

De sleutel tot een succesvolle implementatie van de asielopgave

*Een multiple casestudy naar de
asielopgave in Zuid-Holland*

Meike Spaninks, studentnummer: 644841

Erasmus Universiteit Rotterdam

Master: Governance en Management van Complexe Systemen

Begeleider: Dr. Belabas

Tweede lezer: Stefan de Jong

Woordenaantal: 11.432

2 augustus 2024

Voorwoord

Geachte lezer,

Voor u ligt de masterscriptie ‘De sleutel tot een succesvolle implementatie van de asielopgave’. Dit onderzoek heb ik uitgevoerd tijdens mijn stageperiode bij de provincie Zuid-Holland en geschreven in het kader van mijn afstuderen voor de master Bestuurskunde, specialisatie Governance en Management van Complexe Systemen, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). Van januari tot juli 2024 ben ik bezig geweest met het onderzoeken en schrijven van deze scriptie.

Twee jaar geleden schreef ik mijn scriptie voor mijn hbo-bachelor Ruimtelijke Ordening & Planologie aan de Hogeschool Rotterdam. Dit jaar wilde ik een andere aanpak kiezen door een onderwerp en onderzoeksmethode te kiezen waar ik nog niet bekend mee was en waarbij ik mijn twee studies kon combineren. Tijdens deze scriptie heb ik een kwalitatieve onderzoeksmethode toegepast, een case study, die voor mij nieuw was. In deze korte periode heb ik veel geleerd over de asielopgave in Zuid-Holland en mijn onderzoeksvaardigheden verder ontwikkeld.

Ik wil in het bijzonder mijn begeleider, dr. Warda Belabas, van de EUR bedanken voor haar waardevolle en persoonlijke begeleiding. Zij heeft mijn onderzoek altijd met zorgvuldigheid bekeken en naar een hoger niveau getild. Ook wil ik mijn stagebegeleider, Agmar Altena van de Provincie Zuid-Holland, bedanken voor haar begeleiding en bijdrage aan mijn onderzoek door haar netwerk voor mij open te stellen. Ten slotte wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun steun tijdens deze uitdagende periode.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Met vriendelijke groet,

Meike Spaninks

Schiedam, 2 augustus 2024

Samenvatting

Deze masterscriptie onderzoekt de condities waaronder informele sturing door de Provincie Zuid-Holland kan leiden tot een succesvolle implementatie van de asielopgave. De probleemstelling richt zich op de ruimtelijke uitdagingen van de asielopvang, met als doel condities te identificeren die een effectieve uitvoering mogelijk maken binnen een gepolariseerde context. De hoofdvraag luidt als volgt: “Onder welke condities leidt informele sturing van de Provincie Zuid-Holland tot een succesvolle implementatie van de asielopgave in Zuid-Holland?”

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van een kwalitatieve methodologie, waarbij een multiple casestudie is gedaan naar de gemeente Hoeksche Waard en de gemeente Katwijk. Dit omvatte documentenanalyse en interviews om inzicht te krijgen in de rol van de provincie, de informele sturingsinstrumenten en condities die onder te verdelen zijn in: organisatorisch, bestuurlijk, draagvlak en communicatie.

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie nog geen informele sturingsrol had vervuld bij de implementatie van de asielopgave in de onderzochte cases, maar dat deze rol door de invoering van de Spreidingswet belangrijker wordt. De condities die vallen onder organisatorisch: een duidelijke veranderingsnoodzaak en goede samenwerking zijn belangrijk voor een succesvolle implementatie. De bestuurlijke conditie ‘bestuurlijke wil’ is noodzakelijk voor het succes. De condities die vallen onder draagvlak: participatieve aanpak, aandacht voor machtsprocessen en bouwen aan vertrouwen zijn noodzakelijk voor een succesvolle implementatie. En de condities onder communicatie ‘een goede communicatie’ blijkt noodzakelijk te zijn en ‘het zien van zichtbare resultaten’ is niet belangrijk voor een succesvolle implementatie van de asielopgave.

Tot slot wordt aanbevolen op basis van de resultaten om proactief relevante informatie te verstrekken aan gemeenten, symposia te organiseren en een handreiking te maken waarin de noodzakelijke condities voor succes duidelijk worden beschreven. Daarnaast wordt aangeraden om vervolgonderzoek te doen naar niet-succesvolle cases en om een vervolgonderzoek te doen naar de interactie tussen de condities in crisistijden.

Inhoud

Hoofdstuk 1 Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling.....	7
1.3 Maatschappelijke en bestuurskundige relevantie	8
1.4 Wetenschappelijke relevantie	9
1.5 De leeswijzer	9
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	11
2.1 Informele sturing	11
2.2 Condities voor een succesvolle implementatie van de ruimtelijke asielopgave.....	14
2.2.1 Organisatorisch.....	14
2.2.2 Bestuurlijk	15
2.2.3 Draagvlak	15
2.2.4 Communicatie	16
2.3 Het conceptueel model	16
Hoofdstuk 3 Onderzoeksontwerp en methodologische verantwoording.....	18
3.1 Onderzoeksontwerp.....	18
3.2 Multiple case study.....	18
3.3 Data-analyse en technieken	19
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit.....	20
3.5 Operationalisatie schema.....	21
Hoofdstuk 4: Resultaten en analyse	23
4.1 De concepten vanuit de theorie	23
4.2 Case Hoeksche Waard ('s-Gravendeel)	23
4.2.1 Geschiedenis.....	23
4.1.2 Resultaten	23
4.3 Case Katwijk	27
4.3.1 Geschiedenis.....	27
4.3.2 Resultaten	28
4.3 Vergelijking en verschillen	31
4.4 Informele sturingsrol	32
4.4.1 Rol en medewerking.....	32
4.4.2 Invloed Spreidingswet.....	33
4.4.3 Informele sturingsinstrumenten.....	34
4.4.4 Aanvullende informele sturingsinstrumenten.....	35
Hoofdstuk 5: Conclusie, discussie en aanbevelingen.....	36
5.1 Conclusie.....	36

5.2 Discussie.....	37
5.3 Aanbevelingen.....	37
Literatuur.....	40
Bijlage 1 Informatieformulier.....	44
Bijlage 2 Toestemmingsformulier onderzoek.....	46
Bijlage 3 Interviewhandleiding informele sturing.....	47
Bijlage 4 Interviewhandleiding case study.....	48
Bijlage 5 Codeboom.....	49

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het toenemende aantal asielzoekers in Nederland, mede veroorzaakt door factoren zoals oorlog, klimaatverandering en economische migratie, heeft geleid tot overvolle opvangcentra zoals het aanmeldcentrum in Ter Apel (RTL Nieuws, 2023). Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) speelt een cruciale rol in het bieden van huisvesting, middelen en begeleiding aan asielzoekers in Nederland (COA a, z.d.). Statushouders kunnen niet doorstromen naar een eigen woning wegens het woningtekort in Nederland en kunnen daardoor niet weg uit een asielzoekerscentrum (NPO Radio 1, 2022). De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) kan het aantal asielaanvragen niet bijbenen vanwege het hoge aantal aanvragen en de complexere wet- en regelgeving (NOS, 2023a). Van de totale migratie instroom is misschien 10 tot 12 procent asielzoeker, zegt migratiewetenschapper Hein de Haas (Musch, 2023).

Daarnaast is de publieke opinie over de opvang van asielzoekers in Nederland niet altijd positief (Ramaer, 2024). Incidenten zoals het ophangen van een varken aan een boom bij beoogde locaties voor asielzoekerscentra en het bekogelen van nieuwkomers met eieren illustreren deze spanningen. Politiek gezien heeft het gebrek aan overeenstemming over migratiemaatregelen zelfs geleid tot de val van het kabinet Rutte IV (NOS, 2023b; RTL Nieuws, 2023). Het blijft een prominent onderwerp in de media, terwijl achter de schermen de Spreidingswet ontwikkeld wordt om de crisis te verlichten. Deze wet, in werking getreden op 1 februari 2024, stelt gemeenten in staat om asielopvangvoorzieningen te creëren en verdeelt de verantwoordelijkheden op basis van het inwoneraantal en de sociaal-economische status van de gemeenten (Rijksoverheid, 2024). Door de aantallen van de gemeenten in dezelfde provincie bij elkaar op te tellen, ontstaat er een provinciale opgave.

De Spreidingswet zorgt ervoor dat per provincie voldaan moet worden aan een provinciale opgave om voldoende opvangplekken te bieden (Rijksoverheid, 2024). Op 1 november 2024 moeten de provincies geïnventariseerd hebben of de gemeenten voldoende opvangplekken kunnen bieden. Indien gemeenten niet in staat zijn om gezamenlijk aan deze provinciale opgave te voldoen, kan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid gemeenten aanwijzen om asielzoekers verplicht tijdelijk onderdak te bieden (Rijksoverheid, 2024). Dit complexe landschap van beleid, politieke discussies en maatregelen vormt de context voor het invullen van de ruimtelijke asielopgave. De provincie heeft het toezicht op gemeenten of zij voldoende

statushouders huisvesten. Deze taken en verantwoordelijkheden liggen bij de Gedeputeerde Staten (GS). Anne Koning is de bestuurder waar het ambtelijke team Ruimte en Wonen aan moet adviseren en haar moet informeren. Daarnaast is er binnen de provincie ook de rol van de Commissaris van de Koning (CdK) binnen de asielopgave. Het kabinet ondersteunt de CdK in de rol van Rijksorgaan voor alle taken die de CdK gedelegeerd krijgt van de minister en waarover hij ook verantwoording aflegt aan de minister van Justitie en Veiligheid. De CdK hoeft geen verantwoording aan de Provinciale Staten (PS) of de GS af te leggen. De CdK heeft met betrekking tot de asielopgave de Rijkstaak om de Provinciale Regietafel (PRT) voor te zitten. En tot slot heeft de provincie voornamelijk een informele sturingsrol bij dit vraagstuk om ondersteuning te bieden aan de gemeenten (TwynstraGudde, 2024).

1.2 Probleemstelling

De provincie Zuid-Holland (PZH) heeft van alle provincies de grootste asielopgave. De gemeenten in Zuid-Holland moeten 19.776 asielzoekers opvangen (Staatscourant, 2024). De provincie Zuid-Holland heeft voor de inwerkingtreding van de Spreidingswet bij eerdere opgaven aangegeven dat ze zich niet aan de Zuid-Hollandse opgave kunnen conformeren. De huidige verdeling van de asielopgave doet geen recht aan het verstedelijkt karakter, de hoge druk op de ruimte en de grote woningbouwopgave in onze provincie (Persoonlijke communicatie, 25 oktober 2023). De huidige Commissaris van de Koning, Jaap Smits, vindt het onrealistisch dat Zuid-Holland als dichtstbevolkte provincie bijna 20.000 opvangplekken voor asiel moet creëren (Rijnmond, 2023). Daarbij geeft de CdK aan dat Zuid-Holland twee grote steden telt, namelijk Rotterdam en Den-Haag, die kampen met complexe problemen zoals armoede en criminaliteit. Dit maakt de taak voor de provincie om bijna 20.000 asielzoekers op te vangen te zwaar.

De eerste stap die gezet is door de provincie is het ontwikkelen van een ruimtelijke strategie waarin de ruimtelijke kaders van de provincie voor het realiseren van asielopvang aan bod komen. Voor het realiseren van voldoende opvangplekken is er landelijk een governance-structuur ontworpen en zijn er provinciale regietafels (PRT's) en regionale regietafels (RRT's) ingericht (Provincie Zuid-Holland, 2023). In de RRT worden afspraken gemaakt over hoe de opvangplekken gerealiseerd gaan worden en dit wordt gerapporteerd aan de PRT. Elke RRT stelt een plan op voor de regio waarin staat beschreven hoe aan de asielopgave wordt voldaan. In het regioplan worden locaties opgenomen die bij voorkeur minimaal vijf jaar beschikbaar zijn. Ook moeten deze locaties passen binnen de kaders van het Omgevingsbeleid van de PZH.

Om aan de opgave te kunnen voldoen zijn er niet alleen kleine maar ook grote opvanglocaties nodig die minimaal 500 opvangplekken hebben. Voor grotere locaties die niet passen in het Omgevingsbeleid van de PZH kunnen de Gedeputeerde Staten op aanvraag van de burgemeester en wethouders ontheffing verlenen, mits dit ruimtelijk aanvaardbaar is. Er zullen de komende jaren veel nieuwe opvangplekken bij moeten komen. De provincie kan volgens de Spreidingswet alleen op een informele manier sturen binnen de asielopgave. Daarom zal dit onderzoek zich focussen op informele sturing vanuit de provincie Zuid-Holland. Door te onderzoeken hoe het in de uitvoering is gegaan, kunnen er uitdagingen en problemen geïdentificeerd worden. Deze inzichten kunnen waardevolle lessen opleveren voor een toekomstige implementatie.

