteindelijk nog verblijven in een COA-opvanglocatie omdat er geen huisvesting is voor asielzoekers. Toch blijft de toestroom van asielzoekers naar Nederland toe doorgroeien (Van der Burg, 2022).



Figuur 3. Vertraging in de asielketen, overgenomen uit ‘De problematiek in de opvang van vluchtelingen en asielzoekers nader beschouwd: Een derde inventarisatie’ (Geense, Bakker, Boin & Van Duin, 2023, p.6).

Naast zorgen over voldoende opvang, hygiëne en voldoende voeding ontstaan er door de toestroom van asielzoekers ook opstoppingen en achterstanden in het asielproces. Geense,

Bakker, Boin en van Duin (2023, p.7) laten in het rapport *‘De problematiek in de opvang van vluchtelingen en asielzoekers nader beschouwd’* blijken dat asielzoekers langs verschillende formele loketten (figuur 3) moeten om hun asielprocedure in gang te zetten. Dit zorgt ervoor dat asielzoekers afhankelijk zijn van een langdurig asielproces. Op de website van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) laat de update van 25 oktober 2024 op de pagina *‘Asiel: laatste ontwikkelingen’* zien dat de situatie nog steeds zeer ernstig is. De regering heeft nieuwe asielnoodmaatregelen bekendgemaakt in een brief van minister-president Schoof (2024) aan de Tweede Kamer. In de wet staat dat de IND normaal zes maanden de tijd heeft om te beslissen op een asielaanvraag. In september 2022 heeft de regering besloten de beslistermijn te verlengen met negen maanden (IND [b], 2024). Dit laat zien dat Nederland worstelt met de substantiële groei van asielzoekers.

1.3.2 Onvoorziene ontwikkelingen op het opvangbeleid in Nederland

De oorlog tussen Rusland en Oekraïne en de coronapandemie hebben in dezelfde periode invloed uitgeoefend op de houdbaarheid van het asielbeleid. Zo heeft de start van de oorlog tussen Rusland en Oekraïne in 2022 ervoor gezorgd dat er een grote Europese vluchtelingenstroom ontstond. Nederland kreeg te maken met de komst van veel Oekraïense vluchtelingen. Het kabinet heeft in deze tijd de opdracht gegeven aan de veiligheidsregio's om 50.000 opvangplekken te verzorgen voor de verwachte vluchtelingen. Door deze ontwikkeling verslechterde de reguliere opvang van asielzoekers. Daarnaast zorgde het coronavirus ervoor dat er in 2020 sprake was van een inreisverbod in Nederland maar ook andere Europese sloten hun grenzen. Alleen noodzakelijke reizen waren mogelijk. Hierdoor was er een flinke daling aan asielzoekers naar Nederland. Echter bracht de coronapandemie op de achtergrond verschillende problemen en gevolgen met zich mee voor de uitvoering van het asielbeleid (VluchtelingenWerk Nederland, 2020). De huisvesting van asielzoekers lag in de gemeenten grotendeels stil. Deze onvoorziene ontwikkelingen boven op de langdurige problemen met het asielbeleid hebben ervoor gezorgd dat het kabinet-Rutte IV op 7 juli 2023 gevallen was. De reden voor de val van het kabinet was dat het kabinet het niet eens kon worden over de aanpak van de asielcrisis (Tweede Kamer [a], 2023). De partijen waren het eens dat er een enorme druk staat op de asielketen. De eventuele beperkingen voor het nareizen van gezinsleden van oorlogsvluchtelingen werd het breekpunt. Volgens voormalig minister-president Mark Rutte (VVD) was er binnen het kabinet de wil om hierover uit te komen, maar dit bleek uiteindelijk niet voldoende te zijn.

1.4 Probleemstelling

1.4.1 De komst van de Spreidingswet

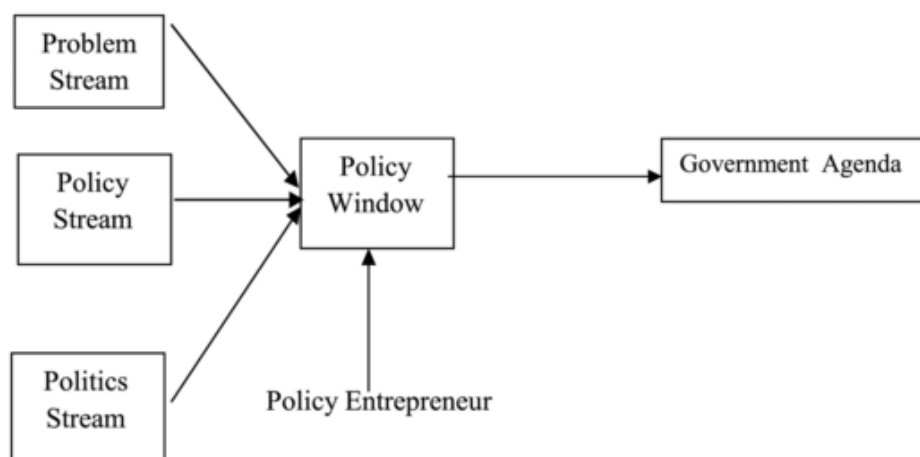
De oorlog van Oekraïne, de coronapandemie en de val van het kabinet in 2023 hebben een weerslag gehad op het asielbeleid in Nederland. Dit omdat het kabinet mede er niet in slaagde om te voorzien in voldoende opvangplaatsen voor de instroom asielzoekers en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) afhankelijk was van de bereidwilligheid van gemeenten om deze plekken te realiseren, besloot het kabinet op 28 maart 2023 een wetsvoorstel in te dienen. Dit voorstel, Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorziening, informeel de Spreidingswet genoemd (Rijksoverheid, 2024), is bedoeld om een structurele oplossing te bieden voor de opvangproblematiek. Het wetsvoorstel houdt in dat de asielopvang niet meer afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van gemeenten. Met de verwachting van het kabinet dat er in de komende jaren nog meer instroom van asielzoekers volgen en de reguliere opvangcapaciteit hiervoor niet toereikend is, moet de Spreidingswet zorgen voor een evenwichtige en eerlijke spreiding van opvang voor asielzoekers in Nederland. Op deze manier zou er geen crisisnoodopvang nodig moeten zijn. Om dit te realiseren is er een procedure gestart waarbij er een verdeling van opvanglocaties in Nederland opgesteld wordt. Dit wordt in samenspraak gedaan door het rijk met provincies en gemeenten. Om de bereidwilligheid van gemeenten te winnen krijgen gemeenten is er een voorstel voor een financiële prikkel per opvangplaats (RaadvanState, 2023).

Het wetsvoorstel heeft in de politiek tot veel kritiek geleid. Zo zijn er twijfels geuit over de effectiviteit van het voorstel vanwege de complexe systematiek die werd voorgeschreven. Ook vrezen partijen dat het toekennen van financiële beloningen de samenwerking tussen gemeenten kan bemoeilijken en spanningen kan veroorzaken tussen de samenwerking van gemeenten. Ook is er stevige tegenstand tegen het idee om maatschappelijke dilemma's en de naleving van mensenrechtelijke verplichtingen te koppelen aan een financiële beloning, omdat dit volgens tegenstanders in strijd zou zijn met de kernwaarden van solidariteit en rechtvaardigheid (RaadvanState, 2023). Hiernaast werd de ingediende motie van voormalig minister Yeşilgöz-Zegerius (2023) (VVD) van Justitie en Veiligheid niet goed ontvangen bij verschillende politici en belanghebbenden. De motie had als doel om de aanname van de Spreidingswet uit te stellen. Politici waren verondersteld om de VVD, CDA, D66 en ChristenUnie voor de wet waren. Kort gezegd was voormalig minister Yeşilgöz-Zegerius (2023) (VVD) onderdeel van het kabinet, dat grotendeels voorstander was van de Spreidingswet. Echter, in haar rol als VVD-partijlid diende

zij een motie in waarin zij zich tegen de wet uitsprak. Dit roept vragen op over de homogeniteitsregel, die voorschrijft dat leden van het kabinet als eenheid moeten handelen bij een besluit en naar buiten toe een gezamenlijk standpunt moeten uitdragen. Haar actie lijkt in strijd met deze regel te zijn, wat tot kritiek en debat heeft geleid. Kort gezegd een minister mag niet uitspreken het niet eens te zijn met een reeds genomen besluit. Opmerkelijk is dat, desondanks de kritiek vanuit de politiek, de Spreidingswet is aangenomen door de Tweede Kamer op 10 oktober 2023. De Spreidingswet is een voorbeeld van hoe een onderwerp dat veel positieve als negatieve aandacht krijgt, hoog op de politieke agenda terecht kan komen. Het opvangbeleid is hieraan gerelateerd. De aanname van Spreidingswet, oftewel het agendasettingsproces, is dan ook de case study van dit onderzoek.

Hoewel agendasetting in het algemeen uitgebreid is onderzocht, is er weinig bekend over hoe de Spreidingswet specifiek op de politieke agenda is gekomen. Daarbij komt dat er sprake was van een sterk gepolariseerd maatschappelijk debat over asielopvang in Nederland. De vraag is dan ook hoe deze beleidsmaatregel, die in het politieke debat werd gepresenteerd als een noodzakelijke oplossing, uiteindelijk tot stand is gekomen. Welke factoren hebben invloed gehad op de besluitvorming en het proces van de Spreidingswet? Dit onderzoek richt zich daarom op het agendasettingsproces rondom de aanname van de Spreidingswet, waarbij gebruik wordt gemaakt van de theorie van John Kingdon. In de volgende paragraaf wordt zowel deze keuze als de theorie zelf verder toegelicht.

1.5 Centrale onderzoeksvraag



Figuur 4. Drie Stromenmodel van John Kingdon (1984).

In dit onderzoek wordt het agendasettingsproces van de aanname van de Spreidingswet getoetst aan de hand de theorie van John Kingdon. Kingdon was een voormalig professor en

waarnemend voorzitter aan de Universiteit van Michigan in de jaren '90. Hij is een specialist in de Amerikaanse politiek en heeft meerdere boeken geschreven omtrent dit onderwerp. Kingdon (2014) stelt dat er in de structuur van de Amerikaanse politieke instellingen sprake is van fragmentatie en versplintering. De vraag die hierbij gesteld kan worden is *'hoe komen bepaalde onderwerpen wel of niet op de politieke agenda?'.* Om dit proces beter te begrijpen heeft Kingdon in 1984 het *Multiple Streams Model* (in dit onderzoek drie stromenmodel of stromenmodel genoemd) ontwikkeld (figuur 4). Dit stromenmodel gebruikte hij tijdens zijn interviews om te analyseren waarom het ene onderwerp wel op de politieke agenda komt, dat leidt tot beleid, en het andere onderwerp niet. Het stromenmodel is onderverdeeld in drie stromen: *de probleemstroom*, *de beleidsstroom* en *de politieke stroom*. Het model stelt dat als de genoemde drie stromen bij elkaar komen, er sprake is van een *policy window* (in dit onderzoek vertaald naar beleidsraam) en deze verschijnt als onderwerp op de politieke agenda (Kingdon, 2014). Het Drie Stromenmodel is hiermee uiterst geschikt het complexe agendasettingsproces van de aanname van de Spreidingswet te analyseren. Voor dit onderzoek is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

'In hoeverre kan het agendasettingsproces rondom de aanname van de Spreidingswet verklaard worden aan de hand van het drie stromenmodel van Kingdon?'

1.6 Relevantie

1.6.1 Maatschappelijke relevantie

De opvangproblematiek van asielzoekers is onderdeel van een groter bestuurskundig vraagstuk namelijk het asielbeleid. In de praktijk wordt er ook wel gesproken over een 'falend asielbeleid' (NOS [a], 2023). De problemen rondom het asielbeleid spelen zich al enige jaren af in de Nederlandse samenleving. De schrijnende situaties in Ter Apel hebben ervoor gezorgd dat de opvangproblematiek nog zichtbaarder is geworden in de maatschappij. Dit roept vragen op in de samenleving. Niet alleen de politici maar ook burgers, onderzoekers en verschillende instituten (o.a. Rode Kruis, Vluchtelingenwerk) spreken hun zorgen zich uit. Zo heeft het College voor de Rechten van de Mens zich uitgesproken in een gespreksnotitie zorgen te maken over het bestuurlijke onvermogen omdat er al geruime tijd tekorten zijn aan opvangplekken voor asielzoekers en er geen oplossing komt (College voor de Rechten van de Mens, 2023).

Het handelen van politieke ambtsdragers heeft zijn weerslag op de gehele maatschappij. Het is daarom van belang dat er ingegrepen wordt. Waarbij het functioneren van de politiek centraal staat. Van belang is dat het rijk, provincies en gemeenten moeten samenwerken om de opvangproblematiek gezamenlijk aan te pakken. De Spreidingswet moet de uitkomst bieden volgens het kabinet. Het is opvallend dat voorheen het kabinet maar niet lukte om op een lijn te komen wat betreft het asielbeleid. Met zelf een vallend kabinet tot gevolg. Desondanks is de Spreidingswet toch op de politieke agenda gekomen en aangenomen door de Eerste Kamer. Dit onderzoek zal ons leren hoe het agendasettingsproces rondom de aannahme van de Spreidingswet toch gelukt is gezien de verschillende discussies en twijfels binnen de politiek. Hiernaar onderzoek doen biedt inzichten om te begrijpen wat er nodig is om een onderwerp hoog op de politieke agenda te krijgen in dynamische politieke omstandigheden.

1.6.2 Wetenschappelijk relevantie

Dit onderzoek ambieert een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke kennis op het gebied van politieke agendasettingsvormingsproces. Waarbij een onderwerp vanuit de theorie van John Kingdon wordt geanalyseerd op de drie aspecten van het stromenmodel. Aan de hand van deze analyse kan er inzicht wordt gegeven welke factoren een rol spelen in de politieke arena. Echter is er in de literatuur nog niet veel geschreven over het agendasettingsproces rondom de Spreidingswet. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zou er meer inzicht worden verkregen in de aard van politieke ideeën en in de consequenties die dat heeft voor de overlevingskansen in het politieke agendaproces rondom de aannahme van de Spreidingswet.

