

# Reflectie op Opvang Asielzoekers en Maatschappelijke Spanningen



Expertise-unit Sociale Stabiliteit  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid



VRIJE  
UNIVERSITEIT  
AMSTERDAM

## Inhoud

1	Aanleiding	3
2	Doel	4
3	Eerste indruk van reacties en sentimenten	5
4	Gemeenten geclusterd naar typen reacties	7
5	Verklaring van de verschillen	11
6	Blik op de toekomst	14
7	Nabeschouwing	16
	<i>Bijlage</i> Nadere beschrijving uitgevoerde onderzoeken	18
	Literatuur	22

# 1 Aanleiding

Maatschappelijke onrust en spanningen zijn van alle tijden en kunnen op momenten de sociale stabiliteit op buurt-, wijk- en gemeentelijk niveau danig onder druk zetten. Deze onrust en spanningen kunnen nadrukkelijk aan de oppervlakte komen rond speciale gebeurtenissen of ontwikkelingen op lokaal, maar zeker ook landelijk of zelfs internationaal niveau. In de tweede helft van 2015 leidt een sterke toename van vluchtelingen naar Europa tot grote zorg en spanningen – spanningen die ook lokaal hun weerslag kennen. Dit is zeker het geval in een aantal gemeenten, rond de vraag om en besluitvorming over de opvang van asielzoekers.

De situatie rond de asielopvang stelt gemeenten voor een complex vraagstuk, een zogenaamd *wicked problem*. Kenmerkend daarvoor is dat we relatief weinig weten (qua oorzaken en gevolgen, qua interventie en effect) van het vraagstuk en het niet eenvoudig eens worden over oplossingen: goed of fout, succes of falen zijn in *the eye of the beholder*. Reacties lopen sterk uiteen – zowel inhoudelijk als in de felheid waarmee zij naar voren worden gebracht. Op lokaal niveau bestaat de behoefte om de verschillende typen reacties nader te duiden en de prangende vraag: ‘Hoe daarmee om te gaan?’, te beantwoorden.

De situatie in de tweede helft van 2015 was gespannen: veel protest, spreekkoren, bedreigingen en andere harde uitingen van weerstand. Die spanningen, en veel media- en andere aandacht daarvoor, doen vermoeden dat de heftigheid aan emoties en tegenstellingen overal speelt. Toch blijven zulke (heftige) reacties in de meerderheid van de gemeenten uit. De wel optredende antagonistische reacties en vooral de felheid ervan roepen niettemin de wens op te reflecteren op de *verschillende typen reacties waarmee gemeenten geconfronteerd worden en wat nodig is om hun handelingsvaardigheid te versterken*. Antwoorden op deze vragen helpen de anticipatiemogelijkheden op het veel breder terrein van maatschappelijke onrust en spanningen te versterken. Spanningen die zich niet (hoeven te) beperken tot de specifieke casus van de asielopvang eind 2015–begin 2016. De mogelijkheid lering te trekken uit de ervaringen op dat bredere terrein van onrust en spanningen, en hoe daarop te anticiperen, vormen de aanleiding en het motief voor de Expertise-unit Sociale Stabiliteit om in samenwerking met het Institute for Societal Resilience (ISR) van de Vrije Universiteit Amsterdam de ‘asielopvang-crisis’ nader onder de loep te nemen.

## 2 Doel

Deze reflectie beoogt nader inzicht te verschaffen in mogelijke (re)acties van burgers in deze situatie. Zo worden praktische aanwijzingen verkregen voor het handelen van gemeenten in relatie tot reacties vanuit de samenleving.

Het doel van deze reflectie is:

- **Terug te kijken op hoe gemeenten zijn omgegaan met de spanningen rondom de verhoogde asielinstroom in de tweede helft van 2015;**
- **Te reflecteren op welke factoren een rol spelen in deze spanningen en de reactie daarop, op de rol die gemeenten daarin kunnen spelen, en hoe gemeenten dit kunnen doorvertalen naar nieuwe situaties waarin de maatschappelijke veerkracht<sup>1</sup> zodanig op de proef wordt gesteld.**

Algemene recepten voor anticipatie op spanningen zijn niet te geven – veel is context-afhankelijk. In deze reflectie wordt daarom aan de hand van zogenaamde ‘ideaaltypische’ beschrijvingen aangegeven wat werkt en vooral ook wat niet werkt en in welke situaties. Zo wordt een vergelijking gemaakt tussen vier verschillende groepen gemeenten; de criteria voor de indeling worden hieronder toegelicht. Er wordt een beeld geschetst van vier groepen gemeenten en er wordt uiteengezet welk beleid in welke situatie leidt tot relatief positieve dan wel (juist) negatieve reacties.<sup>2</sup>

De onderbouwing voor deze indeling en deze reflectie vormen een zestal deelonderzoeken waaronder media-analyses, interviews met verantwoordelijke ambtenaren op lokaal niveau en gesprekken met experts. In de bijlage is een volledige beschrijving opgenomen met betrekking tot de deelonderzoeken.

- 
- 1 Voor veerkracht bestaan uiteenlopende definities en betekenissen. Maatschappelijke veerkracht wordt hier in relatie tot het thema van deze reflectienotitie omschreven als het maatschappelijk vermogen om sociale stabiliteit te verkrijgen, te behouden en zo nodig terug te krijgen – ook rond en/of na onrustige, gespannen of zelfs polariserende situaties en ontwikkelingen. Overigens probeert een veerkrachtige samenleving daarbij niet alleen problemen het hoofd te bieden door het systeem terug te brengen in de oude balans. Zij zet vooral in op oplossingen die het systeem weerbaar maken voor huidige en toekomstige uitdagingen.
  - 2 In deze reflectie gaat het om reacties op het debat en/of de realisatie van lokale opvang van asielzoekers. Onder ‘positieve reacties’ worden die reacties verstaan die uitingen zijn van positieve standpunten met betrekking tot die (realisatie van) opvang; onder ‘negatieve reacties’ vallen die uitingen, waarin duidelijk sprake is van tegenstand tegen deze (realisatie van) opvang. Natuurlijk kent het palet van voor- en tegenstandpunten een rijke schakering aan ‘grijstinten’. Daarom is in deze tekst ook altijd sprake van relatief positieve en/of negatieve reacties. Voor de leesbaarheid wordt hier niet continue ‘relatief’ bij vermeld.

### 3 Eerste indruk van reacties en sentimenten

In de media-analyse zijn reacties vanuit verschillende gemeenten vergeleken en nader onderzocht: Wat bepaalt het verschil in reacties? Waarom is in de ene gemeente de planning en/of realisatie van asielopvang in relatieve rust verlopen, terwijl ze bij een andere gemeente aanleiding gaven tot aanzienlijke onrust, spanningen en zelfs ongeregeldeheden?