Uit dit onderzoek zal blijken welke voorwaarden leiden tot een succesvolle implementatie van de asielopgave voor de provincie. De onderzoeksvraag luidt dan ook als volgt: *“Onder welke condities leidt informele sturing van de Provincie Zuid-Holland tot een succesvolle implementatie van de asielopgave in Zuid-Holland?”*

De deelvragen bij deze onderzoeksvraag zijn:

1. Wat is de rol van de provincie Zuid-Holland bij de ruimtelijke asielopgave?
2. Welke informele sturingselementen zijn er vanuit een provincie?
3. Welke succesfactoren voor implementatie van een ruimtelijke en controversiële opgave volgen er uit de literatuur?
4. Welke best practices zijn er voor duurzame asielopvang in Nederland?
5. Welke succesfactoren komen naar voren bij de best practices voor duurzame asielopvang?
6. Hoe kan de provincie Zuid-Holland hiervan leren?

1.3 Maatschappelijke en bestuurskundige relevantie

Zuid-Holland staat voor de grootste uitdaging van alle Nederlandse provincies, mede vanwege de aanzienlijke ruimtelijke vraagstukken (Rijnmond, 2023). Ondanks de invoering van de Spreidingswet op 1 februari 2024 en het opzetten van een nieuwe governance-structuur, blijft er onduidelijkheid over hoe de provincie effectief kan bijdragen aan deze opgave en wat haar specifieke rol daarbij is. Dit onderzoek draagt bij aan het verzamelen van inzichten omtrent de rol van de provincie bij deze opgave en hoe ze deze het beste kunnen vervullen.

Bovendien is er een hoge politieke druk op het asiëldossier. Het Rijk doet steeds vaker een beroep op gemeenten om met spoed, soms binnen enkele weken, nieuwe opvangplekken te realiseren, omdat alle huidige opvanglocaties vol zitten (Binnenlands Bestuur, 2024). Al jarenlang wordt er gepleit voor een structurele oplossing om asielzoekers te huisvesten (COA, 2022). De uitvoering van de opvang van asielzoekers kent echter veel knelpunten. Door deze knelpunten en uitdagingen te identificeren, kunnen waardevolle lessen worden getrokken om een duurzamer asielsysteem te ontwikkelen. Dit onderzoek draagt bij aan het vaststellen van de voorwaarden die nodig zijn voor een succesvolle implementatie zodat gemeenten handvatten krijgen voor het huisvesten van asielzoekers.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek wordt een bijdrage aan bestaande literatuur gedaan. Er zijn namelijk al meerdere onderzoeken gedaan naar de best practices ten aanzien van de opvang van asielzoekers, zoals het inzetten van asielzoekers voor bepaalde banen in de zorg (ACVZ, 2021) en de best practices van asielzaken in de rechtsbijstand (Doornbos et al., 2012). Ook is er internationaal onderzoek gedaan naar de best practices van dienstverlening voor asielzoekers binnen een azc (Murray, 2021) en het steunen en faciliteren van asielzoekers om te werken (Hiruy, 2019). Deze onderzoeken zijn kwalitatief van aard en er wordt vaak gebruikt gemaakt van casestudies op basis van interviews. Er is daarnaast onderzoek gedaan naar het versnellen van het proces van het huisvesten van statushouders en wat de knelpunten zijn in het proces (Çatalgöl, 2016). Er is nog geen onderzoek gedaan naar de succesfactoren voor het implementeren van een duurzame asielopgave. Daarentegen is er wel onderzoek gedaan naar het formuleren van succesfactoren voor hoe de lokale overheid bij kan dragen aan het oplossen van complexe problemen (Gerritsen, 2011). Dit onderzoek is interessant voor een probleem zoals de asielopgave, omdat er een oplossing moet komen voor dit complexe probleem om te komen tot een succesvolle implementatie. Naast dat dit onderzoek een bijdrage doet aan bestaande literatuur, levert het ook een bijdrage aan het oplossen van een theoretisch probleem. Er zijn nog geen onderzoeken te vinden naar hoe de provincie haar informele sturingsrol kan inzetten om tot een succesvolle asielopgave te komen. Dit komt, omdat de rol van de provincie nieuw is in het asielvraagstuk en door de invoering van de Spreidingswet.

1.5 De leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch raamwerk toegelicht. In hoofdstuk 3 worden de methoden die gebruikt worden om de data te verzamelen geïntroduceerd. In hoofdstuk 4 komt de analyse

aan bod. Vervolgens worden er in hoofdstuk 5 conclusies gegeven, volgt een discussie en worden aanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 Informele sturing

Het concept sturing betekent in de complexiteitstheorie het transformeren van een complex, adaptief systeem van een bepaalde toestand naar een andere toestand (van der Brugge, Rotmans en Loorbach, 2006). Inzicht in deze dynamiek leidt tot een inzicht in handvatten van sturing ervan. Een aantal uitgangspunten hiervoor zijn, dat de toestand van het systeem bepalend is voor de sturing. De dynamiek van het systeem creëert de kansen maar ook de knelpunten voor sturing. Daarnaast is een interventie voor sturing effectiever in tijden van crises. Dit betekent dat hoe dichter je bij een kritiekpunt van het systeem bent, hoe effectiever de implementatie.

Om informeel te kunnen sturen moet er inzichtelijk gemaakt worden welke rollen de provincie in de asielopgave kan aannemen. In de praktijk hanteert de overheid vaak meerdere rollen naast elkaar. Bovendien kunnen rollen in de loop van de tijd veranderen. Uit onderzoek van NSOB (2014) zijn er vier rollen uitgewerkt die de overheid kan aannemen, namelijk de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de participerende overheid (KiM, 2017). Bij de rechtmatige overheid is het doel het politiek primaat bij vaststelling van publieke belangen. Beleid wordt ingezet om politieke ambities naar regels, procedures en inzet van middelen te vertalen. De organisatie van de overheid is hiërarchisch en er is ambtelijke loyaliteit. Bij de presterende overheid is de doelbepaling de politiek en betekenisgeving in afrekenbare prestatieafspraken. De rol van beleid in dit perspectief is dat politieke ambities naar managementafspraken vertaald zijn en dat duidelijk is welke prestaties gerealiseerd moeten worden. De organisatie van de overheid is ingedeeld op het behalen van resultaten en doelen. Als derde is er de netwerkende overheid. Hierin staat het overleg tussen partners in het netwerk, de maatschappij, en de overheid centraal. Beleid wordt ingezet om maatschappelijke voorkeuren naar onderling afgestemde afspraken te vertalen. Afstemming met netwerk om te komen tot akkoord is belangrijk in de netwerkende overheid. Tot slot is er de participerende overheid waarbij burgers en bedrijven maatschappelijke waarde ontwikkelen. In het beleid worden maatschappelijke initiatieven vertaald naar kaders en ondersteuning. De overheid heeft een mate van afstandelijkheid en bescheidenheid.

De theorie die gebruikt wordt om informele sturing toe te lichten is van Blom en Schillemans (2010). Deze theorie is ontwikkeld om de horizontale (informele) en verticale (formele) sturing door de Rijksoverheid sinds 1980 te begrijpen. Daarnaast wordt dit aangevuld met een studie

van Prins en Cachet (2011) over integrale horizontale en informele samenwerkingsverbanden. Deze twee studies zijn relevant voor dit onderzoek aangezien in dit onderzoek de focus ligt op informele sturing, aangezien de provincie geen formele instrumenten heeft die ze kunnen inzetten binnen de asielopgave. Bij informele sturing staat gelijkwaardigheid tussen actoren centraal, terwijl formele sturing juist een hiërarchische, traditionele en formele manier van sturen is (Blom en Schillemans, 2010; Prins en Cachet, 2011). Daarnaast heeft de overheid bij formele sturing de macht om bevelen te geven, terwijl bij informele sturing ruimte is voor onderhandeling.

Onder deze informele manier van sturing, kunnen er sturingsinstrumenten ingezet worden. In het onderzoek van Blom en Schillemans (2010) komen er een aantal sturingsinstrumenten voor informele sturing aan bod. Informele instrumenten zijn vooral gericht op het beïnvloeden van machtsposities, het forceren van een beslissing en het over de streep trekken of onder druk zetten van organisaties. Voorbeelden van informele instrumenten zijn het verstrekken van informatie, het adviseren van partijen, onderhandelen en het maken van mondelinge afspraken. In de context van de asielopgave in Zuid-Holland worden informele sturingsinstrumenten vaak ingezet om complexe en urgente problemen aan te pakken. Een voorbeeld hiervan is het verstrekken van informatie aan gemeenten over best practices van asielopvang. Mondelinge afspraken spelen ook een grote rol, bijvoorbeeld wanneer de provincie met gemeentebesturen informele overeenkomsten sluit over het flexibel omgaan met regelgeving om tijdelijke opvangfaciliteiten sneller te realiseren. Deze informele bestuurlijke relaties zijn essentieel in crisissituaties, zoals wanneer er een plotselinge toename van het aantal asielzoekers is.

Het gaat hier ook om informele bestuurlijke relaties tussen de partijen waarin 'soft skills' ingezet kunnen worden. Om het concept soft skills uit de leggen wordt eerst een definitie gegeven aan 'skills'. Dit is het vermogen om een taak uit te voeren op basis van gedrag (Matteson, 2016). Er zijn drie componenten van vaardigheden, namelijk domein specifieke kennis, middelen om toegang te krijgen tot die kennis en het mogen om actie te ondernemen om een taak uit te kunnen voeren. Op basis van het onderzoek van Katz zijn er drie soft skills die een bestuurder nodig heeft om effectief te zijn, namelijk technische, menselijke en conceptuele vaardigheden (Matteson, 2016). Technische vaardigheden bestaan uit gespecialiseerde kennis van middelen en technieken. Menselijke vaardigheden hebben betrekking tot het vermogen om met andere samen te werken. Conceptuele vaardigheden

omvatten het vermogen om strategisch te kunnen denken en het grotere geheel te begrijpen en beslissingen te kunnen nemen die het algemene doel van de organisatie bevordert.

Een complex probleem is een uniek probleem waarbij er veel onzekerheid is en meerdere oplossingen mogelijk zijn (Rittel en Weber, 1973). Daarnaast zijn er ook meerdere verklaringen voor het probleem en is het de manifestatie van andere achterliggende problemen. Wanneer we deze definitie betrekken op het huisvesten van asielzoekers, komen elk van deze kenmerken van complexe problemen hierin terug. Er is niet één aanpak die dit probleem op kan lossen en zelfs al wordt er een oplossing geïmplementeerd dan kunnen er onverwachte andere effecten optreden zoals het uitsluiten van andere kwetsbare doelgroepen op de woningmarkt. Ook is dit probleem uniek, aangezien de provincie Zuid-Holland de dichtstbevolkte provincie in Nederland is waar al veel ruimtelijke opgaven zijn en ze de grootste opgave hebben om asielzoekers op te vangen.

Bij complexe problemen is collaborative governance de standaard aanpak en is samenwerking de dominante sturingswijze (Alford & Head, 2013; 2017). Door de aanwezigheid van samenwerkingsrelaties heeft men meer begrip voor elkaar en kan het probleem aangepakt worden waarbij meerdere partijen met verschillende kennis, belangen of waarden worden betrokken. Door het samenwerken wordt ervoor gezorgd dat men de oorzaak van het probleem beter begrijpt en dat er mogelijk sneller een oplossing gevonden kan worden. Maar Alford en Head (2013) benoemen dat dit niet altijd het geval is. Samenwerking is lastig wanneer de verschillen tussen de actoren te groot zijn en daarnaast is samenwerken in een turbulente omgeving moeilijk omdat continuïteit niet altijd gewaarborgd kan worden. Omdat binnen informele sturing samenwerking tussen partijen belangrijk is wordt onderzocht hoe invulling wordt gegeven aan collaborative governance binnen informele sturing. Binnen collaborative governance is er een samenwerkingsdynamiek die bestaat uit drie componenten: ‘principled engagement’, ‘shared motivation’ en ‘capacity for joint action’ (Alford & Head, 2017). Principled engagement betekent open, inclusiviteit en gebalanceerd. Shared motivation staat voor wederzijds vertrouwen en begrip, legitimiteit en commitment. Capacity for joint action is dat er gedeelde kennis en leiderschap is en middelen zijn. Deze samenwerkingsdynamiek leidt tot gezamenlijk collectieve acties die men niet alleen had kunnen ondernemen. Het leereffect van collaborative governance maakt dat het geen lineair proces is maar dat er ruimte is om tussentijds de evalueren en te ontwikkelen. Het is aannemelijk dat deze samenwerkingsdynamiek optreedt bij de asielopgave. Principled engagement komt terug in de

asielopgave doordat er een open communicatie tussen actoren moet zijn om de verschillende perspectieven en belangen van partijen samen te brengen. Wederzijds vertrouwen en begrip, legitimiteit en commitment zijn cruciaal in de asielopgave. En de asielopgave vereist gedeelde kennis en leiderschap. Gemeenten en organisaties moeten hun middelen en expertise bundelen om adequate huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg te bieden.

2.2 Conditie voor een succesvolle implementatie van de ruimtelijke asielopgave

De theorie van Gerritsen (2011) wordt gebruikt om condities en succesfactoren te formuleren hoe de lokale overheid bij kan dragen aan het oplossen van complexe problemen. Dit sluit nauw aan bij de context van de provincie Zuid-Holland, waarbij de asielopgave aangepakt moet worden voor een succesvolle implementatie. Deze theorie wordt aangevuld met een studie van Alford (2019) over het oplossen van complexe problemen en de implementatie hiervan. Waar Gerritsen zich richt op de condities en succesfactoren, richt Alford zich meer op de implementatieaspecten. Dit betekent dat de twee theorieën elkaar aanvullen en samen een completer beeld geven van zowel de noodzakelijke voorwaarden als de praktische uitvoering.

