

Masterthesis
Master of Crisis and Public order Management

Maatschappelijke agressie bij vluchtelingenopvang

Hoe de lokale overheid het ontstaan van maatschappelijke agressie bij vluchtelingenopvang kan signaleren, beïnvloeden en voorkomen.



Elleke van Lingen
studentnummer 339957 • 18 januari 2017

Masterthesis
Master of Crisis and Public order Management

Maatschappelijke agressie bij vluchtelingenopvang

Hoe de lokale overheid het ontstaan van maatschappelijke agressie bij vluchtelingenopvang kan signaleren, beïnvloeden en voorkomen

Naam	Elleke van Lingen
Adres	Hoofdstraat 129 2071 ED Santpoort-Noord
Telefoon	06 52856596
Email	evlingen@vrnhn.nl
Studentnummer	339957
Intakedatum	8 maart 2017
Thesisbegeleider	Prof. Dr. Ira Helsloot Hoogleraar besturen van veiligheid Radboud Universiteit Nijmegen

Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis “Maatschappelijke agressie bij vluchtelingenopvang”. Deze masterthesis bevat een onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de Master of Crisis and Public Order Management (MCPM). Het onderzoek richt zich op het verkrijgen van inzicht in het ontstaan van maatschappelijke agressie bij burgers in situaties waarbij de gemeente het initiatief neemt om vluchtelingen op te vangen.

Ik heb de keuze voor dit onderwerp gemaakt toen ik eind 2015 de reacties van de Nederlandse bevolking zag naar aanleiding van de komst van vluchtelingen. Ik was verbaasd dat het opvangen van vluchtelingen tot zoveel woede leidde bij burgers en kon niet begrijpen dat een deel van de Nederlandse burgers zo vijandig was tegen mensen die niet anders konden dan huis en haard verlaten omdat het in hun thuisland niet veilig is. Ik werd nieuwsgierig naar de onderliggende gevoelens die ten grondslag lagen aan deze maatschappelijke reactie. Dit onderzoek geeft inzicht in de factoren die invloed hebben op het ontstaan van maatschappelijke agressie bij vluchtelingenopvang. Door dit onderzoek begrijp ik nu meer hoe de reacties konden ontstaan en welke rol de gemeentelijke overheid speelt in het ontstaan of juist voorkomen van deze reacties.

Speciale dank ben ik verschuldigd aan mijn thesisbegeleider prof. dr. Ira Helsloot, die mij elke keer weer inspireerde en nieuwe inzichten gaf. Dank voor je tijd en positieve feedback. Ik zal onze sessies in het mooie Renswoude missen.

Verder wil ik de veiligheidsregio Noord-Holland Noord bedanken voor het in mij gestelde vertrouwen. Ik voel me bevoorrecht dat ik de gelegenheid heb gekregen deze studie te volgen. Ik zal zo veel mogelijk van het geleerde toepassen in mijn werk en delen met collega's. In het bijzonder wil ik Martin Smeekes bedanken. Gedurende twee jaar heb je tijd vrijgemaakt om met mij te sparren en mee te denken. Ook gaf je me een kijkje in de keuken van cardiologie voor één van de studieopdrachten. Deze bijeenkomst zal ik niet snel vergeten. Dank voor het tegenlezen van mijn thesis in de kerstvakantie en alle suggesties die je daarbij gedaan hebt. Ik heb veel van je geleerd.

Dank aan Dennis, mijn lief. Je was er om alle momenten met me te delen. Om successen te vieren en tegenslagen te verwerken. Dank voor je geduld en steun.

Tot slot dank ik onze lieve kinderen. Zij herinnerden mij er steeds weer aan dat er belangrijkere dingen in het leven zijn dan werk en studie en zorgden voor een gezonde dosis relativering.

Elleke van Lingen

Santpoort-Noord, 18 januari 2017

Samenvatting

Aanleiding

In het najaar van 2015 neemt de instroom van vluchtelingen plotseling hard toe. Er is echter onvoldoende opvangcapaciteit. Vluchtelingen dreigen op straat te moeten slapen. Om dit te voorkomen roept staatssecretaris Dijkhoff Nederlandse gemeenten op om locaties beschikbaar te stellen.

Wat volgt is een golf van protest in tientallen gemeenten waar plannen zijn om vluchtelingen op te vangen. Soms gaat het om relatief onschuldige vormen van protest zoals demonstraties, het openen van een Facebookpagina of een boze brief naar de gemeente. Maar er wordt ook geweld gebruikt. Bestuurders worden bedreigd¹, er liggen varkenskoppen op beoogde opvanglocaties² en er ontstaan rellen. In Woerden belaagt een groep mannen een sporthal waar op dat moment vluchtelingen met hun kinderen verblijven³ en gemeenteraadsleden moeten uit de vergadering vluchten vanwege gewelddadig protest van burgers⁴.

Toch zijn er ook gemeenten die zonder problemen vluchtelingen huisvesten. Waar vele burgers zich vrijwillig aanmelden om te helpen. Dit contrast is groot. Het leidt tot de vraag hoe het kan dat in de ene gemeente vluchtelingen zonder problemen worden opgevangen, terwijl in andere gemeenten de stenen door de ruiten van het gemeentehuis vliegen.

Probleemstelling

Een spanningsveld tussen het gemeentebestuur en (een deel van) de burgers wordt zichtbaar. De gemeente wil de vluchtelingen niet in de kou laten staan en een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke probleem. Burgers zien een verandering van hun persoonlijke situatie op zich afkomen en maken zich daar zorgen over. In de gemeenten waar deze spanning verder intensificeert vertonen burgers agressie dat zich uit in verschillende vormen van gewelddadig protest. In enkele gemeenten komt het zelfs zover dat door het gewelddadige protest wordt afgezien van het besluit om vluchtelingen op te vangen. Geweld 'vervangt' het democratisch proces.

Dit onderzoek richt zich op het verkrijgen van inzicht in (het voorkomen van) situaties waarin gemeentelijke besluiten leiden tot maatschappelijke agressie. De vraag die centraal staat is:

Welke factoren liggen ten grondslag aan het ontstaan van maatschappelijke agressie na het bekend worden van risico's en hoe kan de gemeentelijke overheid dit ontstaan bij de komst van vluchtelingenopvang signaleren, beïnvloeden en voorkomen?

Er is bij zes gemeenten onderzocht welke factoren bijdragen aan het ontstaan van maatschappelijke agressie bij vluchtelingenopvang. Hiervoor is eerst een theoretisch model opgesteld waarin de factoren die uit de literatuur naar voren komen, zijn opgenomen. Vervolgens is per gemeente

¹ AD (2015, 15 oktober). Opnieuw bestuurder bedreigd om asielzoekers

² AD (2015, 25 november). Veertien varkenskoppen bij terrein AZC Enschede

³ De dagelijkse standaard (2015, 10 oktober). Asielzoekerscentrum in Woerden bestormd en belaagd

⁴ NOS (2015, 16 december). Waarschuwingsschoten en gewonden bij onrust in Geldermalsen

onderzocht welke factoren relevant waren door middel van een documentstudie van de casus en interviews met bestuurders, beleidsmedewerkers en uitvoerders.

Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat de totale aanpak van de gemeente en daarin haar omgang met burgers van invloed is op het ontstaan van maatschappelijke agressie. Niet alleen op het moment dat een risico bekend wordt, maar ook hoe de gemeente haar beleid voert in tijden van rust is van invloed op het ontstaan van maatschappelijke agressie. Daarnaast is gebleken dat de aard van het initiatief en de aard van de wijk van invloed zijn op het ontstaan van maatschappelijke agressie. Als een sociaal instabiele wijk geconfronteerd wordt met een initiatief waarvan burgers het risico als hoog percipiëren, is de kans op maatschappelijke agressie groot. De aanpak die vervolgens gehanteerd wordt door de gemeente is ook van invloed op het ontstaan van maatschappelijke agressie. Daarbij zijn rechtmatigheid, transparantie en de betrokkenheid van de burger onmisbare factoren.

Aanbevelingen

Op basis van deze bevindingen wordt aanbevolen dat gemeenten in tijden van rust investeren in het sociale netwerk in wijken. Dit netwerk is noodzakelijk om te kunnen weten wat er leeft onder de bevolking en om tijdig te kunnen reageren op signalen van onrust. Als een initiatief zich eenmaal aandient is het maken van een integrale afweging vervolgens cruciaal. Hierbij wordt alle relevante informatie verzameld om in te schatten of het initiatief haalbaar is. Op basis van deze afweging kan dan de strategische aanpak van communicatie, besluitvorming en uitvoering bepaald worden.

Eventueel vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de toepassing van de beschreven aanpak in andere situaties waarbij een risico bekend wordt, niet zijnde vluchtelingenopvang.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
Inhoudsopgave	9
1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding.....	13
1.2 Probleemstelling	14
1.3 Leeswijzer	15
2. Theoretisch kader.....	19
2.1 Inleiding.....	19
2.2 Maatschappelijke reacties.....	19
2.3 Risicoperceptie en -acceptatie	21
2.4 Risicomaatschappij.....	24
2.5 Bestuurlijke benadering van een risico	25
2.6 Publieke waarde van een initiatief.....	26
2.7 Veiligheid en de rol van de gemeente.....	28
2.8 Een samenvattend theoretisch model.....	35
3. Onderzoeksmethode	41
3.1 Onderzoeksopzet	41
3.2 Eenheden en kenmerken	41
3.3 Onderzoeksmethodes	41
3.4 Afbakening	43
3.5 Definities	43
3.6 Verantwoording	44
4. Onderzoeksresultaten	49
4.1 Aard initiatief en wijk	49
4.2 Afweging.....	53
4.3 Rechtmatigheid	55
4.4 Transparantie	57
4.5 Algemeen en persoonlijk belang.....	58
4.6 Betrokkenheid burger	59
4.7 Overige opmerkingen van de respondenten	60

5. Analyse	65
5.1 Aanleiding.....	65
5.2 Afweging.....	65
5.3 Besluitvorming en uitvoering.....	67
5.4 Aanscherpen theoretisch model	70
6. Conclusies en aanbevelingen	75
6.1 Conclusies deelvragen.....	75
6.2 Conclusie centrale onderzoeksvraag.....	78
6.3 Aanbevelingen.....	79
7. Discussie	83
Literatuur	87
Internetbronnen	90
Bijlage: Plan van aanpak.....	91

1. Inleiding

1. Inleiding

Aanleiding

In het najaar van 2015 neemt de instroom van vluchtelingen plotseling hard toe. Er is echter onvoldoende opvangcapaciteit. Vluchtelingen dreigen op straat te moeten slapen. Om dit te voorkomen roept staatssecretaris Dijkhoff Nederlandse gemeenten op om locaties beschikbaar te stellen.

Wat volgt is een golf van protest in tientallen gemeenten waar plannen zijn om vluchtelingen op te vangen. Soms gaat het om relatief onschuldige vormen van protest zoals demonstraties, het openen van een Facebookpagina of een boze brief naar de gemeente. Maar er wordt ook geweld gebruikt. Bestuurders worden bedreigd⁵, er liggen varkenskoppen op beoogde opvanglocaties⁶ en er ontstaan rellen. In Woerden belaagt een groep mannen een sporthal waar op dat moment vluchtelingen met hun kinderen verblijven⁷ en gemeenteraadsleden moeten uit de vergadering vluchten vanwege gewelddadig protest van burgers⁸.

Toch zijn er ook gemeenten die zonder problemen vluchtelingen huisvesten. Waar vele burgers zich vrijwillig aanmelden om te helpen. Dit contrast is groot. Het leidt tot de vraag hoe het kan dat in de ene gemeente vluchtelingen zonder problemen worden opgevangen, terwijl in andere gemeenten de stenen door de ruiten van het gemeentehuis vliegen.

Helsloot, Groenendaal & In 't Veld (2014) onderscheiden drie typen maatschappelijke reacties na een incident of het publiek bekend worden van een risico.

Type maatschappelijke reactie	Omschrijving
Maatschappelijke commotie	Burgers hebben behoefte om de gebeurtenissen, risico's of incidenten te bespreken.
Maatschappelijke bezorgdheid	De zorgen leiden tot actie waarbij onbedoeld het maatschappelijk verkeer verstoord kan worden.
Maatschappelijke agressie	Burgers verstoren naar aanleiding van een incident of risico opzettelijk het maatschappelijk verkeer.

Tabel 1.1: Maatschappelijke reacties na incidenten of risico's (Helsloot et al., 2014)

In een aantal gemeenten is de laatste categorie, maatschappelijke agressie ontstaan. Helsloot et al. (2014) geven suggesties voor effectieve en proportionele vormen van overheidshandelen bij de verschillende typen maatschappelijke reacties. Daarbij stellen zij dat maatschappelijke reacties na incidenten of risico's in principe normale verschijnsels zijn, maar dat overheidshandelen soms nodig kan zijn om de maatschappelijke reactie in goede banen te leiden. Dat dit niet altijd lukt, blijkt uit de reacties van burgers van een aantal gemeenten op het opvangen van vluchtelingen.

⁵ AD (2015, 15 oktober). Opnieuw bestuurder bedreigd om asielzoekers

⁶ AD (2015, 25 november). Veertien varkenskoppen bij terrein AZC Enschede

⁷ De dagelijkse standaard (2015, 10 oktober). Asielzoekerscentrum in Woerden bestormd en belaagd

⁸ NOS (2015, 16 december). Waarschuwingsschoten en gewonden bij onrust in Geldermalsen

1.2 Probleemstelling

Een spanning tussen het gemeentebestuur en (een deel van) de burgers wordt zichtbaar. De gemeente wil de vluchtelingen niet in de kou laten staan en een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke probleem. Burgers zien een verandering van hun persoonlijke situatie op zich afkomen en maken zich daar zorgen over. In de gemeenten waar deze spanning verder intensiveert vertonen burgers agressie dat zich uit in verschillende vormen van gewelddadig protest. In enkele gemeenten komt het zelfs zover dat door het gewelddadige protest wordt afgezien van het besluit om vluchtelingen op te vangen. Geweld 'vervangt' het democratisch proces.

De geschetste problematiek is niet uniek voor de vluchtelingencasus. Maatschappelijke agressie (Helsloot et al., 2014) kan zich ook op andere terreinen manifesteren. Te denken valt aan situaties waarbij het gemeentebestuur een besluit neemt waardoor het gevoel van onveiligheid bij burgers toeneemt. Bijvoorbeeld het uitbreiden van een bedrijventerrein met bedrijven die gevaarlijke stoffen produceren, het verschaffen van woonruimte aan een veroordeelde moordenaar of pedofiel nadat hij zijn straf heeft uitgezeten of het aanleggen van een route met gevaarlijke stoffen nabij een woonkern. Het communiceren over een toenemend risico, zoals een aanslag of overstroming kan ook leiden tot maatschappelijke bezorgdheid, commotie of agressie. Het is daarom belangrijk dat de lokale overheid begrijpt hoe maatschappelijke reacties ontstaan. En wat zij kan doen om er vat op te krijgen.

Dit onderzoek richt zich op het verkrijgen van inzicht in het ontstaan van maatschappelijke agressie en de mogelijkheden om dit ontstaan te voorkomen. De vraag die centraal staat is:

Welke factoren liggen ten grondslag aan het ontstaan van maatschappelijke agressie na het bekend worden van risico's en hoe kan de gemeentelijke overheid dit ontstaan bij de komst van vluchtelingenopvang signaleren, beïnvloeden en voorkomen?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is maatschappelijke agressie?
2. Welke factoren liggen ten grondslag aan het ontstaan van maatschappelijke agressie nadat een risico bekend wordt?
3. Welke mogelijkheden zijn er om het ontstaan van maatschappelijke agressie te signaleren, beïnvloeden en voorkomen?
4. Hoe zijn de antwoorden op deelvraag 1 t/m 3 toepasbaar in situaties waarbij de gemeente vluchtelingen huisvesting wil bieden?

De wijze waarop antwoord wordt verkregen op de onderzoeksvraag wordt nader toegelicht in hoofdstuk 3, onderzoeksoptzet.

1.3 Leeswijzer

De thesis is als volgt opgebouwd: hoofdstuk 1 bevat de algemene inleiding van het onderzoek. De aanleiding is geschetst en het probleem verkend. Het hoofdstuk sluit af met de centrale onderzoeksvraag en deelvragen. Het theoretisch kader is in hoofdstuk 2 uitgewerkt. Een theoretisch model vat de theorie samen en is gebruikt als analysekader voor het praktijkonderzoek. De onderzoeksmethode met onder andere de afbakening en verantwoording staan beschreven in hoofdstuk 3. Daarna volgen in hoofdstuk 4 de onderzoeksresultaten. Hoofdstuk 5 koppelt de onderzoeksresultaten aan het theoretisch kader. Dit leidt tot een definitief model. In hoofdstuk 6 staan de conclusies en aanbevelingen beschreven en hoofdstuk 7 sluit af met een discussie over het onderzoek. De bijlage bevat het geaccordeerde plan van aanpak van dit thesisonderzoek.

2. Theoretisch kader

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Democratisch bestuur impliceert mogelijkheden tot participatie en inspraak van burgers. De spelregels van collectieve besluitvorming moeten de burger mogelijkheden geven zijn inbreng te leveren (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). Door middel van deze formele beïnvloedingsmogelijkheden kunnen burgers hun vragen stellen en zorgen uiten. Het is uiteindelijk aan de gekozen volksvertegenwoordigers om besluiten te nemen. Ondanks deze mogelijkheden tot inbreng, kunnen burgers ontevreden zijn met een besluit dat is genomen. Deze ontevredenheid kan leiden tot maatschappelijke onrust. Problematisch bij de definities van maatschappelijke onrust is dat wat de één als maatschappelijke onrust beschouwd, door de ander als een crisis wordt benoemd, terwijl weer een ander spreekt over een normale ontlasting van sociale spanningen (Helsloot & In t Veld, 2014). Soms blijft het bij het uiting geven aan gevoelens, soms escaleert de situatie en ontstaan agressieve uitingen zoals rellen. Helsloot et al. (2014) maken onderscheid in drie typen maatschappelijke reacties en bieden handvatten voor de overheid om hiermee om te gaan.

Dit hoofdstuk begint met een beschouwing over maatschappelijke reacties in het algemeen en factoren die hierop van invloed zijn. Daarna wordt ingegaan op de perceptie en acceptatie van een risico door burgers. De rol van de overheid en wat zij kan doen in haar beleid en processen om maatschappelijke agressie te voorkomen wordt nader uitgewerkt. Hierbij wordt ingegaan op het besluitvormingsproces, het werken in een netwerk en risicocommunicatie. Dit hoofdstuk beoogt inzicht te geven in wat maakt dat maatschappelijke agressie ontstaat en wat overheid kan doen om maatschappelijke agressie te signaleren, beïnvloeden en voorkomen. Het brengt literatuur over dit onderwerp bij elkaar en sluit af met een samenvattend theoretisch model.

2.2 Maatschappelijke reacties

Helsloot et al. (2014) maken onderscheid in drie typen maatschappelijke reacties na incidenten of het publiek bekend worden van risico's. Deze drie typen zijn maatschappelijke commotie, maatschappelijke bezorgdheid en maatschappelijke agressie. Helsloot et al. (2014) geven hiermee een nadere specificering van het fenomeen maatschappelijke onrust en biedt een eerste aanzet voor een mogelijke overheidsinterventie om verstoring van het maatschappelijke verkeer te voorkomen.

Bij maatschappelijke commotie blijft het erbij dat mensen in de wijk met elkaar praten over een incident of risico dat op dat moment speelt. Het delen van deze gevoelens door bijvoorbeeld een stille tocht te houden geeft voldoening en is voldoende uiting voor dat moment. Denk bij maatschappelijke bezorgdheid aan ouders die hun kinderen binnen houden wanneer er sprake is van een griep epidemie of aan een bankrun als mensen hun geld veilig willen stellen. Gevolg is dat de bank failliet gaat, maar de mensen handelden niet met dat doel. Maatschappelijke agressie komt in Nederland maar weinig voor. Een voorbeeld van dit fenomeen uit het buitenland is het uitbreken van rellen zoals dat in Engeland begon in Londen in augustus 2011. Aanleiding was de dood van een zwarte man, neergeschoten door een blanke politieagent. Daarna verspreidden de rellen zich naar allerlei steden in Engeland (Helsloot et al., 2014).

In tabel 2.1 zijn de drie typen maatschappelijke reacties en hun kenmerken weergegeven. Tevens wordt door middel van een handelingsperspectief een eerste aanzet gegeven hoe de overheid passend kan optreden bij de maatschappelijke reactie. Dit verschilt per maatschappelijke reactie. De differentiatie in handelen is vooral bedoeld om aan te sluiten bij de gevoelens die leven onder burgers en om ruimte te bieden aan deze gevoelens. Tevens beoogt dit overheidshandelen een escalatie van de reactie te voorkomen. Belangrijk is de onderlinge relatie tussen de drie typen reacties. Het een kan leiden tot het ander, maar staat niet per se in vaste volgorde ten opzichte van elkaar. Ook zonder eerst commotie of bezorgdheid kan toch maatschappelijke agressie ontstaan.

Maatschappelijke reactie	Kenmerken	Handelingsperspectief
Maatschappelijke commotie	Burgers hebben behoefte aan uiting geven aan gevoelens. Geen (drastische) verstoring van maatschappelijk verkeer.	Afzijdige en neutrale stijl van optreden. Empathisch richting betrokkenen.
Maatschappelijke bezorgdheid	Burgers hebben zorgen die tot actie leiden. Het maatschappelijk verkeer wordt onbedoeld verstoord.	Open en empathische communicatiestijl waarbij burgers direct worden geïnformeerd over achterliggende problematiek die tot bezorgdheid leidt. Breng mogelijke onderliggende onderstromen in reacties in kaart (concern assessment).
Maatschappelijke agressie	Burgers verstoren bewust het maatschappelijk verkeer naar aanleiding van een risico of incident.	Maatschappijbreed burgers op een open en empathische manier informeren over de te nemen acties. Breng mogelijke onderliggende onderstromen in reacties in kaart (concern assessment). Repressief optreden tegen hen die doelbewust het maatschappelijk verkeer verstoren. Maatschappijbreed burgers informeren over de evaluatie van onderliggende problematiek.

Tabel 2.1: Maatschappelijke reacties na incidenten of risico's (Helsloot et al., 2014)

Met normaal maatschappelijk verkeer wordt de manier bedoeld waarop mensen in het dagelijks leven met elkaar omgaan. Maatschappelijke reacties kunnen onbedoeld het maatschappelijk verkeer verstoren, maar het kan ook het doel zijn van de maatschappelijke reactie om het maatschappelijk verkeer te verstoren. In dat laatste geval spreken we van maatschappelijke agressie.

2.3 Risicoperceptie en -acceptatie

De kern van een risico is dat er iets fout kan gaan, maar hoe, wanneer of waar is onbekend (Helsloot & Van 't Padje, 2011). Of iets als een risico wordt ervaren en hoe groot dit risico wordt ingeschat hangt af van de intuïtieve beoordeling ervan (Slovic, 1987). Het risico kan feitelijk berekend worden en op basis van de berekening door deskundigen als laag worden beoordeeld, maar dit zegt nog weinig over hoe het risico wordt beleefd door burgers.

Slovic (1987) stelt dat risicoperceptie een inschatting is van het 'gevaar' dat een risico met zich meebrengt. De inschatting of de kans op en gevolgen van een risico groot of klein zijn wordt beïnvloed door verschillende factoren. In onderstaande tabel zijn deze factoren (Slovic, 1987 en Renn & Rohrman, 2000) inzichtelijk gemaakt.