Tot slot is het ook interessant voor de wetenschap om te kijken in hoeverre er het model van John Kingdon wat gericht is op het Amerikaanse overheidsinrichting toepasbaar is op het Nederlandse agendasettingproces. Dit valt nog te betwijfelen omdat het Amerikaanse overheidsinrichting in enkele aspecten verschilt van het Nederlandse overheidsinrichting. Zo heeft Nederland een parlementaire democratie en Amerika een presidentiële democratie. Daarnaast zijn de scheiding der machten van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht veel strikter in Amerika dan in Nederland. Daarnaast is het model in de jaren 80 ontwikkeld het is dan ook interessant om te kijken of dit invloed heeft op de huidige status quo van agendavorming in de politieke arena. Het doel is om voor de wetenschappelijke kennis meer inzicht te krijgen of er meer kan gezegd worden over de toepasbaarheid en waarde van dit Amerikaans model op het Nederlandse agendasettingsvormingsproces.

Hoofdstuk 2. Theoretische kader

Voordat theoretisch kan worden toegelicht hoe het Drie Stromenmodel beleidsverandering teweegbrengt, moet eerst worden uitgelegd hoe onderwerpen überhaupt op de politieke agenda komen. Daarom wordt eerst uitgelegd wat er bedoeld wordt met het begrip *agendasetting*. Vervolgens wordt de theorie bij het Drie Stromenmodel van John Kingdon nader toegelicht. De drie stromen – de probleemstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom – worden daarbij uitgebreid uitgelegd. Tot slot wordt uitgelegd wanneer er sprake is van een beleidsraam (*policy window*).

2.1 Agendasetting

“When you lobby for something, what you have to do is put together your coalition, you have to gear up, you have to get your political forces in line and then you sit there and wait for the fortuitous event” (Kingdon, 2014, p. 165).

Om te beginnen met de theorie is het relevant om te beschrijven wat er met het begrip *agendasetting* wordt bedoeld. Volgens Bormans et al. (2021) heeft wie het beeld heeft, macht. “Drang om te scoren. Zoeken naar conflict. Op jacht naar hoge kijkcijfers. Talkshows als *Jinek*, *Op1* en *De Vooravond* beïnvloeden de verkiezingsuitslag” is hoe hun artikel voor De Groene Amsterdammer opent. Talkshowtafels worden voor politieke imago’s opgebouwd of juist afgebroken. De media is een krachtig middel om aandacht te krijgen van de samenleving.

Agendasetting is een theorie over hoe de media invloed heeft op de publieke opinie. Er zijn drie vormen van *agendasetting* namelijk, *politieke agendasetting*, *media agendasetting* en *publieke agendasetting*. Bij de politieke *agendasetting* hebben de zowel de media en publiek invloed op de beslissingen van beleidsmakers. Bij media *agendasetting* bepaald de media welke verhalen belangrijk zijn voor de samenleving. En bij de publieke *agendasetting* bepaalt het publiek welke verhalen belangrijk zijn voor de samenleving. Voor dit onderzoek wordt er gekeken naar het politieke *agendasetting*proces naar de aanname van de Spreidingswet. Hierbij spelen verschillende actoren asielzoekers, politici, beleidsmakers, belangengroepen, etc. een rol. Bij een *agendasettings*proces spelen de begrippen *priming* en *framing* vaak een grote rol. Volgens De Bruijn (2019) is politiek een strijd om ideeën en opvattingen en deze strijd wordt gevoerd met de taal en woorden. *Priming* en *framing* kunnen gezien worden als hulpmiddelen om een verhaal goed naar voren te brengen in een politiek debat.

Bij *priming* gaat het om hoe een verhaal herinnerd wordt en hoe iemand een politici evalueert en beoordeeld. *Priming* heeft daarbij ook een sturende werking. Zo kan een politici herhaaldelijk iets roepen over een onderwerp en blijft dit bewust en onbewust lang hangen in iemand zijn herinnering. Hiermee kan je een onderwerp of mening sterk in de spotlight brengen tijdens een politiek debat. Bij *framing* gaat het erom hoe politici hun onderwerpen presenteren ze doen dit in een bepaalde frame. Volgens De Bruijn (2019) kan je met frames een politiek debat domineren. Door de juiste woorden te gebruiken bouw je een denkraam waaruit jij en anderen gaan denken. Dus bewust of onbewust stuur je de denkwijze van iemand een bepaalde richting op. Als er gebruikgemaakt wordt van *framing* heb je als politici de morele verantwoordelijkheid om je aan de feiten te houden en geen onwaarheden te vertellen om zo een vertekend beeld van de werkelijkheid te voorkomen.

Kingdon (2014) geeft aan dat de invloed van de media zeker een effect heeft op de politieke agenda. Maar geeft aan dat, op basis van zijn onderzoek, de invloed van de media in de praktijk veel kleiner is dan gedacht. De media doet volgens Kingdon (2014, pp. 57-60) verslag over iets waar al aandacht voor is. Voor dit onderzoek is het belangrijk om te weten wat de rol is van de media.

Volgens Kingdon is het politieke agendaproces een lijst aan problemen en onderwerpen waar de politiek en samenleving aandacht aan schenken. Zo maakt Kingdon onderscheid tussen een *shortlist* en *longlist*. Een *shortlist* is een lijst dat bestaat uit een kleine lijst aan onderwerpen waar de politiek meteen aan de slag mee gaat en een beslissing neemt. Bij deze onderwerpen is de noodzaak hoog. Bij een *longlist* is een lijst dat bestaat uit veel onderwerpen waar later in de toekomst aandacht aan gaat worden besteed. Kingdon geeft aan dat bij een *longlist* het vaak onbekend is wanneer een onderwerp van de longlist behandeld gaat worden. Het zijn onderwerpen die wel door politici zijn gekenmerkt als overwegend belangrijk. Kortom is het politieke agendaproces een proces van een onderwerp afhankelijk op welke lijst deze staat een weg naar nieuw beleid of wetgeving (Kingdon, 2014, pp. 90-96; p.a 139).

2.1.2 Factoren van invloed agendasetting

Er zijn twee categorieën factoren van invloed op de agendasetting. De eerste categorie factoren bestaat uit actieve deelnemers in het beleidsveld. Dit zijn maatschappelijke en private partijen en politieke personen, ook wel beleidsentrepreneurs genoemd. Beleidsentrepreneurs zijn

personen die tijd, energie, middelen, reputatie en geld hebben om in te zetten om op deze manier een probleem op de politieke agenda te krijgen. Beleidsentrepreneurs brengen beleidsproblemen, politieke gebeurtenissen en oplossingen samen. De tweede categorie factoren bestaat uit processen de manier waarop onderwerpen belangrijk worden en aandacht krijgen (Kingdon, 2014).

2.2 Drie Stromenmodel van John Kingdon

2.2.1 Probleemstroom

Het definiëren van een probleem is een van de belangrijkste activiteiten in de probleemstroom. In deze stroom moeten problemen erkend en herkend worden. Volgens Kingdon zijn er verschillende manieren waarmee een probleem erkend en herkend kan worden, namelijk door: 1) *indicators*, 2) *focusing events*, 3) *budgets*, en 4) *feedback*. Hij geeft aan dat problemen onder de aandacht komen bij beleidsmakers door bijvoorbeeld indicatoren die de zwaarte van een probleem kunnen weergeven. Hierbij geeft Kingdon aan dat het nog te overwegen valt hoe mensen een probleem definiëren. Hij noemt verschillende indicatoren die van invloed kunnen zijn, zoals onderzoekcijfers, beleidsevaluaties of informele kanalen met contacten in maatschappelijke organisaties. Bij onderzoekcijfers kan er gedacht worden aan de onderwerpen zoals aantal verkeersongelukken, ziektes en vaccinatiegraad. Volgens Kingdon weten politici binnen de overheid meteen wanneer een probleem effect heeft op het overheidsbudget. Overheidsbudgetten spelen een rol bij problemen. Zo stelt Kingdon (2014, p. 104): *'Money makes the world go around'*. Een probleem met budget heeft direct effect op de bureaucratie; problemen met budgetproblemen komen vaak hoger op de politieke agenda. Bij indicatoren is het belangrijk dat ze geïnterpreteerd en geïmplementeerd moeten worden (Kingdon, 2014, pp. 90- 93).

Problemen worden niet altijd herkend en erkend door de beleidsmakers maar hebben soms een zetje nodig om onder de aandacht te komen. Dit kan door een *'focusing event'* gebeuren. Bij een *focusing event* is er vaak sprake van een tragische gebeurtenis die een grote impact heeft op de maatschappij. Een vliegtuigramp met veel doden is hier een voorbeeld van. Door de grote impact kan vliegveiligheid onder de aandacht komen. Op deze manier wordt een gebeurtenis van een *focusing event* vaak vertaald naar een breder of algemener maatschappelijk vraagstuk. Een *focusing event* kan ervoor zorgen dat een onderwerp direct op de politieke agenda komt, maar in de dagelijkse praktijk verdwijnen problemen ook weer vaak naar de achtergrond door

het gebrek aan een aandacht. De politieke agenda bestaat uit een lijst met problemen die erkend en herkend worden door beleidsmakers. Zo wordt het beleidsmatige erkenningsproces van het probleem versneld. Wat hierbij ook van belang is, is dat de persoonlijke opvattingen van politici mede bepalen of een kwestie daadwerkelijk als een probleem wordt beschouwd. Om indicatoren nog meer te ondersteunen kan het gebruik van sterke symbolen hierbij ondersteunen. Een sterk symbool kan zorgen voor extra aandacht voor een probleem. Concluderend is dat tragische gebeurtenissen, symbolen en andere *focusing events* problemen op de politieke agenda kunnen brengen. Volgens Kingdon (2014) is dit nog onvoldoende om een probleem volledig onder de aandacht te krijgen. Zo moet het probleem al eerder *geframed* zijn. Zoals feedback waarbij problemen inzichtelijk gemaakt worden. Voorbeelden van feedback zijn beleidsevaluaties, onderzoeken, studies, media en de publieke opinie.

Tot slot waarschuwt Kingdon dat een probleem dat de politieke agenda heeft bereikt, vaak niet lang erop blijft staan. Dit komt door de concurrentie van andere kwesties en de uitdaging om de aandacht op het probleem vast te houden (Kingdon, 2014, pp. 94-115).

2.2.2 Beleidsstroom

Binnen de beleidsstroom houden beleidsentrepreneurs/beleidsmakers, onderzoekers, deskundigen zich bezig met het formuleren van beleidsvoorstellen. In deze beleidsvoorstellen worden mogelijke oplossingen voor problemen geformuleerd. Voor een probleem kunnen meerdere oplossingen worden aangeboden. In de praktijk komen vaak niet alle oplossingen onder de aandacht binnen de politieke arena. Kingdon spreekt binnen deze stroom over een '*policy primeval soup*'. Hiermee bedoelt hij dat er sprake is van fragmentatie binnen de politieke arena. Waarbij in deze politieke arena niemand weet waar iedereen zich mee bezig houdt. Het gevolg hiervan is dat er beleidsfragmentatie ontstaat waarbij beleidsvoorstellen niet op elkaar zijn afgestemd. Een consequentie die Kingdon stelt is dat fragmentatie zorgt voor instabiliteit en weinig draagvlak van beleidsvoorstellen. Kingdon noemt dit politieke fragmentatie (Kingdon, 2014, pp. 118-119).

Binnen deze stroom is de rol van beleidsentrepreneurs/beleidsmakers van belang. Volgens Kingdon is het proces van *softening up* belangrijk voor de overlevingscriteria van beleidsvoorstellen en deze door politici in overweging worden genomen. Kingdon stelt dat beleidsvoorstellen op twee manieren beïnvloed worden via de politieke stroom en via onderzoekers, lobbyisten en deskundigen. Binnen de *softening up* proces stelt Kingdon dat

voorstellen worden uitgewerkt in plannen en deze worden geherformuleerd of gewijzigd of vallen af. Het voorstel dat het meeste draagvlak heeft wordt als oplossing voor het probleem gepresenteerd. Kingdon stelt dat het hier wel belangrijk dat het technisch haalbaar moet zijn en de oplossing een kans van slagen hebben. Hierbij is het aan de beleidsentrepreneurs/ beleidsmakers om dit goed te onderbouwen en het onderwerp levend te houden. Vaak moeten deze beleidsvoorstellen geen grote ingrijpende veranderingen bevatten. Maar hebben beleidsvoorstellen met kleine ingrijpende veranderingen het meeste kans van slagen. Kingdon stelt dat beleidsvorming een proces is van het creëren van intellectuele puzzels en deze op te lossen waarbij verschillende intellectuele dilemma's aanbod komen. Het is aan de beleidsmakers om hier een rol in te pakken en goed te beargumenteren en mede beleidsmakers in mee te kunnen nemen zodat het beleidsvoorstel gedragen wordt (Kingdon, 2014, p. 126).

Kingdon stelt een aantal criteria voor waaraan beleidsvoorstellen moeten voldoen om te overleven en de politieke agenda te bereiken namelijk; 1) zo moet een beleidsvoorstel technisch haalbaar zijn, 2) moet een beleidsvoorstel in overeenstemming zijn met de geldende waarden, 3) moet een beleidsvoorstel niet te veel kosten, 4) moet een beleidsvoorstel geaccepteerd zijn door de maatschappij/ publieke opinie, 5) moet een beleidsvoorstel een goede vooruitzicht hebben (toekomst gerelateerd). Concreet kan gesteld worden: '*mag het?, hoort het?, kan het? en past het?*'. Concluderend binnen de beleidsstroom gaat er een proces aan vooraf voordat een probleem de aandacht krijgt en op de politieke agenda verschijnt. Hierbij spelen verschillende factoren zoals hierboven genoemd een rol.