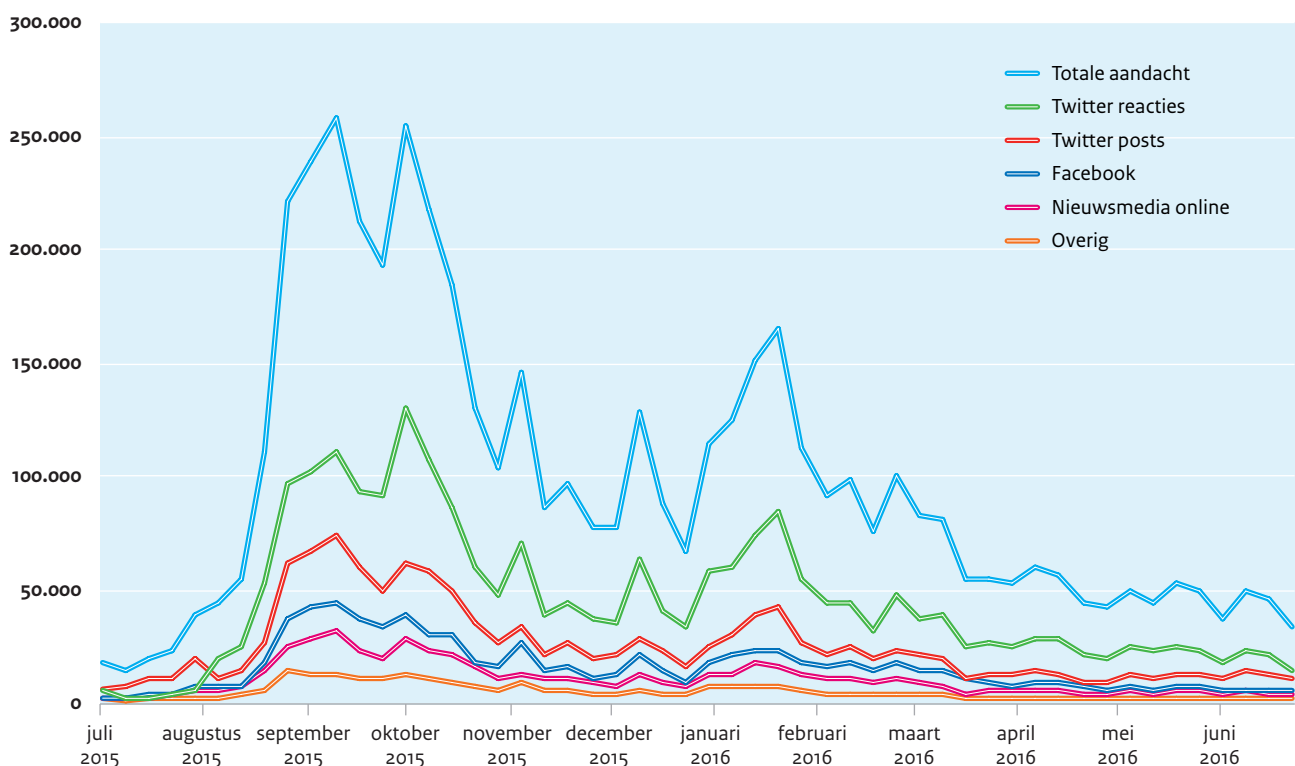
Voor inzicht in de maatschappelijke veerkracht van gemeenten – hier inzake de asielopvang crisis – wordt onder meer gekeken naar het besluitvormingsproces, de communicatiestrategie en de geplande opvang in de betreffende gemeenten.

Voor een eerste indruk van de sentimenten en reacties van burgers in relatie tot asielzoekers opvang is begonnen met een analyse van de berichtgeving in de nieuwsmedia (iets meer dan een half miljoen berichten), op Twitter (meer dan 5 miljoen) en openbare pagina's op Facebook (ruim 800.000 berichten) gedurende de periode van 7 juli 2015 tot en met 6 juli 2016. Gezien de grote verschillen in aantallen gaat het vooral om uitingen van burgers zelf en veel minder over wat journalisten hierover publiceren.

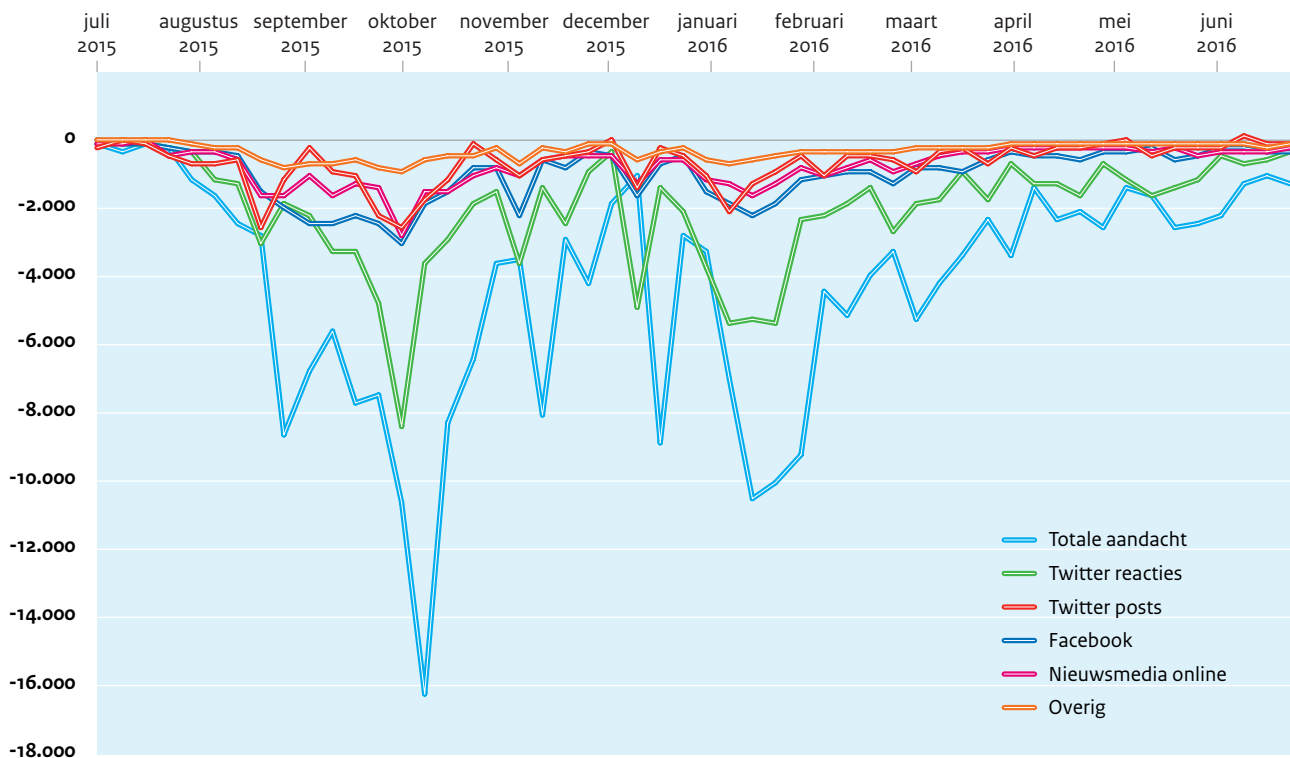
In onderstaande figuur wordt zichtbaar hoe de aandacht zich over de tijd heeft ontwikkeld langs drie scheidslijnen, respectievelijk:

- 1) aandacht voor asielzoekers (juli 2015–juli 2016) met een piek in september en oktober 2015 (vrij snelle toename asielzoekers via Turkije en Griekenland) en in januari 2016 (na rellen in Keulen en rondom opvangplannen in Nederland);
- 2) de sentimentswaarde van de berichten (negatieve berichten minus positieve berichten: over de gehele periode meer negatief dan positief), en;
- 3) aantal berichten in periode 2009–2016.

**Aantal online berichten over vluchtelingen in online media over tijd en per mediumtype**



## Sentimenten bij online berichten over vluchtelingen in online media over tijd en per mediumtype



Met name vanaf augustus 2015 zien we een sterke toename van het aantal uitingen en reacties. Maar deze aandacht is niet overal even groot. Zo bestaan tussen gemeenten grote verschillen en de berichtgeving zelf wordt sterk gekleurd door de berichtgeving in en over slechts enkele gemeenten. Bijna 95% van de gemeenten kent gedurende deze onderzoeksperiode minder dan 10 berichten per 100 inwoners; in 3,5% 10–16 berichten en in 1,5% meer dan 20 berichten per 100 inwoners. Die laatste 1,5% betreft zeven van de in totaal 391 gemeenten. In deze gemeenten met respectievelijk (zeer) veel reacties is het sentiment overwegend negatief.

Wat zorgt er voor dat deze reacties positief dan wel negatief zijn? Voor de beantwoording van die vraag zijn een aantal zaken van belang:

- Het debat op sociale media verhevigt bij plannen voor een nieuwe opvang. Zowel het positieve als – met name – het negatieve geluid is in deze gevallen sterker;
- Bij plannen voor een nieuwe asielopvang maakt het uit of in de gemeente al opvang bestaat. Is dat het geval dan zijn bewoners gemiddeld positiever over asielzoekers en over een nieuwe opvang;
- Meer debat en meer negatieve(r) reacties op sociale media doen zich vooral voor in gemeenten waar zo'n opvang er nog niet is/was;
- Is de geplande opvang van tijdelijke aard dan is er veel minder debat, terwijl het sociale mediadebat gemiddeld positiever is;
- Algemene kenmerken van een gemeente (zoals relatief vermogen, urbanisatiegraad, aantal migranten en de gemiddelde opleiding) verklaren het verschil in het aantal reacties en het sentiment niet.