Factor risicoperceptie	Omschrijving
Vrijwillig of opgedrongen risico?	Burgers nemen 1000 keer liever een vrijwillig risico, dan dat hetzelfde risico wordt opgelegd. Dit blijkt uit onderzoek van Starr (1969). Burger schatten dan ook de kans op en de gevolgen van een vrijwillig genomen risico als kleiner in ten opzichte van risico's die worden opgedrongen.
Controle / gebrek aan controle?	Burgers schatten de kans op en de gevolgen van een risico als kleiner in wanneer ze het gevoel hebben dat ze dit risico zelf kunnen beheersen dan wanneer ze dat gevoel niet hebben.
Eerlijke verdeling van het risico?	Burgers vinden een risico beter acceptabel wanneer dit eerlijk verdeeld wordt onder de bevolking ten opzichte van een ongelijke verdeling van het risico.
Uitzonderlijk risico?	De kans op en de gevolgen van een risico worden als kleiner gezien wanneer deze als een vanzelfsprekend onderdeel van het leven worden beleefd.
Kans op iets gruwelijks?	Wanneer de gevolgen van een risico als gruwelijk worden ervaren, wordt de kans op en de gevolgen van het risico als groot ingeschat.
Natuurlijk of kunstmatig risico?	De kans op en de gevolgen van een risico worden als kleiner beschouwd als ze een natuurlijke bron als basis hebben. Dit ten opzichte van een risico met een kunstmatige bron als basis.
Bekend met het risico?	De kans op en de gevolgen van een risico worden als kleiner ervaren als het risico een bekende oorsprong heeft.
Kans dat er iets gebeurt met kinderen	Wanneer het risico een gevaar oplevert voor kinderen wordt de kans op en de gevolgen van een risico als groot ervaren.
Wordt men persoonlijk getroffen?	Wanneer de burger inschat dat de kans klein is om persoonlijk getroffen te worden door de gevolgen van het risico, wordt de kans op en de gevolgen van het risico als klein gezien.

Tabel 2.2: Factoren van invloed op perceptie van een risico (Slovic, 1987 en Renn & Rohrman, 2000)

Ook relevant voor de mate waarin een risico gepercipieerd wordt is het fenomeen NIMBY (*Not In My BackYard*) van Kasperson et al. (1988), waarbij burgers een blootstelling aan een risico moeiteloos accepteren, totdat het risico ineens dichtbij komt, de persoonlijke leefomgeving

raakt en men het gevoel heeft daadwerkelijk persoonlijk getroffen te kunnen worden. De oneerlijke verdeling van het risico speelt hier ook een rol. De acceptatie is veel minder groot wanneer een of meerdere personen zich meer gedupeerd voelen dan anderen.

Risico-acceptatie is niet hetzelfde als risicoperceptie. De acceptatie van een risico is in essentie een afweging van de voor- en nadelen van een risico (Slovic, 1987). Een hoge risicoperceptie betekent niet automatisch een lage risico-acceptatie. Sommige risico's met een hoge risicoperceptie worden wel geaccepteerd (zoals roken), andere risico's met een lage risicoperceptie worden niet zomaar geaccepteerd, zoals straling van nieuw aan te leggen elektriciteitsmasten. Dit heeft te maken met de perceptie dat voor- en nadelen met elkaar in verhouding zijn (Helsloot & Van 't Padje, 2011). Het persoonlijk genot van roken weegt voor veel rokers zwaarder dan het risico dat men loopt om ziek te worden. Daar komt bij dat roken een vrijwillig genomen risico is. En dus is er een grotere acceptatie. De voordelen van elektriciteitsmasten zijn voor de mensen die eronder wonen niet dusdanig dat het in verhouding staat met het gepercipieerde risico. Hiermee valt de lage risico-acceptatie te verklaren.

Risico's en maatschappelijke reacties

Starr (1969), Slovic (1987) en Kahneman (2003) stellen dat de collectieve reactie van burgers op (communicatie over) een risico mede bepaald wordt door de mate waarin het risico gepercipieerd wordt. Naast de factoren die van invloed zijn op risicoperceptie en risico-acceptatie zijn er nog andere factoren waarvan bekend is dat deze bijdragen aan het ontstaan van een maatschappelijke reactie. In een kennisdocument van het Ministerie van Binnenlandse Zaken van Helsloot en In 't Veld (2014) wordt onderscheid gemaakt in factoren die invloed hebben op het ontstaan van maatschappelijke commotie, bezorgdheid en agressie. Deze thesis focust op de maatschappelijke reactie na het bekend worden van een risico. De factoren die bijdragen aan het ontstaan van een maatschappelijke reactie (Helsloot & In 't Veld, 2014) worden hieronder genoemd en moeten in dat licht worden gezien.

Factoren	Omschrijving
Kans op onschuldige slachtoffers	Hoe onschuldiger het slachtoffer, hoe groter de maatschappelijke verontwaardiging. Zo blijkt een onschuldig kind meer impact te hebben dan een afrekening in het criminele circuit.
Kans op bekende slachtoffers	Een slachtoffer dat landelijk bekend is, of goed is ingebed in de lokale gemeenschap zal tot meer maatschappelijke verontwaardiging leiden, dan een slachtoffer dat relatief onbekend is.
Aandacht in media	Reeds bestaande spanningen kunnen door de media uitvergroet worden door het risico dat ten grondslag ligt aan de spanningen overmatig te belichten. Ook kan overmatige berichtgeving van de emoties leiden tot meer verontwaardiging en commotie, waardoor de onrust zich als een olievlek verspreid (Vasterman, 2005).
Optreden van de overheid	Niet het risico zelf, maar de reactie van de overheid op het risico is de aanleiding voor het ontstaan van maatschappelijke commotie, bijvoorbeeld wanneer de overheid voorzorgsmaatregelen treft. De maatschappelijke reactie is dan niet gericht op het incident maar op de maatregelen die de overheid treft.

Tabel 2.3: Factoren van invloed op ontstaan maatschappelijke commotie (Helsloot & In 't Veld, 2014)

Bovengenoemde factoren hebben, evenals de mate van risicoperceptie, invloed op de eventuele maatschappelijke commotie die ontstaat. Maatschappelijke bezorgdheid kan ontstaan wanneer:

1. Het vertrouwen in de instituties die het risico hadden moeten managen ontbreekt (Helsloot & In 't Veld, 2014).
2. Geloofwaardigheid van de berichtgeving over het risico is laag (Kasperson et al., 1988).

De geloofwaardigheid van de berichtgeving hangt af van een aantal factoren, zoals wie het bericht brengt, hoe het bericht gebracht wordt, of opinieleiders binnen sociale groepen achter het bericht staan en door welke nieuwsmedia het bericht gebracht wordt (Helsloot & In 't Veld, 2014). Als burgers de berichtgeving niet geloofwaardig vinden en het vertrouwen in instituties die het risico hadden moeten managen laag is, kunnen burgers vanuit bezorgdheid hun eigen plan trekken, met als onbedoeld neveneffect het verstoren van het maatschappelijk verkeer.

Tot slot kunnen ook voor maatschappelijke agressie enkele aanvullende factoren benoemd worden die bijdragen aan het ontstaan en de ontwikkeling van de maatschappelijke agressie (Helsloot & In 't Veld, 2014). De factoren zijn weergegeven in tabel 2.4.

Factoren	Omschrijving
Onvrede met de persoonlijke situatie	Het betreft hier frustratie over het niet kunnen invullen van een bepaald doel. De mate van frustratie wordt bepaald door het plezier dat iemand aan het doel beleeft, vermenigvuldigd met de mate waarin dat doel wordt afgenomen of niet kan worden bereikt.
Individuele- of groepsagressie als triggering event	Agressie op individueel- of groepsniveau (zoals bij plunderingen) kan de sociale norm worden binnen een samenleving.
Overheidsactie is reactie	Het handelen van de overheid kan, net als bij maatschappelijke commotie en bezorgdheid, onbedoeld voor escalatie van de situatie zorgen. Een overreactie vanuit de overheid kan werken als een rode lap op een stier.

Tabel 2.4: Factoren van invloed op ontstaan van maatschappelijke agressie (Helsloot & In 't Veld, 2014)

Dat het optreden van de overheid een reactie teweeg kan brengen bij burgers wordt onderschreven door Van de Sande (2013). Hij pleit voor het voorkomen van een wij/zij tegenstelling in massasituaties. Hij beschrijft hoe de overheid bijvoorbeeld bij demonstraties deze wij/zij tegenstelling probeert tegen te gaan en streeft naar een 'wij'-situatie bij politie en demonstranten. In de wij/zij situaties is geweld te verwachten, in wij-situaties niet (Van de Sande, 2013).

2.4 Risicomaatschappij

Terwijl de samenleving steeds complexer wordt, ontstaat meer behoefte aan gemeenschap, worden tradities (al dan niet) opnieuw uitgevonden en proberen mensen een comfortabel thuis te creëren in een onrustige wereld (Hajer, 2005). Burgers worden onrustig van incidenten waar die scheiding tussen de drukke dynamische buitenwereld en de prettig overzichtelijke leefwereld van het comfortabele thuis wordt doorbroken, zo schetst Hajer. Het huisvesten van vluchtelingen in de gemeente kan als een voorbeeld worden gezien van het doorbreken van deze scheiding. Daarnaast zijn de globalisering, de verzwakking van het familie- en buurtleven en de permanente boodschap van 'gevaar' die de media doorgeven, stuk voor stuk bronnen voor onzekerheid en onbehagen (Boutellier, 2002). De burger wil dan ook dat risico's zo veel mogelijk uit de samenleving worden geëlimineerd en kijkt daarbij in eerste instantie naar de overheid om dat te regelen.

Beck & Pofel (1986) beschrijven hoe de rol van de burger en de politiek zich hebben ontwikkeld in de risicomaatschappij. Wanneer de burger geconfronteerd wordt met risico's werd vroeger naar de overheid gekeken ("u vraagt; wij draaien"). In deze zogenaamde verzorgingsstaat nam de overheid de beheersing van risico's voor haar rekening. De burger kon naar de overheid kijken als verantwoordelijke voor een veilige samenleving. Het besef is er inmiddels dat de overheid deze verwachtingen niet waar kan maken. De burger wordt geacht zelf verantwoordelijkheid te nemen voor zijn veiligheid ("wij vragen u te draaien"). Deze geschetste samenleving kan gezien worden als de context waarbinnen maatschappelijke reacties ontstaan.

2.5 Bestuurlijke benadering van een risico

De manier waarop het risico door bestuurders benaderd en gecommuniceerd wordt is volgens Van Eeten et al. (2012) zeer van belang in de manier waarop burgers het risico accepteren. Veelal laten bestuurders de burgers weten dat het gevaar gering is en dat maatregelen zijn getroffen om de veiligheid te garanderen. Hiermee haalt de bestuurder de verantwoordelijkheid naar zich toe, terwijl burgers allang weten dat hij de garantie op veiligheid niet kan geven. Deze manier van benaderen levert vaak onrust op onder de bevolking, want het gevoel getroffen te kunnen worden blijft. Daarnaast bediscussiëren burgers volgens van Eeten et al. (2012) het risico op een technocratische manier, want dat is blijkbaar het paradigma waarbinnen de bestuurder opereert. Veel beter zou zijn om de burger uit te leggen waarom zij wordt blootgesteld aan een bepaald risico en het te benaderen als morele kwestie. Hierbij is het belangrijk te beseffen dat het niet gaat om de vraag of burgers risico's willen dragen maar vooral waarom ze dat zouden willen doen. De discussie zou dan moeten gaan over wijze waarop het risico gedragen en gedeeld kan worden en niet zozeer over de omvang van het risico. Hierdoor kunnen gevoelens van onrust plaatsmaken voor begrip en acceptatie. In de casus vluchtelingenopvang is deze manier van het risico *framen* (Boin et al., 2005) door bestuurders van belang voor de mate waarin de burgers het opvangen van vluchtelingen in hun wijk, dorp of gemeente accepteren.

Bestuurlijke besluitvorming

Democratisch bestuur impliceert mogelijkheden tot participatie en inspraak van burgers (Bovens, et al., 2012). De spelregels van de collectieve besluitvorming geeft de burger de mogelijkheid zijn inbreng te leveren. Voorwaarde is dat de bestuurlijke besluitvormingsprocessen doorzichtig en toegankelijk zijn voor burgers (Bovens et al., 2012). Besluitvorming over nieuw beleid zoals het opvangen van vluchtelingen in de gemeente, wordt uiteindelijk genomen door democratisch gekozen volksvertegenwoordigers. Formeel gezien heeft het college van burgemeester en wethouders het mandaat te besluiten over opvang van asielzoekers. Echter, gezien de impact van het besluit is artikel 169.4 van de gemeentewet relevant⁹. Hierin staat dat indien de uitoefening van bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, het college vooraf inlichtingen geeft aan de gemeenteraad. Het college neemt geen besluit tot nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Draagvlak

Het proces van besluitvorming is voor een deel bepalend voor het draagvlak dat een besluit ontvangt. Zo stellen De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007) dat de overheid niet hiërarchisch bovengeschied is aan andere partijen van de samenleving en de kans op succesvol overheidsbeleid klein is indien enkel de politieke wil aanwezig is. Zolang andere partijen niet hetzelfde willen is de kans van slagen klein. Tegelijkertijd schetst Burgemeester Aboutaleb van Rotterdam in Nieuwsuur¹⁰ het ideale beeld dat binnen de bestuurlijke context het algemeen belang altijd prevaleert boven het belang van een specifieke groep. En dat kan voldoende argumentatie zijn om een bepaalde maatregel in te voeren, ondanks dat een groep mensen het daar niet mee eens is en daar (gevoelsmatig) nadeel van ondervindt.

⁹ Gemeentewet hoofdstuk X. Artikel 160 en artikel 169.4.

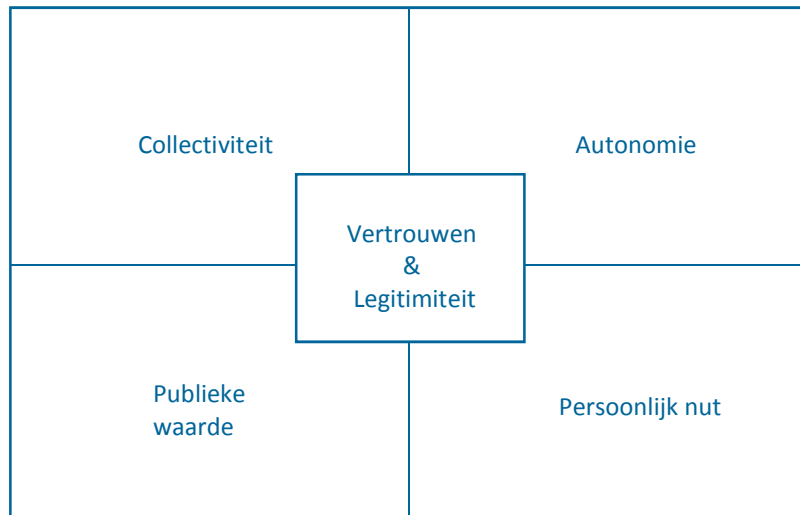
¹⁰ In: Nieuwsuur 29 juli 2016: "In Rotterdam bepaalt niet de burger maar het bestuur of er een AZC komt"

In geval van vluchtelingenopvang is er geen sprake van incrementele beleidsontwikkeling, dat wil zeggen: beleidsontwikkelingen in kleine stapjes, stukjes bij beetje, zoals dat meestal het geval is in democratische stelsels volgens de Amerikaanse econoom en politicoloog Lindblom (1959). Het opvangen van vluchtelingen in de gemeente vormt een acute breuk met de status quo, of wordt als zodanig ervaren. Belangrijk is dan ook om draagvlak te creëren voor het voorstel, waarbij het uitruilen van belangen vaak de enige manier om impasses in de beleidsvorming te doorbreken (Bovens et al., 2012). Een manier om dit te doen is middels de interactieve beleidsvorming, waarbij de gedachte is dat de overheid niet kan volstaan met een inspraakronde op het moment dat de voorstellen worden geïmplementeerd. Burgers en maatschappelijke organisaties zouden volgens Bovens et al. (2012) veel eerder dan nu het geval is betrokken kunnen worden. Niet enkel om draagvlak te creëren maar ook om de aanwezige ervaring en expertise te benutten. Een probleem bij het opvangen van vluchtelingen is het gebrek aan tijd om in het besluitvormingsproces draagvlak te creëren. Daarbij loopt men het risico dat het besluit de inwoners overvalt zoals dat het geval was bij een inwoner van de gemeente Geldermalsen in Nieuwsuur¹¹. De weerstand kwam volgens een getuige vooral omdat de inwoners van niks wisten. *“Het viel koud op ons dak dat er een AZC kwam.”* En daarna: *“Daar gaan we ons tegen verzetten”*.

2.6 Publieke waarde van een initiatief

De acceptatie van een maatregel of innovatie die door de overheid wordt ingevoerd, of het voornemen om dit in te voeren wordt mede bepaald door de mate van legitimiteit die burgers geven aan de maatregel en het vertrouwen van burgers in de specifieke overheidsorganisatie. Als we het initiatief om vluchtelingen op te vangen als een maatregel beschouwen kan door middel van het scoren van de publieke waarde van het initiatief een inschatting worden gemaakt van de mate van legitimiteit en vertrouwen die het initiatief zal krijgen van de bevolking. Het scoren van de publieke waarde kan aan de hand van vier kwadranten van het scoremodel van Talbot (2008), gebaseerd op theorieën van Moore (1995) en Moore (2003) waarbij er enige balans moet zijn in de scores van de kwadranten. Dat wil zeggen: teveel nadruk op een van de componenten, roept een tegenreactie op vanuit de tegengestelde kwadrant.

¹¹ In: Nieuwsuur van 27 juli 2016: “AZC in Geldermalsen van de baan”



Figuur 2.1: 'Balanced Score Card' gebaseerd op CVF framework (Talbot, 2008)

Hieronder worden de kwadranten uit de 'balanced score card' nader toegelicht.

Collectiviteit

Bij collectiviteit gaat het om de vraag of het initiatief bijdraagt aan collectieve waarden die de doelgroep belangrijk acht, zonder dat men er zelf direct profijt van heeft. De collectieve waarden dragen bij aan een verbetering van de huidige situatie van het collectief en zijn daarom aantrekkelijk. Dit kan gaan om burenparticipatie waardoor de wijk zelf meer verantwoordelijkheid neemt voor een verbeterde leefbaarheid, maar ook investeringen in sport, onderwijs of werkgelegenheid zonder dat burgers er persoonlijk direct beter van worden.

Autonomie

De term autonomie staat voor het betrekken van burgers bij het proces. Door burgers te laten participeren wordt voldaan aan de behoefte om controle hebben over de eigen situatie. Dit bleek ook een belangrijk factor in de perceptie van een risico (zie tabel 2.2). Door betrokkenheid bij het beleid kunnen burgers invloed uitoefenen op keuzes die worden gemaakt. Dit draagt bij aan een gevoel van vrijheid. Voorwaarde hiervoor is transparantie vanuit de overheid, maar ook creativiteit bij de overheid om tot oplossingen te komen die voldoen aan de (steeds veranderende) wensen van burgers.

Publieke waarde

Hierbij gaat het om de vraag of het initiatief past binnen de waarden die de samenleving belangrijk acht bij de overheid, ook wel de publieke waarden. Voorbeelden van waarden waaraan burgers hechten bij de overheid zijn betrouwbaarheid, gelijkheid en efficiëntie. Ontwikkelingen die bijdragen aan deze publieke waarden kunnen rekenen op steun van burgers.

Persoonlijk nut

Als mensen een groter risico lopen (of dat zo beleven), willen ze er over het algemeen persoonlijk op vooruit gaan. Dit hoeft niet financieel te zijn. Betere kwaliteit van dienstverlening, meer keuzemogelijkheden en flexibiliteit van diensten zijn ook vormen van persoonlijk nut.

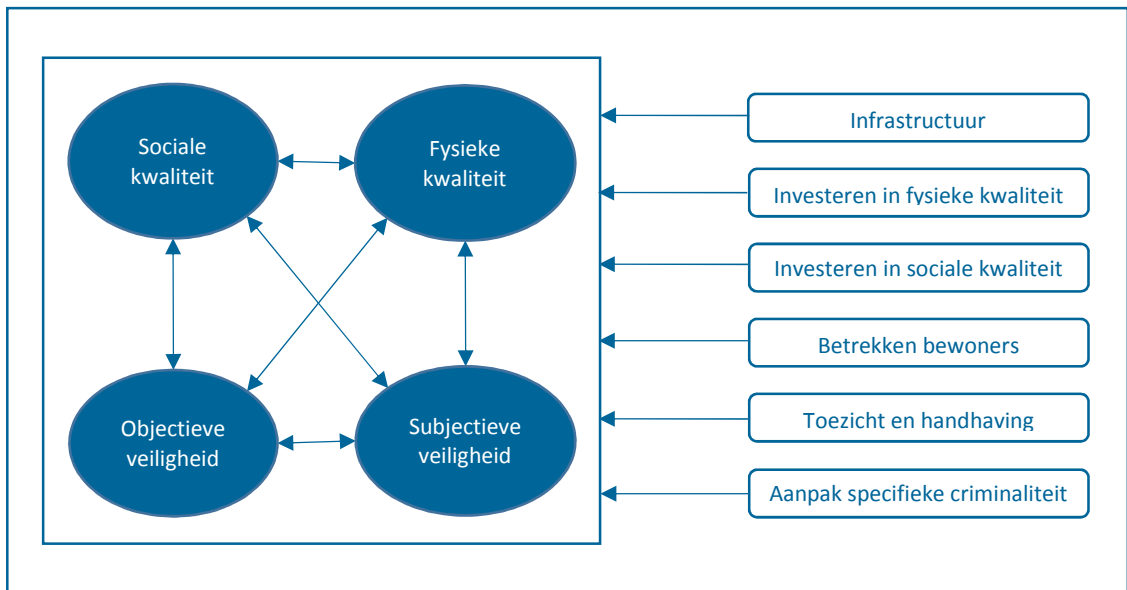
Wanneer de maatregel of innovatie tegemoet komt aan de vier kwadranten van de 'balanced score card' en deze in evenwicht zijn met elkaar, kan men volgens Moore (2003) rekenen op een hoge mate van legitimiteit en vertrouwen van burgers. Het opvangen van vluchtelingen in een gemeente zou op deze wijze gescoord kunnen worden. Dit geeft informatie over de steun die de opvang kan verwachten, maar ook over de aspecten die nog onvoldoende zijn uitgewerkt.

2.7 Veiligheid en de rol van de gemeente

Op 13 augustus 2010 is een wijziging van de Gemeentewet ingediend in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid. Het wetsvoorstel stelt gemeenten verplicht om een integraal veiligheidsplan op te stellen die elke vier jaar door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Op 1 juli 2013 is het wetsvoorstel ingetrokken omdat bleek dat 90% van de gemeenten al een integraal veiligheidsplan had vastgesteld (eerstekamer.nl, 2016). In het integraal veiligheidsplan staat beschreven welke inspanningen de gemeente levert voor het verbeteren van de sociale veiligheid op lokaal niveau. Ook staat beschreven welke inspanningen worden verlangd van andere organisaties en instellingen. De gemeente heeft de regierol over het integrale veiligheidsbeleid en hiermee de verantwoordelijkheid om partijen bij elkaar te brengen en regie te voeren op het integrale veiligheidsbeleid.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) biedt een handreiking voor gemeenten om te komen tot een integraal veiligheidsplan (Van Gaalen, 2013). Onderdeel van deze handreiking is een format voor een veiligheidsanalyse van een gemeente. Deze veiligheidsanalyse heeft als doel inzicht te geven in de mate van veiligheid op buurtniveau. Aan de hand van vijf veiligheidsvelden wordt een analyse gemaakt bedoeld als input voor beleid en strategie voor de komende jaren. De veiligheidsanalyse wordt aangevuld met informatie over hoe de aanpak van de veiligheidsproblematiek tot dan toe is geweest en eventuele verbeterpunten in de aanpak worden benoemd. Op basis hiervan kan de gemeente prioriteit geven aan bepaalde aspecten of bepaalde buurten en hier capaciteit op inzetten. Het doel is een veilige(re) gemeente en voorkomen van onveilige situaties.