2.2.3 Politieke stroom

Binnen de politieke stroom vinden de politieke ontwikkelingen plaats die van sterk van invloed kunnen zijn op de agendasetting. Kingdon (2014, p. 145) stelt dat deze stroom bestaat uit de politieke partijen, publieke opinie, campagnes, belangengroepen, verkiezingsresultaten en veranderingen in de uitvoerende macht. Hij maakt een onderscheid binnen deze stroom in drie categorieën, namelijk 1) de publieke opinie (*the national mood*), 2) de georganiseerde politieke krachten en 3) veranderingen binnen de overheid. Ontwikkelingen en opvattingen kunnen binnen deze drie categorieën over een bepaald onderwerp sterk van invloed zijn op beleidsvoorstellen. Denk hierbij aan verkiezingen waarbij de politieke koers dynamisch kan veranderen. Kingdon stelt dat de opvattingen van de publieke opinie over een bepaald onderwerp met de tijd kunnen veranderen. Deze veranderingen in opvattingen hebben een sterke invloed op de beleidsvoorstellen (Kingdon, 2014, p. 146). Kingdon stelt dat ook een deel

van de publieke opinie de media volgt waar verschillende meningen en opvattingen gedeeld worden. Voor beleidsmakers is het ook erg belangrijk wat de publieke opinie vindt over een bepaald onderwerp. Politici maken hier dan ook gebruik van om de opvattingen van de publieke opinie te gebruiken in hun onderbouwing om een onderwerp op de politieke agenda te krijgen. Hier is het belangrijk wat er maatschappelijk geaccepteerd wordt en wat niet. Daarnaast heeft de publieke opinie ook een sterke invloed op de verkiezingsresultaten door hun stemgedrag (Kingdon, 2014, p. 149).

Naast de invloed van de publieke opinie hebben de georganiseerde politieke krachten ook een sterke invloed op het tot stand komen van de politieke agenda. Kingdon (2014) omschrijft belangengroepen en lobbyisten als de georganiseerde politieke krachten. Wanneer deze groepen hun standpunt over een onderwerp duidelijk maken, is het aannemelijk dat de politiek zich in die richting zal bewegen. Hij benadrukt dat het aan de politiek is om hierin een balans te vinden: *'If too many people get angry, it's not worth it.'* Hiermee wordt bedoeld dat wanneer georganiseerde politieke krachten tegen een beleidsvoorstel zijn, het voorstel vaak snel van tafel verdwijnt (Kingdon, 2014, p. 151). Toch kunnen beleidsvoorstellen die aanvankelijk niet werden aangenomen, later alsnog worden goedgekeurd. Dit heeft te maken met veranderingen binnen de overheid, zoals de komst van nieuwe politieke leiders. Dit laat zien dat agendasetting zich binnen een dynamische omgeving begeeft waarbij verschillende factoren sterk de politieke agenda kunnen beïnvloeden.

Tot slot stelt Kingdon dat veranderingen binnen de overheid ook van invloed kunnen zijn. Hierbij is het van belang in deze stroom dat er tussen politici wordt onderhandeld om voor een bepaald beleidsvoorstel overeenstemming te vinden. Kingdon stelt wel dat de overheid gebonden is aan juridische wetgeving en zich hieraan moet houden bij het maken van beleidsvoorstellen (Kingdon, 2014, pp. 150- 153). Concluderend is dat er binnen de politieke stroom de drie genoemde categorieën een belangrijke rol spelen en sterk een invloed hebben op de agendasetting. Hierbij is het bij de politieke stroom erg van belang om te onderhandelen en in tegenstelling tot de beleidsstroom is het belangrijk om een beleidsvoorstel te goed onderbouwen.

2.2.4 Beleidsraam

Kingdon stelt dat een *'open policy window'* (open beleidsraam) de kans biedt om onderwerpen op de politieke agenda te krijgen. Beleidsentrepreneurs ook wel de initiatiefnemers zijn hiermee

aan zet om de drie stromen separaat gelijktijdig te laten stromen. Waardoor een '*window of opportunity*' ontstaat ook wel een beleidsraam genoemd. Een beleidsraam is maar van een kortdurende periode open. Mocht er in eerste instantie geen gebruik gemaakt worden van de open beleidsraam, dan moet er gewacht worden tot de volgende mogelijkheid van een open beleidsraam. Binnen deze beleidsraam wordt het herkende en erkende probleem belangrijk. Hierbij is het noodzakelijk dat de beleidsentrepreneur draagvlak en urgentie blijft houden voor het onderwerp om het onderwerp uiteindelijk op de politieke agenda te krijgen. Het is ook van belang dat de beleidsentrepreneur voor het probleem meerdere oplossingen presenteert. Volgens Kingdon is het belangrijk dat een goede beleidsentrepreneur over de eigenschap van creativiteit moet beschikken. Zo stelt Kingdon '*if the window passes without action, it may not open again for a long time*'. (Kingdon, 2014, p. 170) Hiermee doelt Kingdon dat er gebruik moet worden van een open beleidsraam.

Naast de mogelijkheid van bovenstaande proces kan een verandering binnen de regering ook een kans bieden om een onderwerp onder de aandacht te krijgen. Denk bijvoorbeeld aan een nieuwe formatie van het kabinet waarbij andere onderwerpen hoger geprioriteerd worden dan voorheen. Dit kan van invloed zijn op een beleidsraam en biedt een kans voor een beleidsentrepreneur om in te spelen op deze verandering en zijn voorstel weer onder de aandacht te brengen. Wat in eerste instantie geen aandacht en prioriteit had binnen de politiek. Kingdon geeft wel aan dat geen enkele stroom op zichzelf een probleem op de politieke agenda kan plaatsen. Hiervoor is het van belang dat de drie stromen zich moeten samenvoegen. Daarnaast geeft Kingdon aan dat het een dynamisch proces is waarbij een open beleidsraam ook aandacht kan vragen voor een soortgelijk probleem en er een nieuw beleidsraam ontstaat. Een kanttekening hierbij is dat het soms moeilijk is om te herkennen wanneer een beleidsraam zich opent.

Tot slot geeft Kingdon (2014) aan hoe een '*closed policy window*' (gesloten beleidsraam) ervoor kan zorgen dat een onderwerp niet op de politieke agenda komt. Dit kan onder andere door er niet voldoende aandacht gecreëerd voor het onderwerp en er niet verder op geïnvesteerd hebben, de aandacht is verslapt voor het onderwerp, belangrijke personen die vervangen worden binnen de politieke arena en tot slot kan een beleidsraam sluiten doordat er geen geschikt beleidsalternatief is op voorhand. Concluderend is een beleidsraam noodzakelijk om een onderwerp op de politieke agenda te krijgen. Hierbij is het van belang dat alle drie stromen zich samenvoegen voor de agendasetting (Kingdon, 2014, pp. 165-195).

Hoofdstuk 3. Onderzoeksmethode

3.1 Onderzoeksontwerp

Dit onderzoek betreft een *case study* waarbij één casus is bestudeerd, namelijk het agendasettingsproces voor de aanname van de Spreidingswet. Er is gekozen voor een case study om kennis te vergaren de complexiteit van een maatschappelijk vraagstuk en deze met de theorie verder te onderzoeken. Zo biedt deze case study een gedetailleerde en diepgaande analyse over de Spreidingswet binnen een bepaalde tijdlijn. Binnen de case study zijn kwalitatieve gegevens verzameld. Dit biedt de mogelijkheid om de casus in eigen context gedetailleerd te bestuderen. De casus van dit onderzoek betreft de aanname van de Spreidingswet. De Spreidingswet is een onderdeel van de opvangproblematiek van asielzoekers in Nederland. De focus van dit onderzoek is dat er specifiek gekeken is naar hoe de wet tot stand is gekomen en de aanname van het wetvoorstel door de Eerste Kamer. Dit is geanalyseerd aan de hand van de theorie van Kingdon (2014) waarbij het drie stromenmodel (probleemstroom, politieke stroom en beleidsstroom) toegepast is. Het doel is om te kunnen verklaren of de theorie van Kingdon ons inzichten kan bieden rondom het politieke agendasettingsvormingsproces gezien de politieke dynamische omstandigheden rondom de Spreidingswet. Dit om zo een omvangrijke beschrijving te geven op het onderzoeksfenomeen. In het vorige hoofdstuk 2 is de theoretische kader gevormd aan de hand een van literatuuronderzoek naar de theorie van Kingdon.

3.2 Dataverzameling

Dit onderzoek is kwalitatief van aard er is gekozen voor deze invalshoek om de aanname van de Spreidingswet zo goed mogelijk te reconstrueren. De reconstructie van de casus is gebaseerd op een deskresearch, waarbij gebruikt gemaakt is van nieuwsartikelen, persberichten, kamerstukken en beleidsvoorstellen. In dit onderzoek is er niet gekozen voor de onderzoeksmethodes zoals enquêtes en interviews. Dit omdat de simplificatie van de casus essentieel is om de causale verbanden te kunnen leggen. Hiervoor is er gekozen voor de onderzoeksmethoden van een documentenanalyse en media-analyse. Naast de causale verbanden te leggen wordt tijdens het reconstrueren ook geanalyseerd op de inhoud van de Spreidingwet en betrokken partijen. Dit om zo een goed beeld te schetsen over hoe het onderwerp leeft in de maatschappij. Er is gekozen om een tijdlijn te schetsen vanaf 2021 tot en met 2023.

Bij het reconstrueren van de casus is er per gebeurtenis overwogen bij welke van de drie stromen van Kingdon de gebeurtenis past.

Concept	Beschrijving	Indicatoren
1. Probleemstroom	Gebeurtenissen die het probleem schetsen.	• Focusing events • Indicators • Budgets • Feedback
2. Beleidsstroom	Gebeurtenissen wat met beleid te maken hebben.	• Beleidsvoorstellen • Softening up
3. Politieke stroom	Gebeurtenissen wat de politiek raakt. Zoals politieke standpunten, betrokken politieke partijen.	• De publieke opinie • De georganiseerde politieke krachten • Veranderingen binnen de overheid

Tabel 1. Drie stromenmodel Kingdon 2014 (S. Geerlings, 2024)

Voor het vaststellen hiervan in bovenstaande tabel 1 gebruikt. De inhoudelijke analyses van de stromen geven uiteindelijk antwoord op de geformuleerde centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek. Deze toetsing van praktijk en theorie is hierin essentieel. Met als doel inzicht te bieden in het agendasettingsproces rondom de aanname van de Spreidingswet aan de hand van de theorie van Kingdon (2014).

3.3 Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid van dit onderzoek is op verschillende manieren geborgd. Bij het doen van onderzoek is er sprake van volledige transparantie. Binnen dit onderzoek staat het referentiekader van de onderzoeker centraal. De analyses zijn gebaseerd op de interpretatie van één onderzoeker. Hierbij is gekozen om zo objectief mogelijk onderzoek te doen. De casus is een actueel onderwerp wat maakt dat de onderzoeker bewust is van betrouwbaarheid. Door het uitvoeren van een documentenanalyse en media-analyse is de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. Binnen de analyses is duidelijk aangegeven met welke informatie of theorie er is gewerkt. Deze bronnen zijn ook terug te vinden in de literatuurlijst. Via de volgende bronnen is er data-informatie verzameld: Google (o.a. nieuwsartikelen), Google Scholar en databank Catalogue van de Universiteit Leiden. De uitkomsten van dit onderzoek zijn niet geldend bij andere casussen. Dat maakt dat het onderzoek niet generaliseerbaar is. Binnen het onderzoek is de reconstructie van de casus getoetst is aan de theorie van Kingdon (2014). Dat maakt wel mogelijk om het onderzoek op basis van de gedetailleerde reconstructie en toetsing

van de theorie van Kingdon te repliceren. Dat draagt bij aan de interne validiteit van dit onderzoek.

Hoofdstuk 4 Probleemstroom

Binnen deze stroom wordt er verder ingezoomd op de opvangproblematiek met betrekking tot de aanname van de Spreidingswet. Hieronder worden de belangrijke problematieke ontwikkelingen in een tijdlijn van 2021 tot en met 2023 beschreven die een rol hebben gespeeld tot de aanname van de Spreidingswet.

4.1 Capaciteitstekort opvangcentra

Concreet zijn er onvoldoende opvangplekken voor asielzoekers bij het COA. In 2019 waarschuwde het COA voormalig staatsecretaris Ankie Broekers-Knol (VVD) van Justitie en Veiligheid over het tekort aan opvangplekken. Het COA deed herhaaldelijk een urgente oproep in de opeenvolgende jaren bij het Rijk. In eind 2021 hadden meer dan 25.000 asielzoekers een verzoek ingediend dat was bijna 80% meer dan in het jaar 2020 (CBS, 2022). Een reden hiervoor was de internationale inreisbeperkingen en gesloten grenzen door het corona virus. Volgens het CBS was dit het hoogste aantal asielverzoeken sinds 2015. In 2022 werd er door het kabinet- Rutte IV besloten dat alle corona maatregelen en alle inreisbeperkingen vervielen. Met als gevolg dat de grenzen weer open waren voor iedereen (Rijksoverheid [c], z.d.).

In 2022 liep het capaciteitsproblematiek steeds verder op, door de hoge toestroom van asielzoekers naar Nederland. De situatie heeft uiteindelijk geleid tot overvolle opvanglocaties. De opvangproblematiek is een groeiend maatschappelijk vraagstuk wat vraagt om een oplossing vanuit het kabinet. Zo heeft de Algemene Rekenkamer in 2023 een focusonderzoek gedaan naar de opvangcapaciteit van asielzoekers. In het rapport komt naar voren dat door het capaciteitstekort het COA er niet in kan slagen op de reguliere locaties opvang te bieden aan asielzoekers. Moet er (crisis)noodopvang geregeld worden voor de asielzoekers. Voor de noodopvang is de Ministerie Justitie en Veiligheid aan zet voor het organiseren van deze noodopvanglocaties. Dit gaat in samenspraak met gemeenten en veiligheidsregio's. Bij het COA zijn er drie soorten opvang: 1) Reguliere opvang 2) Noodopvang 3) Crisisopvang. In 2023 verbleven er ruim 40% van de asielzoekers in (crisis)noodopvang (Algemene Rekenkamer [a], 2023).

4.2 Begrotingstekort

Voor de opvang van asielzoekers raamt het Ministerie JenV samen met het COA en de IND op een begroting. Hierin wordt gekeken hoeveel mensen het COA in een jaar zal moeten opvangen. Hiervoor geeft het Ministerie Justitie en Veiligheid een voorschot. Deze voorschot kan tijdens het uitvoeringsjaar bijgesteld worden afhankelijk van de aantal asielzoekers die opgevangen worden. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de prognoses vaak achter op realiteit lopen waardoor het voorschot te laag is met als gevolg dat het COA zich in een crisissituatie bevindt. In 2021 heeft Ankie Broekers-Knol, de staatsecretaris van Ministerie Justitie en Veiligheid, een beschikking gestuurd naar het COA met daarin dat het ministerie een subsidie verstrekt op basis van de P*Q financiering. Dat is de afgesproken kostprijs per asielzoeker x het verwachte aantal asielzoekers bij het COA. Nadelig is dat er alleen uitgekeerd wordt op basis van het financiële kader dat op dat moment beschikbaar is in de begroting van het Ministerie JenV (Algemene Rekenkamer [a], 2023).