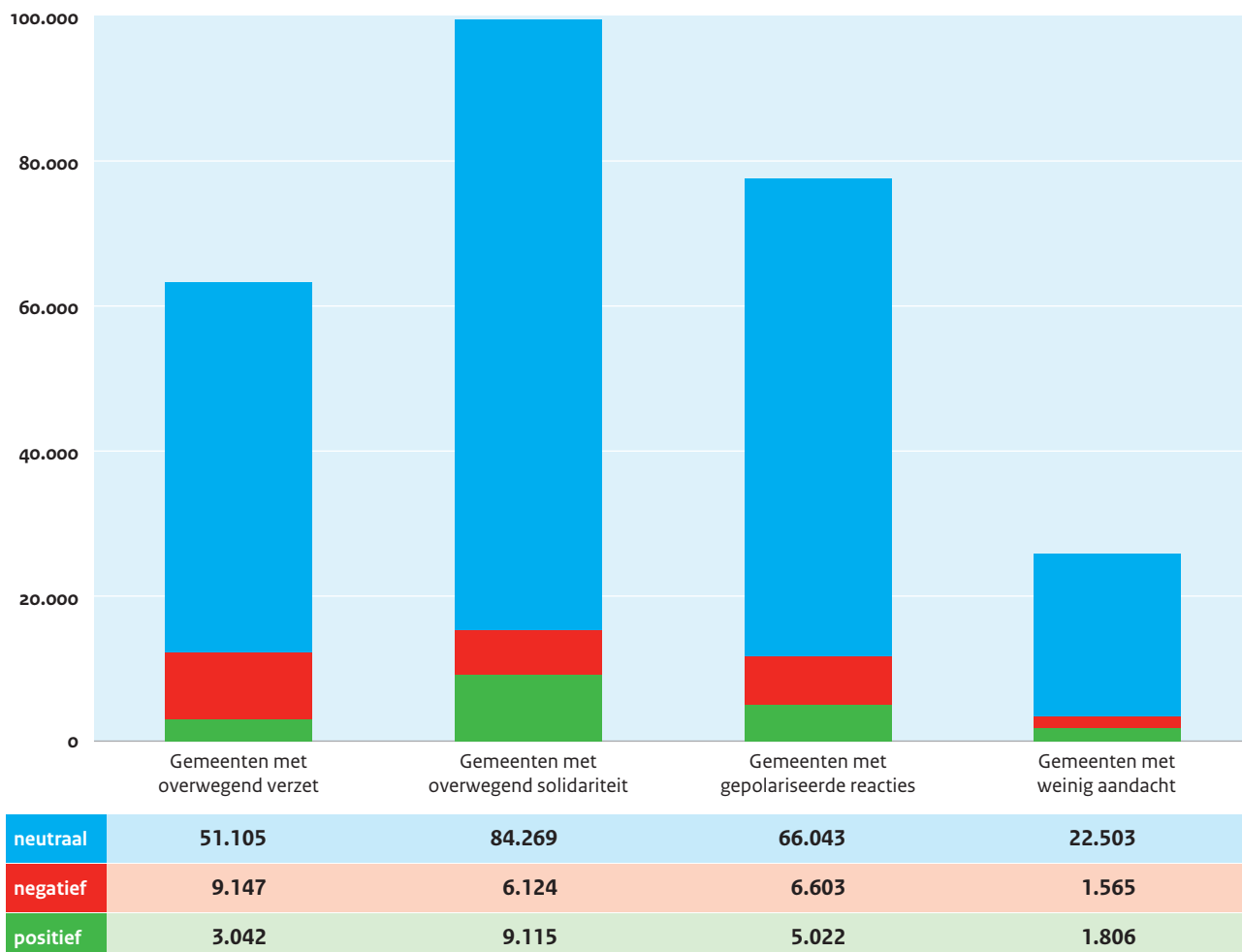
## 4 Gemeenten geclusterd naar typen reacties

Voor een duidelijk en verdiepend inzicht in het optreden van negatieve dan wel positieve reacties is nader ingegaan op de voorvallen in enkele gemeenten. Hiervoor zijn 20 gemeenten geselecteerd op basis van reacties van burgers. Deze gemeenten zijn in vier clusters onderscheiden, namelijk:

- A Gemeenten met overwegend verzet (n=4);
- B Gemeenten met overwegend solidariteit (n=5);
- C Gemeenten met gepolariseerde reacties (n=5); en
- D Gemeenten met weinig reacties (n=6).

Voor deze vier groepen gemeenten is nader gekeken naar de verdeling van online berichten over asielzoekers.

**Aantal online berichten over asielzoekers in de vier typen gemeenten**



In deze 20 gemeenten zijn interviews gehouden met verantwoordelijke ambtenaren over de gebeurtenissen en de besluitvorming rondom de plannen voor opvang.

## Spanningen? Welke, waardoor?

In deze beschrijving worden voorvallen binnen gemeenten besproken per cluster. Het geschetste beeld is 'ideaaltypisch', met andere woorden: de beschrijvingen richten zich op dat wat onderscheidend is voor het cluster. De basis voor deze beschrijvingen vormen de interviews die zijn gehouden met de verantwoordelijke ambtenaren en de gesprekken met de experts.

### A Gemeenten met overwegend verzet

In deze gemeenten kwamen relatief veel en met name negatieve reacties op geplande opvang voor. De aandacht voor asielzoekers verliep in deze gemeenten 'in pieken', die sterk gekoppeld waren aan lokale incidenten (protest of opstand). Deze reacties (lees: het verzet) uitten zich zowel on- als offline. Reacties waren offline bijvoorbeeld zichtbaar geworden in oplopen bij gemeenteraadsvergaderingen of in luidruchtige deelname aan inspraakavonden, maar ook in bekladdingen en/of (verbaal) geweld. Soms verenigden tegenstanders zich (tijdelijk) en werd het protest gepolitiseerd. Verzet kwam voort uit sterke netwerken (buurt, partij), die voort waren gekomen uit gebrek aan vertrouwen in of slechte ervaringen met de gemeente in het verleden.

*Uit interview met gemeente*

**'Op eerste uitingen tegen is nauwelijks gereageerd. De burgemeester was er heel stellig in. Hij wilde niet naar buiten gaan met een open einde. We brengen het besluit naar buiten als het definitief is. (...) Op een gegeven moment was de klap erop, het collegebesluit werd dinsdag genomen. Woensdag lag het plan er. Er is gelekt die avond. En dat heeft toch wel vrij grote gevolgen gehad. Daarmee kwam het vertrouwen in de overheid direct ter discussie hier.'**

De combinatie van een hecht netwerk en georganiseerde oppositie leidde in deze gemeenten tot verzet tegen de plannen. Uit netwerken, die relatief dicht bij de lokale bestuurders staan of daartoe potentieel toegang hebben, kwam vooral vreedzaam protest voort. Fel protestgeluid kwam vooral voort uit netwerken die relatief ver(der) afstaan van de lokale bestuurders. Wantrouwen of zelfs vijandigheid tegenover deze bestuurders kwam veelvuldig voor bij deze laatste netwerken. In deze netwerken leek (soms) (dreigend) geweld statusverhogend te werken.

Redenen voor verzet liepen uiteen:

- Het besluit tot opvang verliep zonder weerklank, maar weerstand kwam op moment van locatiekeuze. Deze reactie kwam volgens respondenten vooral verontruste en bange burgers;
- De rol van (soms al jarenlang) bestaande onvrede leidde ertoe dat deze gelegenheid werd aangegrepen om zorgen en grieven te uiten. Het betrof bewoners uit de buurt alwaar asielopvang gerealiseerd zou worden, maar ook minder direct betrokkenen;
- De rol van vooroordelen en stereotypen over asielzoekers en andere niet-Nederlanders werden (ook) vaak in de interviews genoemd als reden voor verzet. Het idee dat 'een gemeenschap' verloren gaat, werd door respondenten geacht hierbij vaak een rol te spelen;
- Politiek boze burgers leken vaak een rol te hebben gespeeld bij escalatie van protest – let wel: niet van buitenaf. Volgens respondenten hadden groeperingen van buiten de gemeente (zoals Pegida, e.d.) wel invloed op de informatie, het debat en uitingen. Met name (ook) via sociale media maar zonder zelf fysiek binnen de gemeente te opereren.



Uit de verhalen van de respondenten kwam naar voren dat gemeenten vaak niet goed in beeld hadden welke groeperingen en informele netwerken actief waren in de gemeente en met name niet wat hun invloed was. Vaak hadden gemeenten – groot én (zeer) klein – de problemen dan ook niet zien aankomen. Opvallend was tenslotte dat het negatieve geluid in deze gemeenten zozeer ging overheersen dat voorstanders zich niet of nauwelijks meer durfden te uiten (*spiral of silence*<sup>3</sup>).