Eén van de in totaal vijf centrale veiligheidsvelden is de veilige woon- en leefomgeving. Deze bestaat uit vier kernindicatoren (zie figuur 2.2). Door middel van de veiligheidsanalyse gericht op deze indicatoren worden kwaliteit en veiligheid van de woon- en leefomgeving inzichtelijk gemaakt op buurtniveau. In de handreiking wordt aangegeven dat de vier kernindicatoren met elkaar samenhangen en invloed op elkaar hebben. Zes vastgestelde thema's hebben invloed op de vier kernindicatoren. Het uitvoeren van een veiligheidsanalyse heeft een signalerende werking. Als er prangende zaken zijn kan daar middels beleid fors op worden geïnvesteerd. Als de situatie in de gemeente veilig genoeg is, kan men beleid maken op het consolideren van de situatie of een stap zetten in het verbeteren van de veiligheid in brede zin. Nadat de veiligheidsanalyse is uitgevoerd (inclusief de evaluatie van de aanpak tot dan toe en het opstellen van de verbeterpunten in deze aanpak) wordt de stap gemaakt naar het opstellen van het veiligheidsplan.



Figuur 2.2: Kernindicatoren en 'vaste' aspecten van de aanpak binnen het veiligheidsveld Veilige woon- en leefomgeving (VNG, 2014, p.37)

Regisseur

Bij de integrale uitvoering van het veiligheidsbeleid heeft de gemeente de regierol. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen voor een stabiele situatie in de gemeente, of wanneer er al sprake is van escalatie, deze weer herstelt (Koulen, Scheidel & Wolthuis, 2006). De overheid heeft hier verschillende mogelijkheden voor. Daarbij is het belangrijk dat de gemeente niet alleen meepraat maar uiteindelijk ook knopen doorhakt. Volgens Van Buuren en Eigeman (2011) kan de gemeente vier verschillende rollen aannemen. Deze zijn opgenomen en toegelicht in tabel 2.5.

Rol gemeente	Omschrijving
Beheersingsgerichte regisseur	Gemeente stelt eigen beleidskader op en kan haar wil aan andere betrokkenen opleggen om medewerking te verlenen.
Uitvoeringsgerichte regisseur	Gemeente kan druk uitoefenen op ketenpartners, maar voert het programma van een andere partij uit, bijvoorbeeld de rijksoverheid of de provincie.
Visionaire regisseur	Gemeente stelt eigen beleidskader op, maar heeft geen doorzettingsmacht naar ketenpartners.
Faciliterende regisseur	Gemeente heeft geen eigen beleidskader en geen doorzettingsmacht, maar faciliteert de uitvoering van een interventie.

Tabel 2.5: Regisseursrollen van de gemeente (Van Buuren & Eigeman (2011))

Het type regie is afhankelijk van twee factoren: doorzettingsmacht op de samenwerkingspartners (kan de gemeente haar wil opleggen) en de vraag of de gemeente haar eigen beleidskader uitvoert of dat van een ander. Belangrijk is dat de gemeente de juiste rol aanneemt in de situatie van dat moment om zo voldoende effectief te zijn. In een situatie waarbij de openbare orde en veiligheid is verstoord, is de gemeente verantwoordelijk voor het herstel daarvan. Dan heeft de gemeente een beheersingsgerichte regisseursrol. In een eerder stadium kan de gemeente veel meer als visionair optreden, waarbij de aanpak voorgelegd wordt aan ketenpartners en externe partijen. In situaties waarin maatschappelijke spanningen

dreigen of waarin deze escaleren, is het van belang dat de gemeente de regie neemt vanuit haar rol als verantwoordelijke voor handhaving van openbare orde en openbare veiligheid¹². Zij handelt daarbij bij voorkeur in een netwerk van partijen die allen een taak hebben in het maatschappelijke domein. Daarbij is het van belang dat de gemeente duidelijk maakt wat haar rol is en op welk terrein.

Lokaal netwerk

In de handreiking “omgaan met maatschappelijke spanningen” van het Kenniscentrum Integratie & Samenleving (KIS) schrijven Van Wonderen & Witte (2016) dat uit casestudies van geëscaleerde maatschappelijke spanningen keer op keer blijkt dat sommige actoren volledig door de escalatie zijn overvallen, terwijl anderen het al lang zagen aankomen. Het is dan ook de kunst de juiste signalen op te pikken en deze signalen op de juiste plek te laten landen. Een integrale aanpak door een sterk lokaal netwerk is een van de methoden om spanningen in wijken vroegtijdig te signaleren. Dit netwerk moet het vertrouwen genieten van de bewoners in de wijk en bewoners hebben zelf een rol in dit netwerk. Belangrijk hierbij is dat in het netwerk iedereen zijn eigen expertise heeft. Signalen worden besproken met andere professionals en komen samen op een plek waar deze informatie gedeeld wordt door weer andere professionals. Voor de aanpak van de problematiek is ook weer andere professionaliteit nodig. Het KIS (2016) geeft in de handreiking tools die gebruikt kunnen worden bij het signaleren, duiden en aanpakken van sociale spanningen door het netwerk.

Belangrijk is dat het netwerk al in situaties van rust haar werk doet, met als doel een voedingsbodemp van spanningen te minimaliseren en voorkomen. In veel gevallen kan op deze manier escalatie van een situatie in de kiem gesmoord worden. Vroegsignalering is hierbij de sleutel. Op lokaal niveau moet er een netwerk van experts beschikbaar zijn waar een beroep op gedaan kan worden. Te denken valt aan sociaal maatschappelijk werkers van de gemeente, wijkagenten, jongerenwerkers, jeugdartsen en reclasseringsmedewerkers.

Het vergt een grote mate van professionaliteit om de signalen die aanwezig zijn in de gemeente in een context te plaatsen, zodanig dat een inschatting gemaakt kan worden of een initiatief (zoals het opvangen van vluchtelingen) al dan niet een maatschappelijke reactie oproept. Dat vergt ook een goede informatiestroom binnen de gemeente, zodat de professional die op de hoogte is van bepaalde signalen geconsulteerd wordt als er een initiatief genomen wordt. De professional kan ook, als hij of zij op de hoogte is van de veranderingen in de gemeente zelf de inschatting maken of dit kan leiden tot een maatschappelijke reactie. Belangrijk aandachtspunt is dan ook de besluitvorming in het netwerk. Want wie besluit uiteindelijk of een initiatief doorgaat en bij wie ligt het risico als het misgaat. Zonder hiërarchie spelen de verschillende belangen van actoren in het netwerk een rol. Grillige besluitvormingsprocessen in netwerken zijn volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007) onontkoombaar. Belangrijk is om een besluitvormingsstrategie te hanteren en enige vorm van hiërarchie, of doorzettingsmacht te organiseren. Deze taak kan bij uitstek door de gemeente ingevuld worden vanuit haar regierol en de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente.

Signalen

Wanneer maatschappelijke agressie ontstaat is er sprake van dusdanige onvrede bij burgers dat zij zich genooddaakt voelen hun stem te laten horen. Voorkomen lukt niet meer en er is sprake van een geëscaleerde situatie. Dit kunnen rellen zijn of felle demonstraties waarbij de

¹² Artikel 172 lid 1 en artikel 173 Gemeentewet en artikel 4 Wet veiligheidsregio's.

openbare orde en veiligheid in het geding is. De overheid moet in dat geval veel capaciteit inzetten om de escalatie de kop in te drukken. Deze aanpak is gericht op repressie. Achteraf blijkt in veel gevallen dat hulpverleners of andere overheidsmedewerkers de escalatie (al lang) zagen aankomen, terwijl andere betrokkenen totaal verrast zijn. Er waren mogelijkheden om de escalatie te voorkomen, echter signalen zijn niet doorgekomen of niet gedeeld.

Het gaat hier onder ander over signalen die iets zeggen over de sociale stabiliteit van een wijk. Het begrip *maatschappelijke onrust* kan gezien worden als keerzijde van sociale stabiliteit (Boutellier, Van Wonderen, Bakker & Van Gaag, 2012). Een van de signalen van sociale instabiliteit is de aanwezigheid van onderhuidse spanningen in een wijk. In de huidige maatschappij komen onderhuidse spanningen in wijken steeds vaker voor. Daar waar men elkaar vroeger goed kende en leefde binnen een gedeeld kader van ongeschreven regels, trekken mensen zich in het algemeen meer terug. Burgers kennen elkaar niet meer en ervaren geen sociale verbondenheid in de buurt. Men durft elkaar niet meer aan te spreken en irritaties worden opgekropt. Omgangsvormen kunnen verslechteren waardoor angst en onderlinge spanningen ontstaan (Van Buuren & Eigeman, 2011).

Er zijn twee componenten die de sociale stabiliteit beïnvloeden: voedingsbodem en incidenten (Van Buuren & Eigeman, 2011). Incidenten zijn bijvoorbeeld inbraken, vernielingen, huiselijk geweld en overlast op straat. Een voedingsbodem heeft te maken met bestaande onvrede waarbij mensen het gevoel hebben dat niet aan hun behoeften wordt voldaan. Ook zwakke sociale milieus, werkeloosheid en jongeren die niet naar school gaan, zijn zaken die een voedingsbodem kunnen creëren. Dit kan op individueel niveau zijn, maar wanneer mensen elkaar vinden en een gezamenlijk gevoel van onvrede ontwikkelen, is er sprake van een voedingsbodem op groepsniveau. Voedingsbodem en incidenten kunnen van invloed zijn op elkaar. Het een kan leiden tot het ander en andersom. In de cases van de opvang van vluchtelingen in Nederlandse gemeenten kan ook sprake zijn van interetnische spanningen. Dit zijn spanningen waarbij de etnische verschillen tussen bevolkingsgroepen ook daadwerkelijk verklarend zijn voor het conflict (Van Buuren & Eigeman, 2011).

Sociale weerbaarheid

Er is een duidelijk verband tussen incidenten en voedingsbodem en de weerbaarheid van een wijk. Het blijkt dat het veiligheidsgevoel van bewoners daalt wanneer er sprake is van overlast en verloedering. Er heerst een gevoel dat niemand zich meer bekommert om het wel en wee van de wijk. Het gevoel van waarde daalt en de sociale structuur valt uit elkaar. Dit is direct gekoppeld aan een gevoel van onveiligheid. Door een stapeling van problemen en het onvermogen om gemeenschappelijke waarden te identificeren ontstaat een vertrouwenstekort richting overheid en tussen buurtbewoners (Van Wonderen & Witte, 2016). Een onderzoek dat deze theorie bevestigt is gedaan door het Verwey Jonker instituut (Broekhuizen & Van Wonderen, 2012) naar spanningen in wijken in Amsterdam. Hierin zijn harde cijfers door middel van de veiligheidsmonitor¹³ gegenereerd en is een verdiepend onderzoek door middel van enquêtes gehouden. Zo zijn de risicofactoren voor spanningen in 20 buurten in kaart gebracht en beschermende factoren gedefinieerd die de spanningen kunnen voorkomen. In tabel 2.6 worden de risicofactoren en beschermende factoren weergegeven waarvan is aangetoond dat deze invloed hebben op spanningen in wijken.

¹³ Veiligheidsmonitor is jaarlijks terugkerende bevolkingsenquête, uitgevoerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) waarin zaken zoals leefbaarheid, veiligheidsbeleving en slachtofferschap worden onderzocht (CBS.nl)

Risicofactoren	Beschermende factoren
<ul style="list-style-type: none"> • Overlast gevend en crimineel gedrag van jongeren • Groot aantal licht verstandelijk beperkte jongeren • Botsende opvattingen over schoonhouden (openbare) ruimten • Onvoldoende publieke familiariteit en beperkte sociale controle • Diversiteit van de bevolkingssamenstelling • Uitstel (stedelijke) vernieuwing • Aanwezigheid bewoners psychiatrische problematiek • Verschillen tussen individuen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbeteren publieke familiariteit en sociale controle • Stimuleren eigen kracht buurtbewoners • Beleid richten op schoonhouden buurt • Zichtbaarheid en benaderbaarheid professionals in de buurt • Integrale aanpak: samenwerking tussen professionals, scholen, corporaties en buurtbewoners

Tabel 2.6: Risicofactoren en beschermende factoren voor spanningen in wijken (Broekhuizen & Van Wonderen, 2012)

De beschermende factoren zijn erop gericht om de sociale weerbaarheid te vergroten en buurtbewoners invloed te geven op het wel en wee in hun buurt of wijk. Een voorbeeld hiervan is de buurtthermometer. Buurtthermometers zijn buurtbewoners die overlast en ontwikkelingen signaleren. Zij kunnen spanningen in de buurt melden bij een contactpersoon van de gemeente. Ook worden zij uitgenodigd op bijeenkomsten en borrels. Elke twee maanden belt de medewerker van de gemeente naar de buurtthermometer voor een update. Dit is een van de vele maatregelen die in Amsterdam wordt ingezet om het sociale netwerk te versterken en voelsprietten tot in de haarvaten van de buurt te hebben (Broekhuizen & Van Wonderen, 2012).

Concern assessment

Hesselbein (2014) pleit voor het opsporen van onderhuidse gevoelens die leven in de maatschappij middels concern assessment. Het doel van concern assessment is om dusdanig om te gaan met de eerste emoties van burgers zodat er nog ruimte blijft voor een rationele afweging van een maatregel of besluit dat een risico met zich meebrengt, of als dusdanig wordt ervaren. Immers, zoals de socioloog William Isaac Thomas ooit pakkend verwoordde: *If men define situations as real, they are real in their consequences (1928)*. De aanpak werkt twee kanten op, enerzijds kan veronderstelde maatschappelijke onrust middels concern assessment niet aan de orde blijken te zijn, anderzijds kunnen de onderhuidse gevoelens in kaart worden gebracht die mogelijk duiden op het ontstaan van maatschappelijke reactie op een risico of incident. Hier kan rekening mee worden gehouden in volgende stappen die worden genomen rondom het risico of incident.

Macrae (2013) geeft aan dat een maatschappelijke reactie op een risico of incident een politieke uitdaging op zichzelf is, naast het beteugelen van het risico of incident zelf en vraagt om een toepasselijke aanpak. Het gaat dan over hoe de ambtenaar zijn bestuurder adviseert en hoe de bestuurder leiding en sturing geeft aan de afhandeling door onder andere ambtenaren. Hiervoor is het noodzakelijk dat men het juiste probleem voor ogen heeft en daarom investeert in het achterhalen van waar de maatschappelijke bezorgdheid daadwerkelijk op gericht is. Maatschappelijke commotie of bezorgdheid kan worden

gesignaleerd door het beantwoorden van een aantal vragen, waarbij het antwoord op die vragen richting geeft aan de te hanteren strategie (Helsloot & In 't Veld, 2014). De betreffende vragen en toelichting zijn opgenomen in tabel 2.7.

Vraag	Toelichting
Zijn de reacties op het incident of risico spontaan of geregistreerd?	Zit er achter de roep om een oplossing een belang van een partij die hier commercieel of politieke belangen bij heeft. Wordt er al om een oplossing gevraagd, zonder dat er een goede analyse van het probleem is gemaakt dan is de vraag welk probleem bestreden gaat worden. Men doet er goed aan dit te onderzoeken zodat de strategie ook kans van slagen heeft.
Is er sprake van een roep om actie of om compassie (of allebei)?	Het tonen van compassie zou in bijna alle situaties goed zijn, het kan voorkomen dat de zorgen verergeren wanneer burgers zien dat bestuurders de boodschap hebben begrepen. Wanneer er een roep om actie is, kan het tonen van compassie in elk geval tijd genereren, die gebruikt kan worden om na te denken over een geschikte strategie danwel oplossing.
Zijn de zorgen breed verdeeld onder verschillende lagen in de maatschappij, of zijn de zorgen specifiek te duiden bij een bepaalde bevolkingsgroep.	Als er sprake is van zorgen bij een specifieke groep, moet er misschien nog steeds wel gehandeld worden, maar zit de uitdaging vooral in een gebalanceerde aanpak, gericht op een specifieke doelgroep.
Is er sprake van verdeeldheid onder de bevolking ten opzichte van het incident of risico, of zorgt het juist voor vereniging onder de bevolking.	Wanneer er sprake is van verdeeldheid komt er voor de politiek een probleem bij waar eventueel op geanticipeerd moet worden om escalatie tussen groepen mensen te voorkomen.

Tabel 2.7: Vragen ter signalering van maatschappelijke commotie of bezorgdheid (Helsloot & In 't Veld, 2014)

Middelen om achter de antwoorden van deze vragen te komen zijn onder andere focusgroepen, surveys en interviews. De onderliggende emoties kunnen zo door betrokkenen worden vertaald naar een aanpak voor bestuurders om passend overheidsoptreden toe te passen (Helsloot & In 't Veld, 2014).

Risicocommunicatie

Redenerend vanuit het uitgangspunt dat de komst van een opvanglocatie voor vluchtelingen door de nabije omgeving als potentieel risico wordt beschouwd, is het raadzaam om hierover in een vroeg stadium te communiceren naar inwoners van de gemeente. Burgers hebben informatie nodig om te bepalen hoe zij handelen, hierbij is een tijdige en juiste informatievoorziening van belang. (Jong, Regtvoort & Siepel, 2009). Wanneer de gemeente niet communiceert naar bewoners, gaan burgers onderling het gat dat ontstaat zelf opvullen. Dit geldt ook voor de (sociale) media. Deze wordt gebruikt om beelden en emoties snel en

breed te verspreiden. De overheid staat dan al met 1-0 achter (Jong, Regtvoort & Siepel, 2009). Overigens heeft onderzoek van Johnson & Luken (1987) aangetoond dat er geen verband bestaat tussen de feitelijke kennis van burgers risico's en de intentie tot het ondernemen van risicomijdend gedrag. Burgers schatten in het betreffende onderzoek de concentratie van industriële radon als veel gevaarlijker in dan de concentratie natuurlijke radon aanwezig in de grond onder hun huizen, terwijl dit feitelijk gezien niet correct was. Betrokken personen ontvingen informatie over de concentratie radon waar zij aan werden blootgesteld van zowel industriële radon van een opslagplek, als de natuurlijke radon uit de grond onder hun huis. Gevolg was een verzet tegen de opslagplek, maar geen maatregelen in huis om zichzelf te beschermen tegen het natuurlijke radon. Dit sluit aan bij de eerder beschreven theorie van Van Eeten et al. (2012) om niet zozeer te communiceren over het statistisch berekende risico, maar veel meer over het 'waarom' van de blootstelling aan een risico.

Daarnaast komt uit onderzoek van Helsloot en Van 't Padje (2011) over risicocommunicatie naar voren dat burgers het als hun recht zien om geïnformeerd te worden door de overheid als hun belang verandert of wordt aangetast. Dit geeft aan dat burgers verwachten dat de overheid hen betreft bij veranderingen in de leefomgeving als het voor hun gevoel minder veilig wordt. De vraag die volgt is hoe de overheid dat kan doen. Het beantwoorden van deze vraag begint met het vaststellen van het doel van de communicatie. Laten we stellen dat het uiteindelijke doel is het voorkomen van maatschappelijke agressie, voortkomend uit een gevoel van angst bij burgers. Wat is raadzaam om burgers over te informeren en wat wordt er dan van hen verwacht? Covello, Winterveldt & Slovic (1987) onderscheiden vier doelstellingen van risicocommunicatie:

1. informeren en educatie (het geven van zinvolle en verhelderende informatie);
2. bewerkstelligen gedragsverandering (treffen van beschermende maatregelen);
3. waarschuwen en informeren in noodgevallen;
4. uitwisselen van informatie en gezamenlijke aanpak van de problematiek.

De eerste doelstelling behelst het op een non-directieve manier verstrekken van informatie over risico's. Deze lijkt te smal om enkel toe te passen op de vluchtelingencasuïstiek. Door ook doelstelling 4 na te streven, wordt de aanpak voor het opvangen van vluchtelingen gedeeld met burgers. Volgens Gutteling en Seydel (2000) is de democratische benadering van risicocommunicatie, gericht op participatie, het meest effectief wanneer de boodschapper begrip wil creëren voor zijn standpunt. Het vertrouwen in de boodschapper is daarbij noodzakelijk voor de acceptatie van de boodschap. Dit vertrouwen is al dan niet aanwezig op basis van eerdere ervaringen en kan gezien worden als belangrijk voorwaarde voor het succes van risicocommunicatie.

Helsloot en Van 't Padje (2011) concluderen in hun onderzoek naar wat burgers écht verwachten van risicocommunicatie door de overheid, dat er drie gradaties van communiceren door de overheid zijn, van passief naar actieve vorm van communiceren over risico's. Als het gaat om het communiceren over het risicoprofiel van een gemeente of regio, dan verwacht de burger niet veel van de overheid. Deze risico's voelen niet als bedreigend, en de burger weet zelf ook wel dat het leven in een risicovrije maatschappij niet realistisch is. Dit is het eerste niveau van intensiteit (Helsloot & Van 't Padje, 2011) en centraal staat de objectieve informatievoorziening over risico's. Wanneer een risico of de beheersing ervan verandert cq. wanneer de veiligheid verandert, verwacht de burger een meer actieve vorm van communicatie van de overheid. Het gaat hierbij om duiding van de veranderingen. Voorbeelden hiervan zijn brieven, persberichten, campagnes of buurtbijeenkomsten. Dit is het

tweede niveau van intensiteit. In geval van een noodsituatie of wanneer de risico-acceptatie van een verandering of maatregel laag is verwacht de burger een actieve vorm van communicatie, zodanig dat er sprake is van interactieve beleidsvorming en inspraak. Er is hier sprake van cognitieve en normatieve meningsverschillen tussen de overheid en de burger. De burger wil dan onderhandelen. Direct contact is bij dit niveau noodzakelijk en er moet gelijkwaardig met elkaar van mening worden gewisseld (Helsloot en Van 't Padje, 2011).

Dit beschouwende, kan geconcludeerd worden dat bij het opvangen van vluchtelingen zowel het tweede als het derde niveau van intensiteit van toepassing is. De kans op acceptatie van het risico is klein wanneer de intensiteit van communiceren niet is afgestemd op de mate waarin het risico gepercipieerd wordt. Bij een verschil van mening over de mate van het risico, wordt interactieve beleidsvorming en inspraak aanbevolen.