Het bepalen wat succes is en wat een project succesvol maakt is op basis van bepaalde condities vast te stellen (Gerritsen, 2011). Een succesvolle implementatie is situationeel, wat betekent dat het gekoppeld is aan tijd en plaats (Alford, 2019). Een succesvolle implementatie is op basis van een aantal condities, namelijk organisatorisch, bestuurlijk, draagvlak en communicatie. Er is wetenschappelijk onderzoek gedaan door Gerritsen (2011) naar hoe de lokale overheid een bijdrage kan leveren aan het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken. Er worden succesfactoren benoemd voor een effectief veranderproces. Dit is relevant voor dit onderzoek omdat onderzocht wordt welke condities nodig zijn voor een succesvolle implementatie van de asielopgave.

2.2.1 Organisatorisch

De eerste conditie is 'een duidelijke veranderingsnoodzaak'. Hoe duidelijker de veranderingsnoodzaak, hoe succesvoller de implementatie (Gerritsen, 2011). Interne en externe druk om verbeteringen te realiseren is een sterke kracht voor verandering. Wanneer een organisatie in een crisis verkeert, zal het bestuur de ernst van de situatie moeten verduidelijken en vertrouwen moeten creëren dat er harde ingrepen nodig zijn. Gerritsen (2011) benadrukt dat een duidelijke veranderingsnoodzaak belangrijk is voor een succesvolle implementatie. Dit houdt in dat de provincie Zuid-Holland de urgentie van de asielopgave moet communiceren en

passende stappen dient te overwegen. De tweede conditie die hieronder valt is ‘een goede samenwerking’. Een goede samenwerking tussen (overheids)instanties wordt gezien als een essentieel element om effectief te reageren op een complex probleem (Alford, 2019). De Provincie Zuid-Holland zou nauwe samenwerking kunnen bevorderen tussen verschillende gemeentelijke afdelingen, regionale instanties en nationale organen zoals het COA en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

2.2.2 Bestuurlijk

De conditie die hieronder valt is ‘bestuurlijke wil’. Het (politieke) bestuur moet bereid zijn om zich te committeren aan de opgave en hier verantwoordelijkheid voor nemen (Gerritsen, 2011). Politieke steun is onmisbaar voor het overwinnen van weerstand. Door de bereidheid van burgemeesters en wethouders in Zuid-Holland om zich te committeren aan de asielopgave, verantwoordelijkheid te nemen, en flexibel en responsief te zijn, kan de provincie effectieve oplossingen vinden en implementeren voor de complexe uitdagingen die de asielopgave met zich meebrengt. Als aanvulling hierop stelt Alford (2019) in een onderzoek over het aanpakken van complexe problemen dat er een succesvolle implementatie is wanneer bestuurders vier bestuurlijke capaciteiten bezitten, namelijk reflexiviteit, veerkracht, responsiviteit en revitalisering. Deze vier bestuurlijke capaciteiten zijn ter context en worden niet verder onderzocht, omdat het voor dit onderzoek niet relevant is welke bestuurlijke capaciteiten een bestuurder bezit, maar of er sprake is van bestuurlijke wil.

2.2.3 Draagvlak

De eerste conditie is ‘een participatieve aanpak’. Door een participatieve aanpak leert men elkaars perspectieven kennen, elkaars taal leren spreken en hierover in discussie gaan (Gerritsen, 2011). Hierdoor komt er rijkere informatie op tafel en indirect ook betere oplossingen. Bij de asielopgave kunnen spanningen en conflicten ontstaan, bijvoorbeeld over het aantal opvangplekken binnen een gemeente en waar de opvang moet komen. Een participatieve aanpak kan helpen om deze conflicten te adresseren en op te lossen door middel van bemiddeling en onderhandelingen. De tweede conditie is ‘aandacht voor machtsprocessen’. De machtsuitoefening moet gericht zijn om conflicten op te lossen, onderhandelingen te voeren, coalities aan te gaan en samenwerkingsmogelijkheden te vergroten. Een voorbeeld hiervan is het opzetten van een overlegorgaan met vertegenwoordigers van alle relevante partijen binnen een gemeente, dat regelmatig bijeenkomt om de voortgang te bespreken en eventuele conflicten vroegtijdig aan te pakken. Als derde is er de conditie ‘bouwen aan vertrouwen’. Het bouwen

aan vertrouwen zorgt voor een betere samenwerking en aandacht voor face-to-face interacties is hierbij belangrijk. Om de succesfactoren rondom spanningen aan te pakken en vertrouwen te vergroten wordt in het onderzoek van Alford (2019) benoemd dat het inzetten van belanghebbendenforums en burgerjury's helpen bij de implementatie. Het hebben van inspraak maakt de implementatie succesvol. Het opzetten van een burgerjury bestaande uit lokale bewoners die advies uitbrengt over specifieke beleidsvoorstellen en maatregelen over het azc, waardoor de gemeenschap directe invloed heeft.

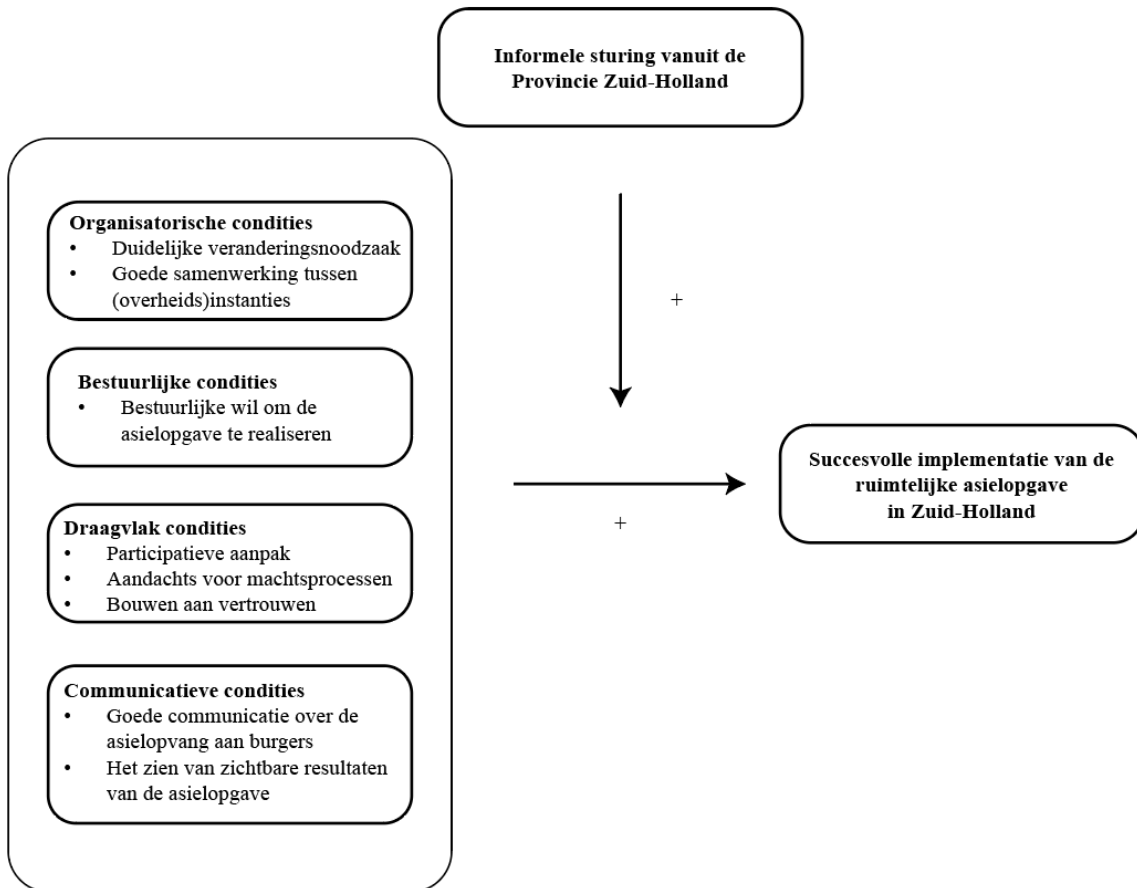
2.2.4 Communicatie

De laatste conditie heeft te maken met 'een goede communicatie'. De communicatie zorgt voor de juiste beeldvorming en informatie moet te allen tijde beschikbaar zijn via openbare bronnen/informele netwerken versterken deze informatiestromen (Gerritsen, 2011). Voor de asielopgave in Zuid-Holland is het essentieel dat er transparant en open gecommuniceerd wordt over onder andere de voortgang en de uitdagingen. De tweede conditie is 'het zien van zichtbare resultaten'. Zichtbare resultaten zorgen er namelijk voor dat er geïnvesteerd blijft worden in de samenwerking. Resultaten zorgen voor energie bij de organisaties en maken zichtbaar wat de meerwaarde is binnen de samenwerking. Het regelmatig monitoren en evalueren van de voortgang van de asielopgave is belangrijk om zichtbare resultaten te kunnen tonen. Dit kan door middel van periodieke rapportages, succesverhalen en statistieken over bijvoorbeeld het aantal gehuisveste asielzoekers.

2.3 Het conceptueel model

Voor het conceptueel model wordt de onderzoeksvraag nog een keer herhaald: "Onder welke condities leidt informele sturing van de Provincie Zuid-Holland tot een succesvolle implementatie van de asielopgave in Zuid-Holland?"

Het conceptueel model (figuur 1) is opgeknipt in twee variabelen. De onafhankelijke variabele is 'onder welke condities de provincie sturing kan geven' en de afhankelijke variabele is 'het leiden tot succesvolle implementatie van de asielopgave in Zuid-Holland'.



Figuur 1. Conceptueel model

Hoofdstuk 3 Onderzoeksontwerp en methodologische verantwoording

3.1 Onderzoeksontwerp

Het onderzoek is kwalitatief van aard, omdat de onderzoeker geïnteresseerd is in het onderzoeken van sociale verschijnselen, namelijk welke condities de asielopgave succesvol maken. Dit is niet uit te drukken in numerieke waarden maar in bepaalde motivaties/gedragingen van betrokkenen in de asielopgave. Het onderzoek heeft een verklarende onderzoeksvraag. Er wordt onderzocht welke condities leiden tot een succesvolle implementatie van de ruimtelijke asielopgave, met specifieke aandacht voor de informele sturing vanuit de Provincie Zuid-Holland. Het is daarnaast een deductief onderzoek, wat betekent dat de theorie vanuit het theoretisch kader getoetst wordt. De onderzoeksstrategie van dit onderzoek is een case study. Een case study is een onderzoek met veel diepgang naar een specifiek onderwerp (Van Thiel, 2021). De asielopgave is een complex onderwerp waardoor op deze manier diepgaand inzicht verkregen kan worden en kunnen er patronen ontdekt worden die helpen bij het begrijpen van de complexe omgeving van de asielopgave.

3.2 Multiple case study

De multiple case study biedt de mogelijkheid om meerdere contexten en situaties te onderzoeken (Van Thiel, 2021). Het kan ook helpen bij het generaliseren van bevindingen. Wanneer vergelijkbare patronen te zien zijn in de verschillende cases, kunnen er conclusies getrokken worden die mogelijk ook gelden voor anderen en kan er een breder begrip ontstaan over het onderwerp. Er is daarnaast gekozen voor twee homogene cases (most similar systems design), waarbij wordt verwacht dat de bevindingen rondom de condities homogeen zullen zijn. Er is niet gekozen voor één succesvolle en één niet succesvolle case vanwege gevoeligheid op het asioldossier. De twee cases zijn gekozen op basis van de volgende criteria: (1) de soort van de opvanglocaties zijn merendeels regulier en maar een klein deel is (crisis)noodopvang, (2) de opgave op basis van de Spreidingswet is (grotendeels) behaald, (3) de twee gemeenten komen uit Zuid-Holland. De twee cases die gekozen zijn, zijn op basis van de cijfers van het COA van april 2024 (persoonlijke communicatie, 8 april 2024). De eerste case is de gemeente Katwijk in de regio Haaglanden. Deze gemeente heeft een opgave om 398 asielzoekers te huisvesten op basis van de capaciteitsraming die begin 2024 gepubliceerd is. Op het moment huisvest de gemeente Katwijk 570 asielzoekers waarmee ze de opgave behaald hebben. Deze opvanglocatie is regulier met een bestuursovereenkomst voor onbepaalde tijd. De andere case is de gemeente

Hoeksche Waard. Deze gemeente heeft momenteel een reguliere opvang waarbij 400 asielzoekers gehuisvest worden met een sluitingsdatum op 15 december 2027. De gemeente heeft in totaal een opgave van 550 opvangplekken, waardoor ze de opgave bijna behaald hebben. Ter aanvulling hierop is er half april 2024 een akkoord getekend voor een tijdelijk schip in de Hoeksche Waard voor maximaal 180 asielzoekers (Rijnmond, 2024).