In 2022 verwachtte het kabinet ruim 500 miljoen euro uit te geven aan de bekostiging aan het COA (Algemene Rekenkamer [b], 2023). Eind van het jaar bleek er ruim 1 miljard euro meer nodig te zijn. Dit kwam mede door de grote instroom van asielzoekers. Dit is gebleken uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Volgens de Algemene Rekenkamer spelen er sinds 1995 zich problemen af in de asielopvang tot nu toe met een aantal nieuwe problemen erbij. De grote reden hiervoor is dat de uitgaven van asielopvang structureel te laag begroot wordt. Volgens de Algemene rekenkamer is er in de afgelopen 23 jaar 21 keer te laag begroot. Met als gevolg dat het COA continue aan het op- en afschalen is. Het COA moet door de jaren heen in spelen op de komst en daling van asielzoekers. Dat betekent in de praktijk het sluiten van opvanglocaties. Zoals eerder genoemd in de inleiding dat de regering in 2015 besloten had om zoveel mogelijk opvanglocaties te sluiten. En in de crisistijden betekent het zoeken naar (crisis)noodopvangplekken voor asielzoekers. Met als gevolg dat deze plekken vaak lager van kwaliteit zijn en vaak ook duurder dan de reguliere opvangplekken. Dit maakt dat de financiële kosten rondom het opvangbeleid heen- en weer gaan.

4.3 Onevenredige verdeling

Gemeenten hebben ook een belangrijke rol bij dit maatschappelijk vraagstuk met betrekking tot de opvang van asielzoekers. In 2021 werd door Monique Kremer voorzitter van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken geroepen dat de asielopvang beter over de

gemeenten verdeeld moet worden en dat alle gemeenten daaraan moeten meewerken (NOS, 2021). Dit omdat tientallen gemeenten nooit hebben meegewerkt aan de opvang van asielzoekers. Gemeenten hadden alleen de verplichte taak om erkende asielzoekers met een asielvergunning een woonruimte aan te bieden. In dit jaar was het Ministerie van Justitie en Veiligheid gestart om samen met gemeenten te kijken waar een tweede opvanglocatie zoals Ter Apel gevestigd kan worden. Maar dit verliep moeizaam waardoor de opvang van asielzoekers weer vastliep. Tot 1 februari 2024 hadden gemeenten zelf de regie of er wel of geen opvanglocatie in hun gemeenten kwam. In de afgelopen 12 jaar hebben 180 gemeenten asielopvang aangeboden en 162 gemeenten niet. Er is sprake van een oneerlijke verdeling wat betreft de taakstelling van het opvangen van asielzoekers. In de praktijk zie je dat vaak kleinere gemeenten moeite hebben met het voldoen aan het opvangen van asielzoekers. Hierbij speelt de vrijwilligheid en bereidheid van gemeenten een belangrijke rol (COA [b], z.d.). Vaak hebben deze gemeenten ook gebrek aan de juiste faciliteiten, personeel en financiële middelen om dit voor elkaar te krijgen. Het gevolg hiervan is dat grotere gemeenten vaak een onevenredig veel verzoeken krijgen voor opvang van asielzoekers. Waarbij sommige gemeenten zich terughoudend opstellen in het opvangen van asielzoekers. Hierdoor ontstaat er een scheve verdeling van de opvangdruk in Nederland. Wat zorgt voor een onhoudbaar asielopvangbeleid. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in 2022 [a] tijdens het bestuurlijk gesprek met de Veiligheidsberaad, Interprovinciaal Overleg en het Rijk. Herhaaldelijk aangegeven dat een eerlijke spreiding van spreiding van opvang van asielzoekers geprioriteerd moet worden. De VNG drong bij het Rijk aan om een structurele oplossing te ontwikkelen.

4.4 Maatschappelijke spanningen

Er zijn veel discussies die leven binnen de maatschappij met betrekking tot de opvangproblematiek. Deze worden grotendeels beïnvloed door de media en politiek. Er is geen eenduidige mening te vormen over de opvangproblematiek. In de samenleving zijn er negatieve en positieve geluiden met betrekking tot de opvangproblematiek die zich uiten in discussies en politieke debatten. In 2021 uitte Burgemeester Marcel Thijsen van de gemeente Tynarloos over asielzoekers: *‘Niemand zit te wachten op een nobody’* (Delaere, 2021). De burgemeester deed deze uitspraak naar aanleiding over het nieuws over mogelijke komst van asielzoekers in Zuidlaren. De burgemeester is van mening dat je asielzoekers niet moet opvangen in tenten en hallen en dat asielzoekers zelf een hotelkamer moeten bekostigen. De uitspraken van de burgemeester zorgde voor veel ophef en discussie. Kort daarna uitte de burgemeester Jaap

Velema van de gemeente Westerwolde waar het COA Ter Apel gevestigd zijn zorgen uit over de noodopvang binnen zijn gemeente. De burgemeester was van mening dat de situatie onacceptabel is dat asielzoekers op stoelen of stretchers moeten slapen. De burgemeester vroeg zich dan ook af hoe dit de komende tijd zal moeten gaan binnen het COA.

De burgemeester geeft aan dat de gemeente Westerwolde een gemeente is dat gastvrij is. Maar de grote toestroom van asielzoekers niet aan kan. In Ter Apel kunnen er maximaal 2.000 asielzoekers opgevangen worden. Tijdens het tv-programma Nieuwsuur gaf de burgemeester aan dat er 750 asielzoekers in kazernes opgevangen werden en 150 asielzoekers in de wachtruimte en kantoor van het IND opgevangen werden. De burgemeester geeft aan dat de situatie urgent en schrijnend is en er een oplossing moet komen hiervoor. Deze situatie speelde zich begin 2021 af in de gemeente Westerwolde. Voormalig staatsecretaris Ankie Broekers-Knol (VVD) gaf aan dat er vanaf 1 november 2021 nog 3.000 asielplekken gerealiseerd worden. Dit was voor de burgemeester veel te ver in de toekomst en wist niet hoe de volgende stroom aan asielzoekers opgevangen moest worden. De gemeenteraad van Westerwolde eiste dat het Rijk met een oplossing komt hiervoor. De gemeente ervaarde dat er misbruik gemaakt wordt van hun gastvrijheid. De gemeente gaf aan dat in het uiterste geval de gemeente eist om een dwangsom. Dit houdt in dat de gemeente de overeenkomst opzegt voor het opvangen van asielzoekers als het Rijk niet met een oplossing komt en hun afspraken niet naleeft. In het jaar 2021 werd vanuit het kabinet en de gemeente Westerwolde een oproep gedaan aan het land om hulp te bieden om asielzoekers op te vangen. Na deze oproep hebben enkele gemeenten zoals Middelburg, Vlissingen, Groningen, Hengelo, Utrecht en Amersfoort noodhulp aangeboden om een klein deel van de asielzoekers op te vangen. Kort hierna volgde dat steeds meer gemeentehulp aanboden maar een groot deel van de gemeenten lieten niks van zich horen. In 2022 stelde de (nieuwe) voormalige staatssecretaris van het Ministerie JenV Eric van de Burg (VVD), dat gemeenten niet gedwongen kunnen worden om asielzoekers uit Ter Apel op te vangen (ANP, 2022). In het jaar 2022 was er weer sprake van een grote toestroom van asielzoeker. Dit zorgde voor de crisissituatie in Ter Apel.

Dat steeds meer gemeentehulp aan boden om asielzoekers op te vangen liepen de spanningen onder burgers ook op. Als het gaat om het opvangen van asielzoekers zijn de meningen verdeeld. De meningen zijn verdeeld als het gaat om de opvang asielzoekers. Zo zijn er boze burgers die niet zitten te wachten dat er binnen hun gemeente asielzoekers opgevangen worden. En zijn er burgers die vinden dat asielzoekers opgevangen moeten worden.

In het rapport Burgerperspectieven 2024 (Coenders & Dagevos, 2024) van het Sociaal en Cultureel Planbureau is terug te lezen hoe de Nederlandse publieke opinie is over bepaalde (problematieke) thema's vanaf 2022 tot en met 2024. Het thema immigratie en integratie scoort hoog waarvan burgers het ervaren als een maatschappelijk probleem. In het onderzoek komt naar voren dat PVV-aanhangers immigratie als een grootschalig maatschappelijk probleem zien. Aanhangers van GroenLinks, PvdA en D66 zien immigratie juist minder vaak als een probleem. In het rapport komt sterk naar voren dat het Rijk volgens burgers meer solidariteit toont naar asielzoekers dan de 'eigen' bevolking die soms moeilijk rond kan komen. Hiervoor wordt snel de koppeling gemaakt met de te krappe huizenmarkt. Enkele uitblinkende uitspraken van burgers:

'De vluchtelingen krijgen een huis. Ik kan als Nederlander geen huis krijgen en sommige vluchtelingen wel!'

'Te veel asielzoekers. Er zou een snellere en betere schifting moeten komen: geen oorlog in eigen land betekent gelijk terugsturen. Dus waarschijnlijk moet daar een andere wet voor gemaakt worden. Geen geld meer naar het buitenland, eerst in Nederland zaken verbeteren, zoals zorg en woningtekort voor onze eigen jongvolwassenen.'

Daarnaast zijn burgers ook bezorgd over de slechte kwaliteit van de opvang voor asielzoekers. Enkele uitblinkende uitspraken van burgers:

'Hoe we omgaan met immigratie is gênant, lage kwaliteit opvang, bijvoorbeeld Ter Apel.'
'Ik schaam me ervoor dat we onze eigen problemen afwentelen op asielzoekers.'

In het onderzoek stelt 67% van de burgers dat Nederland geen asielzoekers meer moet opnemen. Onder de bevolking heeft de wens om het aantal asielzoekers in Nederland te verminderen. Maar daarnaast gaf 63% wel aan dat Nederlanders de morele plicht hebben om mensen op te vangen die vluchten voor oorlog over vervolging. Daarnaast willen burgers dat er een eerlijke verdeling komt van asielzoekers over het land. Dit blijkt ook uit verschillende protesten van de afgelopen jaren. De protesten vonden vaak plaats binnen gemeenten waar asielzoekers opgevangen werden. De protesten stonden allemaal in het teken dat inwoners tegen de komst waren van een grote groep asielzoekers of mogelijke asielzoekerscentra. Naast de protesten

hebben inwoners ook bezwaar aangetekend bij hun gemeente tegen de komst van het bouwen van asielzoekerscentra. Maar er is ook een deel van de bevolking dat op komt voor de asielzoekers zo was erin kort na de crisissituatie in Ter Apel een protest op de Dam in de gemeente Amsterdam. Hier kwamen burgers uit solidariteit voor asielzoekers bijeen. De boodschap van het protest was dat het Rijk haar verantwoordelijkheid moet nemen en met een oplossing moet komen voor de opvang problematiek. De demonstranten waren er fel op tegen dat asielzoekers buiten moeten slapen. Dit is niet humaan volgens de demonstranten. Niet alleen de Nederlandse bevolking liet hun stem horen. Zo protesteerde ook de asielzoekers in 2023 bij het kantoor van de IND in de gemeente Zwolle voor betere opvang en een snellere procedure bij de IND (Stijkel, 2023). Veel asielzoekers wachten heel lang voordat hun procedure opgestart wordt bij het IND. De wachttijden zijn soms langer dan een jaar. De asielzoekers voelen zich ongehoord en vergeten. Sommige asielzoekers ervaren hierdoor ook depressieve gedachten. Vaak omdat het dagelijks leven van een asielzoeker bestaat uit eten, praten en slapen. Daarnaast doen zij vrijwel niks.

4.5 De crisissituatie

De crisis die in Ter Apel ontstond in 2021 en 2022 heeft ervoor gezorgd dat de opvangproblematiek op de politieke agenda terecht is gekomen. Dit probleem kreeg onder andere door de verschillende ontwikkelingen meer aandacht. Zo had de media een cruciale rol om de gebeurtenis te tonen in de media. De gebeurtenis was te volgen via de kranten, radiozenders en televisiezenders. Hierin hadden journalisten een prominente rol om de maatschappij te informeren over de slechte omstandigheden in Ter Apel. Dit maakte dat de opvanglocatie in Ter Apel een symbool werd wat structureel te maken kreeg met capaciteitsproblemen door de grote toestroom van asielzoekers. In 2022 nam naast de druk vanuit de VNG naar het Rijk toe nam de urgentie voor maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor asielzoekers wereldwijd zoals het Rode Kruis, Vluchtelingenwerk Nederland, het VN-Vluchtelingenbureau (UNHCR) en Amnesty International. Met name de problematieken met betrekking tot de leefomstandigheden en opvang van asielzoekers zorgde voor veel vragen bij deze maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor asielzoekers. Deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat de stap gezet naar de politieke discussies en de ontwikkeling van het wetvoorstel, de Spreidingswet. Dit wordt inhoudelijk verder behandeld in het volgende hoofdstuk.

4.6 Analyse probleemstroom

Zoals eerder aangegeven, kunnen indicatoren, focusing events, budgetten en feedback een rol spelen bij het herkennen en erkennen van problemen. Kingdon stelt dat problemen vaak een extra zetje nodig hebben om onder de aandacht te komen, bijvoorbeeld door een tragische gebeurtenis, een zogeheten focusing event. In deze casus kan de situatie in Ter Apel worden gekarakteriseerd als zo'n focusing event. De gebeurtenis heeft uiteindelijk een grote impact gehad op de samenleving. Uit een media-analyse blijkt dat er in relatief korte tijd veel aandacht is gegenereerd voor de opvangproblematiek in Ter Apel. Na de crisissituatie was de opvangproblematiek vrijwel op alle nieuwswebsites te lezen, tot aan de aanneming van de nieuwe wet: de Spreidingswet.