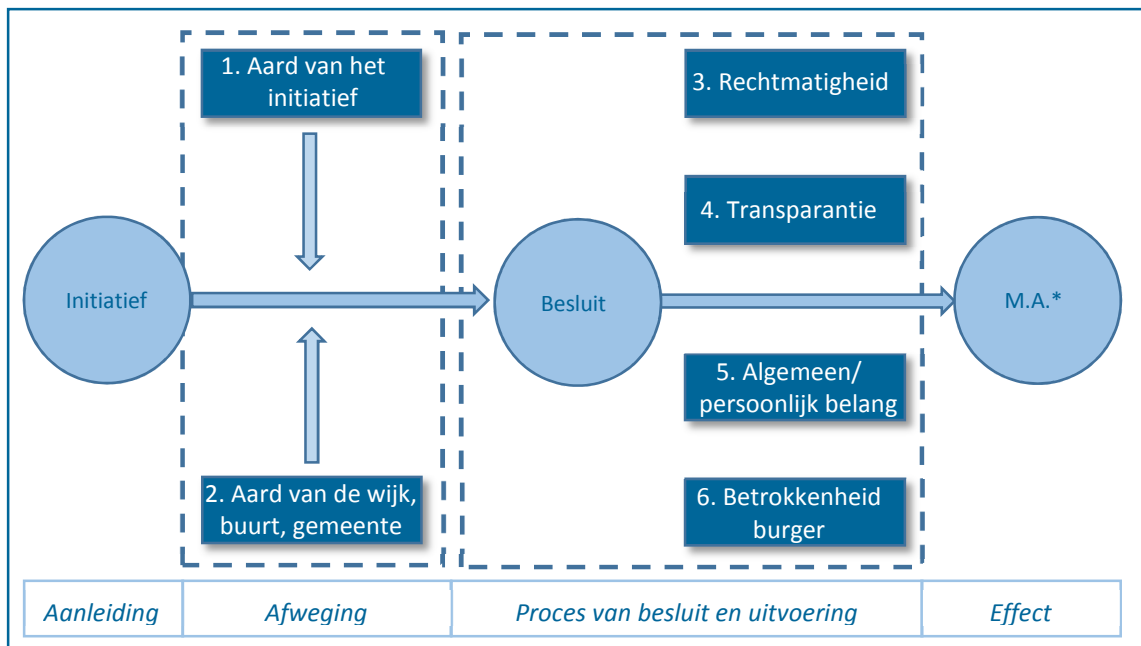
2.8 Een samenvattend theoretisch model

De beschreven literatuur gaat in op de onderwerpen die bijdragen aan het ontstaan van maatschappelijke reacties en dus maatschappelijke agressie. Deze onderwerpen kunnen worden samengevat in een aantal factoren. De factoren kunnen niet los van elkaar worden gezien, maar hangen met elkaar samen. In zijn totaliteit beïnvloeden deze factoren de reactie van burgers op een initiatief van de gemeente zoals het opvangen van vluchtelingen. In tabel 2.8 hieronder wordt aangegeven welke onderwerpen uit het literatuuronderzoek gebruikt zijn om te komen tot de factoren die invloed hebben op het ontstaan van maatschappelijke agressie.

Onderwerpen uit literatuuronderzoek	Factoren
<ul style="list-style-type: none"> • Risicoperceptie en risicoacceptatie • Risico's en maatschappelijke reacties 	<ul style="list-style-type: none"> • Aard van het initiatief
<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijke reacties • Sociale stabiliteit en weerbaarheid • Netwerk 	<ul style="list-style-type: none"> • Aard van de wijk
<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijke besluitvorming • Regie 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtmatigheid
<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijk benadering van een risico • Draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie
<ul style="list-style-type: none"> • Vertrouwen en legitimiteit: publieke waarde 	<ul style="list-style-type: none"> • Algemeen vs. persoonlijk belang
<ul style="list-style-type: none"> • Netwerk • Risicocommunicatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenheid burger

Tabel 2.8: Onderwerpen uit literatuuronderzoek vertaald naar factoren van invloed op maatschappelijke agressie

De factoren staan in een bepaalde volgorde van elkaar. Vanaf het moment dat de gemeente wordt benaderd (of zelf initiatief neemt) om vluchtelingen op te vangen is de gemeente aan zet om het initiatief te realiseren zonder dat er onrust ontstaat in de gemeente. De gemeente zal een aantal stappen moeten doorlopen om het initiatief gerealiseerd te krijgen. De factoren zoals in de tabel weergegeven zijn van invloed op het slagen hiervan. De factoren zijn in een model geplaatst, waarbij in een oogopslag te zien is op welk moment in het proces de factoren een rol spelen.



Figuur 2.3: Theoretisch model: factoren die bijdragen aan ontstaan van maatschappelijke agressie (*M.A staat voor maatschappelijke agressie)

Toelichting op het model

De factoren die van invloed zijn op maatschappelijke agressie zijn genummerd van 1 t/m 6. Deze factoren zijn op een bepaald moment in het proces geplaatst. Het proces begint met een aanleiding (initiatief), dan de afweging (is het haalbaar?), dan het besluit (gaan we het doen?) en de uitvoering. Verondersteld wordt dat de factoren 1 en 2 vooral van invloed zijn bij de afweging. De factoren 3 t/m 6 zijn van invloed op zowel besluitvorming als uitvoering.

Aanleiding

De aanleiding is een nieuw initiatief. Een verandering ten opzichte van de huidige situatie in de gemeente. In dit onderzoek het opvangen van vluchtelingen in de gemeente.

Afweging

Het initiatief bevat kenmerken die van invloed zijn op de acceptatie van het initiatief door de burger. Dit betreft bijvoorbeeld gegevens over het aantal vluchtelingen ten opzichte van het aantal inwoners, de achtergrond en samenstelling van de vluchtelingen, de plek waar de opvang komt en de ernst van het risico dat mensen denken te lopen (waar zijn ze bang voor?). Dit alles betreft de aard van het initiatief.

Naast de aard van het initiatief is ook de wijk, het dorp of de gemeente onderdeel van de afweging. De plek waar het initiatief plaats zal vinden of waar de effecten van het initiatief merkbaar zullen zijn, is van invloed op de mate waarin het risico geaccepteerd wordt en dus maatschappelijke agressie verwacht kan worden. Gegevens over de wijk, buurt of gemeente en de relatie die de overheid heeft met de bewoners zijn van belang. Sociale stabiliteit van de wijk, het netwerk in de wijk en het al dan niet aanwezige vertrouwen in de overheid, maar ook reeds bestaande bezorgdheid, commotie of agressie is zijn ook belangrijke kenmerken van de aard van de wijk.

Besluitvorming en uitvoering

Als de aard van het initiatief en de wijk goed in beeld is, kan de afweging worden gemaakt of en zo ja, hoe het initiatief gerealiseerd gaat worden. Als uit de aard blijkt dat het geen haalbare kaart is, kan het initiatief óf geen doorgang hebben, óf er moet eerst in de aard een en ander veranderen. Als uit de gegevens van de aard blijkt dat het wel haalbaar is, kan men een plan gaan maken voor de aanpak van het besluitvormings- en uitvoeringsproces met als doel realisatie van het initiatief zonder het ontstaan van maatschappelijke agressie. In het proces van besluitvorming en uitvoering zijn onderstaande factoren van belang in het voorkomen van maatschappelijke agressie.

Factoren	Omschrijving
Rechtmatigheid	Is het besluitvormingsproces op een correcte manier en volgens de regels verlopen? Krijgt de gemeenteraad de rol die zij volgens zichzelf en burgers heeft? Doet de burgemeester dat wat hij / zij moet doen in de ogen van de burgers? Voelt het voor burgers correct?
Transparantie	Kan iedereen het proces volgen en begrijpen? Is voor burgers duidelijk hoe het besluitvormingsproces verloopt en op welk moment burgers hun stem kunnen laten horen en wat daarmee gedaan wordt. Wordt er openlijk gecommuniceerd op een manier die past bij dat wat er leeft onder burgers. Worden zorgen die er leven serieus genomen en wordt gesproken over wat de gemeente kan doen om zorgen weg te nemen?
Algemeen vs persoonlijk belang	Is er aandacht besteed aan de publieke waarden en morele verantwoordelijkheid van de gemeente? Is er onderhandeld over wanneer het initiatief acceptabel is voor burgers en is het gesprek gevoerd over waarom mensen worden blootgesteld aan een risico? Is er aandacht besteed aan het persoonlijk belang van mensen?
Betrokkenheid burger	Heeft er interactieve beleidsvorming plaatsgevonden waarbij de burger kon meedenken en meebeslissen over thema's rondom het (gepercipieerde) risico? Heeft de burger een actieve rol gekregen, kortom heeft er participatie plaatsgevonden?

Tabel 2.9: Factoren van invloed op ontstaan van maatschappelijke agressie tijdens besluitvorming- en uitvoeringsproces

Het uitgangspunt van dit model is dat hoe groter de inschatting is dat maatschappelijke commotie, bezorgdheid of agressie wordt verwacht, hoe belangrijker de factoren zijn in het proces van besluitvorming en uitvoering. Kortgezegd: hoe groter de inschatting bij "aard" hoe meer aandacht voor cruciale onderdelen in het besluitvormingsproces en daarna in de verdere uitvoering van het initiatief.

Gevolg

Uiteindelijk zal maatschappelijke agressie ontstaan of uitblijven. Het theoretisch model gaat ervan uit dat wanneer de factoren een rol hebben gehad in de aanpak van de gemeente de kans op maatschappelijke agressie klein is.

3. Onderzoeksmethode

3. Onderzoeksmethode

3.1 Onderzoeksopzet

Door middel van een kwalitatief explorierend onderzoek (Baarda et al., 2013) wordt een antwoord gezocht op de centrale onderzoeksvraag. Het betreft kwalitatief onderzoek omdat het onderzoek leidt tot meer inzicht in het ontstaan van maatschappelijke agressie. Het onderzoek richt zich op het identificeren van factoren die van invloed zijn op het ontstaan van maatschappelijke agressie. Daarnaast geeft het onderzoek inzicht in de rol die de lokale overheid kan spelen om het ontstaan van maatschappelijke agressie te voorkomen.

3.2 Eenheden en kenmerken

De onderzoekseenheden van dit onderzoek zijn de mensen die blootgesteld worden aan een risico of ervaren dat ze hieraan worden blootgesteld. Een verandering in hun vertrouwde situatie maakt dat zij zich zorgen maken en mogelijk op agressieve wijze uiting geven aan deze zorgen. De waarnemingseenheden zijn de relevante actoren binnen de overheid die een rol hebben in het signaleren en beïnvloeden van het ontstaan van maatschappelijke agressie. Uiteindelijk zal inzicht worden verkregen in hoe de lokale overheid een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van het ontstaan van maatschappelijke agressie. De kenmerken van het onderzoek zijn de factoren die bijdragen aan het ontstaan van maatschappelijke agressie.

3.3 Onderzoeksmethodes

Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van drie onderzoeksmethodes. Een schematische weergave van de onderzoeksopzet is te zien in figuur 3.1.

Literatuurstudie

Het onderzoek start met een literatuuronderzoek dat als basis dient voor het theoretisch kader. Literatuur over verschillende vormen van maatschappelijke reacties (Helsloot et al., 2014) wordt gebruikt om de definitie van maatschappelijke agressie helder te krijgen.

Het literatuuronderzoek richt zich onder andere op het thema risicoperceptie, omdat dit inzicht geeft in de factoren die maken dat burgers iets als een risico ervaren. Ook komt literatuur over de acceptatie van risico's door burgers aan bod. Naast deze literatuur dat zich richt op de rol van de burger, gaat het literatuuronderzoek ook in op de beïnvloedingsmogelijkheden van de lokale overheid op maatschappelijke reacties. Dit betreft literatuur over de formele rollen en verantwoordelijkheden (Bovens et al., 2012), maar ook over het samenspel tussen overheid en burgers, door middel van risicocommunicatie en burgerparticipatie. Tevens speelt de context waarbinnen de situatie zich afspeelt, zoals de sociale stabiliteit en weerbaarheid van een wijk een rol in de maatschappelijke reactie van burgers. Ook dit onderwerp wordt behandeld in de literatuurstudie.

Met behulp van de beschreven literatuur wordt een theoretisch model ontwikkeld. Door middel van het model wordt onderzocht welke factoren van invloed zijn op het ontstaan en het uitblijven van maatschappelijke agressie en in welke mate zij van invloed zijn. Het theoretisch model wordt gebruikt als analysekader: het kader waarbinnen de resultaten worden verkregen en geanalyseerd.

Interviews

Het theoretisch model wordt getoetst aan de hand van informatie uit interviews verkregen uit zes praktijkcases. Elke casus speelt zich af in een Nederlandse gemeente. Per casus worden op twee niveaus een of meerdere interviews gehouden. Op bestuurlijk / beleidsmatig niveau en op operationeel niveau. Deze interviews worden half-gestructureerd afgenomen (Baarda et al., 2013). Reden hiervoor is dat de factoren uit het theoretische model worden gekoppeld aan vaste vragen, maar de geïnterviewde de mogelijkheid heeft om eigen reflecties toe te voegen aan het gesprek.

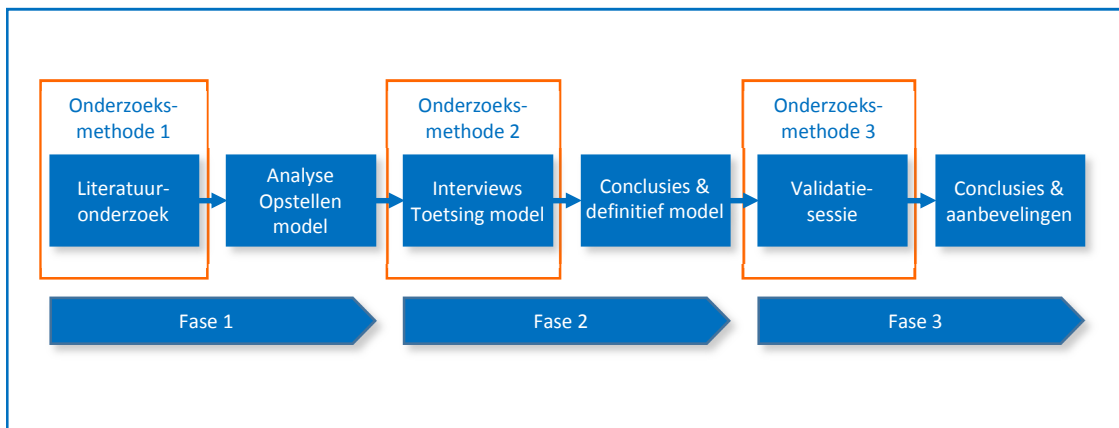
Naast de interviews worden documenten bestudeerd die betrekking hebben op de casus, zoals beleidsdocumenten en werkinstructies, maar ook gemeenteraadsverslagen, onderliggende stukken van gemeenteraadsvergaderingen, bewonersbrieven, verslagen van inspraakavonden beleidsdocumenten. Op deze manier kan de informatie die is verkregen via interviews door middel van documenten gevalideerd worden.

Het theoretisch model wordt getoetst door middel van de interviews en documentstudie. De uitkomsten hiervan bevestigen of ontkrachten welke factoren uit het theoretische model van invloed zijn op het ontstaan van maatschappelijke agressie. Deze fase van het onderzoek levert de onderzoeksresultaten op die daarna geanalyseerd worden. Uit de analyse en onderzoeksresultaten worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

Validatiesessie

In de laatste fase worden de uitkomsten van de literatuurstudie en de interviews voorgelegd aan bestuurders, inhoudsdeskundigen en raadsleden van verschillende gemeenten. Aan hen wordt de vraag gesteld of ze de uitkomsten van het onderzoek herkennen, de analyse delen en de conclusies, aanbevelingen en het model toepasbaar vinden in de praktijk. De mening van de deelnemers wordt door middel van een groeps gesprek geïnventariseerd (Baarda et al., 2013). Deze derde onderzoeksmethode heeft als doel om de onderzoeksresultaten, analyse, conclusies en aanbevelingen te valideren. Met deze laatste fase wordt tevens inzicht verkregen in de toepasbaarheid van het model voor toekomstige situaties waarbij risico's bekend worden.

Het onderzoek sluit af met definitieve conclusies en aanbevelingen. Deelvragen en centrale onderzoeksvraag worden beantwoord. Daarna volgen aanbevelingen aan bestuurders van gemeenten. Zij kunnen immers binnen de gemeentelijke organisatie sturen op verbeteringen en zijn verantwoordelijk voor zowel de openbare orde en veiligheid als het wel en wee in de gemeente.



Figuur 3.1: Schematische weergave onderzoeksopzet

3.4 Afbakening

Een aantal zaken valt buiten de scope van het onderzoek. De centrale onderzoeksvraag vormt het kader van dit onderzoek.

Het onderzoek richt zich alleen op relevante factoren die binnen de invloedssfeer van de lokale overheid liggen. Bovenlokale, regionale en rijksoverheid vallen buiten de scope van dit onderzoek.

De invloed van (social) media op het ontstaan van maatschappelijke agressie als aparte factor valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Als blijkt dat dit een cruciaal onderdeel is, zal het als bijvangst wel worden meegenomen.

Het onderzoek richt zich op agressie die gedefinieerd wordt als *maatschappelijke* agressie (Helsloot et al., 2014). Agressie van specifieke groepen en/of individuen valt buiten deze definitie en dus buiten de scope van het onderzoek. Verder richt het onderzoek zich op maatschappelijke agressie die plaatsvindt nadat een risico bekend wordt. Dit in tegenstelling tot agressie naar aanleiding van incidenten.

3.5 Definities

Hieronder volgt voor een aantal begrippen een samenvattende omschrijving om aan te geven hoe het begrip bedoeld is in deze thesis.

Risico's

De term risico's wordt in de breedste zin van het woord bedoeld, te weten: alles wat mensen als een bedreiging zien.

Overheid

De relevante actoren binnen het thema 'vluchtelingen' zijn zeer divers. Partijen zoals woningbouwverenigingen, projectontwikkelaars, vluchtelingenwerk, welzijns- en zorginstellingen, immigratie- en naturalisatiedienst (IND), Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) worden in dit onderzoek uitgesloten met het gebruik van de term overheid. De lokale overheidspartijen zoals het gemeentebestuur en ambtenaren (politie, gemeentelijke diensten en sociale diensten) van de gemeente worden hier wel bedoeld.

Openbaar bestuur

Hiermee wordt bedoeld het geheel van structuren en processen waarbinnen voor de maatschappij bindende beslissingen worden genomen. Beslissingen zijn bindend als degenen op wie zij zich richten zich niet aan de werking ervan kunnen onttrekken. Het openbaar bestuur omvat bestuurlijke gezagsdragers en het ambtelijk apparaat (encyclo.nl, 2016)

Gemeentebestuur

Het bestuur van de gemeente: burgemeester, gemeenteraad en wethouders (encyclo.nl, 2016) wordt in dit onderzoek gevat onder de term gemeentebestuur.

Vluchteling

Een vluchteling is iemand die zijn of haar land om politieke of economische redenen ontvlucht (vandale.nl, 2016). In dit document wordt de term 'vluchteling' gebruikt, er vanuit gaande dat deze term generaliserend is voor mensen die zich uit noodzaak willen vestigen in Nederland. Onderscheid in het al dan niet in bezit zijn van een verblijfsvergunning wordt in deze thesis niet gemaakt.

3.6 Verantwoording

Een aantal keuzes zijn relevant voor de betrouwbaarheid en navolgbaarheid van het onderzoek. Deze worden in deze paragraaf toegelicht en verantwoord.

Keuze voor (het aantal) cases

De keuze is gevallen op de zes cases door middel van een voorverkenning. Via nieuwsmedia is gekeken welke gemeenten representatief zijn voor Nederlandse gemeenten. Daarnaast zijn verkennende gesprekken gevoerd met ervaringsdeskundigen en experts op het gebied van vluchtelingenopvang in Nederland. Er is gekozen voor een spreiding over Nederland en verschillende inwonersaantallen per gemeente. Zowel steden als dorpen zijn onderzocht. Ook is voor diversiteit in soorten opvang gekozen; zowel noodopvang als asielzoekerscentra zijn bekeken. Reden hiervoor is om uit de onderzoeksresultaten naar voren te krijgen of het soort opvang uitmaakt voor de maatschappelijke reactie.

Gekozen is om zes cases te bestuderen, elk in een andere gemeente. Bij drie cases ontstond maatschappelijke agressie en bij drie cases bleef dit uit. Het aantal is gekozen om realistisch te kunnen uitvoeren binnen de grenzen van de onderzoeksopdracht. Vanuit vergelijkbaarheid is gekozen voor drie cases met en drie cases zonder maatschappelijke agressie.

Validatiesessie

De validatiesessie is samen met Platform 31 georganiseerd. Platform 31 is een kennis en netwerkorganisatie die trends volgt in regio en stad. Zij verbindt praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een aanpak waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct zelf aan de slag kunnen.

De geplande validatiesessie is in de tijd naar achteren verschoven vanwege gebrek aan de juiste deelnemers en vindt plaats na het moment van verdediging van deze thesis. Belangrijk is om met een aantal bestuurders en "zwarte" beleidsmedewerkers een groepsgesprek te voeren waarbij de uitkomsten van het onderzoek gevalideerd konden worden. De centrale vraag is daarbij of de deelnemers de resultaten herkennen, de conclusies delen en het model en de aanbevelingen in de praktijk zouden kunnen toepassen. Ervaring met het onderwerp

(opvangen van vluchtelingen in de gemeente) en het bekleden van de juiste functie kunnen niet ontbreken.

Navolgbaarheid

Met bovenstaande onderzoeksopzet wordt de navolgbaarheid van de onderzoeksresultaten geborgd (De Heus, Van der Leeden & Gazendam, 1995). Bij de interviews is een vaste vragenlijst gebruikt die opgesteld is aan de hand van het theoretisch model. Van de interviews zijn geluidsopnamen en verslagen gemaakt en deze zijn gearchiveerd. Daarnaast is al het naslagwerk en gebruikte nieuwsberichten opgeslagen en gearchiveerd.

De onderzochte cases zijn geanonimiseerd in deze thesis. Gesproken wordt over casus A t/m F. De onderzoeksresultaten zijn per gemeente / casus gearchiveerd.

4. Onderzoekresultaten

4. Onderzoeksresultaten

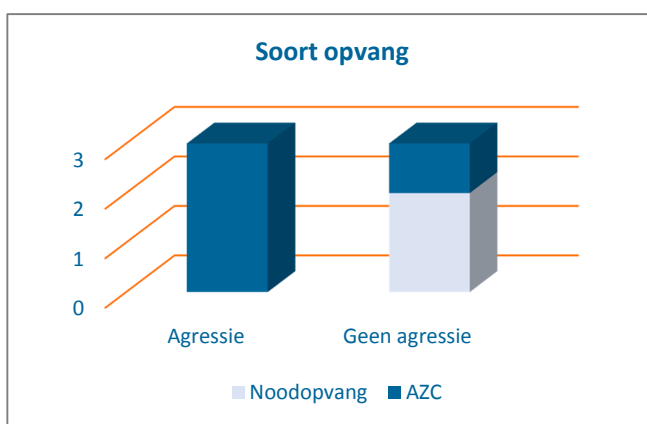
Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de interviews en documentstudie van de zes cases. Alle relevante factoren passeren de revue: eerst komen de aard van het initiatief en de aard van de wijk aan bod. Daarna volgt de afweging van de gemeenten gevolgd door de scores op de factoren rechtmatigheid, transparantie, algemeen versus persoonlijk belang en betrokkenheid van de burger. Tot slot wordt ingegaan op een aantal opvallende punten die naar voren kwamen uit het onderzoek. De scores van de zes gemeenten op de factoren worden visueel weergegeven door middel van een staafdiagram of tabel. De tekst geeft een beschrijving van het resultaat. Het hoofdstuk sluit af met een tabel waarin alle scores in zijn totaliteit te zien zijn. Dit geeft een beeld van de samenhang en totale aanpak van de gemeente in relatie tot het ontstaan van maatschappelijke agressie.

4.1 Aard initiatief en wijk

Het eerste onderdeel van het theoretisch model is de beginsituatie. Aard van het initiatief en aard van de wijk zijn onderdelen van deze beginsituatie. In de interviews zijn een aantal vragen aan dit onderwerp gewijd. De respondenten herkennen dat de aard van het initiatief en de aard van de wijk van invloed zijn op de maatschappelijke reactie die te verwachten valt. Deze paragraaf geeft een beeld van de scores van de zes cases op de onderdelen die betrekking hebben op de aard van het initiatief en de wijk.

Soort opvang

Twee van de drie cases waar maatschappelijke agressie uitbleef betroffen noodopvanglocaties. In een van deze cases geeft de respondent aan dat in die gemeente heel bewust voor de term noodopvang is gekozen. Het mocht absoluut niet per abuis AZC genoemd worden of op die manier in het plaatselijke nieuws komen. Door de term noodopvang te gebruiken werd de nood van de situatie benadrukt evenals de tijdelijkheid ervan.