3.3 Data-analyse en technieken

Binnen de multiple case study worden er semi-gestructureerde interviews afgenomen. Er is gekozen voor semigestructureerde interviews om zo tot een betere uitwisseling van informatie tussen de interviewer en respondent te komen. Er is namelijk meer flexibiliteit voor de respondent om te antwoorden en hierdoor kan de onderzoeker doorvragen op interessante antwoorden. De interviews bestaan uit alleen maar open vragen en worden afgenomen aan de hand van een interviewhandleiding. De respondenten zijn gekozen op bepaalde criteria die relevant zijn voor dit onderzoek. De volgende drie criteria zijn van belang bij het selecteren van de respondenten: (1) (in)-directe betrokkenheid als beleidsadviseur, coördinator, bestuurder, etc. bij de asielopgave in Zuid-Holland, (2) ervaring met politiek-bestuurlijke sensitiviteit, (3) ervaring met interdepartementale samenwerking (zoals gemeenten, provincie en ministeries). Om ethische overwegingen wordt een informed consent formulier ingevuld waarin de respondent toestemming geeft om de opgehaalde informatie uit het interview te gebruiken voor dit onderzoek. Het informatieformulier en het toestemmingsformulier zijn in bijlage 1 en 2 toegevoegd.

	Gegevens respondent	Datum
1.	Adviseur Kabinet CdK (Provincie Zuid-Holland)	30 mei 2024
2.	Locatiemanager 's-Gravendeel (COA)	13 mei 2024
3.	Medewerker Provincie Zuid-Holland	24 mei 2024
4.	Beleidsadviseur Team Nieuwkomers (Provincie Zuid-Holland)	3 juni 2024
5.	Coördinator regio-accounts (Provincie Zuid-Holland)	30 april 2024
6.	Coördinator Team Nieuwkomers (Provincie Zuid-Holland)	23 mei 2024
7.	Coördinator Team Wonen (Provincie Zuid-Holland)	22 april 2024
8.	Regio-coördinator (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid)	29 april 2024
9.	Projectleider azc Katwijk (gemeente Katwijk)	22 mei 2024
10.	Coördinator Team Nieuwkomers (Provincie Zuid-Holland)	22 april 2024
11.	Medewerker COA	21 mei 2024
12.	Medewerker Veiligheidsregio Hollands Midden	29 april 2024
13.	Projectleider azc's-Gravendeel (gemeente Hoeksche Waard)	15 mei 2024
14.	Coördinator Team Wonen (Provincie Zuid-Holland)	27 mei 2024

Tabel 1. Lijst met respondenten

Naast de interviews worden er vijf documenten geanalyseerd om bestaande informatie en gegevens uit openbare bronnen te verzamelen. De documenten zijn geselecteerd op basis van het archief van lokale (online) kranten waarin de condities uit het operationalisatieschema (tabel 3) beschreven zijn. De selectie van de documenten is te zien in tabel 2. De bestaande informatie wordt gebruikt om de verkregen informatie uit de interviews te ondersteunen maar ook ter voorbereiding van de interviews. Vervolgens wordt na de interviews de data in Atlas.ti verwerkt en gecodeerd om vervolgens patronen te achterhalen en te analyseren of de gewonnen data vanuit het onderzoek klopt met wat er in de theorie is gevonden.

	Document titel en medium	Datum
1.	Voormalig AZC 's-Gravendeel weer open voor noodopvang (Het Kompas)	9 september 2021
2.	's-Gravendeel gaat weer vluchtelingen opvangen (Rijnmond)	9 september 2021
3.	Permanente locatie voor asielzoekerscentrum (Alles over Katwijk)	28 augustus 2015
4.	CDA-voorzitter van permanent AZC (Alles over Katwijk)	2 mei 2015
5.	Koning bezoekt Katwijk (Alles over Katwijk)	6 juli 2016

Tabel 2. Documenten analyse

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid is volgens van Thiel (2021) de mate waarin het onderzoek repliceerbaar is. Dit betekent dat wanneer het onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd volgens dezelfde methode en op basis van de data dezelfde resultaten behaald zullen worden. Een case study scoort laag op betrouwbaarheid, omdat deze vaak moeilijk te repliceren is. Elke case is namelijk uniek. Om de betrouwbaarheid te verhogen is er in dit onderzoek gekozen voor een multiple case study. Door meerdere cases te onderzoeken kunnen er patronen vergeleken worden. Ook wordt de betrouwbaarheid verhoogd doordat er sprake is van triangulatie. Bij triangulatie worden er meerdere dataverzamelmethode gecombineerd. In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van interviews en een documentenanalyse. Triangulatie helpt ook om de consistentie van de bevindingen te controleren en de mogelijke bias te verminderen.

Naast betrouwbaarheid is er ook interne en externe validiteit. Interne validiteit gaat over of er gemeten is wat er gemeten moest worden (Van Thiel, 2021). Bij een case study is er sprake van een hoge interne validiteit. De externe validiteit is de generaliseerbaarheid van het onderzoek. In het geval van een case study is er sprake van een lage externe validiteit, omdat bij één case de resultaten niet generaliseerbaar zijn. De externe validiteit wordt wat verhoogd door een multiple case study uit te voeren. Als toevoeging hierop is het doel van dit onderzoek niet om te generaliseren, maar om diepte-onderzoek te doen. Bij validiteit speelt sociale wenselijkheid een rol. Bij sociale wenselijkheid zijn respondenten geneigd om

sociaal aanvaardbare antwoorden te geven. Dit kan de validiteit beïnvloeden, omdat het de nauwkeurigheid van antwoorden kan verminderen. De casus is gevoelig voor sociale wenselijkheid, omdat er bijvoorbeeld sprake is van politieke gevoeligheid. De asielopgave is een politiek geladen onderwerp waarbij diverse standpunten en belangen spelen. Ook heerst er een sociaal stigma en vooroordelen over het asielvraagstuk. Hierdoor kunnen respondenten terughoudend zijn om hierover te praten. Tot slot kunnen persoonlijke overtuigingen een rol spelen in het geven van antwoorden met hun eigen opvattingen. Om sociale wenselijkheid tegen te gaan wordt er gekozen om de topiclijst van de interviews niet vooraf op te sturen zodat de respondenten zich niet kunnen voorbereiden op de specifieke vragen en wordt er doorgevraagd op bepaalde antwoorden. Daarnaast wordt er in het toestemmingsformulier benoemd dat de antwoorden van de respondenten vertrouwelijk worden behandeld en dat hun anonimiteit wordt gewaarborgd, wanneer zij dit aangegeven hebben. Dit kan de openheid van de respondenten vergroten. Tot slot wordt er gebruik gemaakt van een documentenanalyse om verschillende perspectieven te verkrijgen en de betrouwbaarheid van de verkregen gegevens te verhogen.

3.5 Operationalisatie schema

In tabel 3 worden twee concepten, namelijk informele sturing en condities voor succesvolle implementatie meetbaar gemaakt door ze te operationaliseren. Per concept wordt er een definitie, dimensies, indicatoren waarden en items weergegeven. De interviewhandleidingen zijn in bijlage 3 en 4 te vinden. De codeboom van de operationalisering is in bijlage 5 te zien. Een noodzakelijke conditie betekent dat deze aanwezig moet zijn, anders is er geen succesvolle implementatie. Een belangrijke conditie heeft significante invloed op het succes maar is niet essentieel. Een niet belangrijke conditie is onbelangrijk voor het succes, maar kan wel aanwezig zijn. Een niet aanwezige conditie is afwezig.

Theoretisch concept	Dimensie	Indicator	Waarden
Informele sturing: Bij informele sturing staat gelijkwaardigheid tussen actoren centraal, ruimte voor onderhandeling en relaties tussen partijen	Informele sturings-instrumenten	Verstrekken informatie	van Wel/niet/aanwezig
		Partijen adviseren	Wel/niet aanwezig
Informele instrumenten zijn vooral gericht op het beïnvloeden van machtsposities, het forceren van een beslissing en het over de streep trekken of onder druk zetten van organisaties	Organisatorisch	Onderhandelen	Wel/niet aanwezig
		Maken van mondelinge afspraken	Wel/niet aanwezig
		Duidelijke veranderingsnoodzaak	Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig

Conditie voor succesvolle implementatie: organisatorisch, bestuurlijk, draagvlak en communicatie		Samenwerking	Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig
	Bestuurlijk	Bestuurlijke wil	Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig
	Draagvlak	Participatieve aanpak	Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig
		Aandacht voor machtsprocessen	Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig
		Bouwen aan vertrouwen	Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig
	Communicatie	Goede communicatie	Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig
		Zichtbare resultaten	Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig

Tabel 3. Operationalisatieschema

Hoofdstuk 4: Resultaten en analyse

4.1 De concepten vanuit de theorie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt: “Onder welke condities leidt informele sturing van de Provincie Zuid-Holland tot een succesvolle implementatie van de asielopgave in Zuid-Holland en welke lessen kan de provincie daaruit trekken?”. Vanuit de literatuur werd verwacht dat meerdere condities aanwezig zouden zijn voor een succesvolle implementatie. Deze condities zijn onderverdeeld in organisatorisch, bestuurlijk, draagvlak en communicatie. Bij organisatorisch zijn dit een duidelijke veranderingsnoodzaak en goede samenwerking. Voor bestuurlijk is dit bestuurlijke wil. Bij draagvlak een participatieve aanpak, aandacht voor machtsprocessen en bouwen aan vertrouwen. En voor communicatie zijn dit een goede communicatie en zichtbare resultaten.

4.2 Case Hoeksche Waard ('s-Gravendeel)

4.2.1 Geschiedenis

In de Hoeksche Waard is er in 's-Gravendeel een azc gevestigd aan de Kilweg 41 (COA c, z.d.). De locatie is al meerdere keren geopend en gesloten geweest. De eerste keer was in de periode van 1992-2013, de tweede keer tussen 2013-2018 en voor de derde keer in 2021 die inmiddels twee keer verlengd is. In totaal worden er 400 asielzoekers gehuisvest met ongeveer 20-25 verschillende nationaliteiten waarvan de meeste mensen uit Syrië komen. Op deze locatie zijn er veel gezinnen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). De locatie 's-Gravendeel heeft een rijke geschiedenis waardoor de omgeving bekend is met de locatie. De grond van dit azc is altijd in handen geweest van het COA en daardoor stonden er al een aantal gebouwen. Deze gebouwen worden nu gebruikt voor een aantal faciliteiten, zoals het geven van Nederlandse taal, zorg, kantoor voor medewerkers van het COA, beveiliging, aanmeld- en informatiebalie, etc. Naast de gebouwen die er al stonden zijn er in meerdere fases 88 stacaravans neergezet waar 4-6 personen per caravan in zitten (Locatiemanager COA – persoonlijke communicatie, 13 mei 2024).

4.1.2 Resultaten

Perceptie van succes

De implementatie van het azc in 's-Gravendeel wordt door alle respondenten die bevroegd zijn over deze case als succesvol gezien. Het azc in 's-Gravendeel is meerdere keren verlengd als

noodopvang totdat in 2022 besloten werd door het college van B&W om het te verlengen met vijf jaar en het aantal opvangplekken te verhogen van 400 naar 500 (Projectleider azc – persoonlijke communicatie, 15 mei 2024). Hiermee is de capaciteitsraming van 2024 voor de Hoeksche Waard zo goed als behaald. De projectleider vertelt over het succes van de implementatie van dit azc het volgende: “De locatie had al veel geschiedenis waardoor de heropening relatief makkelijk verliep. De bewoners waren al bekend met de locatie en werden goed meegenomen in de plannen. Hierdoor was het draagvlak hoger. Daarnaast was er een goede samenwerking met het COA en de gemeente. Ook is er een hoge inzet van vrijwilligers. En houden we elk jaar in september een open dag waar mensen van buitenaf naar de opvanglocatie kunnen om te zien hoe het georganiseerd is.” (Persoonlijke communicatie, 15 mei 2024).

Organisatorisch: noodzaak en samenwerking

De data tonen dat een meerderheid van de respondenten voor deze case rapporteren dat de duidelijke veranderingsnoodzaak tot uiting komt door middel van de hoge instroom van vluchtelingen in Nederland. 's-Gravendeel is sinds de heropening in 2021 twee keer met een half jaar verlengd als noodopvang en is sinds anderhalf jaar een reguliere opvang voor asielzoekers met een voorlopige sluitingsdatum tot december 2027 (Projectleider azc – persoonlijke communicatie, 15 mei 2024).

Er was in deze case sprake van een goed samenwerkingsverband tussen het COA en de gemeente volgens de respondenten. Er is veel contact tussen deze partijen en ze weten elkaar goed te vinden. Buiten de samenwerking tussen het COA en de gemeente heeft de provincie geen rol gespeeld in het heropenen van deze locatie. De projectleider van het azc zegt het volgende: “Als we locaties onderzoeken die binnen bestaand stads- en dorpsgebied (BSD) zijn, ga ik mijn gang. Maar met name bij nieuwe locaties buiten BSD, zou ik de provincie benaderen. Ik zie het wel als een belemmering. Ik merk dat het dan moeilijk is om dat voor elkaar te krijgen. Om dingen te doen die bijdragen aan de opgaven als ze niet in het provinciaal beleid passen.” (Persoonlijke communicatie, 15 mei 2024).