*Uit interview met gemeente*

**‘De gemeente zit in een spagaat. Bij de vijf overgebleven geselecteerde locaties voor opvang is enorm veel weerstand vanuit de burgers. Het gaat zo ver tot aan bedreigingen van ambtenarentoe. Maar ook het ophangen van varkens tot aan demonstraties. Binnenkort komen er twee demonstraties – één voor voorstanders en één voor tegenstanders. Het geeft een dynamiek in de gemeente die vrij groot is.’**

## **B Gemeenten met overwegend solidariteit**

Reacties op de vluchtelingen crisis en eventueel voorgenomen asielzoekersopvang in dit cluster gemeenten waren verspreid over de gehele onderzoeksperiode voorgekomen en deze reacties begonnen ook al relatief vroeg. Rond 21 september 2015 was een piek in de aandacht, die vooral gerelateerd was aan gebeurtenissen in verschillende gemeenten. Reacties waren overwegend positief, hoewel er rond 2 oktober sprake was van een ‘negatieve piek’ die zich vooral concentreerde rond protesten tegen omstandigheden in de opvang. Rond 10 februari 2016 was er een tweede ‘negatieve piek’ in de aandacht, die zich concentreerde rond nieuwsberichten over lokale opvang.

Relatief positieve reacties overheersten zoals gezegd. Dit uitte zich onder meer in grote toestroom van vrijwilligers (bij Vluchtelingenwerk en Rode Kruis) en particuliere initiatieven, die veelal buiten de gemeente om werden geïnitieerd. Ook waren er uitingen van bezorgdheid en angst tijdens informatieavonden, maar deze waren veel minder heftig dan in de hiervoor besproken gemeenten.

Onder burgers vonden solidariteitsacties plaats, die veelal geïnitieerd werden door bestaande netwerken binnen de gemeente (m.n. vanuit kerken en politiek linkse organisaties) en gecoördineerd werden via sociale media (Facebook). Ook binnen deze gemeenten leek zich een *spiral of silence* voor te doen, waarbij in dit geval met name mensen die tegen (opvang) waren zich in stilzwijgen hulden. De groep tegenstanders leek klein, doordat:

- ‘Schreeuwende tegenstanders’ zich al snel isoleerden (en velen zich hiervan distantieerden);
- Tegenstanders in deze gemeenten veelal zelf onderling verdeeld waren, waardoor gezamenlijke actie moeilijk was te realiseren;
- Mogelijk speelde mee dat ‘de relatief positieve stem’ ook actief werd ondersteund vanuit de gemeente, die er ook voor waakte om ‘de relatief negatieve(r) stem’ ‘te veel podium’ te geven.

<sup>3</sup> Zie Noelle-Neumann, E. (1984) *The Spiral of Silence. Public Opinion – Our Social Skin*, Chicago: Chicago University Press (zie ook <http://noelle-neumann.de/wissenschaftliches-werk/schweigspirale/>).

### C Gemeenten met gepolariseerde reacties

In dit cluster gemeenten kende de berichtgeving relatief veel pieken en dalen. Dit speelde al vanaf het begin van deze periode (augustus 2015). Landelijke politici speelden een grote rol in het debat, terwijl ook pleidooien om vluchtelingen welkom te heten invloed hadden. Gedurende de onderzoeksperiode wisselde de dominante stemming nogal eens. Zo kon half 2015 de positieve stem dominant klinken, terwijl even later de negatieve stem meer de overhand nam. Later in de periode werd de positieve toon weer dominant.

In deze gemeenten zagen we uitingen – soms in de vorm van demonstraties – van beide stemmen en deze waren over het algemeen fel. Er bestonden sterke netwerken – soms in (volks-)wijken met sterke sociale cohesie, vaak met banden met partijen of groeperingen (bij tegenstanders soms van buiten de gemeente). Binnen die netwerken bestond een gebrek aan vertrouwen in de gemeente.

De *spiral of silence* leek in deze gemeente niet te spelen of te zijn doorbroken. Voor- en tegenstanders kwamen niet uit dezelfde netwerken en reageren (heftig) op elkaar. De reële of veronderstelde invloed van buiten de gemeente op tegenstanders leek voorstanders te motiveren zich ook uit te spreken – en soms zelfs zo dat niet zo of minder uitgesproken voorstanders zich (wel gaan) uitspraken tegen ‘de indringers’. Doordat voor- en tegenstanders uit verschillende netwerken kwamen leken ze minder bang te zijn voor sociale afwijzing bij afwijkende meningsuiting.

In deze gemeenten speelde ‘valse’ berichtgeving via sociale media een grote rol in de polarisatie. Geruchten en onwaarheden over omstandigheden van asielzoekers (gratis OV, veel zakgeld, e.d.) werden door tegenstanders geloofd en uitgedragen en door voorstanders van weerwoord voorzien – soms ook door de gemeente zelf:

*Uit een bijeenkomst met gemeenten*

**‘Toen er in onze gemeente een incident had plaatsgevonden, hebben we hier mensen huis-aan-huis over geïnformeerd. Zo voorkom je geruchten.’**

### D Gemeenten met weinig reacties

In de berichtgeving van dit cluster gemeenten deden zich ook ‘pieken’ voor maar deze waren relatief gering in omvang in vergelijking tot de andere gemeenten. In september speelde ook hier de vraag of en hoe er opvang gerealiseerd ging worden, maar nergens leidde dit tot grote onrust en ‘explosieve aandacht’ in het publieke debat. Enige scherpere, negatieve aandacht speelde er rond het gerucht dat zich IS-aanhangers onder vluchtelingen zouden bevinden en rond een vechtpartij tussen asielzoekers en politie.

In deze gemeenten waren (ook) inspraak- en informatieavonden, maar nergens leidde dit tot opstootjes of rellen. Daarnaast zagen we hier (ook) solidariteitsacties.

Inwoners van deze gemeenten leken enigszins op inwoners uit ‘gemeenten met gepolariseerde reacties’, maar de netwerken van tegenstanders waren hier kleiner en geïsoleerder. Uit de interviews met de respondenten kwamen nog twee andere mogelijke verklaringen naar voren voor de relatief geringe aandacht:

- Enkele gemeenten hadden zelf expliciet geprobeerd uit het nieuws te blijven;
- In andere gemeenten vielen de gebeurtenissen samen met (veel) heftiger en (veel) meer aandacht trekkende gebeurtenissen elders.
- Enkele ook wel genoemde verklaringen waren:
- Weinig politieke interesse onder burgers en het niet volgen van debatten;
- Zorgen waren weggenomen bij burgers door mogelijk goede aanpak van gemeenten;
- Reacties (m.n. retweets) richtten zich met name op gebeurtenissen die het nieuws hadden gehaald.

## 5 Verklaring van de verschillen

De realisatie van opvang leidde in de ene gemeente tot grote spanningen, terwijl het in andere bijna onopgemerkt verliep. In deze verschillen bleken verscheidene factoren een rol te spelen die hier nader aan de orde komen gesteld.

### Bestaande netwerken

Het bestaan van (sterke) netwerken onder bewoners speelt een belangrijke rol in het helder en duidelijk (en soms heftig) laten blijken van zowel de ‘positieve’ als ‘negatieve’ stem in relatie tot de vluchtelingencrisis in het algemeen en de geplande opvang in het bijzonder. Deze netwerken bevinden zich op wijkniveau, maar deden zich ook voor in relatie met politieke partijen en/of organisaties. Het bestaan van dergelijke netwerken voorspelt niet zozeer de richting van ‘die stem’ (positief of negatief), maar wel het volume, de indringendheid en/of dominantie van ‘die stem’.

### Bestuurlijke verdeeldheid

De overwegend positieve of negatieve respons op de komst van een asielopvang lijkt overeen te komen met de eenheid of juist verdeeldheid op bestuurlijk niveau binnen het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad. Uit de interviews ontstaat het beeld dat burgers overwegend positief reageerden wanneer bestuurders (erg) eensgezind waren over het belang van deze komst. En waren bestuurders verdeeld en/of zelf vaak niet overtuigd van de opvangnoodzaak in hun gemeente, dan waren de reacties vanuit de burgers overwegend negatief. Overigens is het aannemelijk dat een dergelijk proces in beide richtingen werkt; een eensgezinde bevolking kiest een eensgezind bestuur. Een verdeelde bevolking kiest een verdeeld bestuur.