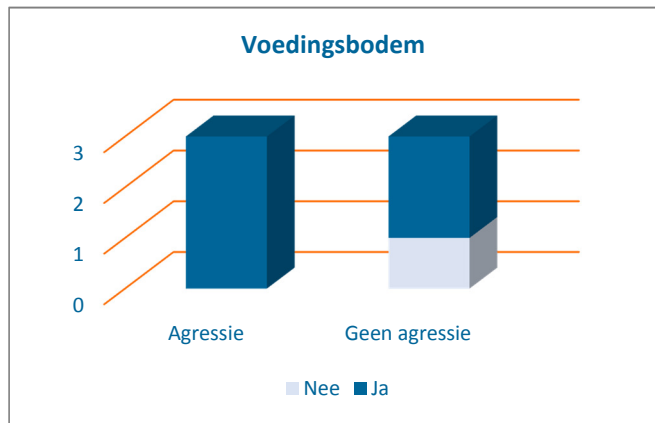
“Het doel was een bruisende opvang. Alleen alles wat misging werd uitvergroet. Voor ons was het belangrijk dat de locatie ‘noodopvang’ zou heten en geen AZC. De term AZC was hier bijna een besmet woord geworden”.

De derde casus betrof een AZC in een gemeente die al decennia lang een AZC heeft. Volgens de respondent was het fenomeen voor burgers daarom niet nieuw en lag het minder gevoelig.

Alle gevallen waar maatschappelijke agressie ontstond waren AZC's, variërend in opvangcapaciteit van 500 tot 1500 vluchtelingen.

Voedingsbodem

In alle cases waar maatschappelijke agressie is ontstaan was er sprake van een voedingsbodem. Achteraf erkennen alle respondenten dat aan de voorkant deze voedingsbodem onvoldoende is erkend en herkend. Overheidspartijen wisten niet precies wat er leefde in de wijk, buurt of gemeente en zij waren zich er onvoldoende van bewust dat dat betrekking kon hebben op de eventuele weerstand ten opzichte



van het opvangen van vluchtelingen. Een van de respondenten geeft aan dat de gegevens van de veiligheidsmonitor (veiligheidsmonitor.nl, 2016) onvoldoende zegt over hoe een initiatief ontvangen wordt. Bij deze gemeente bleek uit de cijfers van de veiligheidsmonitor dat de inwoners zich bovengemiddeld veilig voelden in de gemeente. En toch ontstond er in deze gemeente maatschappelijke agressie.

Onvrede

In alle cases waar maatschappelijke agressie ontstond bleek uit de interviews dat de protesterende burgers onvrede hadden over hun persoonlijke situatie. De onvrede was divers van aard zoals tabel 4.1 laat zien.

Cases met maatschappelijke agressie	Soort persoonlijke onvrede
Casus D	Voedingsbodem rechts-extremisme
Casus E	Lange wachtrijen "veilig thuis" en groot aantal zorgmijders
Casus F	Zorg uitgedaald en woningbehoefte bij (klein)kinderen

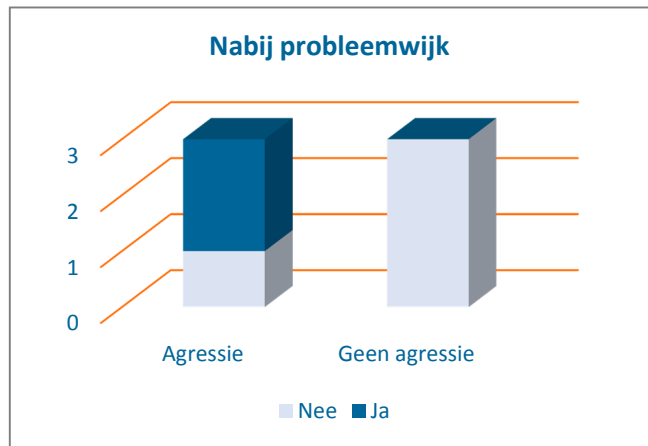
Tabel 4.1: Soorten persoonlijke onvrede bij cases met maatschappelijke agressie

Voor wat betreft de cases waar de maatschappelijke agressie uitbleef was in een van deze drie cases sprake van een aanwezige voedingsbodem. Een respondent van deze casus vertelt dat de aard van de gemeente alle aanleiding had kunnen geven tot heel veel zorg omdat er een grote aanhang was voor Partij voor de Vrijheid (PVV). Hij verwachtte om die reden dat een flink aantal mensen in de gemeente tegen de komst van een AZC zou zijn. Hij is ervan overtuigd dat de aanpak ervoor gezorgd heeft dat agressie uitbleef. De respondent geeft aan dat het belangrijk is dat je je realiseert dat het initiatief tot onrust kan leiden en je je daarom goed moet voorbereiden.

"Voordat je een besluit neemt moet je een omgevingsbeeld creëren en goed nadenken: 'Waar hebben we het over. Wat is ervoor nodig om ervoor te zorgen dat het niet escaleert'. En dan daar je aanpak op richten".

In of nabij probleemwijk

In twee van de drie cases waar maatschappelijke agressie ontstond blijkt de beoogde opvanglocatie in of nabij een wijk met sociale instabiliteit en lage sociale weerbaarheid te komen (zgn. probleemwijken). In een casus was er eerst een long-list van ruim 70 locaties. Later scherpte het COA de eisen aan en kwam er een top drie. Uiteindelijk is er op basis van een criterialijst een locatie gekozen. Doorslaggevende criteria waren de sociale inbedding (ligt het afgelegen of

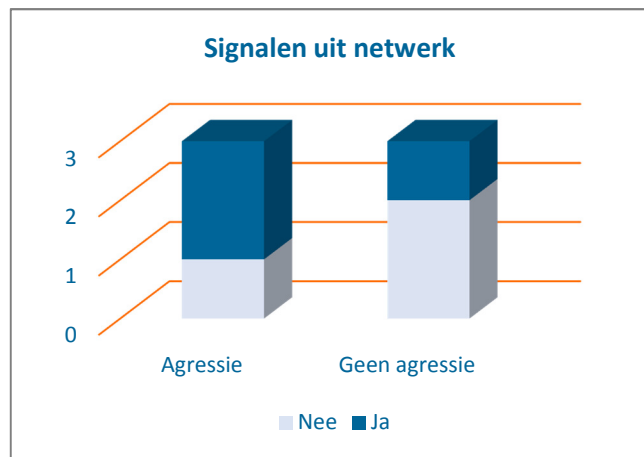


niet), nabijheid van openbaar vervoer, scholen, winkels en sportvelden. Of de locatie in of nabij een probleemwijk kwam was geen onderdeel van de afweging. In alle drie deze cases bleek de lokale bevolking achteraf veel meer rechts-georiënteerd dan gedacht. Dit is nooit in stemmingsresultaten naar voren gekomen; respondenten geven aan dat dit waarschijnlijk komt omdat dit grotendeels mensen betreft die vaak niet naar de stembus gaan.

Interessant is dat in één casus waar geen maatschappelijke agressie is ontstaan, de opvanglocatie wel in de nabijheid van een wijk kwam waar veel interetnische spanningen te verwachten waren tussen lokale bewoners en vluchtelingen. Het betrof hier geen klassieke probleemwijk, maar wel een wijk met een andere streng religieuze achtergrond dan de Islamitische, het geloof dat vluchtelingen overwegend hadden. Men voorzag hier een groot knelpunt en toen het voornemen openbaar werd bleek er inderdaad onrust te ontstaan in deze wijk. Dit betrof met name maatschappelijke commotie, men was bezorgd over de spanningen die mogelijk zouden ontstaan tussen de bevolking in de wijk en de vluchtelingen in het AZC. Een respondent geeft hierover aan dat dit direct aan de voorkant erkend is en dat men daar van begin af aan de strategie op heeft afgestemd. Men heeft gekozen voor een strategie van openheid en het serieus nemen van de zorgen die er zijn. De gemeente is in gesprek gegaan met de mensen die zorgen uitten. Er is gevraagd waar hun zorgen lagen en het gesprek ging over hoe deze zorgen weggenomen konden worden. In een bewonerscommissie hebben mensen met verschillende etnische achtergronden de verschillende groepen vertegenwoordigd. Zij zijn met elkaar op zoek gegaan naar waar mogelijk de conflicten zich op zouden richten en hebben met elkaar oplossingen bedacht.

Signalen uit netwerk

Wijkagenten en sociaal werkers hebben hun contacten in de wijk. Zij zijn onderdeel van een netwerk dat werkt aan sociale stabiliteit en weerbaarheid van de wijk. Zij werken probleemoplossend en kunnen door middel van hun netwerk problemen vroegtijdig signaleren en bij de juiste partij brengen. De kwaliteit van deze netwerken verschilt per gemeente. Het is een proces van signaleren, analyseren en handelen. Een signaal moet op het juiste moment bij de juiste persoon terecht komen.



In twee van de drie cases waar maatschappelijke agressie is ontstaan zijn er in het voorbereidende fase signalen afgegeven door wijkagenten en sociaal werkers van de gemeente. Respondenten die wijkagent of sociaal werker zijn geven aan dat zij de problematiek in de wijk kennen en weten wat er leeft onder de bevolking. Zij hebben een waarschuwing afgegeven naar hun contactpersoon binnen de gemeente.

Inhoud signaal	Opgepakt	Effect
Te snel proces	Nee	Maatschappelijke agressie
Zorgen over de plek (nabij probleemwijk)	Nee	Maatschappelijke agressie
Interetnische spanningen	Ja	Geen maatschappelijke agressie

Tabel 4.2: Signalen uit netwerken bij drie cases

In de casus waarbij het signaal over interetnische spanningen naar voren kwam, is van begin af aan een strategie gehanteerd waarbij het gesprek is aangegaan met bewoners over hun zorgen. Dit werd voor en door burgers georganiseerd. In deze casus bleef maatschappelijke agressie uit.

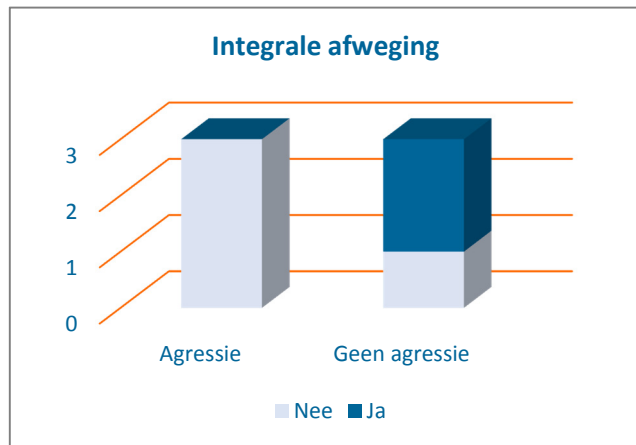
In twee cases zijn geen signalen afgegeven omdat men daar echt geen aanleiding toe zag. Hier trad geen maatschappelijke agressie op. In een derde casus zijn geen signalen afgegeven omdat men dacht dat het in die gemeente wel zou kunnen. Omdat in die tijd inmiddels al in een aantal gemeenten volop weerstand was geweest is nadrukkelijk stilgestaan bij de vraag of het daar echt kon. De locatie leek prima, was niet in de buurt van een probleemwijk, het aantal vluchtelingen was al naar beneden bijgesteld van 800 naar 500 en dat leek haalbaar. Dat er onderhuids wel een voedingsbodemp was is onderschat. Maar ook het effect van social media en de aanzuigende werking van het onderwerp waardoor mensen van buiten de gemeente werden aangespoord om te komen protesteren is onderschat en geeft een respondent als verklaring voor de maatschappelijke agressie die ontstond.

4.2 Afweging

Als er inzicht is in de aard van het initiatief en aard van de wijk, komt er een moment waarop een afweging wordt gemaakt. Nog voordat overgegaan wordt tot formele besluitvorming worden de voors en tegens tegen elkaar worden afgewogen. Belangrijk hierbij is een goede en volledige beeldvorming. Een omgevingsanalyse is daar een onderdeel van. Hiervoor moet het netwerk om signalen te ontvangen en te beoordelen op orde zijn (Boutellier et al., 2012). Een goede afweging gebeurt door middel van een integrale aanpak in samenwerking met professionals, scholen, corporaties en buurtbewoners.

Afweging op basis van een integraal beeld

Van de drie cases waar geen maatschappelijke agressie is ontstaan is in twee gevallen een integrale afweging gemaakt, voordat het besluit werd genomen. Een respondent geeft hierover aan dat wanneer er een verzoek komt, dat er heel nadrukkelijk wordt afgewogen 'wat hebben we hier'. Dit houdt in dat er informatie wordt verzameld over het profiel van die wijk. Belangrijk daarbij is een beeld te krijgen van hoe de wijk of straat in elkaar zit: zijn daar mensen die al



bekend zijn vanwege een psychische belasting. Hier is informatie voor nodig van politie en GGZ. Daarbij geeft de respondent aan dat je beter even een maand kunt wachten en die tijd kunt gebruiken om je huiswerk te organiseren, dan te snel te werk gaan. Volgens de respondent is dat een goede investering omdat het nawerk dat je opdoet wanneer het uit de hand loopt exponentieel groter is; als je het al weer recht krijgt. In de andere casus waar geen agressie ontstond maar wel een integrale afweging is gemaakt, werd aan de voorkant gestuurd op het aantal op te vangen vluchtelingen (max 400). Ook zijn er wijkanalyses gedaan om de haalbaarheid in te kunnen schatten. Tevens is door middel van COOSTO¹⁴ steeds een actueel social mediabeeld gemonitord. Door middel van een werkgroep en een stuurgroep is in de drie maanden voordat het besluit zou vallen gewerkt aan een goed omgevingsbeeld en werd tegelijkertijd draagvlak gecreëerd.

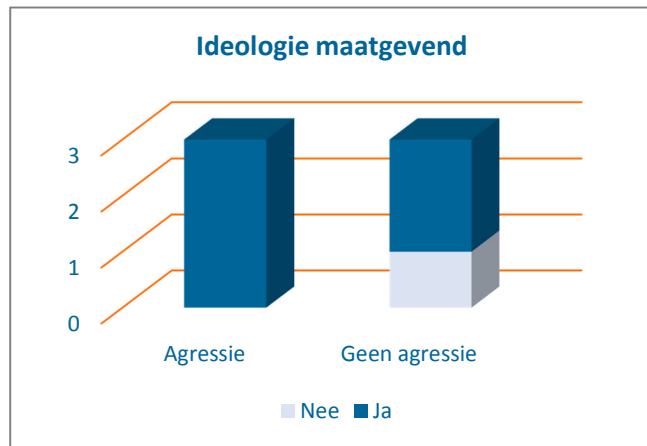
In de cases waar geen integrale afweging werd gemaakt overheerst het beeld van een besluit op basis van verantwoordelijkheidsgevoel en ideologie. Hier wordt in de volgende paragraaf op ingegaan.

¹⁴ COOSTO is een tool om het verkeer op social media te monitoren (coosto.com)

Ideologie maatgevend voor besluit

De beelden van mensen op de vlucht in overvolle bootjes, de overvolle tentenkampen en beelden van aangespoelde mensen waren voor de respondenten verschrikkelijk om te zien. De behoefte om een bijdrage te leveren was groot. De aanspraak die staatssecretaris Dijkhoff van het Ministerie van Veiligheid en Justitie deed op het verantwoordelijkheidsgevoel van burgemeesters was enorm. Respondenten geven aan dat men

met goed fatsoen geen 'nee' kon zeggen tegen het opvangen van vluchtelingen in de gemeente. Deze beide aspecten wogen voor alle respondenten zwaar in het uiteindelijke besluit om vluchtelingen op te vangen. Daarnaast zag men bij alle cases ook kansen in het opvangen van vluchtelingen. Stukken grond die na de economische crisis onverkoopbaar bleken, konden nu geld opbrengen. Leegstand kon weer in gebruik worden genomen en vergrijzende gemeenten kregen ineens weer nieuwe inwoners wat goed zou zijn voor de plaatselijke economie.

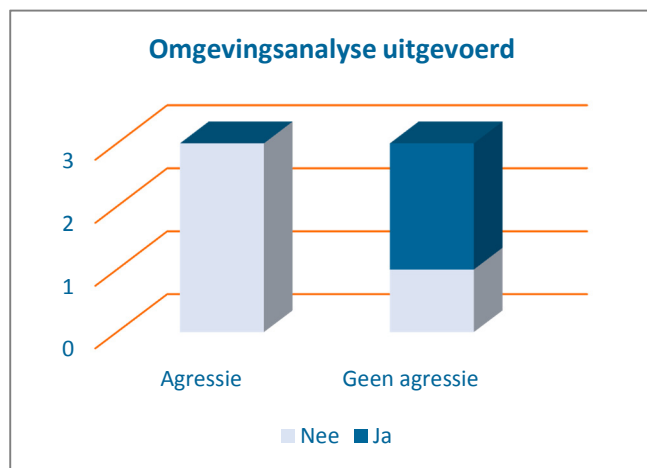


De respondenten van de enige casus waar de ideologie niet maatgevend was voor het besluit om vluchtelingen op te vangen, geven aan dat de ideologie groot was en de druk hoog. Echter, dit was vooral de aanleiding en daarna is alsnog een realistische, zakelijke en zo volledig mogelijke afweging gemaakt waarbij het totaal aan risicofactoren en kansen met elkaar is vergeleken. Respondenten geven aan dat daarna voor een aanpak is gekozen, die gericht was op het wegnemen van de risicofactoren.

Omgevingsanalyse uitgevoerd

Het opvangen van vluchtelingen ging vanaf eind 2015 gepaard met een ontzettende tijdsdruk. Gemeentes die eerder dat jaar vluchtelingen opvingen voelden nog niet zo de druk en hadden tijd om na te denken over hoe zij dit zouden bewerkstelligen. Pas toen een oncontroleerbare stroom vluchtelingen zich aanmeldde in Ter Apel¹⁵, moesten gemeentes snel handelen. Meerdere respondenten geven aan dat achteraf onvoldoende goed is afgewogen of

het wel uitvoerbaar was, gelet op mogelijke weerstand van inwoners. Bij twee cases is de tijd genomen om een omgevingsanalyse uit te voeren en een afweging te maken op basis van een integrale aanpak. Dat wil zeggen, met gebruik van het netwerk een zo goed mogelijke



¹⁵ In Ter Apel bevindt zich de centrale ontvangstlocatie (col). Dit is de eerste verblijfplaats van vluchtelingen als zij asiel willen aanvragen in Nederland (COA.nl, 2016)

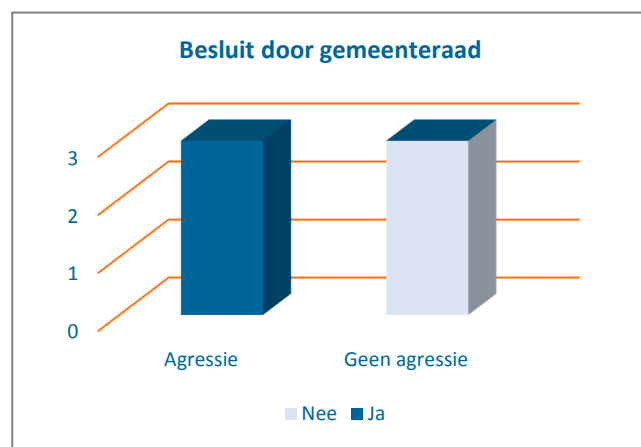
inschatting maken. In deze twee gemeenten is geen maatschappelijke agressie ontstaan. Een van deze twee gemeenten heeft een hele zakelijke afweging gemaakt met de kennis die in het hele netwerk ter beschikking was. De behoefte om verantwoordelijkheid te nemen voor het grotere maatschappelijke probleem woog daarin zeker zwaar, maar was niet het enige aspect in de afweging.

4.3 Rechtmatigheid

Als eenmaal de afweging is gemaakt volgt het proces van besluitvorming. Dit is door de onderzochte gemeenten verschillend vormgegeven. Interessant is wat respondenten aangeven over dit besluitvormingsproces, de rol die rechtmatigheid hierbij speelt en wat de invloed is op het ontstaan van maatschappelijke agressie.

Besluit college versus gemeenteraad

In de cases waar geen maatschappelijke agressie optrad nam het college van burgemeester en wethouders (B&W) een besluit en werd de gemeenteraad geïnformeerd over het besluit. Hier was dus geen inspraak van gemeenteraad of bewoners in het besluit. In de andere gemeenten waar wel maatschappelijke agressie optrad zijn processen van besluitvorming verschillend verlopen. Wat overeen kwam was dat het aan de raad was om het besluit te nemen of in te stemmen met het voorgenomen collegebesluit.



In een van de cases waar maatschappelijke agressie optrad was het tijdsbestek tussen het informeren van de bewoners en de raadsvergadering waar het besluit zou vallen minder dan twee weken. Een veelgehoord argument van burgers die in opstand kwamen was dat zij zich overvallen voelden. In een andere casus heeft besluitvorming tussen college en raad binnen een maand tijd plaatsgevonden. De tussenliggende periode werd gebruikt om burgers te informeren over de locatie. Zij kregen daarbij te horen dat zij geen inspraak kregen over het besluit maar wel over de inrichting van de locatie. Burgers uitten in de tussenliggende periode hun zorgen, verzamelden handtekeningen en kregen inspraakmogelijkheden bij commissievergaderingen. Kort daarna viel alsnog het besluit in de raad om vluchtelingen op te vangen. Dit was volgens respondenten voor burgers niet te begrijpen en het vertrouwen in de gemeente liep hierdoor een grote deuk op. Een respondent geeft aan dat zij het als een manco van ziet van ons systeem.

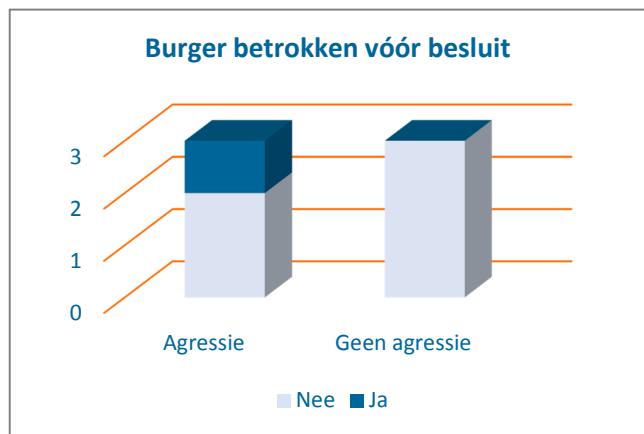
“Politiek gezien klopt het proces en is het rechtmatig, immers de raad is het democratisch gekozen orgaan dat moeilijke beslissingen moet nemen. Maar dat is de bewoners een doorn in het oog. Burgers begrijpen niet dat als er zoveel weerstand is, burgers 3000 handtekeningen ophalen, met grote aantallen inspreken in een raadscommissievergadering en daar hele ontroerende verhalen vertellen, dat de gemeenteraad dan toch zo maar het besluit kan nemen”.

De derde casus zonder maatschappelijke agressie is niet tegen bijzonderheden aangelopen op het vlak van rechtmatigheid. De noodopvang was bedoeld voor 300 vluchtelingen voor de duur van een jaar. Destijds was er in het landelijke nieuws veel aandacht voor een aangespoelde peuter op het strand van Bodrum¹⁶. Hierdoor was volgens de respondent het maatschappelijk sentiment nog overwegend positief ten opzichte van het opvangen van vluchtelingen.