Bij de laatste heropening was er al sprake van een goed samenwerkingsverband tussen de COA en de gemeente, met de komst van de Spreidingswet is het samenwerkingsverband voor het huisvesten van onder andere asielzoekers met andere gemeenten versterkt. De Hoeksche Waard valt onder het samenwerkingsverband van de regio Zuid-Holland Zuid. Het

samenwerkingsverband komt geregeld bij elkaar om elkaar op de hoogte houden van de plannen rondom asiel maar er worden ook onderwerpen besproken die raken aan de opvang zoals zorg en onderwijs (Regio-coördinator Zuid-Holland Zuid – persoonlijke communicatie, 29 april 2024). De Spreidingswet heeft er ook voor gezorgd dat de veranderingsnoodzaak versterkt is, omdat er een wettelijke taak is voor alle gemeenten om asielopvang te realiseren. Deze crisis en urgentie wordt onderschreven in het samenwerkingsverband en er worden oplossingen gezocht naar nieuwe opvanglocaties. Eén van die oplossingen is een tijdelijk schip niet ver van het huidige azc vandaan, en de uitbreiding van het azc met honderd mensen. In deze case kan er geconcludeerd worden dat er sprake is van organisatorisch succes en dat dit door de komst van de Spreidingswet versterkt is. Hierdoor is een duidelijke veranderingsnoodzaak een noodzakelijke conditie en een goede samenwerking een belangrijke conditie geweest.

Bestuurlijk: bestuurlijke wil

Alle respondenten die bevraagd zijn over deze case geven aan dat bestuurlijke wil in hoge mate aanwezig was. De gemeente had ervoor gekozen om de gemeenteraad geen bevoegdheden te geven in beslissingen rondom het azc 's-Gravendeel en het mandaat bij het college van B&W te houden. Daar heeft de gemeente bewust voor gekozen om de politieke lading te verminderen (Projectleider azc - persoonlijke communicatie, 15 mei 2024). De toenmalige burgemeester Van Hemmen vond dat voor de gemeente een goede communicatie met inwoners een strikte voorwaarde was. Van Hemmen is daarom persoonlijk langs geweest bij vier directe omwonenden om hen op de hoogte te stellen van de plannen van het azc (Het Kompas, 2021). Hij benadrukt dat hij het belangrijk vindt om te leren van fouten uit het verleden en de successen uit het verleden te herhalen (Rijnmond, 2021). Dit heeft ertoe geleid dat bewoners gerust werden gesteld in hun zorgen en alle betrokkenen geïnformeerd werden. Dit wordt verder toegelicht bij de volgende conditie over draagvlak. Door de hoge commitment van de burgemeester, ook wel de bestuurlijke wil, was er sprake van bestuurlijk succes, wat op zijn beurt een positieve invloed had op het realiseren van de asielopgave. Bestuurlijke wil is hierom noodzakelijk voor het succes van de asielopgave.

Draagvlak: participatieve aanpak, macht en vertrouwen

Door een participatieve aanpak leren betrokkenen elkaars perspectieven kennen en elkaars taal leren spreken. Deze conditie raakt aan aandacht voor machtsprocessen en aan het bouwen aan vertrouwen. In 's-Gravendeel zijn er door de gemeente en het COA fysieke inloopbijeenkomsten en spreekuren in het lokale bejaardentehuis georganiseerd waarbij er

ruimte was om elkaars perspectieven te leren kennen en conflicten op te lossen. Deze bijeenkomsten zijn vooraf aangekondigd in een brief die per post naar alle bewoners in 's-Gravendeel is gestuurd. Ook heeft de gemeente via meerdere onlinekanalen bewoners geïnformeerd. De projectleider van het azc zegt het volgende over het draagvlak vanuit omwonenden: “We hebben 20 reacties gekregen, waarvan 15 in meer of mindere mate voorstander was van het voortzetten. Ongeveer de helft daarvan was ook nog voorstander van het ophogen van 400 naar 500 en vijf bewoners waren tegen asielopvang, waarvan drie in het algemeen in Nederland en twee ook in 's-Gravendeel.” (Persoonlijke communicatie, 15 mei 2024). Het merendeel van de respondenten geeft ook aan dat het draagvlak hoog is, omdat de kerkelijke gemeenschap groot is in 's-Gravendeel waarbinnen er de normen en waarden zijn om voor elkaar te zorgen. Veel van de vrijwilligers die vrijwilligerswerk doen voor het azc zijn onderdeel van de kerkelijke gemeenschap. Na de heropening van de locatie was er een klankbordgroep georganiseerd waar vragen gesteld konden worden en informatie-uitwisseling plaatsvond over het azc. Door veel face-to-face contact met omwonenden heeft dit geleid tot een hoge mate van vertrouwen in het COA en de gemeente. Ook konden de gemeente en het COA binnen de klankbordgroep leren over gemaakte fouten, wat de burgemeester – maar ook andere betrokkenen - een belangrijke succesfactor vond.

Daarnaast was er een positief geluid vanuit de Hoeksche Waard over de stijl van de nieuwe locatiemanager die was aangesteld voor 's-Gravendeel. Omdat hij een bekend gezicht had binnen de asielopgave in Nederland, zorgde dit voor een breder draagvlak en meer vertrouwen bij de bewoners (Projectleider azc - persoonlijke communicatie, 15 mei 2024). Meneer Honar heeft in het verleden onder andere in Utrecht als locatiemanager gewerkt maar ook in het azc Beverwaard in Rotterdam (Vreemdelingenvisie, 2021). Veel buurtbewoners waren in Beverwaard kwaad over de komst van het azc. Bij de informatiebijeenkomst was het buiten de tent zeer onrustig en werd de Mobiele Eenheid ingezet. Vanaf de opening in augustus 2016 tot de sluiting in juli 2021 was meneer Honar locatiemanager van het azc Beverwaard. Toen het azc dichtging zeiden tegenstanders het volgende: “Behalve die paar maanden overlast is het goed gegaan, petje af.” (Vreemdelingenvisie, 2021).

Meneer Honar zegt in een interview over 's-Gravendeel dat: “Ondanks dat er weinig/geen weerstand was bij het heropenen van deze locatie, zal je altijd zien dat er wel wat gedoe is en dat is normaal. Er zijn altijd voor- en tegenstanders en dat zal je altijd hebben. Je wilt niet iemand willen overtuigen maar wel iemand kunnen vertellen wie wij zijn als het COA en wie

de bewoners zijn. Je moet het zien als een dorp in een dorp.” (Locatiemanager COA - persoonlijke communicatie, 15 mei 2024). Hieruit blijkt dat draagvlak groeit onder leiding van betrouwbare leiders. De condities participatieve aanpak, aandacht voor machtsprocessen en bouwen aan vertrouwen zijn noodzakelijk voor het succes van de asielopgave.

Communicatie: goede communicatie en resultaten

Wat betreft de communicatie, sluit dit aan op de resultaten die zijn gevonden bij de condities over draagvlak. Bewoners zijn altijd goed geïnformeerd en er zijn verschillende bijeenkomsten geweest. Draagvlak wordt aldus gecreëerd door een goede communicatie. Die communicatie vanuit de gemeente naar bewoners en was in samenwerking georganiseerd met het COA. Een medewerker van het COA zegt het volgende over de goede communicatie bij ‘s-Gravendeel: “Ja, ik geloof dat communicatie en samenwerking altijd het allerbelangrijkste is. Je kan allerlei dingen op papier zetten, maar als je niet communiceert met elkaar, dan wordt het nooit wat en dat is altijd zo in het leven. De grootste problemen binnen organisaties zit hem in het niet communiceren. Als poppetje A wat doet, dan moet u dat aan poppetje B vertellen. Vooral als poppetje B in het vervolgtraject ook iets geacht wordt te doen.” (Persoonlijke communicatie, 21 mei 2024). Over de conditie zichtbare resultaten wordt niets gezegd. Op basis van deze resultaten is een goede communicatie noodzakelijk voor een succesvolle implementatie en zijn het zien van zichtbare resultaten niet belangrijk.

4.3 Case Katwijk

4.3.1 Geschiedenis

In Katwijk is er een azc op de 1^e Mientlaan (COA b, z.d.). Het azc was vanaf de opening in 2008 gericht op de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. In 2011 werd het azc aangewezen als een van de eerste gezinslocaties in Nederland. In een gezinslocatie (glo) verblijven gezinnen die zijn uitgeprocedeed. In 2014-2016 heeft de locatie in Katwijk dienstgedaan als een regulier azc en had de opvanglocatie tijdelijk 1170 in plaats van 570 bewoners. Katwijk die heeft 600 plekken en hiervan worden 570 bedden gebruikt. 50% hiervan zijn gezinnen die wachten op terugkeer naar het land van herkomst en de andere 50% zijn gezinnen die wachten op de uitkomst van de asielprocedure. De raad heeft in december 2023 besloten om van die 600 plekken er 40 beschikbaar te stellen voor de opvang van amv's (Projectleider azc – persoonlijke communicatie, 22 mei 2024).

4.3.2 Resultaten

Perceptie van succes

Het azc in Katwijk wordt door alle respondenten die bevraagd zijn over deze case als succesvol ervaren. Deze locatie is een permanente locatie geworden sinds 2015 en heeft een bestuursovereenkomst met het COA voor onbepaalde tijd. In het begin was er veel onrust bij de bewoners in Katwijk wegens de komst van het azc waardoor er een communicatiegroep samen met de gemeente en het COA voor bewoners is ingesteld. Toen het azc goed functioneerde is deze groep weer opgeheven, omdat er geen aanleiding was om het in stand te houden. “Inmiddels is het azc onderdeel van het DNA van Katwijk”: zegt de projectleider van het azc (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2024).

Organisatorisch: noodzaak en samenwerking

Uit een artikel uit de lokale krant blijkt dat de duidelijke veranderingsnoodzaak kwam doordat er een hoge instroom van vluchtelingen was. Een CDA-raadslid benadrukt dat we onze ogen niet kunnen sluiten voor de toenemende wereldproblemen waarbij steeds meer mensen ontheemd raken. Hij benoemt ook dat Katwijk een bijdrage moet leveren om deze mensen een nieuw veilig thuis te bieden (Alles over Katwijk, 2015a). Hierna is een haalbaarheidsonderzoek gedaan naar het implementeren van een permanent azc in Katwijk voor 600 bewoners (Alles over Katwijk, 2015b). Uit dit onderzoek is gekomen dat de locatie aan de 1^e Mientlaan het meest geschikt is hiervoor. Het COA zag daarnaast mogelijkheden tot een permanente, duurzame ontwikkeling van de barakken die er stonden. Ook had de eigenaar van de grond, het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), akkoord verklaard met het ontwikkelen van een permanent azc op de locatie. Doordat er een toenemende stroom van vluchtelingen was met een tekort aan opvangplekken en Katwijk hier een bijdrage aan wilde leveren door middel van een permanent azc is er sprake van een duidelijke veranderingsnoodzaak die een belangrijke succesfactor is geweest.

Sommige respondenten geven aan dat er op dit moment ook een sterke veranderingsnoodzaak is in deze regio. De projectleider van het azc omschrijft dat op de volgende manier: “En dat is de sense of urgency dus niet alleen hoe belangrijk, maar hoe ook urgent het is. Iedereen herkent het belang van de opvang van asielzoekers, maar het was vooral urgent toen vorig jaar rond de zomer in Ter Apel heel veel mensen en ook kinderen gewoon in het gras moeten slapen, moesten slapen. Dat heeft heel erg bijgedragen aan het bewust worden in acceptatie, maar ook het feit

dat Ter Apel daar in zijn eentje voor stond om al die mensen op te vangen en dat de gemeentes relatief weinig deden, heeft een rol gespeeld.” (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2024). Dit is een van de redenen dat Katwijk ervoor heeft gekozen om voor de huidige locatie 560 opvangplekken voor gezinnen te houden en er 40 ter beschikking te stellen aan 40 amv’s.

Er is ook sprake van een goed samenwerkingsverband tussen het COA, het RVB en de gemeente. De projectleider van het azc wijdt hierover uit: “We hebben een goede relatie met het COA. In de loop van de jaren hebben we daar hard aan gewerkt. En we hebben de telefoonnummers in elkaars mobiel staan en we spreken elkaar regelmatig en ook hier is het weer van 'je doet wat je zegt'. Dat verbetert de samenwerking. En ik merk ook in de samenwerking dat die goede relatie ook door het COA erg gewaardeerd wordt. Zij zien Katwijk als een hele belangrijke partner, mede natuurlijk omdat het azc hier is gevestigd voor onbepaalde tijd.” (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2024). Het COA is altijd goed bereikbaar en behulpzaam geweest. Ze hebben altijd informatie ter beschikking gesteld wanneer de gemeente hierom vroeg. Hieruit blijkt dat een goed samenwerkingsverband belangrijk is voor een succesvolle implementatie.

Daarnaast is gevraagd aan de respondenten of de provincie in deze case een rol heeft gespeeld. Uit de resultaten blijkt dat de provincie in deze case geen rol heeft gespeeld. De projectleider van het azc zegt dat de provincie hooguit een rol speelt bij de implementatie van de Spreidingswet waar het gaat om nieuwe locaties buiten BSD en stadsgezichtslijnen. Om te kunnen bouwen buiten BSD hebben gemeenten toestemming van de provincie nodig. Dat is een discussie die al vrij lang loopt. Dit komt omdat veel gemeenten binnenstedelijk weinig tot geen ruimte hebben voor een opvanglocatie waardoor zij afhankelijk zijn van het bouwen buiten BSD (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2024).