De eensgezindheid of juist verdeeldheid op bestuurlijk niveau en de overheersende reactie van burgers lijken elkaar dus te versterken. Op zichzelf is deze uitkomst niet verrassend te noemen. Bröer et al (2016) laten dit ook zien in hun onderzoek, waarbij zij vier omgangsmanieren onderscheiden van gemeenten<sup>4</sup> in relatie met bezwaren van burgers:

- 1 **Afwijzen**, te typeren als ‘bezwaren ongegrond en tegenstanders zijn zeurpieten’;
- 2 **Tolereren**, te typeren als ‘iedereen heeft recht op bezwaar, maar we hoeven er niet naar te luisteren’;
- 3 **Mediëren**, te typeren als ‘bezwaren zijn gegrond; opvang is nu eenmaal nodig maar tegenstanders hebben ook een punt’;
- 4 **Coöpereren**, te typeren als ‘bezwaren zijn gegrond, wij zijn ook tegen en steunen jullie’.

In gemeenten met een overwegend positief sentiment kwamen we de eerste omgangsmanier alleen ‘binnenskamers’ tegen. Uit interviews en achtergrondinformatie uit (online) media bleek dat naar buiten toe de tweede omgangsmanier hier overheerste. Burgers werden gehoord, maar de besluitvorming werd er niet door beïnvloed (hooguit op specifieke punten werd er rekening mee gehouden, zoals extra aandacht voor veiligheid). De derde en vierde omgangsmanieren waren typerend voor gemeenten met een overwegend negatief sentiment. Bij de mediërende omgangsmanier probeerden gemeenten zich veelal ‘neutraal’ op te stellen tussen burgers enerzijds en landelijke overheid/COA anderzijds, waarbij alle ruimte gegeven werd aan de bezwaren en deze – expliciet of impliciet – als gegrond werden bevestigd. De coöpererende omgangsmanier werd eigenlijk alleen waargenomen bij lokale oppositiepartijen, niet als standpunt van B&W.

4 European Journal of Cultural and Political Sociology v3 n4 (20160706): 447-468

In deze situaties werden reacties en uitingen van burgers ondersteund door bepaalde politieke groepen. In beide gevallen konden burgers zich lokaal min of meer gesteund voelen in hun protest.

*Uit interview met gemeente*

**‘Wat ook heel goed liep bij ons, wat ik elders ook wel anders heb gezien, is dat de burgemeester vaak het woord heeft gevoerd, maar het hele college aanwezig was op de avonden. Zij waren ook allemaal aanspreekbaar op het onderwerp. Het was dus niet alleen het feestje van de burgemeester. Je ziet dat de burgemeesters zich op een gegeven moment onder druk hebben gevoeld. Wij hebben de druk weg kunnen organiseren, want het was niet op één man gespeeld.’**

### Spiral of silence of juist loudness

In verschillende gemeenten was er sprake van de *spiral of silence*, waarbij (potentiële) tegen- of voorstanders zich relatief alleen voelden staan. Uit angst voor sociale repercussies hielden zij, volgens de geïnterviewde beleidsmedewerkers, hun mond. Het omgekeerde werd ook waargenomen, waarbij burgers zich gesterkt voelden door een ogenschijnlijke meerderheid voor hun standpunten en deze dan ook luid(er) gingen verkondigen. Zeker op online fora leidde dit nogal eens tot situaties waarbij mensen elkaar gingen opjutten om niet voor elkaar onder te willen doen.

### Padafhankelijkheid

Eensgezind en daadkrachtig optreden van bestuurders is van belang, maar geen garantie voor een onproblematisch verloop. Eensgezindheid en daadkracht kunnen ook worden opgevat als het ‘top-down opleggen’ van (onpopulaire) maatregelen. Belangrijk is dat gemeenten vaak niet over hun eigen schaduw konden springen. Veelal bestonden langdurige tradities rond de wijze waarop besluiten tot stand kwamen. In de politicologische literatuur wordt in dit verband wel gesproken van ‘padafhankelijkheid’. Daarmee wordt bedoeld dat beleid en bestuur voortvloeien uit in het verleden gemaakte keuzen, die langzaam maar zeker een pad hebben gevormd waarvan niet radicaal kan worden afgeweken. Zelfs als een dergelijk pad niet langer functioneel blijkt, zijn er allerlei krachten (‘lock-ins’), die ervoor zorgen dat het pad in tact blijft of alleen mondjesmaat kan worden omgeboogen. Denk aan een beleidsprogramma als de fiscale ondersteuning van het particulier huizenbezit. Zelfs als we nu zouden vinden dat dit instrument zich heeft ontwikkeld tot een hinderlijke stoorzender op de huizenmarkt, kunnen we er niet zomaar van af: de belangen, verwachtingen en gedragingen van velen zijn immers nauw met dit beleids- of besluitvormingspad verknoot.

In de onderzochte gemeenten zagen we drie ‘besluitvormingspaden’, namelijk:

- 1 Gemeenten met algemeen staand beleid om burgers bij besluiten en ontwikkelingen te betrekken. Hier hadden burgers overwegend (meer) vertrouwen in het bestuur en waren ook minder netwerken gericht tegen de lokale overheid en bestond er minder ruimte voor tegengeluiden;
- 2 Gemeenten waar burgers minder bij besluitvorming betrokken waren en (dientengevolge) minder vertrouwen aanwezig was. Besluiten rond asielopvang werden hier (relatief meer) ‘top-down’ genomen. Groepen burgers voelden zich hierbij gepasseerd en gedwongen hun onvrede te uiten – al dan niet geholpen door groepen van buitenaf. Waren er lokaal ook netwerken van voorstanders, dan kon polarisatie (makkelijk) ontstaan;
- 3 Gemeenten waar burgerbetrokkenheid bij besluitvorming en burgervertrouwen in de lokale overheid minder aanwezig waren, maar waar (opties voor) besluiten rond opvang werden voorgelegd aan burgers. Groepen burgers reageerden hierop door hun kans te grijpen en (eindelijk) van zich te laten horen. In deze gevallen kwam jarenlange ontevredenheid (heftig) naar voren en zagen voorstanders zich kansloos om hun mening te uiten. In deze gemeenten overheerste zo ‘het verzet’.

Een crisisachtige situatie lijkt nogal een te vragen om onorthodoxe aanpak met ruimte voor (gecoördineerde) improvisatie. Maar dit is gemakkelijker gedacht dan gedaan, zo zegt het leerstuk van de padafhankelijkheid. Teruggrijpen op het vertrouwde handelingsrepertoire is de eerste, begrijpelijke reflex. Wat bekend is uit onderzoek (Capoccia & Kelemen 2007) rond padafhankelijkheid is dat juist een crisis (*critical juncture*) op termijn kan leiden tot ‘paddoorbrekend’ handelen. Mocht de huizenmarkt echt instorten, dan biedt dat een *window of opportunity* om forse ingrepen te doen in het huidige fiscale beleid. We hebben een dergelijke ‘doorbraak’ in dit onderzoek naar vluchtelingenopvang niet kunnen waarnemen. Maar dat is vermoedelijk een gevolg van het feit dat de studie een momentopname betrof. Het zou buitengewoon boeiend zijn om in een meer longitudinaal perspectief na te gaan of de vluchtelingencrisis doorwerkt in een verandering van lokale besluitvormingsstijlen, en of daarbij meer ruimte ontstaat voor improvisatie en veerkracht.

*Uit interview met gemeente*

‘Ik weet nog wel de eerste avond in het wijkcentrum. Toen heeft het bestuur nog geprobeerd om een beetje in een onderhandeling terecht te komen. Want het is een al beproefde methodiek met die wijk, waarbij – ja, ik vind het heel vervelend – maar wat zou je ervoor terug willen? Niet zo letterlijk dan. Bijvoorbeeld betere fysieke omgeving, dus jullie willen een nieuw fietspad? Dan gaan we dat mooi verlichten voor jullie, maken we het wat breder en er kan wel een hekje langs. Normaal zijn dat best goede onderhandelingstactieken met deze wijk. Maar daar werd eigenlijk heel slecht op aangeslagen en dat vond ik wel een zorgelijk signaal. Want meestal als je in die onderhandeling zit, dan kom je er wel uit. Maar die bereidheid was er niet.’

De beschrijving van deze ‘drie paden’ maakt ook meteen duidelijk, dat het huidige handelen in relatie tot de asielopvang – en de reacties daarop – sterk afhankelijk was van het verleden van de gemeente en haar bestuursstijl. Een verleden van spanning en wantrouwen in of in relatie tot het bestuur zorgde ook rond dit maatschappelijk vraagstuk voor uitingen van wantrouwen en verzet.