De meningen van respondenten verschillen over de juiste vorm van besluitvorming. Formeel hoeft de raad niet in te stemmen wanneer de gemeente vluchtelingen wil opvangen (mits geen bestemmingsplanwijziging of financiële consequenties voor de gemeente¹⁷). Tegelijkertijd kan het initiatief toch zo ingrijpend zijn dat het beter voelt om het aan de gemeenteraad voor te leggen.

Burger betrokken vóór het besluit

In één casus heeft de gemeente een het besluit van de raad laten afhangen van hoe burgers het voorstel zouden oppakken. Met andere woorden, het besluit van de raad lag nog open en dit werd ook zo gecommuniceerd naar burgers. Een dag voor het collegebesluit werd een kleine groep omwonenden persoonlijk geïnformeerd over het voorgenomen besluit van het college en de koers van besluitvorming. De boodschap was dat het college een besluit had genomen maar dat de raad uiteindelijk beslist. Een respondenten van deze casus geeft aan dat burgers daar niks van geloven. Zij zien de gemeente als één en denken dat als het college al heeft besloten het dan wel door zal gaan. De dag na het collegebesluit escaleerde het en werd een commissievergadering door honderden demonstranten verstoord, terwijl het proces van betrekken van burgers eigenlijk nog moest beginnen. In deze casus is het nooit tot een formeel besluit gekomen, evenals in een van de andere cases.



In vier van de overige cases zijn burgers wel betrokken ná besluitvorming.

¹⁶ In: Trouw 2 september 2015: "De aangespoelde peuter die de wereld schokte"

¹⁷ Gemeentewet artikel 160 (wetten.overheid.nl)

4.4 Transparantie

Het gaat bij transparantie om het open communiceren over het proces van besluit en uitvoering en het betrekken van de burger hierbij. In elk van de onderzochte gemeenten wordt waarde gehecht aan transparantie. Het wordt herkend als factor die essentieel is om burgers mee te krijgen in een initiatief. Een van de respondenten geeft aan:

*“Als de burger je vertrouwt krijgt je draagvlak.
En dat krijg je door in alles transparant te zijn”.*

Het is tegelijkertijd een veel gehoorde klacht van de burger in deze cases. Verder geven respondenten aan dat het erg belangrijk is om de burger te laten weten waar hij wel en waar hij niet over gaat.

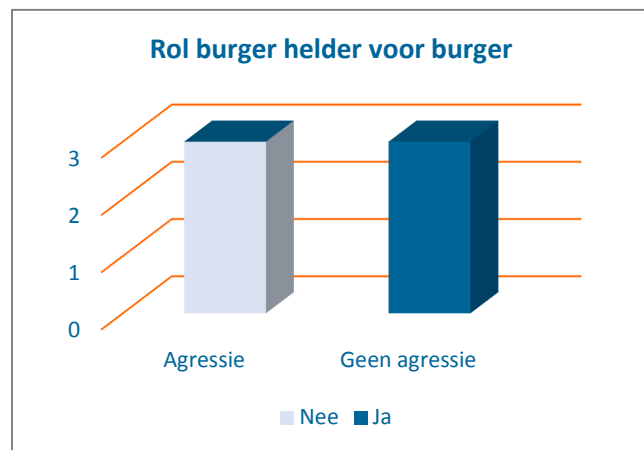
Rol helder voor de burger

Opvallend is dat in de drie cases zonder maatschappelijke agressie het besluit is genomen door het college, de raad werd geïnformeerd. Het was duidelijk dat de burger geen rol had in de besluitvorming. Wel zijn burgers tijdig geïnformeerd omdat er wat ging veranderen in hun leefomgeving. De drie cases hebben verder met elkaar gemeen dat het opvangen van vluchtelingen samen met burgers is vormgegeven. De gemeente had een actieve houding, waarbij antwoord

werd gegeven op de vragen die er waren, zorgen werden besproken en serieus genomen en de burger werd maximaal ingezet om de opvang te realiseren.

In de andere drie cases waar wel maatschappelijke agressie ontstond had het gemeentebestuur de intentie om het besluit in de raad te laten nemen. In twee gevallen is het vanwege agressie niet zover gekomen. Burgers maakten heel duidelijk dat zij tegen waren. In de derde situatie ontstond de agressie na besluitvorming in de raad. In het laatste geval konden mensen niet begrijpen dat na zoveel protest (inspraakavond, handtekeningen verzameld) toch het besluit werd genomen om door te gaan. Zij dachten dat dat protest voldoende was om het tij te doen keren. Toen bleek dat dit niet het geval was, werden burgers boos en ontstond maatschappelijke agressie.

“Het besluit óf het AZC er komt is met participatie bijna niet te doen. Wel hoe het eruit komt te zien. Maar je moet goed uitleggen aan burgers welk deel je wel en welk deel je niet samen kunt doen”.



Veel aan PR gedaan

De drie cases waar geen maatschappelijke agressie ontstond, gaven alle drie aan dat zij heel veel aandacht hebben geschonken aan positieve PR. Op allerlei manieren is bewerkstelligd dat burgers kennis konden maken met de positieve kant van het opvangen van vluchtelingen. Ook is dit continu onderhouden. Zo zijn informatieavonden samen met bewoners vormgegeven.

Vluchtelingen hebben hun verhaal

verteld en dit persoonlijke verhaal kwam met foto's van de vluchteling in de plaatselijke krant. De locatie kon bezocht worden en er zijn bezoeken gebracht aan AZC's in de omgeving. Daarnaast is in deze gemeenten continu gemonitord waar de bevolking behoefte aan had en daar werd direct op ingespeeld. Mensen hoefden nooit lang te wachten op een antwoord.

In een van de cases waar maatschappelijke agressie ontstond sloten de boodschappen van de overheid niet aan bij wat er leefde onder burgers.

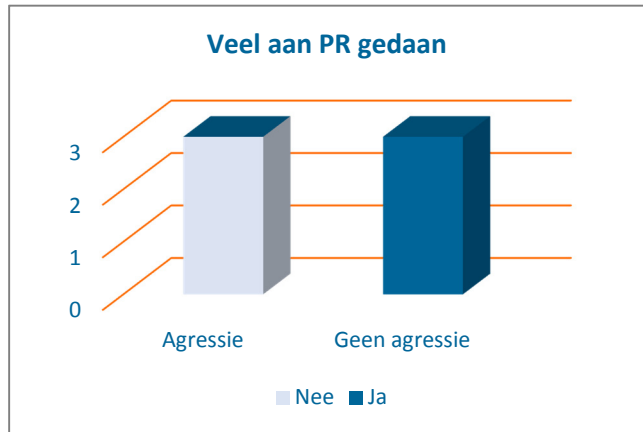
“Wij (de gemeente) zaten vooral op de ratio. Het doel was informeren, maar de burgers zaten vooral op emotie. Dat communiceerde niet lekker”.

Daarnaast werd aangegeven dat het ook belangrijk is wie communiceert. Medewerkers van Vluchtelingenwerk werden in dit onderzoek als erg “pro-vluchteling” bestempeld. Zij belichtten vooral de kant van de vluchteling richting burger, maar die voelde zich daardoor onvoldoende gehoord. Ook is bij alle cases met maatschappelijke agressie aangegeven dat op een bepaald moment het debat met sommige burgers niet meer mogelijk was. Bijvoorbeeld in een casus waarbij de weerstand onder andere kwam doordat burgers dachten dat er vooral alleenstaande mannen opgevangen zouden worden. De gemeente heeft dit beeld geprobeerd te weerleggen met feitelijke informatie van het COA: de samenstelling van de groep bestond uit 1/3 vrouw en 2/3 man en 10% basisschoolkinderen en nog eens 8% middelbare schoolkinderen. Deze informatie kwam niet meer aan.

“De angst voor ‘testosteronbommen’ was groter dan de rationele argumenten waar de gemeente mee kwam. Burgers hoorden niet wat wij probeerden te vertellen”.

4.5 Algemeen en persoonlijk belang

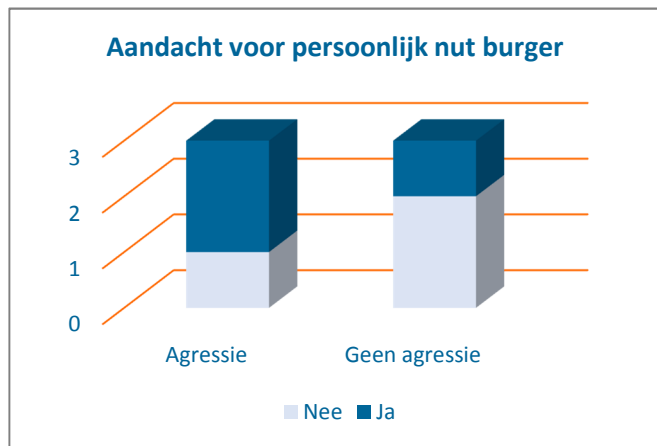
Alle respondenten gaven aan dat het opvangen van vluchtelingen een typisch “NIMBY” project was. Iedereen is voor, totdat het in je achtertuin komt. Burgers herkennen het algemene belang niet en betrekken de negatieve gevolgen vooral op zichzelf. Interessant is de vraag of het effect heeft om aandacht te besteden aan het persoonlijke nut van burgers. Is dat überhaupt mogelijk bij het opvangen van vluchtelingen?



Aandacht voor persoonlijk nut burger

In drie cases is aandacht besteed aan wat het opvangen van vluchtelingen in positieve zin kon betekenen voor burgers. In twee van deze drie cases ontstond maatschappelijke agressie. In een casus is aan burgers verteld dat het AZC werkgelegenheid zou kunnen opleveren voor bijvoorbeeld beveiligers. In een andere casus werd beloofd een tijdelijke weg langs een woonwijk nu permanent te maken en in de derde casus werd aandacht geschonken aan leegstand van scholen die nu weer gebruikt zouden worden.

Ook zou in deze laatste casus de besteding van 30 euro per week per vluchteling voor de middenstand interessant kunnen zijn. Een respondent geeft aan dat dit eigenlijk te laat is ingezet.



“Als men eenmaal tegen is, doet het er niet meer toe wat je zegt”.

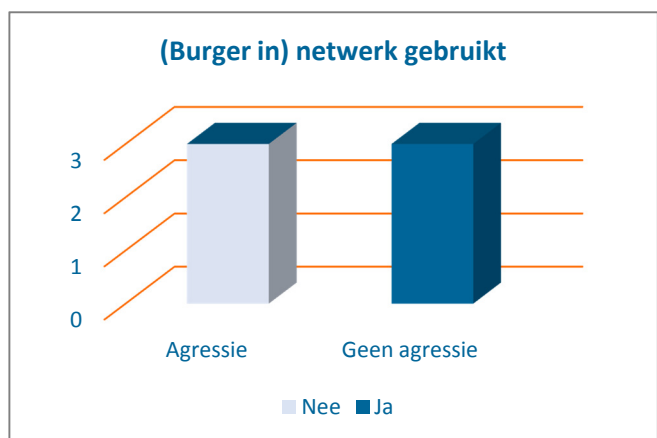
De tijdsdruk was erg hoog. Hoe eerder een opvang open kon, hoe beter het was. Hierdoor is men in de overige drie cases niet aan het gesprek toegekomen over wanneer het risico voor de burger wel acceptabel is. Tegelijkertijd zijn er respondenten die van mening zijn dat het theoretisch mooi klinkt om met de burger in gesprek te gaan over wanneer het risico wel acceptabel is, maar dat de praktijk weerbarstiger is.

4.6 Betrokkenheid burger

Alle respondenten geven aan dat de burger op enig moment betrokken moet zijn. Op welk moment en in welke vorm, daarover verschillen de meningen. Het effect van het al dan niet betrekken van de burger gerelateerd aan het ontstaan van maatschappelijke agressie wordt hieronder weergegeven.

Gebruik van burger in netwerk

In drie cases is gebruik gemaakt van de inzet van burgers en werd samen met burgers invulling gegeven aan het hele proces van inrichten van de opvanglocatie. Vanaf het moment dat het besluit genomen was zijn deze actieve burgers betrokken en in hun kracht ingezet. De burgers maakten onderdeel uit van een sociaal netwerk in de wijk en brachten op deze manier een positief geluid over naar hun medebewoners in de wijk en gemeente. Opvallend is dat deze drie cases geen maatschappelijke agressie heeft plaatsgevonden.



Een van de respondenten geeft aan dat er in de betreffende buurt al sprake was van een stabiel netwerk waarbij de gemeente de regie voerde over allerlei partijen. Hun filosofie was dat op wijkniveau de bewoners zelf de sleutel in handen hebben voor oplossingen van problemen, de instanties helpen daarbij. Door middel van wijkplatforms bestaande uit burgers, wijkagenten, welzijnsorganisatie, wijkcoaches en sociale wijkteams worden in gezamenlijkheid problemen gemonitord en aangepakt. Ook bij de andere twee cases is sprake van een soortgelijke aanpak, waarbij voortgeborduurd kon worden op de bestaande netwerken en sociale systemen.

4.7 Overige opmerkingen van de respondenten

Door middel van de vaste vragenlijst in de interviews zijn bovengenoemde onderzoeksresultaten gegenereerd. Naast deze informatie hebben respondenten op een drietal onderwerpen aanvullende relevante informatie gegeven.

Informereren burgers

Het gevoel van burgers 'overvallen' te worden stuitte op veel weerstand. Burgers hebben behoefte aan controle over de eigen leefsituatie; zo bleek. Opvallend is dat in de cases waar geen maatschappelijke agressie is geweest, de burgers niet zijn betrokken in de besluitvorming. In de gemeenten waar wel maatschappelijke agressie is geweest zijn beide varianten (burger wel en geen inspraak) gezien. Burgers inspraak geven is dus geen garantie voor het voorkomen van agressie. Maar besluiten zonder inspraak van burgers ook niet.

Uit het onderzoek is gebleken dat alle respondenten pleiten voor:

- helderheid over verwachtingen van de burger waar hij wel en geen inspraak in heeft;
- informatiebijeenkomsten voor burgers: meerdere, open, liefst kleinschalig, markt-achtig, waarbij dialoog mogelijk is.

Ook werd aangegeven dat het heel lastig is om te bepalen welke groep inwoners van de gemeente betrokken moeten worden. Dit werd geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld waarbij duidelijk wordt dat ook mensen die niet een direct omwonende zijn in de fysieke zin van het woord, zich wel getroffen en betrokken kunnen voelen.

“Je kunt als gemeente niet voor de burger bepalen of hij een omwonende is. Als de vluchtelingenopvanglocatie op de fietsroute van de kinderen ligt, kan deze locatie wel in een heel andere gemeente liggen, maar dan voelen de ouders zich toch getroffen.”

De respondent geeft aan dat de cirkels van betrokkenen onvoldoende her- en erkend zijn. Daardoor voelde sommige mensen zich buitengesloten en dat gaf reden voor protest.

Invloed van negatief landelijk nieuws over vluchtelingen

Een aantal respondenten gaf aan dat de aandacht in het landelijke nieuws over vluchtelingen van invloed is geweest. Begin september 2015 spoelde een peuter aan op een strand van Bodrum¹⁸. De peuter was gevlucht en heeft de overtocht niet overleefd. Dit schokte de wereld en zorgde volgens respondenten voor veel positief sentiment rondom het thema vluchtelingen. Echter in de jaarwisseling 2015/2016 werden in Keulen ruim 350 mensen aangerand¹⁹. Respondenten geven aan dat zij denken dat dit landelijke nieuws een negatieve invloed heeft gehad op de houding van burgers ten opzichte van het opvangen van

¹⁸ Trouw (2015, 2 september). De aangespoelde peuter die de wereld schokte

¹⁹ Nu.nl (2016, 26 januari). Wat we weten over de aanrandingen in Keulen in Nieuwjaarsnacht

vluchtelingen in de gemeente. Ook de respondenten die geen maatschappelijke agressie in hun gemeente hadden, geven aan dat het moment waarop zij vluchtelingen gingen opvangen belangrijk was. Sommigen waren blij dat zij nog vóór de jaarwisseling de besluitvorming en (communicatie over de) uitvoering rond hadden.

In tabel 4.3 wordt weergegeven of het traject van besluitvorming inclusief de communicatie naar burgers voor of na 1-1-2016 heeft plaatsgevonden. Van de drie cases waar maatschappelijke agressie optrad, was er één die nog na de jaarwisseling 2015/2016 in het proces rondom besluitvorming en communicatie met burgers zat. De andere twee andere cases trad de maatschappelijke agressie al op in de maanden voor de jaarwisseling.

Bestaande bouw

Tot slot een opvallend punt dat niet specifiek onderzocht is, maar dat wel naar voren kwam uit het onderzoek. De drie cases zonder maatschappelijke agressie maakten gebruik van bestaande bouw. In de andere drie cases was het plan om op een braakliggend terrein een AZC te bouwen. Hier ontstond maatschappelijke agressie.

Casus	Maatschappelijke agressie	Besluit na 1-1-2016	Bestaande bouw
A	Nee	Nee	Ja
B	Nee	Nee	Ja
C	Nee	Nee	Ja
D	Ja	Nee	Nee
E	Ja	Nee	Nee
F	Ja	Ja	Nee

Tabel 4.3: Moment van besluitvorming & communicatie en wel of geen bestaande bouw in relatie tot maatschappelijke agressie.

Totaalbeeld

Voor alle factoren zijn door middel van een staafdiagram of tabel de onderzoeksresultaten weergegeven. Zo kan per onderwerp in een oogopslag gezien worden welke factoren bijdragen aan het ontstaan of uitblijven van maatschappelijke agressie. Echter de factoren kunnen niet los van elkaar gezien worden maar vormen met elkaar de totale aanpak van de gemeente. In tabel 4.4 worden alle onderzoeksresultaten in een tabel gepresenteerd. Zo kunnen de scores bij de factoren in samenhang met elkaar worden gezien. Dit geeft een beter beeld van de totale aanpak van de gemeente.

Factoren	Maatschappelijke agressie	Casus					
		A	B	C	D	E	F
		nee	nee	nee	ja	ja	ja
Aard initiatief & wijk	Soort opvang	NO ²⁰ 400	AZC 600	NO 300	AZC 600	AZC 1500	AZC 500
	Voedingsbodem		✓	✓	✓	✓	✓
	Nabij of in probleemwijk				✓	✓	
	Signalen vanuit netwerk	✓			✓	✓	
Afweging	Afweging op basis van een integrale aanpak	✓	✓				
	Ideologie maatgevend voor beoordeling	✓		✓	✓	✓	✓
	Omgevingsanalyse uitgevoerd	✓	✓				
Rechtmatigheid	Besluit door college	✓	✓	✓			
	Besluit door raad				✓	✓	✓
	Burger betrokken voorafgaand aan besluit						✓
	Burger inspraak						✓
Transparantie	Rol burger helder voor burger (verwachtingen)	✓	✓	✓			
	Veel aan PR gedaan	✓	✓	✓			
Alg. / pers. belang	Aan voorkant aandacht voor persoonlijk nut burger		✓		✓		✓
Burger betrokken	(Burger in) netwerk gebruikt (samen? of wij/zij)	✓	✓	✓			
Overig	Grootschalige informatieavond				✓		
	Besluit voor negatief landelijk nieuws	✓	✓	✓	✓		
	Bestaande bouw	✓	✓	✓			

Tabel 4.4: Onderzoeksresultaten van zes cases in één oogopslag

²⁰ NO staat voor noodopvang. Het getal staat voor het aantal vluchtelingen dat opgevangen kan worden in die locatie.

5. Analyse

5. Analyse

Dit hoofdstuk koppelt de onderzoeksresultaten aan het theoretisch model. Het theoretisch model wordt tegen het licht gehouden op basis van de input uit de praktijk. Gekeken is hoe de praktijk zich verhoudt tot de theorie en of de praktijk te verklaren valt aan de hand van theorie. De relevante factoren uit het theoretisch kader komen in volgorde van het proces aan de orde. Het hoofdstuk sluit af met een aanscherping van het theoretisch model.

5.1 Aanleiding

Eind 2015 en begin 2016 bereiken dagelijks vele vluchtelingen Nederland. Dit is voor gemeenten aanleiding om vluchtelingen op te willen vangen. De rijksoverheid vraagt gemeenten om op korte termijn grote aantallen vluchtelingen op te vangen. Deze vraag leidt tot een initiatief van gemeenten om een noodopvang of AZC te realiseren. Dit initiatief brengt een verandering aan in de leefomgeving van burgers. De impact hiervan op burgers is iets waar rekening mee moet worden gehouden.

5.2 Afweging

Voordat gemeenten overgaan tot het opvangen van vluchtelingen is een afweging of het een haalbaar initiatief is raadzaam. Dit is de eerste stap om te voorkomen dat maatschappelijke agressie ontstaat. Het blijkt nog niet zo eenvoudig te zijn om deze afweging te maken en dit is in de onderzochte cases wisselend uitgevoerd. De eerste stap is het in beeld brengen van de aard van het initiatief is, de aard van de wijk / gemeente waar de opvang gaat komen en het inschatten in hoeverre het initiatief tegemoet komt aan de vier kwadranten van de Public Value Score Card van Moore (2003). Dit laatste is een wijziging ten opzicht van het theoretisch model. Uit het onderzoek blijkt dat de meerwaarde om in een later stadium met mensen te onderhandelen over de publieke waarde van een initiatief nihil is. Beter is om aan de voorkant na te denken over de balans tussen de vier kwadranten en op basis daarvan een strategie te bepalen.

Aard van het Initiatief

Het opvangen van vluchtelingen in de gemeente kan aan de hand van theorieën over risicoperceptie van onder andere Slovic (1987) als het ware gescoord worden. Hiermee kan al aan de voorkant een inschatting worden gemaakt of mensen het initiatief zullen ervaren als een toename van een veiligheidsrisico in hun leefomgeving. Van de negen factoren die bijdragen aan het percipiëren van een risico uit tabel 2.2, zijn er zes in elk geval van toepassing op het initiatief om vluchtelingen op te vangen. Twee zijn neutraal en één is er niet van toepassing. Dit wordt weergegeven in tabel 5.1.

Factor risicoperceptie verhogend	Van toepassing bij vluchtelingenopvang
Opedrongen risico	Ja
Geen controle over het risico	Ja
Uitzonderlijk risico	Ja
Bang voor iets gruwelijks	Ja
Onbekende oorsprong	Neutraal
Kan er iets met kinderen gebeuren?	Ja
Kans dat je getroffen wordt is groot	Neutraal
Onerlijke verdeling onder bevolking	Ja
Kunstmatig / natuurlijke bron	N.v.t.

Tabel 5.1: Vergelijking van de factoren van risicoperceptie (Slovic, 1987, Renn & Rohmann, 2000) ten opzichte van het initiatief om vluchtelingen op te vangen

De collectieve reactie van burgers op (communicatie over) een risico wordt mede bepaald door de mate waarin het risico gepercipieerd wordt volgens Starr (1969), Slovic (1987) en Kahneman (2003). Op basis hiervan kan gezegd worden dat het van belang is dat de gemeente zich bewust is van het feit dat het opvangen van vluchtelingen bijdraagt aan angstgevoelens die mensen hebben en ontwikkelen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat met name de grootschaligheid van opvanglocaties op veel weerstand stuitte, evenals het creëren van een nieuwe locatie. De cases waar het bestaande bouw betrof kregen meer sympathie van burgers voor het voorstel. Het eerste (weerstand op basis van grootschaligheid) is te verklaren aan de hand van de theorie over risicoperceptie waarbij een oneerlijke verdeling van het risico een van de verhogende factoren is (zie tabel 2.2). Het tweede (weerstand op basis van een nieuwe locatie) kan te verklaren zijn doordat voldaan wordt aan de publieke waarde (Moore, 2003) van “efficiëntie” als een leegstaand gebouw weer nuttig gebruikt wordt. Andersom geredeneerd, wanneer met publieke middelen een nieuw complex wordt gebouwd voor vluchtelingen kan dit het gevoel van persoonlijke onvrede (over trage procedures, woningnood en minder zorgvoorzieningen) versterken. En dit gevoel kan leiden tot maatschappelijke agressie (Helsloot et al., 2014).