Op basis van de media-analyse kan worden geconcludeerd dat de media een belangrijke rol hebben gespeeld in het onder de aandacht brengen van de ernst van de situatie in Ter Apel. De gebeurtenis leidde tot maatschappelijke verontwaardiging en tegelijkertijd tot politieke druk. Het effect hiervan was dat het probleem werd erkend en herkend door zowel de samenleving als de politiek. Zoals eerder vermeld, benadrukt Kingdon dat de media invloed kunnen uitoefenen op de politieke agenda. In deze casus is duidelijk te zien hoe een focusing event invloed heeft gehad op de politieke agenda. Kingdon stelt verder dat een sterk symbool meer aandacht kan genereren voor een probleem. In dit geval fungeert de opvanglocatie in Ter Apel als zo'n sterk symbool, dat de opvangproblematiek van asielzoekers in Nederland weerspiegelt. Het probleem werd ook uitgebreid behandeld in het bekende tv-programma Nieuwsuur, waarmee het probleem levendig werd gehouden in de media. Dit resulteerde in publieke reacties en bijdragen aan de publieke opinie over de opvangproblematiek. Deze meningen komen duidelijk naar voren in het Onderzoek Burgerperspectieven 2024. Daarnaast werd de publieke opinie versterkt door verschillende protesten in gemeenten, maar ook door acties van de asielzoekers zelf. Volgens Kingdon kan feedback een probleem zichtbaar maken, en in deze casus kan de publieke opinie inderdaad als feedback worden gekarakteriseerd.

Naast de publieke opinie is er ook feedback gekomen van diverse (overheids)instanties, zoals VluchtelingenWerk Nederland, het COA, de IND, het Ministerie van JenV, de Algemene Rekenkamer, Veiligheidsregio's en de VNG. Deze organisaties hebben zich ingespannen om het probleem zichtbaar te maken en de politieke aandacht te trekken voor de erkenning van het probleem. Zo stelt de VNG dat er sprake is van een onevenredige verdeling van opvangcapaciteit in Nederland, en zij pleit voor een eerlijke verdeling van deze capaciteit.

Kingdon stelt dat bestuurlijke gesprekken ook als indicatoren kunnen dienen. In dit geval probeert de VNG namens de gemeenten de ernst van het probleem duidelijk te maken. Daarnaast wijst de Algemene Rekenkamer erop dat het Ministerie van JenV de begroting voor opvangcapaciteit in 21 van de 23 gevallen te laag heeft begroot. Volgens Kingdon spelen overheidsbudgetten een belangrijke rol bij het aandragen van problemen. Ook in deze casus is er sprake van een begrotingstekort. Kingdon stelt dat budgetproblemen direct invloed hebben op de politiek en dat dit soort problemen vaak sneller op de politieke agenda verschijnen. Dit wordt in het volgende hoofdstuk verder onderzocht.

Het CBS speelt ook een cruciale rol in het in kaart brengen van de ernst van het probleem. Het CBS (2022) meldt dat er eind 2021 meer dan 25.000 asielaanvragen werden ingediend, een stijging van 80% ten opzichte van 2020, toen er 13.270 aanvragen werden geregistreerd. Het COA meldde bovendien dat in 2023 40% van de asielzoekers in crisisnoodopvang werd ondergebracht. Volgens Kingdon kunnen onderzoeksgegevens als indicatoren dienen, die de ernst van een probleem inzichtelijk maken. De cijfers van het CBS en het COA zijn in dit geval belangrijke indicatoren die de omvang van het probleem weergeven. Kingdon stelt verder dat onderzoeken en studies extra inzicht bieden en daarmee het probleem kunnen helpen herkennen en erkennen. In dit geval geven de cijfers van het CBS en het COA een duidelijk beeld van de grote groep asielzoekers die afhankelijk is van (crisis)noodopvang. Deze cijfers kunnen in deze casus ook als symbool dienen, omdat zij de opvangproblematiek illustreren en tegelijkertijd bijdragen aan het inzichtelijk maken van het probleem.

Tot slot stelt Kingdon dat problemen vaak niet lang de aandacht vasthouden, doordat andere problemen de politieke agenda overschaduwen. In het volgende hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op de casus aan de hand van de beleidsstroom en de politieke stroom.

Hoofdstuk 5 Beleidsstroom

Binnen de beleidsstroom wordt er verder ingezoomd op het beleidsvoorstel van de aanname van de Spreidingswet tot 2023.

5.1 De oplossing

Capaciteitstekort van opvangcentra, begrotingstekort, onevenredige verdeling van opvangcentra, maatschappelijke spanning en de crisissituatie in Ter Apel zijn allemaal gebeurtenissen die urgente beleidsaandacht vragen. Er moest een oplossing komen voor deze problematiek die zich afspeelt bij het COA in Ter Apel. Voormalig Staatsecretaris Eric van der Burg (VVD) van het Ministerie JenV was verantwoordelijk van 2022 tot 2024 voor het dagelijks beleid van Asiel en Migratie in Nederland. Zo had hij samen met verschillende overheden (Gemeenten, provincies, IND en COA) en de lobbygroep VluchtelingenWerk intensief samengewerkt om beleidsideeën te ontwikkelen. Met als doel een oplossing te vinden voor de opvangproblematiek van asielzoekers. Na enkele maanden introduceerde Eric van der Burg (VVD) een nieuwe wet die de oplossing zou bieden namelijk, de Wet Gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorziening, informeel de Spreidingswet genoemd. Volgens het kabinet- Rutte IV in 2022 moest deze wetvoorstel de oplossing bieden om de opvangproblematiek van asielzoekers op te lossen.

Het wetvoorstel geeft concreet gemeenten de wettelijke taak om asielopvangvoorzieningen te bieden. Met als doel om ervoor te zorgen dat de opvang van asielzoekers naar een evenwichtiger spreiding wordt verdeeld over het land. Gemeenten en provincies hebben de ruimte om samen het proces van de opvang aan te passen. Hierbij vervalt dat gemeenten pas uit solidariteit asielzoekers opvangen in hun gemeenten. Met als gevolg dat die niet voldoende opvangplekken biedt en er crisishulp nodig is. De werking van deze wet moet dit voorkomen (Eerste Kamer, 2024). De indiending van deze wet was voorzien op 1 oktober 2022 maar tijdens de indiening van deze wet waren er bezwaren vanuit de VVD. Het bezwaar beruiste op het dwangmatige element dat alle gemeenten verantwoordelijk worden voor de asielopvangvoorziening. De VVD stond er ook voor dat er wat aan de instroom van asielzoekers gedaan moet worden. Ook de VNG en Veiligheidsregio's maakte zich zorgen over de uitvoerbaarheid van het wetvoorstel. Niet alleen de VNG en de Veiligheidsregio uitte hun zorgen over de uitvoerbaarheid van de wet zo ook de Afdeling advisering van de Raad van State

gaf het advies om de uitvoerbaarheid van de wet nog een goed te overwegen. De reactie die hierop volgde was dat de wet onaangepast op 28 maart 2023 door Eric van der Burg (VVD) ingediend werd. Het wetvoorstel was uiteindelijk op 10 oktober 2023 aangenomen door de Tweede Kamer met 81 stemmen voor en 66 stemmen tegen.



Figuur 5. Tijdslijn wetvoorstel Spreidingswet (S. Geerlings, december 2024)

In figuur 5 is een schematische tijdslijn weergegeven van het indienen tot aan het aannemen van het wetvoorstel de Wet Gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorziening (Spreidingswet) door de Tweede Kamer.

5.2 De beleidsentrepreneur

Voormalig staatsecretaris Eric van der Burg (VVD) van het Ministerie Justitie en Veiligheid had een belangrijke rol rondom het ontwikkelen en uitvoeren van het spreidingsbeleid van asielzoekers in Nederland. Eric van der Burg (VVD) was een zeer betrokken staatsecretaris als het ging om humane opvang voor asielzoekers. Zijn werk resulteerde ook dat hij fans kreeg zo noemden de jongerenorganisaties van de CDA, VVD en ChristenUnie hem uit tot de engel, liberaal en verbinder van het jaar. Zo gaf Eric van der Burg (VVD) in het debat van 16 januari 2023 aan dat de wet hard nodig is om de opvangproblematiek op korte termijn op te lossen. Hij gaf duidelijk dat er nu plekken nodig zijn, zodat er einde van het jaar asielzoekers niet weer buiten hoeven te slapen. Maar tussentijds blijven de capaciteit in Ter Apel een probleem. Eric van der Burg (VVD) gaf aan dat gemeenten afwachtend zijn na de verkiezingen van 22 november 2023 (NOS [b], 2023). In tussentijd was het kabinet op 7 juli 2023 gevallen. Deze gebeurtenis viel dan ook zwaar bij Eric van der Burg (VVD) mede omdat hij zich afgelopen jaar vol had ingezet voor de Spreidingswet en ook verschillende partijleden te overtuigen over de noodzaak en effectiviteit van de wet. In het interview van de NOS op 8 juli 2023 sprak Eric van der Burg (VVD) zeer geëmotioneerd over de situatie van het kabinet die geen akkoord kon krijgen over de aanpak van de asielcrisis (NOS [c], 2023). Hij sloot het interview af met de boodschap dat hij zich blijft inzetten voor Ter Apel, gemeenten, provincies en maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij de opvang van asielzoekers.

5.3 Analyse beleidsstroom

Binnen de beleidsstroom staan volgens Kingdon de oplossingen voor een probleem centraal. Beleidsmakers formuleren deze oplossingen door middel van beleidsvoorstellen. Kingdon benadrukt dat beleidsentrepreneurs, onderzoekers en deskundigen hierbij een belangrijke rol spelen. In de casus van de opvangproblematiek van asielzoekers kan Eric van der Burg (VVD) worden gekarakteriseerd als beleidsentrepreneur. Hij was niet alleen de initiatiefnemer van het wetsvoorstel, maar ook nauw betrokken bij de ontwikkeling ervan, samen met onder andere gemeenten, provincies, de IND, het COA en VluchtelingenWerk. Wat betreft het formuleren van oplossingen voor de opvangproblematiek, is het duidelijk dat de Spreidingswet de enige kortetermijnoplossing biedt. In deze casus is te zien dat verschillende lagen van de overheid betrokken zijn, aangezien het probleem alle niveaus van het Rijk raakt. Gemeenten en provincies worden geconfronteerd met een hoge instroom van asielzoekers die zij niet kunnen

opvangen, terwijl de ministeries verantwoordelijk zijn voor het formuleren van beleidsvoorstellen. Kingdon stelt dat de rol van een beleidsentrepreneur essentieel is om een onderwerp op de politieke agenda te krijgen. Hij benadrukt dat het softening up-proces van groot belang is voor de overlevingskansen van een beleidsvoorstel. In deze casus is duidelijk te zien dat Eric van der Burg zich hard heeft gemaakt voor de Spreidingswet door middel van onderhandelingen met politieke partijen, in een poging het wetsvoorstel door de Tweede Kamer te krijgen. Dit proces duurde lang, aangezien het wetsvoorstel op 28 maart 2023 werd ingediend, maar pas op 10 oktober 2023 werd gestemd. Gedurende deze periode vonden er verschillende politieke discussies plaats. Het wetsvoorstel onderging meerdere wijzigingen als gevolg van evaluaties en vergaderingen van de plenaire en procedurele commissies, waarin politieke partijen hun standpunten naar voren brachten.

Na het analyseren van de casus blijkt dat het wetsvoorstel een ingrijpende wijziging inhoudt, omdat het alle gemeenten in Nederland verplicht om asielzoekers op te nemen en te voorzien in opvangvoorzieningen. Dit betekent het verdwijnen van het solidariteitsbeginsel voor gemeenten wat betreft de opvang van asielzoekers. De VVD probeerde het dwangelement uit het wetsvoorstel te halen, maar dat is uiteindelijk niet gelukt. Kingdon stelt dat beleidsvoorstellen met kleinere, ingrijpende veranderingen de grootste kans van slagen hebben. In dit geval bevat het wetsvoorstel echter aanzienlijke veranderingen, vooral voor gemeenten. Dit blijkt ook uit het uitvoeringsrapport van de VNG, waarin de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel wordt getoetst. Hieruit blijkt duidelijk dat veel gemeenten onvoldoende middelen en geld hebben om asielzoekers van adequate opvang te voorzien.

Kingdon stelt dat beleidsvoorstellen aan vijf criteria moeten voldoen: 1) technische haalbaarheid, 2) in overeenstemming met geldende waarden, 3) niet te veel kosten, 4) maatschappelijke acceptatie, en 5) het bieden van een goede richting naar de toekomst. De wens van Eric van der Burg was om het wetsvoorstel eerder, namelijk op 1 oktober 2022, te presenteren, zodat de wet begin 2023 in werking zou treden. Dit bleek echter technisch niet haalbaar door de politieke discussies die ontstonden. Uiteindelijk werd het wetsvoorstel op 28 maart 2023 ingediend, met als doel dat het op 1 februari 2024 in werking zou treden. Als we kijken naar de geldende waarden van het wetsvoorstel, voldoet het hieraan. Het omschrijft de waarde dat het bieden van opvang voor asielzoekers onder een humane opvangnorm valt, die zowel juridisch als internationaal erkend is. Daarnaast wordt het voornemen van een evenwichtiger spreiding van asielzoekers door veel voorstanders van het wetsvoorstel gezien

als een rechtvaardige methode. Het is een manier om de saamhorigheid voor de opvang van asielzoekers te bevorderen. Bovendien bevat het wetsvoorstel een financiële prikkel voor gemeenten, die per opvangplaats een vergoeding ontvangen, aangezien veel gemeenten niet de juiste middelen hebben voor de opvangvoorzieningen. Wat betreft de maatschappelijke acceptatie is het wetsvoorstel echter onderwerp van veel discussie. De acceptatie varieert sterk, zoals blijkt uit de verschillende protesten van zowel burgers als asielzoekers. De vraag of gemeenten asielzoekers al dan niet moeten opvangen blijft een voortdurende discussie. Het wetsvoorstel beoogt ook in de toekomst te voorkomen dat er geen andere optie meer is dan (crisis)noodopvang.

Na het analyseren van het wetsvoorstel kan concreet worden gesteld dat het voorstel grotendeels voldoet aan de criteria die Kingdon stelt. Toch blijft de publieke opinie en de politieke discussie rondom de opvang en instroom van asielzoekers aanhouden. Dit zorgt ervoor dat het probleem voortdurend leeft in de samenleving en voortdurende politieke en beleidsmatige aandacht vraagt.