## 6 Blik op de toekomst

### Verandering gewenst?

Een 'crisis' biedt gemeenten dus een unieke mogelijkheid om met burgers in gesprek te gaan én te blijven om wantrouwen en spanningen in de toekomst en bij andere issues te verminderen. Wordt het gesprek echter alleen aangegaan op een moment van onrust, dan lijkt in de ogen van burgers de interesse voor zo'n gesprek van de zijde van bestuur niet oprecht. Het wordt vooral beschouwd binnen het (al) bestaande frame van het wantrouwen. Wel kunnen activiteiten worden ontplooid om dit gesprek in de toekomst vorm en inhoud te geven, bijvoorbeeld via permanente buurtpanels of wijkraden. Van belang is hierbij iedereen te betrekken en niet alleen *the usual suspects*.

Bestaande netwerken kunnen (ook) worden aangesproken. Hiervoor is het wel belangrijk om te weten welke netwerken bestaan, welke stemming er heerst en hoeveel invloed zij hebben. Verschillende eerstelijns professionals kunnen bijdragen om dit inzicht te verwerven en vervolgens te monitoren, indien nodig ook via sociale media. Overigens is het van belang dat bestuurders (en ambtenaren) zelf (ook) dit gesprek met de burger aangaan – het geeft een gezicht aan de gemeente.

Het is goed om te benadrukken dat het gesprek aangaan niet synoniem staat voor de burger zonder meer zijn zin geven. Eigenaarschap van en verantwoordelijkheid voor het probleem of de issues blijven helder bij de gemeente liggen.

### Geen standaardrecepten

Het gesprek aangaan en burgers betrekken bij besluitvorming is moeilijk. Belangrijk hierbij is dat men weet wat er speelt onder burgers en dat hier proactief op wordt ingespeeld. Inspraakorganen, wijkraden, e.d. spelen hierbij een belangrijke rol. Professionals en bestuurders krijgen zo informatie over wat er speelt en welke sentimenten dit oproept. En deze werkvormen presenteren een manier om het gesprek vorm te geven. Ook kan zo direct op geruchten en/of misverstanden worden ingespeeld en op uitlatingen of gedragingen die te ver gaan kan direct worden ingegrepen. De *spiral of silence* kan ook worden doorbroken.

Deze situaties en methoden kennen geen vaste draaiboeken of plannen. Juist de dynamiek van de situatie stuurt het handelen. Vertrouwen, flexibiliteit en aandacht voor mogelijke wendingen zijn noodzakelijk. Een goede uitkomst is niet gegeven en evaluatie, leermomenten en borging zijn nadrukkelijk gewenst.<sup>5</sup>

5 Zie onder meer Vereniging Nederlandse Gemeenten (2016) *Handreiking Besluitvorming opvang asielzoekers en huisvesting statushouders*, Den Haag: VNG (zie [https://vng.nl/files/vng/201604\\_handreiking\\_besluitvorming\\_opvang\\_asielzoekers\\_en\\_huisvesting\\_statushouders.pdf](https://vng.nl/files/vng/201604_handreiking_besluitvorming_opvang_asielzoekers_en_huisvesting_statushouders.pdf)); Wonderen, R. van & R. Witte (2016) *Handreiking Omgaan met maatschappelijke spanningen*, Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving (zie <http://www.kis.nl/publicatie/omgaan-met-maatschappelijke-spanningen>). Voor meer handvatten en achtergronden zie o.a. <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/otav-ondersteuningsteam-asielzoekers-en-vergunninghouders> en <https://www.socialestabiliteit.nl/>

## Ingrijpen niet altijd nodig

Helsloot & In 't Veld (2014<sup>6</sup>) wijzen er op dat in 'spannende' of zelfs crisissituaties vaak te snel of te sterk wordt ingegrepen. Voor een juiste verhouding tussen interventie en de feitelijke situatie is het (dan ook) belangrijk te weten om wat voor soort onrust het gaat in deze situatie: commotie, zorg of agressie? Dit hangt ook samen met drie, door Helsloot et al onderscheiden, typen reacties op maatschappelijke onrust en/of incidenten: maatschappelijke commotie, maatschappelijke bezorgdheid en maatschappelijke agressie. Volgens Helsloot et al uiten mensen bij commotie vooral hun emotie en opvatting. Zij willen vooral hun verhaal kwijt, gehoord worden en uiting geven aan hun gevoel. Empathie tonen en informeren over risico's en mogelijke maatregelen zijn hierbij gepaste reacties. Bij maatschappelijke agressie zijn acties doelbewust gericht op het verstoren van normaal maatschappelijk verkeer. Empathie (tot op zekere hoogte) en informatie zijn dan ook nodig, maar ook repressie van verstoringen en verstorende groepen. Daarnaast moet iets aan het onderliggende probleem gedaan worden om herhaling te voorkomen.

Verschillende typen burgerreacties vereisen derhalve volgens Helsloot et al steeds verschillende en groter wordende reacties vanuit de overheid. Te zwaar, maar ook te licht ingrijpen kan de burgerreacties juist oproepen of verergeren. Reacties vanuit de overheid moeten ook gericht plaatsvinden, bijvoorbeeld in de richting van een specifieke groep en niet op de gehele maatschappij. Ook hierbij is het dan weer van belang te weten wat er bij wie speelt.

*Uit interview met gemeente*

'Nou, we hebben dat incidentje gehad met dat spandoek. Dat was eigenlijk, denk ik, een wildschot geweest vanuit de samenleving van 'Hier niet!'. We hebben geen informatie om te veronderstellen dat dat een gerichte en weloverwogen actie was. Het was wel op de goede plek, dus in die zin wel gericht. (...) We wisten niet waar dat vandaan kwam. We hebben ervoor gekozen het te laten hangen. We geven er geen aandacht aan; het hangt niemand in de weg. Na twee uur hebben we het weggehaald, toen was het punt wel gemaakt. Er is bestuurlijk niet op gereageerd met een ontkenning of bekrachtiging van de locatie. Toen was ook – echt – de locatie nog niet besloten. Ja, toen vlak na de zomer die locatie was gekozen en dat uitlekte, ontstond er direct gedoe.'

## Flexibiliteit

Het palet van omgangsmanieren met gebeurtenissen en gevoelens vereist dat professionals en bestuurders flexibel en proactief kunnen optreden – afgestemd op de lokaal specifieke situatie. In deze reflectie geven gemeenten aan hier weinig mogelijkheden te ervaren. Dit kan bijvoorbeeld komen door het bovenlokale kader waarbinnen men heeft te opereren. In relatie tot de asielopvang worden deze bijvoorbeeld deels bepaald door het COA en de Rijksoverheid. Maar ook binnen deze gegeven kaders kan op lokaal niveau afgesproken en uitgewerkt worden hoe men flexibel en proactief kan inspelen op verschillende scenario's, groepen, e.d.

6 Helsloot, I. & M. In 't Veld (2014) Kennisdocument Ongerust over onrust. Onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden, Den Haag: BZK, p.29.

## 7 Nabeschuwing<sup>7</sup>

Deze reflectie op de veerkracht van gemeenten in tijden van lokale spanningen leert ons dat er veel mis kan gaan in de lokale besluitvorming rond asielzoekersopvang, en dat er regelmatig ook iets misgaat. Toch is het totaalbeeld niet ongunstig. Tegen de heersende, door media aangejaagde beeldvorming in, laat de reflectie ook zien dat de Nederlandse samenleving in de afgelopen periode op, naar verhouding, veerkrachtige wijze heeft gereageerd op de massale komst van vluchtelingen. Dit laat onverlet dat zich explosieve en soms ontoelaatbare situaties hebben voorgedaan, met boze burgers in een hoofdrol. Hetgeen de vraag oproept: had dit voorkomen kunnen en moeten worden? Maar evengoed kan een spiegelbeeldige vraag worden gesteld: biedt het feit dat de besluitvorming regelmatig vredig en relatief rimpelloos verliep de garantie dat dit in de toekomst ook zo zal zijn? Zijn onderhuids wellicht toch voorwaarden geschapen voor crisisachtige verschijnselen?