Aard van de wijk, buurt of gemeente

Het onderzoek bevestigt het beeld dat wanneer er al sprake is van persoonlijke onvrede, onderhuidse spanningen, een voedingsbodemp of een probleemwijk in de buurt van de opvanglocatie, het van belang is om het netwerk op orde te hebben en het systeem van signaleren en interpreteren van de signalen goed werkend te hebben. Hierdoor kan maatschappelijke bezorgdheid of commotie in een vroeg stadium ontdekt worden (Helsloot et al., 2014).

Daarbij komt ook duidelijk uit het onderzoek naar voren dat de gemeenten zonder maatschappelijke agressie gebruik maakten van reeds bestaande stevige sociale netwerken waar burgers onderdeel van uit maakten. De netwerken waren al opgebouwd in ‘vredetijd’. Dat dit erg belangrijk is schrijven ook Van Buuren en Eigenman (2011). Een vertrouwensband met de deelnemers van het netwerk is noodzakelijk om informatie te verkrijgen uit het netwerk. Wanneer er zich problemen voordoen is het te laat om deze netwerken nog op te tuigen en daarmee succesvol maaschappelijke agressie te signaleren en voorkomen. De kans op medewerking van burgers uit het netwerk is vele malen groter als er al sprake was van een goede doorlopende verstandhouding (Van Buuren en Eigeman, 2011).

In de integrale veiligheidsplannen van gemeenten staan de specifieke aandachtspunten en beleidsuitgangspunten voor vier jaar beschreven. Alle onderzochte gemeenten beschikken over een actueel integraal veiligheidsbeleidsplan voor vier jaar met een uitvoeringsplan per jaar. De thema's in deze plannen komen overeen met het beleidskader van de VNG (Van Gaalen, 2013). De integrale veiligheidsplannen beschrijven weliswaar welke speerpunten de gemeente heeft, maar het toepassen in een acute situatie vraagt meer dan een plan. Het beschrijven van wat de gemeente wil (bijvoorbeeld sociale onrust voorkomen), geeft geen garantie dat dat ook lukt. De organisatie die de plannen tot uitvoering moet brengen, moet op orde zijn. Hiervoor geldt voldoende capaciteit en professionals die weten hoe ze moeten signaleren en signalen moeten interpreteren. Participatie van burgers komt in alle plannen terug maar uit de praktijk blijkt dat het nog ontbreekt aan concrete invulling op het moment dat het nodig is. De burger is nog geen vaste partner in het waarborgen van de leefbaarheid en veiligheid in de wijken. Dit terwijl de burger een onmisbare speler is.

Algemeen belang versus persoonlijk belang

Een hulpmiddel in het vormen van een beeld over de haalbaarheid van het initiatief is de Public Value score card (Moore, 2003). Het scoren van het initiatief om vluchtelingen op te vangen geeft inzicht in het vertrouwen en legitimiteit waar het voorstel op kan rekenen. Uit het scoren blijkt dat vooral de waarden collectiviteit en persoonlijk nut lastig zijn in te vullen. Het initiatief om vluchtelingen op te vangen blijkt dan ook vooral ten behoeve van het algemeen belang te zijn en niet echt bij te dragen aan het persoonlijk belang van burgers. In de praktijk is in geen van de cases gebruik gemaakt van de "score card" als onderdeel van de afweging.

5.3 Besluitvorming en uitvoering

Het maken van een integrale afweging zoals hierboven geschetst geeft een beeld van de kans op onrust die het initiatief met zich meebrengt. Dit is weliswaar geen garantie maar wel een belangrijke stap om maatschappelijke agressie te voorkomen. Op basis van de afweging kan besloten worden of het initiatief in zijn huidige vorm door kan gaan. Dan kan ook al gestart worden met het communiceren naar burgers. Hier wordt nader op ingegaan onder het kopje "transparantie". De onderzochte cases zonder maatschappelijke agressie hadden allen de tijd (genomen) om een uitgebreide omgevingsanalyse te doen en daarmee de haalbaarheid in te schatten en een strategie te kiezen passend bij situatie. De druk op gemeentebesturen om opvangcapaciteit te genereren was enorm. Staatssecretaris Dijkhoff van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft destijds zelfs een gemeente gedwongen vluchtelingen op te nemen in een noodopvang omdat er mensen anders letterlijk op straat zouden zwerven en slapen²¹. Onder deze druk was het voor gemeenten bijna onmogelijk om de tijd te nemen voor een goede afweging, laat staan dat er sprake was van interactieve besluitvorming waarbij de burger in een vroeg stadium actief worden betrokken bij het kiezen van oplossingsrichtingen en het definiëren van problemen (Bovens et al., 2012). Deze vorm van besluitvorming wordt door Bovens et al. (2012) genoemd als belangrijke voorwaarde om besluiten gedragen krijgen.

De rijksoverheid en het COA stelden criteria aan de opvanglocaties. Dit waren criteria die grotendeels vanuit het perspectief van efficiëntie opgesteld waren. Criteria die zouden bijdragen aan een betere acceptatie van het initiatief door burgers waren er niet. Het is uiteindelijk aan de gemeente om haar kaders te bewaken en een inschatting te maken wat het voorstel teweeg brengt bij de lokale bevolking. De situatie bracht gemeenten in een

²¹ In: Nu.nl van 7 oktober 2015: "Dijkhoff sluit verdere gedwongen noodopvang niet uit".

uitvoeringsgerichte regisseursrol (Van Buuren & Eigeman, 2011). Hierdoor kwamen gemeenten in de knel met haar eigen gemeentelijke belangen en was er van regie geen sprake meer. Door de noodzaak van de situatie sneeuwde het stellen van eigen kaders onder.

Rechtmatigheid

De mogelijkheid om inspraak te hebben in besluitvorming is een recht dat het democratisch bestuur kenmerkt (Bovens et al. 2012). De “rechtmatigheid” van een besluit kan om die reden als erg belangrijk worden geacht in het verkrijgen van draagvlak bij burgers. Uit het onderzoek blijkt dat juist de situatie waarbij burgers mochten inspreken in drie cases uitliep op maatschappelijke agressie. In de cases waar de burger geen inspraak had, maar wel betrokken werd in het proces, de communicatie transparant was en de burger wist waar hij wel en niet over ging, bleef het rustig. Dit is in lijn met wat Bovens et al. (2012) stellen, namelijk dat bestuurlijke besluitvormingsprocessen doorzichtig en toegankelijk moeten zijn voor burgers. Uit de gesprekken kwam naar voren dat de meeste burgers het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad als één zien.

“De meeste burgers kennen het verschil in verantwoordelijkheden niet; het is allemaal ‘de gemeente’”.

In de cases waar het voorgenomen besluit van het college werd gecommuniceerd naar burgers en medegedeeld werd dat de gemeenteraad uiteindelijk zou beslissen, geloofden burgers dat niet. Volgens burgers is het besluit op dat moment allang genomen en is de rest van het proces voor de vorm.

“Wanneer na inspraak van burgers uiteindelijk toch werd besloten het initiatief door te laten gaan, waren burgers verbolgen. Ze begrepen niet hoe het systeem werkt en wat de waarde is van inspreken. Dit leverde een vertrouwensbreuk op tussen burgers en gemeentebestuur”.

Transparantie

Dat transparantie belangrijk is in het proces, blijkt uit reacties van burgers die zich overvallen voelden. Een deel van de burgers deed er alles aan om het besluit tegen te houden. Alle respondenten van cases die succesvol waren (zonder maatschappelijke agressie), menen dat burgers geen rol hebben in de besluitvorming, maar wel het recht hebben om feitelijke informatie zo snel mogelijk te horen. Te meer omdat burgers het als hun recht zien om geïnformeerd te worden door de overheid als hun belang verandert of wordt aangetast (Helsloot & Van 't Padje, 2011). Hier ligt de kans om het initiatief te ‘framen’ (Boin et al. 2005). Eén van de succesvolle cases deed dit door zo snel mogelijk het volgende te communiceren:

“Dit is wat er aan de hand is (veel vluchtelingen, verzoek van COA), wij zien op plek X wel een mogelijkheid. Wij denken dat het positief is (om die en die reden). Wij begrijpen het als u vragen heeft. Daar gaan we dit (informatie) voor organiseren”.

In de cases waar maatschappelijke agressie ontstond werd met name via top-downrisicocommunicatie duiding gegeven aan het risico. Daar waar het gaat om het wegnemen van gevoelens van onrechtvaardigheid en onvrijwilligheid (Regtvoort, F. & H. Siepel, 2009) werd ingezet op het gesprek over het daadwerkelijke risico bijvoorbeeld door de veiligheid rondom de opvang te garanderen. Door daarnaast ook de boodschap uit te dragen: “wij willen dit, wij nemen onze verantwoordelijkheid als gemeente om een bijdrage te leveren”, werd afstand gecreëerd tussen overheid en burger. Een deel van de burgers wilde

het namelijk helemaal niet. Door deze manier van communiceren werd afstand of een wij/zij situatie gecreëerd.

Risicocommunicatie moet aansluiten bij de doelgroep. Verschillende gemeenten hebben geworsteld met het benaderen van de juiste doelgroep. Siepel en Regtvoort (2009) maken onderscheid in twee doelgroepen: de omwonenden van risicolocaties en gebruikers van risicolocaties. Beide worden blootgesteld aan een risico. Echter uit een van de cases bleek dat het lastig is voor de gemeente om vooraf te bepalen voor wie bepaalde informatie relevant is. Zo is een ouder waarvan de kinderen dagelijks langs een opvanglocatie moeten fietsen zeer nauw betrokken, ook al woont hij wellicht 10 km verderop. Het negeren van deze betrokkenheid, door deze mensen pas later te informeren dan de direct omwonenden kan leiden tot frustratie en woede bij burgers.

Risicocommunicatie

Van Eeten et al. (2012) stellen dat het belangrijk is te communiceren over *waarom* mensen worden blootgesteld aan een risico, in plaats van het risico op zichzelf te bediscussiëren. Hiermee wordt begrip gekweekt. Als daarna het gesprek gaat over wanneer het risico voor de burger wel acceptabel is, kan de ergste weerstand doorbroken worden. In een aantal gemeenten is geprobeerd iets terug te doen voor burgers om daarmee tegemoet te komen aan het persoonlijke belang. Bijvoorbeeld door een tijdelijke weg nu eindelijk op te knappen tot een permanente weg naar de wijk. Of door lantaarnpalen te repareren die al lange tijd kapot waren. Echter, de mogelijkheden en creativiteit om burgers echt tegemoet te komen blijken in de praktijk beperkt.

Het heeft een aantal respondenten verbaasd dat het COA niet open stond voor andere vormen van opvang, zoals kleinschaligere opvang waarbij de lasten eerlijker werden verdeeld onder de bevolking. Uit onderzoek van Freeke (2016) blijkt dat 80% van de Nederlanders voorstander is van kleinschalige opvang. De kans op onrust en agressie bij kleinschalige opvang wordt door respondenten als veel kleiner ingeschat. Het voelde niet goed om in kleine dorpen grote aantallen vluchtelingen op te vangen. Het COA gaf hierbij aan dat kleinschalige opvang niet rendabel is, echter het debat over wie de kosten zou kunnen dragen bij kleinschalige opvang is volgens respondenten onvoldoende gevoerd. Naar inschatting van de geïnterviewden zijn gemeenten wellicht bereid om zelf geld bij te leggen, als op die manier een kleinschalige opvang mogelijk wordt.

Betrokkenheid burger

In de cases waar maatschappelijke agressie uitbleef is de burger betrokken bij het uitvoeren en totstandkomen van de opvanglocatie. In feite was hier, zoals dat door Van Noije (2012) geduid wordt, sprake van een "coproductie veiligheid", waarbij de burger zich minder als consument, maar meer als producent van veiligheid gedraagt. Burgers nemen zelf de verantwoordelijkheid voor het wel en wee in hun leegomgeving in plaats van dat naar de overheid wordt gekeken als verantwoordelijke. Burgers hadden hier geen rol in besluitvorming, wel werden zij zo snel mogelijk op de hoogte gebracht van het initiatief van de gemeente om vluchtelingen op te vangen. Het zijn klaarblijkelijk twee verschillende dingen; het betrekken van de burger betekent niet dat de burger ook overal over gaat. Duidelijkheid verschaffen over de rol van de burger aan de burger is van wezenlijk belang voor de acceptatie.

Burgers vinden al jaren dat zij onvoldoende worden betrokken bij besluiten zo blijkt uit een artikel van Binnenlands bestuur uit 2009 waarin acht ergernissen over inspraak en participatie

worden toegelicht (binnenlandsbestuur.nl, 2009). Ergernissen zijn onder andere het te laat betrekken van burgers bij veranderingen en het verzuimen van het geven van informatie over veranderingen die de directe leefomgeving van de burger raken. In de loop van de jaren blijven bestuurders worstelen in hun zoektocht naar de juiste vorm om burgers te betrekken bij besluitvorming en zijn tot nu toe gebonden aan de regels van de gemeentewet. Onlangs is een initiatief gelanceerd door een twintigtal burgemeester om in 2018 burgers meer invloed te geven op hun leefomgeving en het bestuur daarvan (NRC.nl, 2016).

In een aantal gemeenten leek het alsof de kleine groep bewoners die tegen was, de mening verkondigde van de hele gemeente. Het geluid dat deze groep liet horen werd door nieuwsmedia uitvergroet. Dat het geluid van de kleine groep niet representatief is voor de meerderheid, bevestigt het onderzoek van Freeke (2016) naar wat Nederland vindt van de huisvesting van vluchtelingen. Hieruit blijkt dat rond de 70% van de inwoners van Nederlandse gemeenten vóór het opvangen van vluchtelingen is. De uitdaging voor gemeenten is om deze meerderheid te bereiken en hen uit te nodigen hun stem te laten horen als tegengeluid voor de kleine groep schreeuwers.

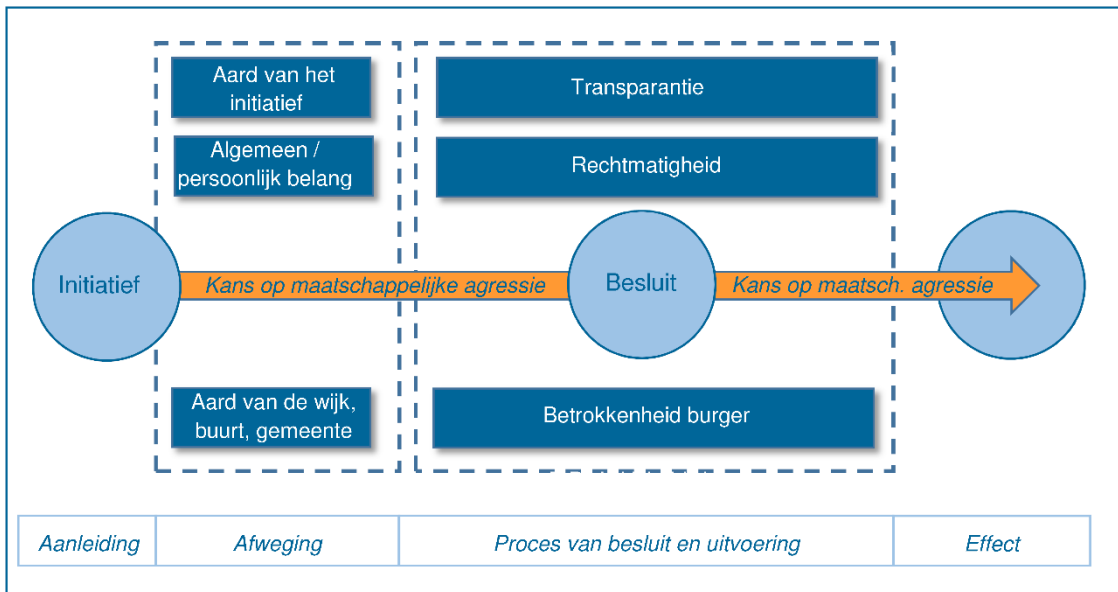
“Mensen die zich niet herkenden in de geluiden van tegenstanders, schaamden zich voor het beeld dat over hun gemeente werd geschetst in de media. Zij vonden het verschrikkelijk dat hun gemeente zo negatief in het nieuws kwam”.

5.4 Aanscherpen theoretisch model

Uiteindelijk is het de totale aanpak van een gemeente waarnaar gekeken moet worden of deze maakt dat maatschappelijke agressie ontstaat of uitblijft. Respondenten geven aan dat er ook een restrisico overblijft, waarbij men door onverwachte factoren of onbeheersbare factoren redelijkerwijs de ontstane agressie niet kon voorkomen.

Het totaal aan onderzoeksresultaten heeft geleid tot het aanscherpen van het theoretisch model. Hierbij is de factor “algemeen / persoonlijk belang” meer naar voren gehaald in het proces. Dit levert namelijk vooral een bijdrage op het moment dat de afweging wordt gemaakt of het initiatief haalbaar is. Verder zijn “transparantie” en “betrokkenheid van de burger” naar voren gebracht in het proces. Dit zijn factoren die zo snel mogelijk in gang moeten worden gezet. Te laat starten met “transparantie” en “betrokkenheid van de burger” kan leiden tot een groeiend gevoel van onvrede en onmacht bij burgers. Het vertrouwen in de overheid wordt minder en het wij/zij-gevoel neemt toe (Van de Sande, 2013). Dit kan uitmonden in verzet en maatschappelijke agressie. Tot slot is gevonden dat “rechtmatigheid” naar verhouding minder van invloed is ten opzichte van de andere factoren. Uiteraard moeten zaken rechtmatig verlopen. Maar dat is hier niet anders dan anders. Het kan allemaal rechtmatig verlopen, maar de burger wil het vooral kunnen begrijpen.

Het aangescherpte en definitieve model is weergegeven in figuur 5.1.



Figuur 5.1: Definitief model: factoren van invloed op het ontstaan van maatschappelijke agressie

Inachtneming van de factoren uit het model en het op het juiste moment in het proces aandacht schenken aan de factoren, maakt de kans op het ontstaan van maatschappelijke agressie kleiner.

6. Conclusies en aanbevelingen

6. Conclusies en aanbevelingen

Aan de hand van het theoretisch kader, de onderzoeksresultaten en de analyse wordt in dit hoofdstuk de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Daarna volgen de aanbevelingen. Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn eerst de deelvragen uitgewerkt.

6.1 Conclusies deelvragen

Deelvraag 1: Wat is maatschappelijke agressie?

Helsloot et al. (2014) hebben een aanzet gegeven om maatschappelijke onrust nader te specificeren. Zij verdelen maatschappelijke reacties onder in drie categorieën: maatschappelijke commotie, maatschappelijke bezorgdheid en maatschappelijke agressie. Het gaat hierbij om maatschappelijke reacties na incidenten of het publiek bekend worden van risico's. Volgens Helsloot et al. (2014) vragen de drie categorieën elk een andere aanpak van de overheid.

Maatschappelijke agressie kan worden gezien als het uiten van onvrede door (een brede vertegenwoordiging van) de bevolking met als doel het verstoren van normaal maatschappelijk verkeer. Met normaal maatschappelijk verkeer wordt de manier bedoeld waarop mensen in het dagelijks leven met elkaar omgaan. In de gemeenten waar de democratische besluitvorming vanwege dit protest van burgers geen doorgang meer kon hebben, kan gesproken worden over een verstoring van het normaal maatschappelijk verkeer. Het bewust verstoren van dit normaal maatschappelijk verkeer door een brede vertegenwoordiging van de maatschappij valt in de categorie maatschappelijke agressie.

Deelvraag 2: Welke factoren liggen ten grondslag aan het ontstaan van maatschappelijke agressie nadat een risico bekend wordt?

De totale aanpak van de gemeente en haar omgang met burgers is van invloed op het ontstaan van maatschappelijke agressie. Niet alleen op het moment dat een risico bekend wordt, maar ook hoe de gemeente haar beleid voert in periodes van rust en de rol van de burger in deze periodes is van invloed op het ontstaan van maatschappelijke agressie. Een stevige basis waarbij de burger vertrouwen heeft in de overheid en er stabiliteit is in de wijken, zorgt voor meer veerkracht (Wildavsky, 1988) op het moment dat een risico bekend wordt.

Uit het onderzoek zijn factoren naar voren gekomen die onderdeel zijn van deze totale aanpak en die van invloed zijn op het moment dat een risico bekend wordt. Het opvangen van vluchtelingen in de gemeente wordt in dit onderzoek als een vergroting van een risico gezien. Tabel 6.1 geeft weer welke factoren van invloed zijn op het ontstaan van maatschappelijke agressie nadat een risico bekend wordt. De deelfactoren geven weer uit welke onderdelen een factor bestaat.

Factor	Deelfactoren
• Aard van het initiatief	<ul style="list-style-type: none"> • Het initiatief wordt als risico gepercipieerd • Plek waar het initiatief komt levert weerstand op • Tijdsdruk voor realisatie
• Algemeen / persoonlijk belang	<ul style="list-style-type: none"> • Mate van vertrouwen en legitimiteit voor het initiatief • Scoren van het kwadrant en streven naar balans
• Aard van de wijk / gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Persoonlijke onvrede • Sociale instabiliteit, lage weerbaarheid, politieke voorkeur • Netwerk niet op orde
• Rechtmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> • Burgers begrijpen besluitvormingsproces niet • Te snelle besluitvorming • Feitelijke rechtmatigheid voelt niet altijd rechtmatig
• Transparantie	<ul style="list-style-type: none"> • Burgers niet op de hoogte; worden overvallen • Reactie overheid sluit niet aan bij gevoel van burgers • Burgers weten niet wat hun rol is
• Betrokkenheid burgers	<ul style="list-style-type: none"> • Burgers geen rol in interactieve beleidsvorming • Het werkt positief wanneer betrokken burgers het positieve verhaal brengen

Tabel 6.1: factoren die bijdragen aan het ontstaan van maatschappelijke agressie nadat een risico bekend wordt

De eerste drie factoren zijn onderdeel van de afweging om het initiatief wel of niet uit te voeren. Deze afweging is een cruciaal onderdeel van de totale aanpak van de gemeente. Een goede afweging geeft niet alleen informatie over de haalbaarheid van het initiatief, maar ook over de te volgen strategie waarin de overige drie factoren (rechtmatigheid, transparantie en betrokkenheid burger) een rol spelen.

Deelvraag 3: Welke mogelijkheden zijn er om het ontstaan van maatschappelijke agressie te signaleren, beïnvloeden en voorkomen?

Een voorwaarde om het ontstaan van maatschappelijke agressie te kunnen signaleren is een sociaal netwerk dat op orde is. Medewerkers die een rol vervullen in het sociale domein zoals medewerkers van het sociale wijkteam, GGD en politie, maar ook burgers zijn onderdeel van dit netwerk en moeten de weg weten te vinden naar de juiste personen binnen de gemeente. De gemeente kan dan vanuit haar regierol (Van Buuren & Eigeman, 2011) haar netwerk gebruiken om de beginnende gevoelens serieus te nemen en escalatie van de onrust voorkomen. Dit proces van signaleren vraagt continue monitoring.

Naast het monitoren en signaleren van wat er leeft onder de bevolking zijn er nog een aantal mogelijkheden die lokale overheidspartijen kunnen toepassen om het ontstaan van maatschappelijke agressie te beïnvloeden en voorkomen. Hieronder volgt een overzicht van de verschillende mogelijkheden. Ook hiervoor geldt dat deze niet afzonderlijk van elkaar gezien kunnen worden en dat met name de combinatie van het toepassen het meeste effect zal hebben.