Hoofdstuk 6. Politieke stroom

Binnen de politieke stroom wordt er verder ingezoomd op het beleidsvoorstel van de aanname van de Spreidingswet tot 2023. Hierin wordt er gekeken naar de invloed van politiek, verandering van de overheid en georganiseerde politieke krachten.

6.1 De politiek

De invloed van de politiek op de beleidsvorming van de Spreidingswet is een dynamisch proces met verschillende gevoeligheden die heersen bij politieke partijen. Waarbij de gebeurtenis van Ter Apel centraal stond binnen de politiek. Deze gebeurtenis vroeg om urgente beleidsaandacht wat de druk opvoerde binnen politiek. De druk werd opgevoerd mede door de provincies, VNG, COA, Vluchtelingenwerk Nederland en publieke opinie die eiste van het Rijk om op korte termijn met een oplossing te komen. Zoals eerder genoemd zorgde de gebeurtenis van Ter Apel voor maatschappelijke verontwaardiging. Als kortetermijnoplossing maakte Eric van der Burg (VVD) zich hard voor het doorvoeren van de Spreidingswet bij de Eerste Kamer. Dit resulteerde in dat de voorstanders de progressieve partijen D66, GroenLinks en de PvdA de Spreidingswet steunde. Dit omdat deze partijen de verplichte spreiding zien als een noodzakelijke oplossing om de druk op individuele gemeenten te verminderen en de opvang van asielzoekers beter te organiseren. Humaniteit staat voor deze partijen centraal en zien dit ook dat zij de internationale verplichtingen en ethische verantwoordelijkheid nemen in Nederland met betrekking tot het asielbeleid. De tegenstanders de conservatie partijen VVD, PVV en Forum voor Democratie tegen de Spreidingswet stemde en uitte hun zorgen over de impact van de wet op lokale gemeenschappen en de mate van invloed die de regering uitoefent op het gemeentelijk beleid. Ze wijzen het kabinet erop dat de verplichte spreiding van asielzoekers het autonomieprincipe van gemeenten kan schaden.

Politieke partij	Zetels	Stem
VVD	34	Tegen
D66	23	Voor
PVV	16	Tegen
CDA	14	Voor
PvdA	9	Voor

SP	9	Voor
GroenLinks	8	Voor
PvdD	6	Voor
ChristenUnie	5	Voor
FVD	5	Tegen
BBB	4	Tegen
DENK	3	Voor
SGP	3	Tegen
Groep Van Haga	2	Tegen
Volt	2	Voor
BIJ1	1	Voor
Fractie De Haan	1	Voor
Gündogan	1	Voor
Ja21	1	Tegen
Omtzigt	1	Tegen

Tabel 2. Stemuitslag Tweede Kamer 10 oktober 2023

In tabel 2 is de Tweede Kamer stemuitslag van de aanneming van de Spreidingswet weergegeven (Tweede Kamer [b], 2023). Zo was er de gelegenheid voor enkele tegen stemverklaringen. De politieke partij BBB stelde dat Nederland voor uitdagingen staat en de gemeenten onder elkaar ook. BBB stelt als de wet aangenomen wordt en er niet ingedamd wordt met de instroom van asielzoekers is het voor de politieke partij dweilen met de kraan open. BBB voelt de urgentie om Ter Apel te verlichten, maar de partij is van mening dat heel Nederland geen Ter Apel moet worden. Vandaar dat BBB tegen de wet stemde. De politieke partij Omtzigt stelde dat de problemen rondom de opvang van asielzoekers ernstig zijn. Waarbij er op meerdere punten beleid nodig is vanuit de regering. Omtzigt stelt dat er naar de instroom en capaciteit van COA en IND gekeken moet worden voor het tijdig kunnen afhandelen van aanvragen. De regering focust zich nu met deze wet alleen op de spreiding van asielzoekers. Daardoor stemde Omtzigt tegen het wetsvoorstel.

6.2 Verandering binnen de overheid

Het kabinet-Rutte IV dat aantrad op 10 januari 2022 viel na anderhalf jaar op 7 juli 2023. De reden hiervoor was dat het kabinet doordat de coalitiepartijen VVD, D66, CDA en ChristenUnie

het niet eens konden worden over een pakket aan maatregelen om de asielstroom te beperken. Het kabinet was al enige tijd druk bezig met het onderhandelen over de asielmaatregelen. De VVD voerde hierbij de druk op door een nieuwe maatregel op tafel te brengen waarbij het nareizen van gezinsleden van oorlogsvluchtelingen beperkt wordt. Dit was voor D66 en de ChristenUnie een onaanvaardbaar. Het kabinet had de wil om er over uit te komen, maar dit bleek uiteindelijk niet voldoende te zijn om als kabinet door te gaan. De val van het kabinet was de beslissing van de vier coalitiepartijen (De Nederlandse Grondwet, 2023). Zijdellings waren er verschillende moties en amendementen ingediend voor het wetvoorstel van de Spreidingswet die op 28 maart 2023 ingediend was. Zoals in de inleiding zorgde de motie van voormalig minister van Justitie en Veiligheid Dilan Yeşilgöz - Zegerius (VVD) voor veel politieke verontwaardiging. Binnen de politieke partij VVD was er sprake van een verhitte samenwerking binnen de partijgenoten. De situatie was dat staatsecretaris Eric van der Burg als VVD-er voor de wet was en zijn partij tegen de wet was. Daarnaast vallen de alle asielzaken onder het ministerie van Justitie en Veiligheid wat toen onder de verantwoording van voormalig minister Justitie en Veiligheid Dilan Yeşilgöz - Zegerius (VVD). Binnen de politiek werd de motie van voormalig minister Justitie en Veiligheid Dilan Yeşilgöz - Zegerius (VVD) als een 'streek' gezien naar haar partij- en kabinetsgenoot Eric van der Burg (VVD) die voorstander is om de opvangproblematiek van Ter Apel op te lossen. Zo voelde de Burgemeester Velema van Westerwolde waar Ter Apel gevestigd is zich in de steek gelaten door de Tweede Kamer. Hij had zijn hoop gevestigd op de Spreidingswet. De ondergetekende motie van de partijen PVV, VVD, NSC en BBB hadden het doel om een oproep te doen naar de Eerste Kamer om de Spreidingswet niet verder in behandeling te nemen. De VVD gaf ook aan dat mocht de wet toch aangenomen worden dat de wet na 1 jaar weer moest vervallen. De motie had in deze situatie eerder een symbolische werking dan dat het wetvoorstel tegengehouden werd. Dit omdat de wet al aangenomen was door de Tweede Kamer op 10 oktober 2023. De Eerste Kamer kan gewoon doorgaan met de behandeling van het wetsvoorstel (Bouwman, 2023). Het nieuwe kabinet en de stemmingen van de Eerste Kamer zullen uitsluitsel geven of de Spreidingswet wordt aangenomen en in werking zal treden.

6.3 Georganiseerde politieke krachten

VluchtenlingenWerk Nederland is een van de lobbygroepen die zich in hebben gezet voor de opvangproblematiek van asielzoekers. Ze streefde naar een oplossing op korte termijn voor de opvang van vele asielzoekers. VluchtelingenWerk Nederland komt op voor de rechten van

Vluchtelingen waaronder asielzoekers en helpt hen daarbij bij het opbouwen van een nieuw bestaan in Nederland. Zo brengt VluchtelingenWerk Nederland rapporten, brieven aan kamerleden uit en hebben afspraken met politieke partijen. Lobbyen is de onzichtbare kant van VluchtelingenWerk Nederland maar een belangrijk onderdeel van hun werk. Zo geeft senior lobbyist Sander Laban van VluchtelingenWerk Nederland aan dat zij diepgeworteld zijn in de samenleving. Zij staan zij aan zij met vluchtelingen/asielzoekers. Zo hebben meerdere malen hun bevindingen aangekaart bij het Rijk om met een oplossing te komen voor de opvangproblematiek. Het beleidsvoorstel van de Spreidingswet was dan ook een antwoord voor VluchtelingenWerk Nederland. VluchtelingenWerk Nederland is dan ook kritisch op de wet en geeft aan dat de wet op korte termijn geen verandering gaat brengen. Waardoor de druk nog steeds blijft bij de opvangcentra. Ze zien graag een tussenoplossing zo snel mogelijk meer en betere opvanglocaties (VluchtelingenWerk [c], 2022).

Daarnaast heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten een rapport geschreven met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de Spreidingswet. Deze uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden in november 2022 voorafgaand voordat de wet aangenomen werd. In totaal hebben 66 gemeenten meegedaan aan deze uitvoeringstoets. In dit rapport is de VNG zijn verschillende kritische vragen opgesteld over de uitvoerbaarheid van de Spreidingswet (Vereniging Nederlandse Gemeenten [b], 2022). Dit rapport zorgde ervoor dat beleidsmakers aanzet waren om de bevindingen van de VNG mee te nemen in het beleidsproces van de ontwikkeling van de Spreidingswet. De belangrijke bevindingen uit het rapport zijn uiteindelijk toegepast op het wetvoorstel in opdracht van het CDA. Zo stelde de VNG dat het wetvoorstel zo beter uitvoerbaar en uitlegbaar is voor gemeenten om hierin mee te stemmen (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2023). Naast de IND en de COA hebben deze twee belanghebbende organisaties zich flink tegen de Spreidingswet aan bemoeid.

Ook op internationaal niveau is er belang bij het de oplossing voor de opvangproblematiek. Zo oefent de Europese Unie druk uit op Nederland om de zorg te dragen om op korte termijn een oplossing te vinden voor de opvang van asielzoekers. Dit komt mede omdat Nederland zich verbonden heeft aan de Vluchtelingenverdrag zoals in de inleiding genoemd. Daarnaast is er binnen Nederland ook sprake van juridische druk. Zo heeft het Gerechtshof van Den Haag op 20 december uitspraak gedaan dat er sprake is van gebrekkige huisvesting en sanitaire voorziening voor asielzoekers en dat dit in strijd is met de wet- en regelgeving. Zo heeft het

Gerechtshof de verplichting opgelegd aan het COA om zo snel mogelijk de opvang te verbeteren (VluchtelingenWerk Nederland [b], z.d.).

6.4 Analyse politieke stroom

Binnen de politieke stroom staan volgens Kingdon onderhandelingen centraal. Deze stroom bestaat uit politieke partijen, publieke opinie, campagnes, belangengroepen, verkiezingsresultaten en veranderingen in de uitvoerende macht. In de casus van de opvangproblematiek is duidelijk te zien dat de publieke en politieke druk, waaronder de media, een sterke invloed hebben gehad op het wetsvoorstel. Organisaties zoals de VNG en de lobbygroep VluchtelingenWerk Nederland hebben zich ingezet voor een evenwichtigere verdeling van de opvang en voor betere opvangvoorzieningen. Deze druk was doorslaggevend voor de steun van het wetsvoorstel, waardoor de politieke druk toenam om snel een oplossing te formuleren.

VluchtelingenWerk Nederland speelt een belangrijke rol als lobbygroep in deze casus. Lobbyen is een strategie waarmee invloed wordt uitgeoefend op het besluitvormingsproces, vaak op informele wijze. In dit geval lobbyt VluchtelingenWerk Nederland voor een maatschappelijk vraagstuk waar zij groot belang bij hebben: de opvang van asielzoekers. Kingdon stelt dat georganiseerde krachten, zoals belangengroepen, een sterke invloed kunnen uitoefenen op het tot stand komen van de politieke agenda. Wanneer deze krachten hun opvattingen delen, beweegt de politiek vaak in die richting. In deze casus zijn de VNG en VluchtelingenWerk Nederland de georganiseerde krachten die het wetsvoorstel steunen, maar ook kritisch hun standpunten uiten. De VNG stelde bijvoorbeeld vragen over de uitvoerbaarheid van het voorstel, terwijl VluchtelingenWerk Nederland van mening was dat het wetsvoorstel op korte termijn weinig effect zou hebben en er een tussenoplossing nodig was. Uiteindelijk is te zien dat de politiek deels in deze kritiek meebeweegt en het wetsvoorstel een aantal keer heeft aangepast. De politiek was genoodzaakt een balans te vinden tussen de verschillende belangen om draagvlak te creëren voor het wetsvoorstel.

Als we kijken naar de nationale stemming, oftewel de publieke opinie, is deze in deze casus wisselend, zoals blijkt uit de media-analyse. Voor Eric van der Burg was het belangrijk om rekening te houden met wat maatschappelijk geaccepteerd werd. Dit kwam terug in zijn overtuiging en onderbouwing voor het presenteren van het wetsvoorstel aan zowel de politiek als de gemeenten, om zo draagvlak te creëren. De val van kabinet-Rutte IV liet zien dat het

politieke agenda-settingproces van het wetsvoorstel zich in een dynamische omgeving bevond. Eric van der Burg maakte gebruik van priming, door via een interview te benadrukken dat hij zich bleef inzetten voor de Spreidingswet en dit aan veel betrokken partijen had beloofd. Daarnaast gebruikte hij framing door geen onwaarheden te verspreiden, maar zijn belofte na te komen om het wetsvoorstel door de Tweede Kamer te krijgen. Dit was uiteindelijk gelukt, ondanks dat zijn partij, de VVD, tegen het wetsvoorstel was.

Hoofdstuk 7. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord op basis van de analyses van voorgaande hoofdstukken. Tevens worden de theoretische implicaties en de generaliseerbaarheid van het onderzoek besproken.

7.1 Beantwoording onderzoeksvraag

In dit onderzoek is gekeken of het drie stromenmodel van John Kingdon een verklaring kan geven voor het agendasettingsproces rondom de aanname van de Spreidingswet. Een wetvoorstel dat op 28 oktober 2023 door de Tweede Kamer is aangenomen. Het drie stromen van John Kingdon bestaande uit een: probleemstroom, beleidsstroom en politieke stroom vormen de theoretische basis van dit onderzoek. Dit onderzoek had daarmee als doel om de theorie aan de werkelijkheid te toetsen om zodoende te concluderen of het drie stromenmodel het agendasettingsproces rondom de aanname van de Spreidingswet kan verklaren. Daarnaast was ook het voornemen om dat kijken in hoeverre het model van John Kingdon toepasbaar is op het Nederlandse agendasettingproces gezien het model gericht is op de Amerikaanse overheidsrichting. Omdat het Amerikaanse overheidsinrichting in enkele aspecten verschilt van het Nederlandse overheidsinrichting. Zo heeft Nederland een parlementaire democratie en Amerika een presidentiële democratie. Daarnaast zijn de scheiding der machten van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht veel strikter in Amerika dan in Nederland. Ook is het model in de jaren 80 ontwikkeld en was het voornemen om te kijken of het model invloed heeft op de huidige status qua van agendavorming in de politieke arena. Daarnaast is er ook onderzocht in hoeverre er sprake is van een beleidsraam, die de kans vergroot op de aanname van de Spreidingswet. Kingdon stelt als de drie stromen gelijktijdig en afzonderlijk van elkaar stromen er een beleidsraam kan ontstaan voor een kortdurende periode. Deze beleidsraam biedt de kans voor een onderwerp om op de politieke agenda te komen.