Deze vragen gaan welbeschouwd over de volgende kwestie: in hoeverre is het verloop van de recente gebeurtenissen in Nederlandse gemeenten toe te schrijven aan (wijze of onverstandige) bestuurspraktijken? Het onderzoek geeft hierop geen ondubbelzinnig antwoord, mede als gevolg van het feit dat het onderzoek hier niet nadrukkelijk op was gericht. Niettemin is wel een perspectief aangereikt aan de hand van het concept 'padafhankelijkheid'. In een notendop laat dit perspectief zich als volgt samenvatten. Waar overleg met burgers van oudsher gemeengoed is, bestaat veel vertrouwen in de bestuurlijke besluitvorming, dus ook rond de casus vluchtelingenopvang. Waar zulk overleg echter alleen wordt geïnstigeerd rond bijzondere dossiers, ontstaan onvermijdelijke risico's: ofwel zullen nu besluiten moeten worden genomen die indruisen tegen (luid geventileerde) opvattingen van burgers, ofwel dreigt een bestuurlijke impasse. Oppervlakkig bezien kunnen hieruit drie lessen voor 'veerkrachtig bestuur' worden getrokken: a) investeer in duurzame interactieve overlegvormen, b) ontwikkel mechanismen om de gevolgen van 'onwelgevallige besluiten' te beheersen en/of c) organiseer voorwaarden voor 'democratie van onderaf' (zoals referenda).

Kijken we echter wat dieper, dan is het zeer de vraag of dit volstaat. Er zijn op zijn minst drie dwingende redenen om de rol van de *governance*-dimensie veel grondiger te onderzoeken:

- 1 **Theoretisch.** Uit de literatuur weten we dat padafhankelijkheden kunnen worden omgebogen en/of doorbroken door het ontstaan van crises. De vluchtelingenproblematiek is in dit verband een casus par excellence. Mogelijk is sluimerende onvrede over het bestuur losgewoeld in contexten waar het tot dusver rimpelloos verliep. Mogelijk zijn zinvolle lessen geleerd in contexten die ogenschijnlijk juist problematisch leken en was de ophef in retrospectief juist functioneel. Met andere woorden: om werkelijk te kunnen bepalen welke bestuurlijke praktijken ook op de langere termijn veerkrachtig zijn, zal onderzoek moeten worden gedaan naar de (sociale, bestuurlijke en institutionele) implicaties van de eerste besluitvormingsepisode.

---

<sup>7</sup> Deze reflectie is van de hand van prof. dr. Willem Trommel, hoogleraar Bestuurskunde aan de VU, Faculteit der Sociale Wetenschappen, afdeling Bestuurswetenschap en politicologie



- 2 **Methodisch.** De eerste, nu afgesloten onderzoeksrunde was een verkenning in de breedte. Nodig is nu een zoektocht in de diepte, met meer aandacht voor (onbedoelde) gevolgen die zich op de wat langere termijn aftekenen. Alleen zo kan immers worden bepaald of sprake is van duurzaam veerkrachtig optreden.
- 3 **Sociaal-politiek.** Het vluchtelingenvraagstuk zal nog heel lang de maatschappelijke en politieke aandacht opeisen. Niemand weet op welke schaal de komende jaren nog additionele opvang nodig zal zijn, en daarnaast is sprake van een immense vervolgvraag: de integratie van nieuwkomers die in onze samenleving zullen (moeten) blijven. Ook dit maakt dat het onderzoek naar *governance* verdieping verdient in een project met een wat langere adem.

## Bijlage Nadere beschrijving uitgevoerde onderzoeken

In het kader van deze reflectie zijn vijf deelonderzoeken uitgevoerd. Het eerste onderzoek (1) betreft een kwantitatieve analyse naar de karakteristieken van alle gemeenten, vervolgens (2) is een vergelijkende studie uitgevoerd waarbij gemeenten met uiteenlopende reacties vergeleken zijn. Er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van 22 gemeenten. Daarnaast zijn (3) verschillende mediastudies uitgevoerd naar het volume van media-aandacht en het overheersende sentiment. Tenslotte (4) is een 'collectieve intake' (focusgroepgesprek) met 8 Brabantse gemeenten uitgevoerd om risicofactoren en signalen, *good practices* en behoeften te inventariseren en zijn (5) voorlopige bevindingen voorgelegd aan gemeenten en stakeholders in een brainstormtafel, waar de bevindingen geëvalueerd zijn en gediscussieerd is over mogelijke tools voor borging.

Hieronder volgt een uiteenzetting van de studies, en onderstaande tabel geeft kort weer welke methoden in welke studie gebruikt zijn.

Studie	Wie	Methoden
Kwantitatieve vergelijking	391 gemeenten	Kwantitatieve analyse
Vergelijkende analyse	<ul style="list-style-type: none"><li>• 5 cases met verzet</li><li>• 5 cases met solidaire acties</li><li>• 5 cases met polarisatie</li><li>• 5 cases zonder reactie</li><li>• 5 random</li></ul>	Interviews
Mediastudie	24 gemeenten uit de steekproef	Media-analyse
Collectieve intake	8 Brabantse gemeenten	Focusgroepgesprekken
Brainstormtafel	Gemeenten en stakeholders	Focusgroepgesprek

### Kwantitatieve analyse

Met deze analyse is nagegaan of de hevigheid van het publieke debat over asielzoekers en het sentiment ervan (positief versus negatief), verschilt in gemeenten met verschillende kenmerken. Het publieke debat is een factor van betekenis, met name wanneer dat geventileerd wordt in openbaar toegankelijke media. Veel daarvan wordt tegenwoordig ook online gepubliceerd. Er zijn diverse aanbieders op de markt die dit soort gegevens verzamelen en beschikbaar stellen voor analyses. Coosto (<https://in.coosto.com>) heeft een van de meest complete databestanden. We maakten in deze analyse daarom gebruik van de gegevens zoals die aangeboden worden door Coosto. Coosto verzamelt alle openbare media-uitingen die online aangeboden worden. Daaronder vallen niet alleen websites van nieuwsmedia, maar ook Twitter berichten, alle openbare Facebook pagina's, LinkedIn, YouTube, Google+, Hyves, Instagram, Pinterest, Forums en Blogs.

Met behulp Coosto is voor 391 gemeenten een media-analyse uitgevoerd in de periode van 1 augustus 2015 tot en met 31 maart 2016, waarbij alle berichten geselecteerd zijn die gaan over het thema 'vluchtelingen'. Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende zoekstring: 'vluchteling\*', '(asiel\* -hond\*)', '(asiel\* -kat\*)', 'azc', 'coa', '(aziel\* -hond\*)' en '(aziel\* -kat\*)'. Coosto voert zelf ook direct een inhoudsanalyse uit, waarbij ieder bericht als positief of negatief wordt gecodeerd<sup>8</sup>. Dit resulteert in een lijst met het aantal (social-)media-activiteiten per gemeente en de verdeling (percentages) tussen positieve en negatieve activiteiten. Hoewel onduidelijk is *hoe* Coosto deze codering precies maakt, lijkt de meting redelijk valide: de gemeenten waar de meeste rellen waren scoorden ook het negatiefst in Coosto.

Omdat het aantal media-activiteiten in een gemeente beïnvloed wordt door het aantal inwoners in een gemeente werd het aantal activiteiten per gemeente door het inwoner-aantal van de gemeente gedeeld om het aantal berichten per inwoner van de gemeente te verkrijgen.

Daarnaast zijn kenmerken meegenomen van de gemeente (de urbanisatiegraad, en het vermogen van de gemeente per inwoner), de inwoners (aandeel alloctonen, de gemiddelde opleiding en het aandeel werklozen) en de (geplande) opvang (bestaat er in een gemeente al vluchtelingenopvang, zijn er plannen zijn nieuwe opvang, en is de bestaande of geplande opvang tijdelijk of langdurig).

De meeste informatie is via het CBS verkregen. De gegevens over de kenmerken van de opvang verkregen wij via de website van 'Platform de Onderste Steen' (Geen Stijl, z.j.). De lijst over de asielopvang gegevens werd door 'Platform de Onderste Steen' en 'AZC Alert' geconstrueerd. Dit zijn geen officiële instanties, en de lijst kan dus fouten bevatten, maar het is de enige openbaar toegankelijke lijst over deze gegevens.

Voor de analyse zijn steeds het gemiddelde aantal berichten, het gemiddelde percentage positieve berichten, het gemiddelde percentage negatieve berichten en het gemiddelde sentiment berekend per te vergelijken groep (dus bijvoorbeeld gemeenten met plannen voor nieuwe opvang versus gemeenten zonder plannen voor nieuwe opvang, of gemeenten met weinig werklozen, versus gemeenten met een gemiddeld aantal werklozen en gemeenten met veel werklozen).