Bestuurlijk: bestuurlijke wil

Uit meerdere interviews blijkt dat de burgemeester toentertijd veel heeft gedaan voor het azc in Katwijk. Burgemeester Wienen was onder andere voor de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) het aanspreekpunt voor de opvang van asielzoekers. Een respondent vertelt hierover: “Er is op verschillende manieren op het initiatief van de burgemeester gereageerd, overwegend positief, maar ook een groot deel van de bewoners of belanghebbenden hadden vragen van, wat betekent dit voor ons? Wat gaat er dan gebeuren met de samenleving in Katwijk? Hoeveel last

hebben we daarvan? En er was ook een kleine groep die minder begrip had, en ook haar protest heeft laten horen, iets wat volstrekt rechtmatig is.”.

Ook heeft de burgemeester de leiding genomen en vragen beantwoordt van bewoners over hun zorgen over de komst van een permanent azc in Katwijk. Hij is bijvoorbeeld meerdere bewoners tegemoetgekomen door extra verlichting op te hangen om het gevoel van sociale veiligheid te verhogen (Medewerker Veiligheidsregio Hollands Midden, 29 april 2024). Daarnaast heeft de Koning op uitnodiging van burgemeester Wienen in 2016 een informeel werkbezoek gebracht aan een woonzorgcentrum waar statushouders een ruimte huren en tegelijkertijd een opleiding tot verzorgende of verpleegkundige volgen. Ook bezocht de Koning de Piekkapel waar de Koning in gesprek is gegaan met vrijwilligers en bewoners van het azc in Katwijk (Alles over Katwijk, 2016). Hieruit blijkt dat bestuurlijke wil noodzakelijk blijkt voor een succesvolle implementatie van de asielopgave.

Draagvlak: participatieve aanpak, macht en vertrouwen

Sommige respondenten geven ook aan dat de bestuurlijke wil van burgemeester Wienen samengaat met het creëren van draagvlak. Een respondent haalt hierover aan: “Maak er geld voor beschikbaar om te zorgen dat mensen zich ook serieus genomen worden. En dan is het draagvlak veel groter. Dat moet je dus willen doen hè, dus dat gaat veel verder dan alleen maar een plek kiezen. Zo’n proces als dit is bestuurlijk altijd wat ingewikkeld, want je wint er geen kiezers mee. Je moet heel zorgvuldig zijn. De grote massa vindt het waarschijnlijk best, maar die roepen dat ook niet heel hard, dus daar moet je je wel van bewust zijn en dan moet je dus ook tijd en energie in willen stoppen.” (Medewerker Veiligheidsregio Hollands Midden – persoonlijke communicatie, 29 april, 2024). Burgemeester Wienen heeft geld vrijgemaakt om een breed participatietraject te starten. Het participatietraject bestond uit fysieke bijeenkomsten voor bewoners waar de gemeente veel tijd in heeft gestopt. Ze hebben ook een klankbordgroep opgezet waar bewoners geregeld bij elkaar kwamen. Een medewerker van de Veiligheidsregio Hollands Midden zegt over de uitstraling van de gemeente: “Dit gaat er komen en u mag serieus meepraten in hoe we dat gaan doen in de buurt.” (Persoonlijke communicatie, 29 april 2024). Doordat er een brede participatieve aanpak en veel face-to-face interacties met bewoners waren, blijkt dat dit twee noodzakelijke succesfactoren zijn voor de implementatie van de asielopgave. Ook is de factor aandacht voor machtsprocessen noodzakelijk voor een succesvolle implementatie. Burgemeester Wienen heeft macht uitgeoefend door zelf vragen te beantwoorden, een breed participatietraject te starten en te onderhandelen en/of samenwerken

met bewoners om bijvoorbeeld de sociale veiligheid te verhogen. Ook uit deze case blijkt dat draagvlak groeit onder leiding van een betrouwbare leider.

Communicatie: goede communicatie en resultaten

Meerdere respondenten benoemen over een goede communicatie dat afstemming tussen verschillende partijen noodzakelijk is geweest bij Katwijk, waaronder ook het meenemen van de buurtbewoners door middel van een breed participatietraject. Ook is er sinds 2008 een communicatiegroep met bewoners om ze te informeren. Inmiddels heeft deze een slapend bestaan, omdat er niet veel te communiceren valt zegt de projectleider van het azc (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2024). De factor zichtbare resultaten wordt niet benoemd als een succesfactor voor een succesvolle implementatie, een goede communicatie wordt daarentegen wel gezien als een noodzakelijke succesfactor.

4.3 Vergelijking en verschillen

Over het algemeen scoren de twee cases hetzelfde op de condities die verwacht werden vanuit de theorie. Bij beide cases is er sprake van een succesvolle implementatie. De overeenkomsten bij de eerste conditie zijn dat de duidelijke veranderingsnoodzaak voortkomt uit de hoge instroom van vluchtelingen naar Nederland. Dit versterkte de ernst van de situatie waardoor beide gemeenten de stap hadden genomen voor de ontwikkeling van een azc. Een tweede overeenkomst is dat er bij beide cases sprake was van een goed samenwerkingsverband tussen het COA en de gemeente. De partijen weten elkaar goed te vinden en wisselen informatie met elkaar uit. Wat betreft een samenwerkingsverband met de provincie Zuid-Holland, kan hier niet van gesproken worden in de twee cases. Wel merken beide projectleiders van de azc's op dat de samenwerking met de provincie, voor locaties buiten BSD, als moeizaam wordt gezien.

Daarnaast is de bestuurlijke wil bij beide condities in hoge mate aanwezig. De burgemeesters hebben in beide gemeenten veel voor de implementatie voor de asielopgave gedaan. Zowel burgemeester van Hemmen (Hoeksche Waard) en burgemeester Wienen (Katwijk) hebben vragen van bewoners beantwoord en er was sprake van een goede communicatie met andere betrokkenen. Bewoners werden hierdoor gerustgesteld in hun zorgen. In beide cases komt naar voren dat bestuurlijke wil als noodzakelijke succesfactor wordt gezien.

Voor draagvlak zijn er ook condities die overeenkomsten hebben. In beide gemeenten was er een uitgebreid participatietraject waarbij meerdere fysieke bijeenkomsten georganiseerd zijn en

er ruimte was om elkaars perspectieven te leren kennen en conflicten op te lossen. Ook zijn er in beide gemeenten klankbordgroepen georganiseerd. Hierdoor werd er in beide cases gewerkt aan het bouwen van vertrouwen door middel van face-to-face interacties. Nog een overeenkomst tussen beide cases is dat het draagvlak werd vergroot wanneer er een betrouwbare leider was, in de vorm van een burgemeester of de stijl van een bekende locatiemanager van het COA. In de praktijk blijken de condities die vallen onder draagvlak en communicatie sterk verweven zijn met elkaar.

Een aantal verschillen zijn is dat er bij het azc in 's-Gravendeel sprake is van een rijke geschiedenis op deze locatie, waardoor omwonenden al vertrouwd waren met een azc en de weerstand minder groot was. Ook is de kerkelijke gemeenschap hier groot wat een positief effect had op het draagvlak. In Katwijk kwamen deze factoren niet naar voren.

Wat betreft communicatie komt in beide cases naar voren dat een goede communicatie noodzakelijk is voor de implementatie van de asielopgave. Ook is een goede communicatie een voorwaarde voor het succes van draagvlak. Bewoners zijn in beide cases goed geïnformeerd en betrokken bij de asielopgave. En de goede communicatie tussen verschillende partijen heeft ook geleid tot een succesvolle asielopgave. Daarnaast blijkt uit beide cases dat het zien van zichtbare resultaten niet als belangrijk wordt gezien.

4.4 Informele sturingsrol

4.4.1 Rol en medewerking

Het succes van de condities niet te verklaren door de informele sturingsrol in de twee gekozen cases van de provincie maar is de provincie wel geïnteresseerd in de invulling van deze nieuwe informele sturingsrol.

Uit de interviews kwam naar voren dat de provincie alleen een formele rol speelt bij locaties die buiten BSD ontwikkeld worden. Wanneer de provincie een rol heeft bij het ontwikkelen van een locatie buiten BSD wordt dit door een aantal van de respondenten niet als positief wordt ervaren. De projectleider van het azc in 's-Gravendeel zegt het volgende over de medewerking van de provincie: "Eerlijk gezegd verwacht ik niet een beetje, maar veel buiten de lijntjes te kleuren, want de opgave is te groot om een beetje buiten de lijntjes te kleuren. Ik kleur overal

heel ver buiten de lijntjes om alles voor elkaar te boksen. En dan heb ik als eindpunt rechtmatig zijn.” (Persoonlijke communicatie, 15 mei 2024).

Daarentegen benoemen respondenten over de PZH dat zij een formele rol vervullen in het ontwikkelen van locaties buiten BSD en dat een locatie 100% moet voldoen aan het Omgevingsbeleid. Ook wordt door een aantal respondenten benoemd dat de provincie vaak wordt gezien als de boosdoener van het afwijzen van locaties voor nieuwe azc’s buiten BSD. In het geval van de asielopgave worden er locaties door gemeenten aangedragen waarvan op voorhand al gezegd kan worden dat deze niet toereikend zijn. Een medewerker van de Veiligheidsregio Hollands Midden vertelt hierover: “Je hebt ook gemeentes die denken, ik heb hier helemaal geen zin in. Dus als ik een ontsnappingsmogelijkheid heb waaruit het net lijkt alsof ik super goed mijn best doe, maar het mag niet van de provincie. Dat komt me eigenlijk wel goed uit. Want dat kan ik politiek makkelijk verkopen.” (Persoonlijke communicatie, 29 april 2024).

4.4.2 Invloed Spreidingswet

Door de Spreidingswet moet er op 1 november 2024 een provinciaal plan aangeleverd worden bij het ministerie van Justitie en Veiligheid over hoe de asielopgave ingevuld gaat worden in Nederland. De gemeenten hebben de taak om dit plan te vullen en de CdK brengt verslag hierover uit aan de minister van JenV. Over de Spreidingswet wordt door meerdere respondenten gezegd dat het een stok achter de deur is voor gemeenten om mee te werken aan de asielopgave. Met het voornemen dat de Spreidingswet ingetrokken gaat worden geven respondenten aan dat dit gevolgen gaat hebben. Een medewerker bij de provincie zegt daarover: Ik vond voorafgaand aan de Spreidingswet dat het heel moeilijk was om mensen in de goede sfeer te krijgen. Ik had net het gevoel we zitten er en dan komt het hoofdlijnenakkoord.” (Persoonlijk communicatie, 24 mei 2024). Daarnaast wordt ook door meerdere respondenten benadrukt dat de gemeenten die op dit moment niets of minimale moeite doen, niet nog harder zullen gaan lopen. En dat de gemeenten die op dit moment wel plannen hebben, dat die doorgaan zolang de Spreidingswet er is. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de urgentie op dit vraagstuk door het intrekken van de Spreidingswet minder hoog gaat zijn.

4.4.3 Informele sturingsinstrumenten

Op basis van het operationalisatieschema zijn de respondenten bevraagd over de informele sturingsrol van de provincie buiten de twee cases om en vanwege de komst van de Spreidingswet.

Het informele sturingsinstrument ‘Maken van mondelinge afspraken’ is een keer voorgekomen in de interviews. Deze factor wordt als niet belangrijk gezien voor het succes van de asielopgave. Over het verstrekken van informatie wordt meerdere keren wat gezegd over dat de provincie naar buiten heeft gebracht dat ze eigen gronden willen inzetten voor tijdelijke asielopvang (Provincie Zuid-Holland, 2024). Hiermee wil de provincie voor meer opvangplekken zorgen om de druk op Ter Apel te verlichten en informele druk uitoefenen op gemeenten door actief locaties aan te dragen. Een aantal respondenten benoemen dat de provincie heel wat gronden en panden in bezit heeft. Dit zijn soms wel locaties van 30 of 40 hectare en die kunnen ingezet worden voor het plaatsen van azc’s of tijdelijke opvang in paviljoens. Inmiddels is bekend dat niet elke gemeente positief was over het ontvangen van een brief van de provincie waarin stond dat in hun gemeente provinciale gronden ingezet kunnen worden voor de asielopgave, waaronder de Hoeksche Waard en Katwijk die al voldoen aan de asielopgave. Dit informele instrument heeft niet in alle gevallen bijgedragen aan een succesvolle implementatie.

Naast het verstrekken van informatie, adviseert de provincie gemeenten in het asielvraagstuk. Er wordt in meerdere interviews genoemd dat de provincie als een soort kennisplatform moet fungeren om gemeenten te adviseren en te ondersteunen. En ook om best practices binnen en buiten de provincie met elkaar uit te wisselen. Een medewerker van de Veiligheidsregio Hollands Midden zegt dat op treffende wijze: “Wat mij wel opviel is dat je dat heel veel gemeenten en dat geldt dan met name voor die kleinere, eigenlijk allemaal steeds opnieuw het wiel aan het uitvinden waren, want ze hadden zoiets van ‘Wat komt er eigenlijk bij kijken en hoe moet ik dat dan aanpakken en wat betekent dit dan eigenlijk precies?’ Het is best zoeken waar je informatie kan vinden. En daar moet je niet alleen over lezen, maar dat moet je ook horen van andere mensen.” (Persoonlijke communicatie, 29 april 2024). Omdat er nog geen kennisplatform is, maar dit wel door meerdere respondenten als waardevol wordt ervaren, kan dit bijdragen aan een succesvolle implementatie van de asielopgave.