Voor dit onderzoek is gekozen om een casestudy uit te voeren aan de hand van deskresearch. Om de casus zo goed mogelijk te reconstrueren. De casus betreft namelijk de aanname van de Spreidingswet. Aan de hand van de geformuleerde onderzoeksvraag: *'In hoeverre kan het agendasettingsproces rondom de aanname van de Spreidingswet verklaard worden aan de hand van het drie stromenmodel van Kingdon?'* is in dit onderzoek de casusanalyse van de aanname van de Spreidingswet onderverdeeld in drie hoofdstukken 1) probleemstroom, 2) beleidsstroom

en hoofdstuk 3) politieke stroom. Allereerst is er in de probleemstroom de opvangproblematiek met betrekking tot de aanname van de Spreidingswet in een tijdlijn van 2021 tot 2023 onderzocht. In deze tijdlijn is onderzocht welke belangrijke problematieke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan. In de probleemstroom stelt Kingdon dat indicators, focusing events en budget en feedback een rol spelen bij het herkennen en erkennen van problemen. Geconcludeerd kan worden dat de crisissituatie van Ter Apel die in 2021 en 2022 ontstaan was met overvolle asielzoekers in het COA. Een crisis was met als gevolg dat er in 2022 asielzoekers noodgedwongen buiten moesten slapen. De opvangproblematiek bij het COA in Ter Apel zorgde voor veel maatschappelijke verontwaardiging binnen de samenleving. Uiteindelijk hebben verschillende betrokken partijen waaronder IND, VNG, Algemene Rekenkamer, VluchtelingenWerk Nederland het probleem in een vrij korte periode onder de aandacht gebracht bij politici, beleidsmakers en bestuurders. Op basis van een media-analyse kan er geconcludeerd worden dat de media een zeer prominente rol had in het onder de aandacht brengen van de situatie in Ter Apel. De crisissituatie was herhaaldelijk binnen een korte periode op het nieuws en terug te lezen op verschillende nieuwswebsites. Ter Apel is hierdoor symbolisch geworden, omdat het een weerspiegeling geeft van de opvangproblematiek van asielzoekers in Nederland. Kingdon stelt dat symbolen voor extra aandacht kunnen zorgen. De CBS had in de casus de rol van het duiden van cijfers met betrekking tot asielzoekers om de ernst van het probleem zichtbaar te maken. Zo had het Sociaal Cultureel Planbureau in de casus de rol om de publieke opinie en politieke voorkeur te duiden met betrekking tot de opvangproblematiek.

Uit het onderzoek is gebleken dat de opvangproblematiek, mede komt door de onevenredige deling van de spreiding van asielzoekers over gemeenten. Dit komt omdat dat gemeenten op basis van eigen bereidwilligheid asielzoekers kunnen opvangen. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat er van de 23 keer 24 keer te laag begroot is voor de opvang van asielzoekers in Nederland door het Ministerie JenV. Op basis van de theorie van de probleemstroom kan worden geconcludeerd door de crisissituatie dat zich heeft voorgedaan in Ter Apel het probleem herkend en erkend is door de politiek. Met als gevolg dat het onderwerp op te politieke agenda terecht is gekomen en de casus zich verder voordoet in de beleidsstroom waar volgens Kingdon de oplossingen voor problemen centraal staan. In de beleidsstroom is onderzocht welke oplossingen gepresenteerd zijn de opvangproblematiek. Voor het beiden van een oplossing voor de opvangproblematiek was voormalig staatssecretaris Eric van der Burg (VVD) van het ministerie JenV aan zet. Hij had een belangrijke rol als beleidsentrepreneur in

zowel het ontwikkelen als de uitvoerbaarheid van de Spreidingswet. Kingdon stelt ook dat de rol van een beleidsentrepreneur erg van belang is ook voor het levend houden van een onderwerp binnen de politiek. Eric van der Burg (VVD) was dan ook aan zet voor de softening up proces. Dit is een proces volgens Kingdon waar beleidsvoorstellen aan een aantal criteria moeten voldoen en eventueel gewijzigd of geherformuleerd kunnen worden. Eric van der Burg (VVD) nam deze rol op zich en maakte zich hard voor de Spreidingsbeleid die de oplossing zou moeten bieden voor de opvangproblematiek van asielzoekers. Het spreidingsbeleid is ontstaan in samenwerking met betrokken partijen zoals de VNG, provincies, COA, IND en VluchtelingenWerk Nederland. Eric van der Burg (VVD) slaagde erin om draagvlak te creëren voor het wetvoorstel. Wat van belang hiervoor was is volgens Kingdon dat een wetvoorstel aan een aantal criteria moet voldoen waardoor een wetvoorstel de politieke agenda bereikt. Zo was het wetvoorstel technisch haalbaar, voldeed aan de geldende waarden, acceptatie door publieke opinie en maatschappij, goed vooruitzicht bieden. Op een criteria was op basis van het onderzoek geen concrete informatie te vinden over de kosten van het wetvoorstel. Naast het creëren van draagvlak voor een wetvoorstel is het ook noodzakelijk dat er onderhandeld wordt

Met als gevolg dat het onderwerp op te politieke agenda terecht is gekomen en de casus zich verder voordoet in de beleidsstroom waar volgens Kingdon de oplossingen voor problemen centraal staan

In de politieke stroom staan volgens Kingdon de onderhandelingen centraal. In deze stroom is onderzocht welke ontwikkelingen van invloed waren op het steunen van wetvoorstel. Kingdon stelt dat de publieke opinie (nationale stemming), georganiseerde politieke krachten en veranderingen binnen overheid van invloed kunnen zijn. In de casus is te zien dat de publieke en politieke druk sterk van invloed zijn geweest op het wetvoorstel. De media zoals eerder genoemd had hier een prominente rol in. In de casus is te zien dat VluchtelingenWerk Nederland een zeer actieve rol had als lobbyistgroep. Via beleidsmakers hadden hun te binnenroute om invloed uit te oefenen en de druk op te voeren op het besluitvormingsproces. Naast de onderzoek publicaties van Vluchtelingenwerk Nederland was er via nieuwspublicaties duidelijk te volgen welke stappen zij maakte als lobbyistgroep met betrekking tot het onderwerp. Daarnaast had de VNG ook een grote rol bij de onderhandelingen van het wetvoorstel. Zo was de VNG zeer kritisch over het wetvoorstel in hun gepubliceerde onderzoek over de uitvoerbaarheid van de Spreidingswet. Op basis van de kritische kritieken is de politiek uiteindelijk meebewogen met de VNG en is het wetvoorstel aangepast. Dat maakt dat VluchtelingenWerk Nederland en

de VNG de georganiseerde krachten zijn in deze casus. De val van kabinet-rutte IV liet zien dat wetvoorstel zich in een dynamische omgeving begaf. Eric van der Burg (VVD) maakte van priming en framing om via de media kenbaar te maken dat desondanks de val van het kabinet hij zich hard blijft maken voor de Spreidingswet. Wat uiteindelijk resulteerde dat het wetvoorstel met 81 stemmen voor op 28 oktober 2022 was aangenomen door de Eerste Kamer. Op de vraag of op basis van deze drie stromen een beleidsraam ontstaan is het antwoord ja. Op basis van de analyse is te zien dat in de probleemstroom de urgentie van de opvangproblematiek zichtbaar is gemaakt. In de beleidsstroom is te zien dat er een haalbare oplossing voorhanden ligt namelijk de Spreidingswet. In de politieke stroom is te zien dat er een unieke combinatie van steun en druk van betrokken partijen o.a. VNG en Vluchtelingenwerk Nederland om tot actie over te gaan aanwezig was. Het afzonderlijk samenvloeien van deze stromen geeft aan dat het beleidsvenster openstaat voor de Spreidingswet om in overweging te nemen voor implementatie.

7.2 Slotconclusie en theoretische implicatie

Met deze resultaten van het onderzoek kan er algeheel geconcludeerd worden dat de gebruikte theorie heeft geleid tot de mogelijkheid om de aannahme van de Spreidingswet nader te analyseren. De wetenschappelijke meerwaarde van Kingdon op het Nederlandse agendasettingsproces is veelzeggend en het biedt inzicht hoe beleidsveranderingen tot stand komen binnen een complexe beleidsomgeving. Het onderzoek laat zien hoe een specifiek beleidsprobleem, zoals de opvang en verdeling van asielzoekers op de politieke agenda terecht zijn gekomen. Daarnaast maakt het drie stromenmodel het mogelijk om de complexiteit van de opvangproblematiek beter te begrijpen en te analyseren en te verklaren van de totstandkoming en agendering van de Spreidingswet. Daarnaast geeft het onderzoek inzicht welke actoren zoals ministeries, media, gemeenten, belangengroepen en factoren zoals de politieke dynamiek en publieke opinie invloed hadden op het agendasettingsproces van de aannahme van de Spreidingswet. Al hoewel er weinig geschreven was over het agendasettingsproces van de Spreidingswet kan dit onderzoek een kennishiaat opvullen in de wetenschap. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat het beleidsentrepeneurs inzicht kan bieden hoe de Spreidingswet wat zich in een complexe bestuurlijke omgeving begaf toch aangereikt werd voor besluitvorming. Daarnaast geeft het vooral praktische inzichten bij het ontwikkelen van een eerlijke en efficiënter wetvoorstel om een groot en complex maatschappelijk vraagstuk te op te lossen.

Geconcludeerd kan worden is dat het drie stromenmodel van Kingdon duidelijk als leidraad diende ter structurering van de casus. De casus had sterke overeenkomsten met het drie stromenmodel. Zo kent de casus een probleem, verschillende indicatoren die het probleem onder de aandacht brengen, een beleidsentrepeneur, politieke en publieke opinie, georganiseerde krachten die onderhandelen voor een oplossing wat uiteindelijk werd gepresenteerd als een wetsvoorstel. Eric van der Burg (VVD) had als beleidsentrepeneur zich hard heeft gemaakt om via een softening up proces draagvlak te creëren voor de Spreidingswet. Toch kent de casus ook een verschil zo is het onduidelijk wat de kosten zijn van het wetsvoorstel en valt te twijfel of het wetsvoorstel op korte termijn technisch haalbaar is. Gezien de wet alleen nog is aangenomen door de Eerste Kamer. Kingdon stelt dat een wetsvoorstel niet te veel mag kosten en technisch haalbaar moet zijn. Overigens blijft de grote vraag nog of het wetsvoorstel ook door de Tweede Kamer wordt aangenomen. En of de wet voldoende is om de opvangproblematiek structureel op te lossen. Dit is ook een vereiste wat Kingdon betreft. De meningen over de opvang van asielzoekers zijn nog altijd verdeeld en de discussie is nog lang niet rond.

Op de vraag of het Amerikaanse drie stromenmodel van Kingdon toepasbaar is op de Nederlandse agendasettingproces zou ik aan de hand van de analyse nee antwoorden. Kingdon stelt in zijn theorie dat beleidsalternatieven gelijk inzetbaar moeten zijn. In deze case study komt naar voren dat het in toch even anders werkt de ontwikkeling van een wetsvoorstel die eerst nog besproken moest worden met o.a. gemeenten en provincies. Wat zorgde voor vertraging en de wet pas later ingediend werd. Hierbij houdt het model van Kingdon ook geen rekening met het coalitiestelsel van Nederland waarbij overeenstemming belangrijk is. Het model van Kingdon is hierdoor eenvoudig bevonden om de bestuurlijke complexiteit binnen de Nederlandse politiek te omvatten. Daarnaast is binnen de Amerikaanse scheiding der machten zijn de machten veel strikter. In deze casus is te zien dat Eric van der Burg naast minister, wetgever ook partijlid is van de VVD. In Amerika zijn deze rollen niet zo verdeeld en is er sprake van een president en congres die elkaar controleren en beïnvloeden. Dit onderzoek heeft inzicht gecreëerd dat het Nederlandse agendasettingsproces net iets anders is dan het Amerikaanse.

7.3 Generaliseerbaarheid en aanbevelingen

Met dit onderzoek hoop ik een bijdrage te hebben geleverd aan nieuwe inzichten ten aanzien van het agendasettingsproces rondom de aannahme van de Spreidingswet en de politieke stand van zaken met betrekking tot het opvangbeleid van asielzoekers. Echter moet er rekening worden gehouden met het feit dat de resultaten gebaseerd zijn op één casestudy. De uitkomsten van dit onderzoek zijn dan ook niet geldend bij andere casussen. Dit maakt dat het onderzoek niet generaliseerbaar is. Daarentegen is de theorie van Kingdon wel toepasbaar op andere casussen. Om de generalisatie breder te kunnen trekken zouden er vervolgonderzoeken gedaan moeten naar meerdere casussen rondom het asielbeleid waarin het agendasettingsproces onderzocht wordt op basis van de theorie van Kingdon.