### Vergelijkende studie van reacties in gemeenten op vestiging vluchtelingen

Doel van de interviews met gemeenten was om te inventariseren op welke manier gemeenten omgaan met spanningen rondom de realisatie van vluchtelingenopvang en welke kansen cq uitdagingen gemeenten zien met betrekking tot hun handelingsperspectieven. Daarnaast hoopten we hiermee inzicht te verwerven in factoren die leiden tot verschillende typen reacties van burgers op geplande vluchtelingenopvang en de effecten van maatregelen die genomen kunnen worden om negatieve reactie te voorkomen en positieve reactie te stimuleren (vanuit gemeenten, overheid, en organisaties), door inventariseren van risicofactoren, signalen, en *good practices*.

8 Coosto maakt onderscheid tussen positief sentiment, negatief sentiment en neutraal. Als positief markeert Coosto berichten die een positieve emotie uitstralen: blijdschap, enthousiasme, vertrouwen, enz. Als negatief, berichten die een negatieve emotie uitstralen: frustratie, woede, angst, enz. Alle overige berichten worden als neutraal bestempeld. Het exacte algoritme dat Coosto gebruikt is niet bekend. Coosto geeft ieder bericht een sentiment score (positief, negatief of neutraal).

### *Steekproef gemeenten*

Om dit te onderzoeken zijn 25 gemeenten geselecteerd waar vluchtelingenopvang gepland of gerealiseerd is. Er is uitgegaan van variatie op de burgerreactie in combinatie met variatie op karakteristieken van de gemeente, de bewoners en de geplande opvang. Er zijn vijf cases geselecteerd waar uitingen van verzet tegen de komst van vluchtelingen waren, vijf cases waar uitingen van solidariteit waren, vijf cases waarin sprake was van polarisatie (zowel verzet, als solidariteit), en vijf cases waar geen reactie was. Omdat met *purposive sampling* mogelijk belangrijke variatie over het hoofd gezien wordt, zijn daarnaast nog willekeurig vijf extra cases geselecteerd.

Om deze selectie te maken is gebruik gemaakt van de hierboven beschreven media-analyse middels Coosto.nl. Aan de hand van de relatieve-aandachtscores en de sentimentsscores is bepaald of in een gemeente positief gereageerd is, negatief en of er sprake was van polarisatie of vrijwel geen reactie. Vervolgens is voor iedere gemeente geïnventariseerd wat het inwoneraantal was, in welke provincie het ligt, wat het type, de grootte en fase van de opvang is, en wat het gemiddeld besteedbaar inkomen is. Uit de opgestelde lijst van gemeenten zijn per reactie steeds vijf gemeenten geselecteerd, waarbij geprobeerd is zoveel mogelijk te variëren op kenmerken van gemeenten, de geplande opvang, en de inwoners (zie bijlage 2 voor het overzicht).

Van de 25 benaderde gemeenten is het ons gelukt om met 20 gemeenten een interview te houden met een beleidsmedewerker verantwoordelijk voor de realisatie van vluchtelingenopvang en/of een veiligheidsadviseur. In verschillende gemeenten gaf men er de voorkeur aan om met meerdere personen naar het interview te komen, dan was er vaak ook een bij het vraagstuk betrokken communicatieadviseur aanwezig. Met twee gemeenten kon helaas pas een interview gepland worden na afronding van het rapport, met twee gemeenten lukte het helemaal niet om een afspraak te plannen en één gemeente heeft de medewerking geweigerd. Uiteindelijk zijn interviews gehouden met verantwoordelijken van vier gemeenten met overwegend negatieve reacties, vijf gemeenten met overwegend positieve reacties, vijf gemeenten met gepolariseerde reacties en zes gemeenten met weinig reacties.

### *Interviews gemeenten*

De topiclijst voor de interviews is opgesteld op basis van zowel theoretische verwachtingen als de praktische vraag naar handelingsrepertoire van gemeenten. Het ISR heeft richtlijnen opgesteld voor de dataverzameling, de interviews zijn afgenomen door zowel medewerkers van het ISR als ESS. Alle gesprekken zijn opgenomen en vervolgens getranscribeerd en gecodeerd. In de interviews kwamen de volgende topics aan de orde:

- 1) Wie is de respondent, en wat is zijn/haar functie en rol ten aanzien van dit onderwerp?
- 2) Hoe is er in de gemeente gereageerd op de (geplande) opvang van vluchtelingen?
- 3) Is er in de gemeente behoefte aan informatie of ondersteuning, zo ja welke?

## **Media-analyse**

Er is gekeken naar de aandacht voor dit onderwerp en de ontwikkeling van de aandacht over tijd. Bovendien is onderscheid gemaakt tussen waar het debat primair gevoerd wordt. De gehanteerde categorieën zijn: nieuwsmedia, Twitter (onderscheiden in posts en reacties), Facebook en overige media (LinkedIn, YouTube, Google+, Hyves, Instagram, Pinterest, Forums en Blogs). Als laatste is ook gebruik gemaakt van de sentimentanalyse die Coosto aanbiedt. In deze berichten worden per dag tegen elkaar afgezet, waardoor er een sentimentsscore uitkomt. Als de grafiek boven de nullijn uitkomt is de sentimentsscore positief, als de grafiek onder de nullijn uitkomt duidt dit op een negatieve sentimentsscore.

### Collectieve intake gemeenten Brabant

Doel van deze collectieve intake was om gemeenten met elkaar in gesprek te laten gaan om op die manier te komen tot een overzicht van mogelijke maatregelen en *tools* om veerkrachtig te kunnen anticiperen op zowel uitingen van verzet als uitingen van solidariteit. Tegelijk wilden we deze inzichten naar andere gemeenten dissemineren die geconfronteerd worden met maatschappelijke dynamiek rond de opvang van vluchtelingen.

De dag is door acht gemeenten bezocht. Op de dag zijn zij in twee groepen met elkaar in gesprek gegaan. De ene tafel was met name gericht op *good practices* (vooral gemeenten waar het rustig verliep), de andere tafel vooral op risicofactoren en leerpunten. Doel was om tot een gezamenlijk vaststelling van *good practices*, risicofactoren en leerpunten te komen die als uitgangspunt konden dienen om na te denken over de ontwikkeling van *tools*.

### Brainstormtafel

De voorlopige bevindingen zijn gepresenteerd bij een brainstormtafel met gemeenten en netwerkpartners. Doel van deze brainstormtafel was om de opgedane informatie over maatregelen en *tools* om veerkrachtig te kunnen anticiperen op zowel uitingen van verzet (spanningen) als uitingen solidariteit te laten evalueren door betrokkenen, en te komen tot voorstellen tot verduurzaming van *tools* en inzichten. Tijdens de brainstormtafel is gezamenlijk nagedacht over welke inzichten kloppen en welke ideeën zullen werken, en met name hoe dit te borgen.

## Literatuur

Bröer, C., M. B. de Graaff, J. W. Duyvendak & R. A. Wester (2016) *Engaging citizens: local interactions, policy discourse and courses of protest against mobile phone cell site deployment in Europe* *Journal of Cultural and Political Sociology* Volume 3 Issue 4: 447-468

Capoccia, G., & R. Kelemen (2007) 'The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism', *World Politics*, 59(03), p. 341- 369.

Helsloot, I. & M. In 't Veld (2014) *Kennisdocument Ongerust over onrust. Onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden*, Den Haag: BZK

Noelle-Neumann, E. (1984) *The Spiral of Silence. Public Opinion – Our Social Skin*, Chicago: Chicago University Press (zie ook <http://noelle-neumann.de/wissenschaftliches-werk/schweigepirale/>).

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2016) *Handreiking Besluitvorming opvang asielzoekers en huisvesting statushouders*, Den Haag: VNG (zie [https://vng.nl/files/vng/201604\\_handreiking\\_besluitvorming\\_opvang\\_asielzoekers\\_en\\_huisvesting\\_statushouders.pdf](https://vng.nl/files/vng/201604_handreiking_besluitvorming_opvang_asielzoekers_en_huisvesting_statushouders.pdf))

Wonderen, R. van & R. Witte (2016) *Handreiking Omgaan met maatschappelijke spanningen*, Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving (zie <http://www.kis.nl/publicatie/omgaan-met-maatschappelijke-spanningen>)