Over het informele sturingsinstrument onderhandelen wordt door meerdere respondenten over koehandel gesproken. Coördinator Team Nieuwkomers zegt: “En ook nadenken van hoe

kunnen we het speelveld groter maken, dus als wij iets nodig hebben van een gemeente, bijvoorbeeld een asielzoekerscentrum? Misschien hebben ze ook wel hulp nodig van ons op andere dossiers. Willen ze bijvoorbeeld versneld ergens bouwen of willen ze ergens bouwen buiten de vastgestelde contouren, dan moet je ook als provincie bereid zijn om daar ook enige soepelheid te betrachten. Dat wordt vaak geframed als koehandel.” (Persoonlijke communicatie, 22 april 2024). Dit informele instrument heeft in het verleden geholpen bij andere successen binnen het ruimtelijke domein, waardoor dit mogelijk ook voor successen binnen de asielopgave zou kunnen zorgen.

4.4.4 Aanvullende informele sturingsinstrumenten

Er zijn ook een aantal nieuwe resultaten uit de interviews naar voren gekomen. Er wordt door de respondenten meerdere keren benoemd dat het maken van duidelijke afspraken nodig is. Het moet duidelijk zijn van welke partij wat, wanneer en hoe wordt verwacht. En ook doen wat je als partij hebt gezegd of beloofd. Daarnaast is het actief onderhouden van relaties van belang bij informele sturing. Hierbij is het belangrijk dat men elkaar weet te vinden en dat zij een open toegankelijke houding naar elkaar hebben. Ook is gebleken dat het hebben van een bestuurlijke verkenner vanuit de provincie een stap in de juiste richting is gebleken. Voor de CdK is het lastig om bij te houden wat er gebeurt in de provincie. De bestuurlijke verkenner is ingezet om waar te nemen wat er gebeurt in de gemeenten in Zuid-Holland. Hij is de schakel tussen het gemeente en het Rijk en haalt knelpunten op. Al deze drie instrumenten dragen bij aan een succesvolle implementatie.

Hoofdstuk 5: Conclusie, discussie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde als volgt: “Onder welke condities leidt informele sturing van de Provincie Zuid-Holland tot een succesvolle implementatie van de asielopgave in Zuid-Holland?” Om deze hoofdvraag te beantwoorden is er een multiple case study gedaan naar de gemeente Hoeksche Waard en de gemeente Katwijk.

Uit de resultaten blijkt dat de provincie geen informele sturingsrol heeft gehad bij de implementatie van de asielopgave bij deze twee cases. Deze informele sturingsrol wordt door de komst van de Spreidingswet belangrijker gezien maar is dus vanuit de cases niet doorslaggevend in het succes. Vanuit de theorie werden er vier informele sturingsinstrumenten verwacht: verstrekken van informatie, partijen adviseren, onderhandelen en maken van mondelinge afspraken. Deze instrumenten hebben zich allen voorgedaan de afgelopen jaren, waarvan het verstrekken van informatie niet in alle gevallen leidt tot een succesvolle implementatie en het maken mondelinge afspraken als niet belangrijk worden gezien volgens de resultaten. Er zijn ook nieuwe bevindingen rondom informele sturingsinstrumenten die niet vanuit de theorie werden verwacht. Hier wordt verder op in gegaan bij de discussie.

‘Een duidelijke veranderingsnoodzaak’ en ‘goede samenwerking’ blijken belangrijk te zijn voor het succes bij deze twee gemeenten. “Bestuurlijke wil” blijkt in beide cases noodzakelijk voor het succes. De draagvlak condities: participatieve aanpak, aandacht voor machtsprocessen en bouwen aan vertrouwen zijn ook verklarend voor het succes in beide cases en een noodzakelijke conditie. Tot slot blijkt uit de resultaten dat de conditie ‘een goede communicatie’ noodzakelijk is en ‘het zien van zichtbare resultaten’ niet belangrijk in beide cases.

Ook blijkt uit de resultaten van de twee cases dat sommige condities onderling interacteren met elkaar, wat niet vanuit de theorie werd verwacht. Een hoge mate van bestuurlijke wil heeft een positief effect op een participatieve aanpak, aandacht voor machtsprocessen en bouwen aan vertrouwen. Deze drie condities hebben een versterkend effect wanneer er sprake is van een betrouwbare leider. Ook is er een relatie met de bestuurlijke, draagvlak en communicatie condities. Een goede communicatie vanuit de burgemeester zorgt voor de juiste beeldvorming bij betrokkenen en is ingezet om de draagvlak condities te verhogen. Bewoners worden op deze manier gerustgesteld in hun zorgen.

5.2 Discussie

Allereerst is de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd door gebruik te maken een systematische selectie van de twee cases aangevuld met een documentenanalyse naar de lokale kranten in de gemeenten. De sociale wenselijkheid, wat valt onder de validiteit, is ondervangen in het onderzoek door anonimiteit van de antwoorden te introduceren. Hierdoor ervaren respondenten geen druk om niet vrijuit te kunnen spreken vanwege de politieke gevoeligheid op dit onderwerp.

Uit de resultaten van dit onderzoek is gebleken dat de condities te verklaren zijn voor de succesvolle implementatie van de ruimtelijke asielopgave. Bij communicatie is ‘het zien van zichtbare resultaten’ niet belangrijk. Ook blijkt uit de resultaten dat er een bepaalde positieve en versterkende interactie is tussen bestuurlijke, draagvlak en communicatie condities, wat niet uit de literatuur naar voren komt.

Daarnaast heeft de informele sturing niet de condities van de cases verklaard. Ook blijkt dat er meer informele sturingsinstrumenten zijn dan in de literatuur naar voren komt. Tijdens het afnemen van de interviews werd bekend dat wegens het nieuwe kabinet de Spreidingswet weer ingetrokken gaat worden. Dit legt ook minder urgentie bij het implementeren van de asielopgave. Daarentegen blijft de opgave bestaan en is nog niet duidelijk in welke zin de rol van de provincie gaat veranderen en hoe dit invloed gaat hebben op de informele sturing.

Een beperking van dit onderzoek is dat er slechts onderzoek is gedaan naar twee succesvolle cases. Er is onderzoek gedaan naar twee succesvolle cases vanwege de huidige (politieke) gevoeligheid op het asioldossier. Dit zorgt direct ook voor een suggestie voor vervolgonderzoek, namelijk een onderzoek naar niet succesvolle cases. Dit zou een aanzienlijke bijdrage leveren voor de toekomst van de asielopgave en de literatuur. Een tweede suggestie voor vervolgonderzoek is om te onderzoeken in hoeverre de condities (bestuurlijk, draagvlak en communicatie) met elkaar interacteren in tijden van crisis. Hierbij is het belangrijk om te analyseren hoe een effectieve crisiscommunicatie kan bijdragen aan het behouden of het herstellen van draagvlak onder bewoners en hoe bestuurlijke activiteiten hierop inspelen.

5.3 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek zijn er een aantal concrete aanbevelingen. De provincie zou een proactieve rol moeten spelen in het verstrekken van relevante informatie aan gemeenten om de

implementatie van asielopgave te ondersteunen. Dit kan de provincie vormgeven door middel van het organiseren van symposia voor gemeenten waarbij het uitwisselen van kennis centraal staat en het delen van succesvolle maar ook minder succesvolle voorbeelden. Hierbij is het belangrijk dat de symposia concrete handvatten bieden in een korte tijdsduur zodat de deelnemers weten wat ze in hun gemeenten kunnen toepassen. Ook is het van belang dat er onderwerpen worden besproken die leven bij gemeenten in de provincie. Dit zou de bestuurlijke verkenner op kunnen halen bij de gemeenten. En dat er gastsprekers worden uitgenodigd zoals het COA of een burgemeester of wethouder (binnen of buiten de provincie Zuid-Holland) om succesvolle of minder succesvolle verhalen te delen of meer verdieping in een bepaald onderwerp te geven.

De tweede aanbeveling is het maken van een handreiking door de provincie aan gemeenten. In die handreiking is de aanbeveling om de condities te benoemen die nodig zijn in de gemeente om te komen tot een succesvolle implementatie. In die handreiking moet staan dat de noodzaak voor verandering duidelijk wordt gecommuniceerd via bijvoorbeeld een brief naar alle betrokken partijen in de gemeente om weerstand te minimaliseren en betrokkenheid te vergroten. Daarnaast is het belangrijk dat de samenwerking tussen verschillende stakeholders gestimuleerd wordt. Hierbij moet men weten bij wie ze kunnen aankloppen en deze relaties actief onderhouden. Om dit te stimuleren moeten er regelmatig (netwerk)bijeenkomsten binnen de regio georganiseerd worden waar men ideeën kan uitwisselen, netwerken en elkaar op de hoogte kunnen houden.

Om bestuurlijke wil binnen gemeenten te bevorderen voor de implementatie van de ruimtelijke asielopgave zijn er een aantal aanbevelingen. Er kunnen invloedrijke personen geselecteerd worden zoals de Gedeputeerde, de Commissaris van de Koning of een ander prominent figuur die een sleutelrol kan spelen in het bevorderen van bestuurlijke wil. Deze invloedrijke personen kunnen werkbezoeken organiseren of persoonlijke gesprekken aan gaan met burgemeesters, wethouders en andere belangrijke gemeentelijke functionarissen om de urgentie en het belang van de asielopgave te benadrukken. Naast de werkbezoeken of persoonlijke gesprekken kunnen er ook gerichte brieven opgesteld worden. In deze brieven moet het belang van de asielopgave en de impact op de maatschappij benadrukt worden.

De aanbevelingen voor draagvlak in de handreiking zijn gericht aan gemeenten, die hier zelf invulling aan moeten geven die past bij hun gemeente. Hierbij is het belangrijk dat er aandacht

wordt gegeven aan een breed participatietraject waarbij belanghebbende in de gemeenten betrokken worden. En dat er aandacht is voor machtsprocessen om een inclusief en transparant proces te waarborgen. En als derde investeren in het opbouwen van vertrouwen tussen de belanghebbenden en de bestuurders. De aanbevelingen van communicatie gaan hand in hand met die van draagvlak. Goede communicatie inzetten om draagvlak te vergroten door de zorgen en vragen van de bewoners weg te nemen.

Literatuur

- ACVZ. (2021, mei). Van asielzoeker naar zorgverlener. Den Haag.
- Alford, J. & Head, B. (2013). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration and Society*, 0, 1-29.
<https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Alford, J. & Head, B. W., (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, 47(6), 711-739.
- Alford, J. & Head, B. Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397-413.
<https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- Alles over Katwijk. (2015a, 1 mei). *CDA voorstander van permanent azc*.
<https://www.allesoverkatwijk.nl/nieuws/politiek/26117/cda-voorstander-van-permanent-azc>
- Alles over Katwijk. (2015b, 27 augustus). *Permanente locatie voor asielzoekerscentrum*.
<https://www.allesoverkatwijk.nl/nieuws/algemeen/26443/permanente-locatie-voor-asielzoekerscentrum>
- Alles over Katwijk. (2016, 5 juli). *Koning bezoekt Katwijk*.
<https://www.allesoverkatwijk.nl/nieuws/algemeen/27546/koning-bezoekt-katwijk>
- Binnenlands Bestuur. (2024, 17 april). *VNG wil duidelijkheid over urgentie asielopvang*.
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/vng-wil-duidelijkheid-van-van-der-burg-over-urgentie-asielopvang>
- Blom, M., & Schillemans, T. (2010). De ondefinieerbare staat. *Tijdschrift voor Veiligheid* (4), 341-354.
- Çatalgöl, M. (2016). Huisvesting voor Statushouders: De zoektocht naar succesfactoren en knelpunten in het proces van huisvesting voor statushouders in bestaande bouw.
- COA. (2022, 25 april). *Meer opvangplekken en structurele oplossingen nodig*.
<https://www.coa.nl/nl/nieuws/meer-opvangplekken-en-structurele-oplossingen-nodig>
- COA a. (z.d.). *Opvang en begeleiding tijdens de asielaanvraag*. <https://www.coa.nl/nl>
- COA b. (z.d.). *Katwijk - 1e Mientlaan*. (z.d.). <https://www.coa.nl/nl/locatie/katwijk-1e-mientlaan>
- COA c. (z.d.). *S-Gravendeel - Kilweg*. <https://www.coa.nl/nl/locatie/s-gravendeel-kilweg>
- Doornbos, N., Koers, F. H., Wijngaard, T., van Kuppenveld, P. J., Wedemeijer, J., & voor

- Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd: Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen* (p. 560). Amsterdam University Press.
- Head, B. W. (2019). Forty years of wicked problems literature: Forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, 38(2), 180-197.
- Het Kompas. (2021, 9 september). *Voormalig azc 's-Gravendeel weer open voor noodopvang*. <https://www.hetkompasonline.nl/nieuws/algemeen/151638/voormalig-azc-s-gravendeel-gaat-weer-open>
- Hiruy, K., Walo, M., Abbott, M., Barraket, J., & Hutton, R. (2019). Towards an optimal employment strategy for people seeking asylum in Victoria.
- KiM (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid). (2018). *Nieuwe tijden, nieuwe overheidsinstrumenten?*.
- Matteson, M. L., Anderson, L., & Boyden, C. (2016). "Soft skills": A phrase in search of meaning. *Libraries and the Academy*, 16(1), 71-88.
- Murray, K., Khawaja, N. G., Schweitzer, R. D., Baldwin, L., & Bentley, S. (2021). Provider perspectives on services for people seeking asylum in Australia: best practices and challenges. *Australian Psychologist*, 56(4), 289-298.
- Musch, S. (2023, 17 november). *Hein de Haas: 'Er is geen explosieve toename van migratie'*. Amnesty International. <https://www.amnesty.nl/wordt-vervolgd/migratiewetenschapper-hein-de-haas-er-is-helemaal-geen-explosieve-toename-van-migratie>
- NOS. (2023a, 23 mei). *IND kan aantal aanvragen tot in 2024 niet aan*. <https://nos.nl/artikel/2476167-ind-kan-aantal-aanvragen-tot-in-2024-niet-aan>
- NOS. (2023b, 7 juli). *Kabinet gevallen, geen akkoord over asielmaatregelen*. <https://nos.nl/collectie/13942/artikel/2481938-kabinet-gevallen-geen-akkoord-over-asielmaatregelen>
- NPO Radio 1. (2022, 30 mei). "Gemeenten moeten harder hun best doen om statushouders te huisvesten". <https://www.nporadio1.nl/nieuws/stand-nl/8c7fcb85-95a7-4e0c-b3b9-d3e2f27e8f5c/stand-nl-gemeenten-moeten-harder-hun-best-doen-om-statushouders-te-huisvesten>
- NSOB (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

- NU.nl. (2022, 12 september). *Meeste gemeenten met grote azc's ervaren geen overlast van asielzoekers*. <https://www.nu.nl/asielcrisis/6220529/meeste-gemeenten-met-grote-azcs-ervaren-geen-overlast-van-asielzoekers.html>
- Prins, R., & Cachet, L. (2011). Integrale veiligheidszorg en de burgemeester. *Tijdschrift voor veiligheid*, 10, 43-58.
- Provincie Zuid-Holland. (2023, 12 december). *Uitwerking ruimtelijke strategie asielopvang*.
- Provincie Zuid-Holland. (2024, 27 mei). *Zuid-Holland onderzoekt provinciale gronden voor tijdelijke asielopvang*. <https://www.zuid-holland.nl/actueel/nieuws/mei-2024/zuid-holland-onderzoekt-provinciale-gronden/>
- Ramaer, C. (2024, 18 januari). *'Stiekem zijn we hier best wel trots op het azc'*. *OneWorld*. <https://www.oneworld.nl/mensenrechten/hier-zijn-ze-wel-trots-op-hun-azc/>
- Rechtsbijstand, U. R. (2012). *Best Practice Guide asiel: Bij de hand in asielzaken*. Wolf Productions.
- Rijksoverheid. (2024, 31 oktober). *Spreadingswet treedt per 1 februari in werking*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/01/31/spreadingswet-treedt-per-1-februari-in-werking>
- Rijnmond. (2021, 9 september). *'s-Gravendeel gaat weer vluchtelingen opvangen*. Rijnmond. <https://www.rijnmond.nl/nieuws/1374001/s-gravendeel-gaat-weer-vluchtelingen-opvangen>
- Rijnmond. (2023, 6 maart). *"Tien keer zoveel asielzoekers huisvesten in Zuid-Holland is niet realistisch", vindt Commissaris van de Koning*. Rijnmond. <https://www.rijnmond.nl/nieuws/1605558/tien-keer-zoveel-asielzoekers-huisvesten-in-zuid-holland-is-niet-realistisch-vindt-commissaris-van-de-koning>
- Rijnmond. (2024, 18 april). *Akkoord voor tijdelijk schip voor asielzoekers in 's-Gravendeel*. <https://www.rijnmond.nl/nieuws/1816046/akkoord-voor-tijdelijk-schip-voor-asielzoekers-in-s-gravendeel>
- Rittel, H.J.W. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 155-169.
- RTL Nieuws. (2023, 25 mei). *Asielcrisis dreigt, dit is waarom oplossingen uitblijven*. <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5386528/asielcrisis-dreigt-ter-apel-maar-oplossingen-blijven-uit>
- RTL Nieuws. (2016, 14 januari). *Dode varkens als protest tegen azc: driedubbele symboliek*. <https://www.rtlnieuws.nl/editie1/artikel/770661/dode-varkens-als-protest-tegen-azc-driedubbele-symboliek>

- Staatscourant. (2024, 31 januari). *Capaciteitsraming, provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente 2024*.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-3320.html>
- Termeer, C. J., Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S. J. (2015). Governance capabilities for dealingwisely with wicked problems. *Administration & Society*, 47(6), 680-710.
- TwynstraGudde. (2024, 28 februari). *Hoe geven provincies uitvoering aan de Spreidingswet?*
<https://www.twynstragudde.nl/inzichten/hoe-geven-provincies-uitvoering-aan-de-spreidingswet>
- Van der Brugge, R., Rotmans, J., & Loorbach, D. (2006). Transitie management en duurzame ontwikkeling: co-evolutionaire sturing in het licht van complexiteit.
- Van Thiel, S. (2021). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Coutinho.
- VreemdelingenVisie. (2021, 23 september). “Ook tegenstanders gaven toe: eigenlijk viel het mee”. <https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2021/09/ali-honar>

Bijlage 1 Informatieformulier

Introductie

Dank u wel dat u de tijd neemt om deel te nemen aan dit interview. Ik ben Meike Spaninks en voor mijn master Bestuurskunde die ik volg aan de Erasmus Universiteit Rotterdam voer ik een onderzoek uit. Dit onderzoek voer ik uit vanuit mijn stage bij het Team Nieuwkomers die zich bezighoudt met het huisvesten van asielzoekers en statushouders. De onderzoeksvraag van mijn scriptie luidt als volgt: “Onder welke condities leidt informele sturing van de Provincie Zuid-Holland tot een succesvolle implementatie van de ruimtelijke asielopgave in Zuid-Holland?”. Het doel van het onderzoek is om condities te onderzoeken die leiden tot een succesvolle implementatie van de asielopgave in Zuid-Holland. Meike Spaninks is bereikbaar via het e-mailadres: m.spaninks@pzh.nl en via telefoonnummer 06-42 23 29 50 voor meer informatie over het onderzoek.

Algemene instructies

De methoden die ik gebruik in dit onderzoek zijn een casestudy ondersteund met interviews en een documentenanalyse. Dit interview zal ongeveer 30-45 min duren. Uw eerlijke en open mening wordt op prijs gesteld. Voel u vrij om uitgebreid te antwoorden en eventuele aanvullende opmerkingen te maken. U bent niet verplicht om alle vragen te beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en kan op ieder moment beëindigd worden.

Vertrouwelijkheid en databescherming

De verzamelde data zal worden gebruikt voor een uitgebreide data-analyse. Vertrouwelijke informatie of persoonlijke gegevens zullen niet worden gebruikt in de uitkomsten van het onderzoek, tenzij hier toestemming voor wordt gegeven in het toestemmingsformulier.

Het delen van data

Ik deel de data met mijn scriptiebegeleider, Warda Belabas, wat verplicht is voor het voltooien van mijn master aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ook wordt mijn scriptie (zonder transcripten van de interviews) op de universiteitsbibliotheek (<https://thesis.eur.nl/>) gedeeld wanneer een 7,0 of hoger wordt behaald.

Vrijwillige deelname en individuele rechten

Uw deelname is vrijwillig en het is mogelijk om op ieder moment te stoppen. Tijdens uw deelname aan het onderzoek heeft u het recht om meer informatie over de dataverzameling en analyse te vragen. Daarnaast heeft u het recht om uw toestemming in te trekken en te vragen naar verwijdering van uw data voordat de dataset is geanonimiseerd of het manuscript is ingeleverd om gepubliceerd te worden. U kunt dit bewerkstelligen door contact op te nemen met Meike Spaninks (zie contactgegevens in introductie).

Bijlage 2 Toestemmingsformulier onderzoek

Door het tekenen van dit toestemmingsformulier bevestig ik dat:

- Ik geïnformeerd ben over het doel van het onderzoek en de dataverzameling zoals beschreven in het informatieformulier;
- Ik het informatieformulier heb gelezen, of dat het aan me is voorgelezen;
- Ik mogelijkheden heb gehad om vragen te stellen over het onderzoek; de vragen zijn voldoende beantwoord;
- Ik vrijwillig toestemming geef tot deelname aan dit onderzoek;
- Ik begrijp dat er vertrouwelijk wordt omgegaan met de informatie;
- Ik begrijp dat ik de deelname op ieder moment kan beëindigen of het beantwoorden van vragen kan weigeren zonder enige consequenties;
- Ik begrijp dat ik mijn toestemming kan intrekken voor de dataset is ingeleverd voor goedkeuring.

	Ja	Nee
Ik geef toestemming om de audio van het interview op te nemen om het interview te transcriberen		
Ik geef toestemming om citaten van mijn interview te gebruiken		
Ik geef toestemming om mijn naam te gebruiken bij de citaten		

Naam van de deelnemer aan het onderzoek: _____

Datum: _____

Handtekening: _____

Bijlage 3 Interviewhandleiding informele sturing

Introductie onderzoek (informatieformulier voorlezen en toestemmingsformulier ondertekenen)

1. Wie bent u (achtergrond), wat is uw functie en hoe lang werkt u al bij de provincie Zuid-Holland?
2. Wat is uw mening over welke de rol(len) de provincie moet aannemen in de asielopgave? (Rechtmatig, presterend, netwerkend, participierend) Hoe is dat bijvoorbeeld in andere 'crisissituaties' gegaan?
3. Hoe kunnen we gemeenten het beste ondersteunen in zo'n crisissituatie'?
4. Welke informele instrumenten kunnen we inzetten om gemeenten te ondersteunen en in beweging te krijgen?
5. Moeten we als provincie het delen van kennis tussen gemeenten actief faciliteren & hoe zouden we dit vorm kunnen geven?
6. Heeft u zelf nog iets wat u wilt delen of toevoegen over dit onderwerp?

Dankwoord

Bijlage 4 Interviewhandleiding case study

Introductie onderzoek (informatieformulier voorlezen en toestemmingsformulier ondertekenen)

1. Kunt u zichzelf voorstellen en toelichten hoe lang u reeds werkzaam bent bij de gemeente x/regio x of het COA?
2. Hoe staat het met de asielopgave in uw gemeente?
3. Kunt u wat vertellen over het azc in gemeente X?
4. Welke taken en verantwoordelijkheden heeft u met betrekking tot het asielzoekerscentrum in x?
5. Kunt u wat vertellen over de overheidsinstanties en andere belanghebbende partijen die betrokken zijn (geweest) bij deze opvanglocatie? En kunt u alstublieft de rol van elke partij beschrijven?
6. Hoe is de samenwerking tussen de verschillende (overheids)instanties georganiseerd?
7. Welke factoren hebben bijgedragen aan een succesvolle of minder succesvolle samenwerking tussen lokale, regionale en nationale bestuursorganen?
8. Welke aspecten zijn cruciaal gebleken voor het bevorderen van transparantie en het opbouwen van vertrouwen tussen alle betrokken partijen?
9. In hoeverre was er bestuurlijke steun voor de implementatie van het azc in gemeente X?
10. Welke factoren hebben bijgedragen aan een succesvolle implementatie, en welke hebben juist geleid tot uitdagingen?
11. Welke factoren hebben bijgedragen aan het creëren en behouden van draagvlak onder de lokale bevolking?
12. Welke rol heeft de provincie Zuid-Holland gespeeld in deze kwestie?
13. Wilt u zelf nog wat toelichten wat van belang is om te vertellen?

Dankwoord

Bijlage 5 Codeboom

Selectieve code	Axiale code	Code
Informele sturing	Informele sturingsinstrumenten	Verstrekken van informatie
		x Wel niet/aanwezig
		Partijen adviseren
		x Wel niet/aanwezig
		Onderhandelen
		x Wel/niet aanwezig
		Maken van mondelinge afspraken
		x Wel niet/aanwezig
		*Maken van duidelijke afspraken
		x Wel niet/aanwezig
		*Actief onderhouden van relaties
		x Wel niet/aanwezig
		*Bestuurlijke verkenner
		x Wel niet/aanwezig
Conditie voor een succesvolle implementatie	Organisatorisch	Duidelijke veranderingsnoodzaak
		x Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig
	Bestuurlijk	Samenwerking
		x Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig
	Draagvlak	Bestuurlijke wil
		x Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig
		Participatieve aanpak
		x Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig
		Aandacht voor machtsprocessen
		x Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig
	Communicatie	Vertrouwen
		x Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig
		*Kerkelijke gemeenschap
		x Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig
Goede communicatie		
x Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig		
		Zichtbare resultaten
		x Noodzakelijk/belangrijk/niet belangrijk/niet aanwezig

Tabel 4. Codeboom

*open codes