Een beperking in dit onderzoek is dat het onderzoek is gedaan naar de Spreidingswet in een periode van 2021 tot en met 2023. De huidige status van het wetvoorstel zal nu in een andere staat zijn. Hierop aansluitend kan dit onderzoek gezien worden als een vertrekpunt voor complexere vervolgonderzoek. Mijn aanbeveling is dan ook om een vervolgonderzoek te doen naar de implementatie en werking van de Spreidingswet. Indien deze wet door de Tweede Kamer is aangenomen.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer [a] (2023). *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers*. Geraadpleegd op 28 november 2024, van: [Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers | Rapport | Algemene Rekenkamer](#).
- Algemene Rekenkamer [b] (2023). *Uitgaven asielopvang structureel te laag begroot*. Geraadpleegd op 28 november 2024, van: [Uitgaven asielopvang structureel te laag begroot | Nieuwsbericht | Algemene Rekenkamer](#)
- ANP (2022, 29 maart). Rijk kan gemeenten niet dwingen tot opvang asielzoekers Ter Apel. *Binnenlandsbestuur*. Geraadpleegd op 1 december 2024, van: [Rijk kan gemeenten niet dwingen tot opvang asielzoekers Ter Apel](#).
- Binnenlands Bestuur [a] (2021, 28 september). *COA: meer plekken voor noodopvang nodig*. Geraadpleegd op 1 december 2024, van: [COA: meer plekken voor noodopvang nodig](#).
- Binnenlands Bestuur [b] (2021, 24 oktober). *Meer gemeenten vangen asielzoekers op*. Geraadpleegd op 1 december 2024, van: [Meer gemeenten vangen asielzoekers op](#).
- Bormans, A., Meines, M., Saris, K., Scheifes, I. & Vos, E. de (2021). Wie het beeld heeft, heeft de macht. *De Groene Amsterdammer*. Geraadpleegd op 13 oktober 2024, van: <https://www.groene.nl/artikel/wie-het-beeld-heeft-heeft-de-macht>.
- Bouwman, M. (2023, 14 december). ‘Enorme teringbende’: burgemeesters boos over motie spreidingswet. *Binnenlandsbestuur*. Geraadpleegd op 12 november, van: [‘Enorme teringbende’: burgemeesters boos over motie spreidingswet](#).
- Bruijn, H. de (2019). Handboek Framing: Het spel met de taal. *Atlas Contact*. Geraadpleegd op 13 oktober 2024, van: <https://platformoverheid.nl/framing-spel-taal/>.
- Burg, E. van der (2022, 26 augustus). Brief besluitvorming opvangcrisis [kamerbrief]. Geraadpleegd op 23 februari 2024, van: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-dbd85806d6050d6cc54edb722bf926d54e922ec9/pdf>.
- CBS (2022). *Asielinstroom 2021 vooral tweede helft van het jaar toegenomen*. Geraadpleegd op 28 november 2024, van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/05/asielinstroom-2021-vooral-tweede-helft-van-het-jaar-toegenomen>
- COA (z.d.). *Prognose*. Geraadpleegd op 7 november 2024, van: <https://www.coa.nl/nl/prognose>.
- COA [b] (z.d.). *Is het waar dat de asielopvang oneerlijk verdeeld is in Nederland?* Geraadpleegd op 30 november, van: [COA - Is het waar dat de asielopvang oneerlijk verdeeld is in Nederland? | www.coa.nl](#).
- College voor de Rechten van de Mens (z.d.). *Asiel*. Geraadpleegd op 1 oktober 2023, van: <https://www.mensenrechten.nl/themas/asielopvang>.

College voor de Rechten van de Mens (2023, 15 mei). *Position paper College voor de Rechten van de Mens t.b.v. rondetafelgesprek Spreidingswet d.d. 25 mei 2023* [kamerstuk]. Geraadpleegd op 18 oktober 2024, van: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023Z08836&did=2023D21207>.

Coenders, M. & Dagevos, J. (2024, juli). Hoofdstuk 7 van Koersen op kwaliteit van de samenleving Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024. *Sociaal en Cultureel Planbureau*. Geraadpleegd op 1 december 2024, van: [Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024 | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau](#).

De Nederlandse Grondwet (2023, 7 juli). *Kabinet-Rutte IV valt over maatregelen tegen asielinstroom*. Geraadpleegd op 12 november 2024, van: https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vm4kuldjtxij/nieuws/kabinet_rutte_iv_valt_over_maatregelen.

Eerste Kamer (2024, 16 januari). *Spreidingswet: debat samengevat*. Eerste Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd op 1 december 2024, van: [Spreidingswet: debat samengevat - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#).

Delaere, M. (2021, 2 oktober). Marcel Thijsen: ‘Ik zeg vrijuit wat ik vind’. *Binnenlandsnieuws*. Geraadpleegd op 1 december 2024, van: [Marcel Thijsen: ‘Ik zeg vrijuit wat ik vind’](#).

Hankel, A. (2022, 1 oktober). *Waarom faalt het asielbeleid? Van lelijke compromissen tot Europese onwil*. RTL Nieuws. Geraadpleegd op 1 oktober 2024, van: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5336766/asielcrisis-asielbeleid-falend-asielbeleid-asielzoekers>.

IND [a] (2024). *Asiel aanvragen in Nederland*. Immigratie- en neutralisatiedienst Nederland. Geraadpleegd op 17 november 2024 van: [Asiel aanvragen in Nederland | IND](#).

IND [b] (2024, 25 oktober). *Asiel: de laatste ontwikkelingen*. Immigratie- en neutralisatiedienst Nederland. Geraadpleegd op 7 november 2024, van: <https://ind.nl/nl/asiel-laatste-ontwikkelingen>.

Judex (2018, 7 maart). *Wat is vreemdelingenrecht en wanneer is iemand een vreemdeling?* Judex. Geraadpleegd op 3 mei 2024, van: [Wat is vreemdelingenrecht en wanneer is iemand een vreemdeling? - Judex](#).

Kingdon, J.W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2ed.). Harlow, Groot-Brittannië: Pearson Education.

Kuiper, M. & Poel, R. van der (2023, 26 januari). Nederland stevent af op een ‘maatschappelijke ontwrichtende’ asielcrisis. *Nieuwe Rotterdamse Courant* (via Nexis Uni). Geraadpleegd op 13 november 2024, van: [Nederland stevent af op een ‘maatschappelijk ontwrichtende’ asielcrisis. Alle mogelijke manieren om die af te wenden, lijken uitgeput - NRC](#)

Li, H. (2018). *Legislation for early childhood education: A case study of China* [afbeelding]. The Education University of Hong Kong. Geraadpleegd op 13 november 2024, van: DOI:10.1016/j.childyouth.2018.01.021.

NIPV [a] (2023, 1 maart). *De problematiek in de opvang van vluchtelingen en asielzoekers nader beschouwd: Een derde inventarisatie*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. Geraadpleegd op 13 november 2024, van: <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2023/03/20230301-NIPV-De-problematiek-in-de-opvang-van-vluchtelingen-en-asielzoekers-nader-beschouwd.pdf>

NIPV [b] (2023, 2 maart). *Problematiek in opvang vluchtelingen en asielzoekers nader beschouwd*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. Geraadpleegd op 12 november 2024, van: [Problematiek in opvang vluchtelingen en asielzoekers nader beschouwd - Nederlands Instituut Publieke Veiligheid](#).

NOS (2021, 9 december). *Geen migratiecrisis, maar opvangcrisis: dwing alle gemeenten asielzoekers op te vangen*. Geraadpleegd op 29 november 2024, van: ['Geen migratiecrisis, maar opvangcrisis: dwing alle gemeenten asielzoekers op te vangen'](#).

NOS [a] (2023, 9 juni). *Coalitiepartijen overwegend positief over EU-asielakkoord*. Geraadpleegd op 13 september 2024, van: <https://nos.nl/artikel/2478265-coalitiepartijen-overwegend-positief-over-eu-asielakkoord>.

NOS [b] (2023, 20 december). *Van der Burg wil spreidingswet door Eerste Kamer krijgen*. Geraadpleegd op 14 november 2024, van: [Van der Burg wil spreidingswet door Eerste Kamer krijgen](#).

NOS [c] (2023, 8 juli). *Van der Burg met tranen in de ogen: 'Ik had ze een akkoord beloofd'*. Geraadpleegd op 14 november 2024, van: [Van der Burg met tranen in de ogen: 'Ik had ze een akkoord beloofd'](#).

NPO Kennis (z.d.). *Wat zijn statushouders?* Story 456. Geraadpleegd op 12 november 2024, van: [Wat zijn statushouders? | NPO Kennis](#)

Overheid Wettenbank (z.d.). *Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève, 28-07-1951*. Overheid Wettenbank. Geraadpleegd op 28 september 2024, van: [wetten.nl - Regeling - Verdrag betreffende de status van vluchtelingen - BWBV0001002](#).

Pak, V. (2021, 4 maart). *Wat willen de partijen met immigratie- en asielbeleid? Dit staat in de verkiezingsprogramma's*. EW Magazine. Geraadpleegd op 17 november 2024, van: [Wat willen de partijen met immigratie- en asielbeleid? Dit staat in de verkiezingsprogramma's - EW](#).

Parlement (z.d.). *Homogeniteitsvereiste*. Parlement. Geraadpleegd op 15 april 2024, van: <https://www.parlement.com/id/vj1nc02fbcg/homogeniteitsvereiste>.

Raad van State (2023, 6 februari). *Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen ("Spreidingswet")*. Raad van State. Geraadpleegd op 17 maart 2024, van: [Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen \("spreidingswet"\). - Raad van State](#).

Rijksoverheid (2024, 31 januari). *Spreidingswet treedt per 1 februari in werking*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 1 mei 2024, van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/01/31/spreidingswet-treedt-per-1-februari-in-werking>.

Rijksoverheid [a] (z.d.). *Aanpak opvangcrisis*. Geraadpleegd op 17 november 2024, van: [Aanpak opvangcrisis | Asielbeleid | Rijksoverheid.nl](#).

Rijksoverheid [b] (z.d.). *Hoe verloopt het aanvragen van asiel?* Geraadpleegd op 3 mei 2024, van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/procedure-asielzoeker>.

Rijksoverheid [c] (z.d.). *Coronavirus tijdelijk*. Geraadpleegd op 28 november 2024, van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdelijk>.

Schoof, D. (2024, 25 oktober). Nadere afspraken ten aanzien van de uitvoering van hoofdstuk 2 van het Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB [kamerbrief]. Geraadpleegd op 7 november, van: <https://open.overheid.nl/documenten/24494cec-a2de-4d34-ad2e-526d038affa9/file>.

Sevil, M. & Vlaanderen, K. (2022, 26 augustus). Protest op de Dam om asielopvang: ‘Ik schaam me om Nederlands te zijn’. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd op 1 december 2024, van: [Protest op de Dam om asielopvang: ‘Ik schaam me om Nederlands te zijn’ | Asielcrisis | AD.nl](#).

Stichting Vluchteling (2023, 17 juni). *Vluchtelingen, asielzoekers, migranten: Wat is het verschil?* Stichting Vluchteling. Geraadpleegd op 3 mei 2024, van: [Verskil tussen vluchtelingen, asielzoekers en migranten?](#).

Stijkel, I. (2023, 30 maart). Asielzoekers protesteren bij IND in Zwolle voor betere opvang en snellere procedure. *De Stentor*. Geraadpleegd op 1 december 2024, van: [Asielzoekers protesteren bij IND in Zwolle voor betere opvang en snellere procedure | Zwolle | destentor.nl](#).

Tweede Kamer [a] (2023, 10 juli). *De ontstane politieke situatie*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd op 30 januari 2024, van: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/de-ontstane-politieke-situatie.

Tweede Kamer [b] (2023, 28 maart). *Wetsvoorstel: Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen ('Spreidingswet')*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd op 15 november 2024, van: [Regels inzake een wettelijke taak van gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken \(Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

UNHCR [a] (z.d.). *Het Vluchtelingenverdrag van 1951*. UNHCR De VN-Vluchtelingenorganisatie Nederland. Geraadpleegd op 2 mei 2024, van: [Het Vluchtelingenverdrag van 1951 - UNHCR Nederland](#).

UNHCR [b] (z.d.). *Veelgestelde vragen over vluchtelingen*. NHCR De VN-Vluchtelingenorganisatie Nederland. Geraadpleegd op 2 mei 2024, van: [Veelgestelde vragen over vluchtelingen - UNHCR Nederland](#).

Vereniging Nederlandse Gemeenten [a] (2022, 26 augustus). *Bestuurlijke afspraken over de doorstroom migratie tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Veiligheidsberaad, het Interprovinciaal Overleg en het Rijk*. Geraadpleegd op 1 december 2024, van: https://vng.nl/sites/default/files/2022-08/Bestuurlijke_afspraken_doorstroom_migratie_26082022.pdf.

Vereniging Nederlandse Gemeenten [b] (2022, december). *Uitvoeringstoets Wet 'Gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen' (Spreidingswet asiel)*. Geraadpleegd op 1 december 2024, van: [Microsoft Word - 221223-Rapportage uitvoeringstoets Spreidingswet asiel.docx](#).

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2023, 10 oktober). *VNG is positief over aanpassingen Spreidingswet*. Geraadpleegd op 1 december 2024, van: [VNG is positief over aanpassingen Spreidingswet | VNG](#).

VluchtelingenWerk Nederland (2020). *Gevolgen coronacrisis voor vluchtelingen en asielzoekers in Nederland*. VluchtelingenWerk Nederland. Geraadpleegd op 18 mei 2024, van: <https://www.vluchtelingenwerk.nl/nl/artikelen/nieuws/gevolgen-coronacrisis-voor-vluchtelingen-en-asielzoekers-nederland>.

VluchtelingenWerk Nederland [a] (2022). *Wat is het verschil tussen een asielzoeker, vluchteling en migrant?* VluchtelingenWerk Nederland. Geraadpleegd op 3 mei 2024, van: [Veelgestelde vragen Oekraïne I vraagkaartjes I voor leerlingen.pdf](#).

VluchtelingenWerk Nederland [b] (2022). *De uitspraak van het Hof over de asielopvang uitgelegd*. Geraadpleegd op 15 november 2024, van: [De uitspraak van het Hof over de asielopvang uitgelegd](#).

VluchtelingenWerk Nederland [c] (2022). *Lobbyen: een belangrijk onderdeel van ons werk*. [Lobbyen: een belangrijk onderdeel van ons werk](#).

VluchtelingenWerk Nederland (2023). *Vluchtelingen in getallen 2023*. VluchtelingenWerk Nederland. Geraadpleegd op 28 september 2024, van: [Vluchtelingen in getallen 2023 V04.pdf](#).

Yeşilgöz – Zegerius (2023, 13 december). Reactie op de motie van het lid Yesilgöz-Zegerius c.s. over een beroep doen op het kabinet en de Eerste Kamer om een pas op de plaats te maken met de Spreidingswet (Kamerstuk 36471-7) [Brief regering]. Geraadpleegd op 15 april 2024, van: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2023Z20126&did=2023D49160>.