1. Continue monitoren en signaleren van gevoelens van onvrede in de wijk.
Het sociale netwerk moet op orde te zijn. Signalen van maatschappelijke onrust bereiken via de medewerkers en burgers in het netwerk de gemeente. Daar wordt in de communicatie en verdere aanpak rekening gehouden met gevoelens die er leven en wordt aangesloten bij de zorgen die er leven.
2. Een integrale afweging of het initiatief haalbaar is.
Bij de afweging worden gegevens over de aard van het initiatief, de wijk, het dorp of gemeente meegenomen. Ingeschat wordt of het initiatief vertrouwen en legitimiteit kan verwachten door te scoren op de Public Value score card (Moore, 2003). Na de afweging wordt de strategie van communicatie, besluitvorming en uitvoering bepaald. Het netwerk moet op orde zijn om de juiste gegevens naar boven te krijgen. De afweging kan leiden tot een aanpassing in het initiatief.
3. Transparantie direct nadat de afweging is gemaakt.
Zodra de strategie is bepaald kan naar buiten worden getreden. Zorg voor een sterk positief frame en sluit aan bij de gevoelens die er leven onder de bevolking. Hoe beter de afweging is geweest, hoe meer informatie beschikbaar is over wat er leeft onder de bevolking. Geef aan waarom burgers worden blootgesteld aan dit risico en vraag wanneer het risico voor burgers acceptabel is.
4. Burger betrekken bij draagvlak voor het initiatief
Alleen samen met burgers wordt het een succes. Geef burgers die positief zijn over het initiatief een podium. Blijf aandacht besteden aan positieve PR waarbij betrokkenen hun persoonlijke verhaal vertellen. Maak het persoonlijk en ga naast de burger staan. Zorg voor een wij-situatie met burgers in plaats van wij/zij (Van de Sande, 2013). Ga op zoek naar burgers die het initiatief wel zien zitten en laat hen het verhaal vertellen.
5. Besluitvormingsproces rechtmatig, maar vooral begrijpelijk voor burgers
Hiervoor geldt dat transparantie in het besluitvormingsproces belangrijk is en de burger het moet kunnen begrijpen. Leg uit wat samen met de burger kan en wat niet. Leg uit waarom de gemeente een bepaalde keuze maakt. Vraagt aan burgers wat er nodig is om het te laten slagen.
6. Uitvoeren initiatief samen met burger
Burgers willen en kunnen betrokken worden bij het vormgeven van het initiatief. Zo krijgen zij invloed over en zijn betrokken bij wat er gebeurt. Maak hierbij gebruik maken van bestaande structuren en netwerken en blijf monitoren hoe het gaat. Laat burgers zelf met oplossingen laten komen.

Gemeentelijke overheden hebben bovenstaande mogelijkheden om het ontstaan van maatschappelijke agressie te signaleren en beïnvloeden. De kans dat maatschappelijke agressie ontstaat wordt kleiner, echter helemaal uitsluiten kan men dit niet.

Deelvraag 4: Hoe zijn de antwoorden op deelvraag 1 t/m 3 toepasbaar in situaties waarbij de gemeente vluchtelingen huisvesting wil bieden?

De beschreven factoren en mogelijkheden om maatschappelijke agressie te voorkomen komen voort uit het onderzoek naar de zes gemeenten die vluchtelingen wilden huisvesten. De aanpak is algemeen beschreven, zodat de mogelijkheid bestaat om deze toe te passen in situaties anders dan het opvangen van vluchtelingen. Bijvoorbeeld wanneer de gemeente een nieuw risico op zich af ziet komen waarover de bevolking geïnformeerd moet worden. Echter in eerste instantie is de aanpak geschreven op situaties waarbij de gemeente vluchtelingen wil huisvesten.

Door bewust te zijn van de relevante factoren die van invloed zijn op maatschappelijke reacties en gebruik te maken van de beschreven mogelijkheden in de aanpak om maatschappelijke agressie te voorkomen, kunnen de uitkomsten van deelvraag 1 t/m 3 toegepast worden in situaties waarbij de gemeente vluchtelingen huisvesting wil bieden.

6.2 Conclusie centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Welke factoren liggen ten grondslag aan het ontstaan van maatschappelijke agressie na het bekend worden van risico's en hoe kan de gemeentelijke overheid dit ontstaan bij de komst van vluchtelingenopvang signaleren, beïnvloeden en voorkomen?

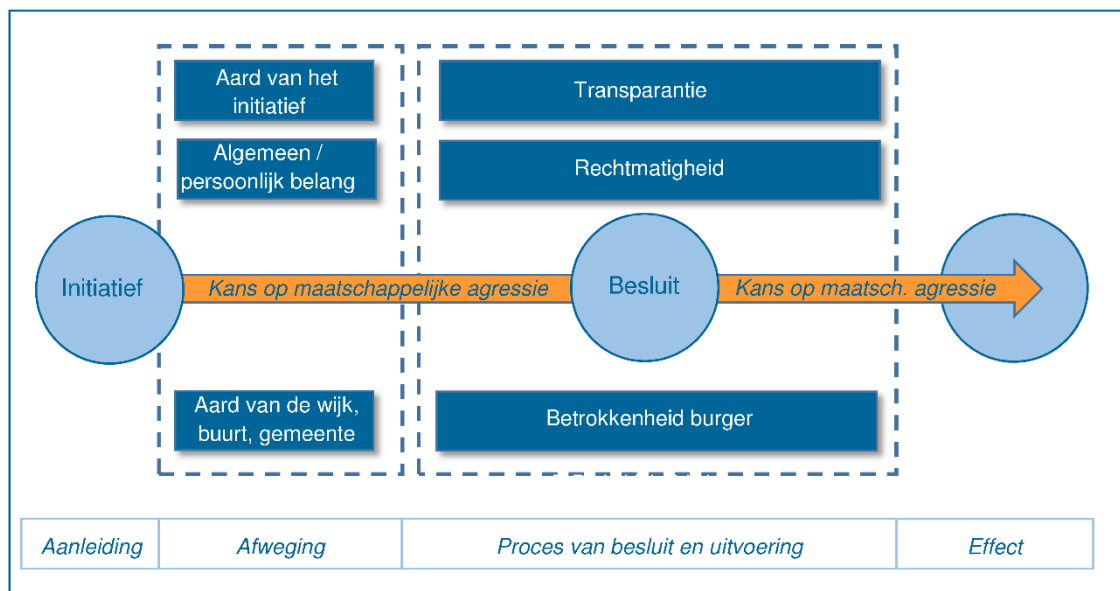
De totale aanpak van de gemeente en haar omgang met burgers is van invloed op het ontstaan van maatschappelijke agressie. Wanneer bekend wordt dat de leefsituatie van burgers verandert, kan dit een maatschappelijke reactie oproepen (Helsloot et al., 2014). Dit onderzoek richt zich op het initiatief van een gemeente om vluchtelingen op te vangen, maar elke andere vorm van verandering is denkbaar. Welke reactie deze verandering teweeg brengt, hangt af van meerdere factoren.

De kenmerken van de verandering zijn bepalend voor de mate waarin burgers de verandering als risico percipiëren. Deze perceptie heeft invloed op de reactie van burgers. Is de perceptie van een risico laag, dan zal de reactie beperkt zijn. Bij een hoge risicoperceptie is de kans dat burgers de verandering zonder meer accepteren laag. Daarnaast is de sociale stabiliteit en sociale weerbaarheid van een wijk, dorp of gemeente van belang voor de mate van veerkracht die burgers zullen tonen ten aanzien van de verandering. De gemeente kan in haar beleid continu werken aan de sociale stabiliteit in de wijken en plukt hier in tijden van rust, maar ook bij veranderingen de vruchten van. Ook zal de gemeente in haar aanpak voor het realiseren van een verandering of initiatief dicht aan moeten sluiten bij de gevoelens die leven onder burgers. Het sociale netwerk is hiervoor cruciaal. Als dit op orde is zullen signalen van onrust worden opgepikt en op de juiste plek in de gemeente terechtkomen. Daarna volgt een integrale afweging over de haalbaarheid van het initiatief en vervolgens kan de aanpak om de verandering te realiseren afgestemd worden op deze signalen.

Burgers hechten veel waarde aan rechtmatigheid, transparantie en hun betrokkenheid bij besluiten. Naar mate de impact van een verandering op de persoonlijke situatie van burgers groter wordt, neemt de behoefte aan deze factoren toe. Dit geldt ook voor het initiatief van

een gemeente om vluchtelingen op te vangen. De aanpak van de gemeente moet dan ook aandacht schenken aan deze factoren. Bij rechtmatigheid gaat het er vooral om of het rechtmatig voelt voor burgers. Te snelle besluitvorming en besluitvormingsprocessen die burgers niet kunnen volgen leveren frustraties op. Het maakt burgers niet veel uit welk orgaan besluit, als maar helder is welke vorm van inspraak burgers hebben. Verder is het zaak om zo transparant mogelijk te zijn. Burgers kunnen beter tegen de waarheid dan we denken. Door transparant te zijn blijven burgers betrokken. Belangrijk daarbij is een sterk positief frame en de aansluiting bij de gevoelens die er zijn onder de bevolking. Tot slot kan de gemeente door burgers te betrekken bij een verandering of initiatief de burgers meer in positie brengen. Burgers willen invloed houden op hun leefsituatie en willen graag betrokken worden.

De factoren die ten grondslag liggen aan het ontstaan van maatschappelijke agressie zijn in beeld gebracht in het definitief model. Het proces is in dit model weergegeven en de continue kans op het ontstaan van maatschappelijke agressie is met de oranje pijl zichtbaar gemaakt. Ook het moment in het proces waarop een bepaalde factor een rol speelt is in het model weergegeven. Zo is in een oogopslag te zien waar rekening mee gehouden moet worden bij het realiseren van een initiatief waarbij er een kans is op het ontstaan van maatschappelijke agressie. Voor de volledigheid is het model hieronder opgenomen.



Figuur 6.1: Definitief model: factoren van invloed op het ontstaan van maatschappelijke agressie

6.3 Aanbevelingen

Maatschappelijke agressie zal nooit helemaal voorkomen kunnen worden. Het onderzoek heeft wel laten zien dat de aanpak van gemeenten op onderdelen verbeterd kan worden, waarbij de kans op het ontstaan van maatschappelijke agressie kleiner wordt. Om dit te bereiken worden aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn in lijn met de beschreven mogelijkheden bij deelvraag 3.

1. Zorg ervoor dat het netwerk in de gemeente op orde is. Zorg voor voelsprietten tot in de haarvaten van wijken. Signalen van onvrede en onrust kunnen door spelers in het netwerk vroeg opgepikt worden. Deze signalen kunnen dienen als input voor de integrale afweging over de haalbaarheid van een initiatief. Ook social media watching kan informatie geven over hoe een initiatief leeft onder de bevolking.
2. Maak een integrale afweging of het haalbaar is het initiatief te realiseren en houdt daarbij oog voor de maatschappelijke reacties die het teweeg kan brengen. Realiseer wat de aard van het initiatief is en hoe dit past binnen de aard van de buurt, het dorp of de gemeente. Alle relevante aspecten moeten hierbij worden meegewogen zoals politieke voorkeur van de inwoners, vertrouwen in de overheid, de tijdelijkheid van initiatief en de verhouding tussen algemeen belang en persoonlijk belang.
3. Zorg voor een transparant proces vanaf het begin. Geef daarbij aan burgers aan wat de voor- en nadelen zijn van het initiatief. Geef mogelijkheden en onmogelijkheden aan. Pas de communicatiestrategie aan op wat er leeft onder de bevolking. Burgers kunnen de waarheid beter aan dan we denken, maar ze willen wel betrokken worden en er moet een basis zijn van vertrouwen. Als aan de voorkant een initiatief gedragen wordt, is besluitvorming slechts een formaliteit. Voorkom dat op het moment van besluitvorming alle emotie naar boven komt omdat daar in een eerder stadium geen ruimte voor was.
4. Betrek burgers bij de keuze en dilemma's van de gemeente. Neem zorgen van mensen serieus. Ook al zijn deze in uw ogen irreal. Vraag hoe zorgen kunnen worden weggenomen. Sluit aan in de communicatie bij wat er leeft bij mensen. Tijd is hierbij de grootste vijand. Door tijdsdruk wordt hier soms aan voorbij gegaan. Laat burgers die positief zijn ten opzichte van het initiatief het verhaal vertellen. Als burgers zien dat hun vrienden en bekenden positief zijn, levert dit begrip op bij een breder publiek. Breng mensen met elkaar in contact; vluchtelingen, voorstanders en tegenstanders.
5. Rechtmatigheid is belangrijk, maar belangrijker is dat de burger begrijpt hoe besluitvorming verloopt en waarom dit zo verloopt. Het maakt de burger over het algemeen niet uit of het college besluit of de gemeenteraad, de burger wil weten of hij er wat over te zeggen heeft en zo ja, wanneer. Wees hierin eerlijk naar de burger. Uit onderzoek blijkt dat de burger best begrijpt dat er keuzes gemaakt moeten worden in het algemeen belang.
6. Pak het initiatief samen met burgers op. Alleen samen met burgers wordt het een succes. Wees daarbij helder over wat de rol is van burgers, wat zij kunnen betekenen. Leg uit wat de gemeente samen doet met burgers en wat niet. En leg uit waarom. Laat op een positieve manier zien wat gerealiseerd wordt. Laat burgers meedenken en meedoen bij de realisatie.

Het toepassen van de aanbevelingen zal niet voor elke gemeente eenvoudig zijn en hangt af van de lokale situatie waarin de gemeente zich bevindt. Voor de ene gemeente zullen de aanbevelingen een grote opgave zijn, terwijl de andere gemeente de aanbevelingen al grotendeels toepast in de praktijk.

7. Discussie

7. Discussie

Dit onderzoek is uitgevoerd bij zes gemeenten waarvan in drie gevallen maatschappelijke agressie ontstond. De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op documenten en zienswijzen van respondenten die elk vanuit hun eigen invalshoek en ervaring reflecteren op de casus in hun gemeente. Deze verzameling van gegevens is onvoldoende om een representatief beeld te geven dat voor alle gemeenten in Nederland geldt. Een uitbreiding van dit onderzoek door meer cases te bestuderen zou dit beeld wel kunnen schetsen.

Het uitgangspunt waarmee dit onderzoek is gestart was dat in een aantal gemeenten maatschappelijke agressie is ontstaan volgens de definitie van Helsloot et al. (2014). Hoewel het in de media leek alsof een groot deel van Nederlandse burgers tegen het opvangen van vluchtelingen was, blijkt uit het onderzoek dat ook veel mensen voorstander waren. Dit wordt onderschreven door het onderzoek van Freeke (2016). De weerstand kwam in veel gevallen vanuit een kleine groep, waarvan het leek of zij de stem van de hele Nederlandse bevolking vertegenwoordigden. Achteraf gezien is het de vraag of er daadwerkelijk sprake was van een reactie vanuit een brede vertegenwoordiging van de samenleving of dat de agressie toch vanuit een specifieke groep kwam. Waar precies de scheidslijn ligt is nog onvoldoende uitgewerkt en vraagt om een nadere specificering. Ook zou vervolgonderzoek zich kunnen richten op de vraag of deze specifieke groep te isoleren valt zodat deze groep niet (zoals dat nu vaak wel het geval was) de toon van het maatschappelijke debat bepaalt.

Het onderzoek richt zich op het initiatief om vluchtelingen op te vangen in de gemeente. Dit initiatief wordt door een deel van de inwoners van gemeenten als een dusdanige verandering van hun leefomgeving beschouwd, dat zij zich minder veilig voelen als het initiatief doorgaat. Het initiatief wordt gezien als een bedreiging van de persoonlijke leefomgeving. Maatschappelijke agressie is ontstaan bij burgers die zich fel verzetten tegen het initiatief. Dit onderzoek geeft inzicht in de factoren die bijdragen bij het ontstaan van maatschappelijke agressie bij vluchtelingenopvang en biedt een aantal handvatten voor een aanpak om dit ontstaan in de toekomst te signaleren, beïnvloeden en voorkomen. Of deze aanpak ook maatschappelijke agressie kan voorkomen bij het bekend worden van andersoortige risico's is niet onderzocht. Vervolgonderzoek is aan te bevelen om deze vraag te kunnen beantwoorden.

Literatuur

Literatuur

- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., & Velden, T. van der, Goede, M. de (2013). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff
- Beck, U. & A. Pöferl (1986). *Risikogesellschaft; Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Edition Suhrkamp
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & B. Sundelius (2005). *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press
- Boutellier, J.C.J. (2002). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom juridische uitgevers
- Boutellier, J.C.J., Van Wonderen, R., Bakker, I. & R.S. Van der Gaag (2012). *Contouren van sociale stabiliteit. Een verkenning van een potentieel beleidsconcept*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart & M.J.W. van Twist (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek (8^e dr.)*. Deventer: Kluwer
- Broekhuizen, J. & R. van Wonderen (2012). *Samenleven met verschillen. Signaleren van spanningen en versterken van vertrouwen in Amsterdamse buurten*. Amsterdam: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
- Bruijn, de H. & E. ten Heuvelhof (2007). *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag: Lemma
- Buuren, S. van & M. Eigenman (2011). *Bouwstenen voor sociale stabiliteit. Een handleiding voor omgaan met lokale maatschappelijke spanningen*. Utrecht: FORUM, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken
- Covello, T., D. Von Winterfeldt & P. Slovic (1987). *Communicating scientific information about health and environmental risks: Problems and opportunities from a social and behavioral perspective. Uncertainty in risk assessment, risk management, and decision making*. Springer US, pp. 221-239
- Eeten, M. van, L. Noordergraaf-Eelens, J. Ferket & M. Februari (2012). *Waarom burgers risico's accepteren en politici dat niet zien*. In I. Helsloot & J. van Tol (red.), *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Freeke, R (2016). *Landelijk onderzoek huisvesting vluchtelingen*. Maarsbergen: Necker van Naem
- Gaalen, J. van (2013). *Kernbeleid Veiligheid 2014. Handreiking voor gemeenten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

- Heus, de P., R. Van der Leeden, & B. Gazendam (1995). *Toegepaste data-analyse. Technieken voor niet-experimenteel onderzoek in de sociale wetenschappen*. Maarssen: Elsevier Gezondheidszorg
- Gutteling, J.M. & E.R. Seydel (2000). *Risicocommunicatie*. In: B. van Gent & J. Katus (Eds.), *Voorlichting in een risicovolle informatiemaatschappij. Theorieën, functies en perspectieven*. Alphen aan de Rijn: Samsom, pp. 109-123
- Hajer, M. (2005). *Naar een nieuwe dramaturgie van veiligheid*. In: E. Drayer (red.). *Leven in de risicosamenleving (2^e dr.)*(p. 34-42). Amsterdam: Salomé
- 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: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties DGBK / APS / Publieke Sector
- Helsloot, I., J. Groenendaal & M. In 't Veld (2014). *Maatschappelijke reacties na incidenten. Een verkennend onderzoek naar het onderscheid tussen, en determinanten van, maatschappelijke commotie, bezorgdheid en agressie*. Nijmegen: Radboud Universiteit
- Helsloot, I. & B. van 't Padjé (2011). *Met vertrouwen communiceren over potentieel rampen en crises. Een onderzoek naar wat burgers écht verwachten van risicocommunicatie door de overheid*. Renswoude: Crisislab
- Hesselbein, C. (2014). *Finding the middle of the road: report on the International Conference on Risk and Responsibility*. Journal of Risk Research
- Johnson, F.R. & R.A. Luken (1987). Radon Risk Information and Voluntary Protection: Evidence from a Natural Experiment. *Risk Analysis*, 7(1), 97-107
- Jong, W., Regtvoort, F. & H. Siepel (2009). *Als het op communiceren aankomt. Crisiscommunicatie voor (loco-) burgemeesters*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters
- Kahneman, D. (2003). A perspective on judgement and choice: mapping bounded rationality. *American psychologist*, 58(9), 697
- Kasperson, R.E., Renn, O., Slovic, P., Brown, H.S., Emel, J., Globe, R., Kasperson, J.X., & S. Ratick (1988). The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework. *Risk Analysis*, 8(2), 177-18
- Koulen, I., Scheidel, C. & A. Wolthuis (2006). *De gemeente als regisseur. Mobiliseren van lokale daadkracht*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19, 79-88
- Macrae, D. (2013). Concern Assessment. In: *Bundel: Dag van de dilemma's en oplossingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Moore, M. (2003) The Public Value Scorecard: a Rejoinder and an alternative to "Strategic Performance Measurements and Management in Non-Profit Organizations" by Robert Kaplan - Working Paper #18. Boston, The Hauser Center for Nonprofit Organizations, Kennedy School of Government, Harvard University

- Noije, L. van (2012). Coproductie veiligheid. In: V. Veldheer, J.J. Jonker, L. van Noije & C. Vrooman (red.)(2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Renn, O. & B. Rohrman (2000). *Cross-cultural risk perception. A survey of empirical studies.* Dordrecht: Springer Science + Business Media BV
- Sande, J.P. van de (2013). *11 Manieren of naar massa's te kijken.* Den Haag: TSC Academy
- Slovic, P. (1987). Perception of Risk. *Science* 236(4799), 280-285
- Starr, C. (1969). Social Benefit versus Technological Risk. *Science*, 165(3899), 1232-1238
- Talbot, C. (2008). *Measuring Public Value. A competing values approach.* London: The Work Foundation
- Vasterman, P.L. (2005). Media-Hype Self-Reinforcing News Waves, Journalistic Standards and the Construction of Social Problems. *European Journal of Communication*, 20(4), 508-530
- Wildavsky, A. (1988). *Searching for Safety*, New Brunswick: Transaction Publishers
- Wonderen, R., & R. Witte (2016). *Handreiking omgaan met maatschappelijke spanningen.* Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving / Verwey-Jonker Instituut

Internetbronnen

Aanrandingen in Keulen, op 2 december 2016 geraadpleegd op:

<http://www.nu.nl/dvn/4193456/we-weten-aanrandingen-in-keulen-in-nieuwjaarsnacht.html>

Artikel 160 van de gemeentewet, op 31 juli 2016 geraadpleegd op:

http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2016-07-01#TiteldeelIII_HoofdstukX_Artikel160

Coosto, geraadpleegd op 11 november 2016 op:

<http://coosto.com>

Ergernissen van burgers over inspraak en participatie, op 30 november 2016 geraadpleegd op:

<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/8-ergernissen-van-burgers-over-inspraak-en.129814.lynkx>

Opvanglocatie Ter Apel, op 24-11-2016 geraadpleegd op:

<https://www.coa.nl/nl/zoek-locatie/ter-apel>

Plan lokale bestuurders, op 30 november 2016 geraadpleegd op:

<https://www.nrc.nl/nieuws/2016/10/26/plan-lokale-bestuurders-meer-macht-aan-de-burger-4989711-a1528497>

Recht op opvang, op 13-3-2016 geraadpleegd op:

https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/schets_opvang_v7nl.pdf

Veiligheidsmonitor, op 17 juli 2016 geraadpleegd op:

<http://download.cbs.nl/pdf/veiligheidsmonitor-2015.pdf>

Veilig thuis, geraadpleegd op 8 november 2016 op:

<http://www.vooreenveiligthuis.nl>

Wat is asiel, op 13-3-2016 geraadpleegd op:

<https://ind.nl/organisatie/informatie-jongeren/wat-is-asiel>

Wetswijziging regierol gemeente, op 2 juli 2016 geraadpleegd op:

https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20100813/voorstel_van_wet

Zoekterm “gemeentebestuur” op 25 november 2016 geraadpleegd op:

<http://www.encyclo.nl/begrip/gemeentebestuur>

Zoekterm “vluchteling” op 4 november 2016 geraadpleegd op:

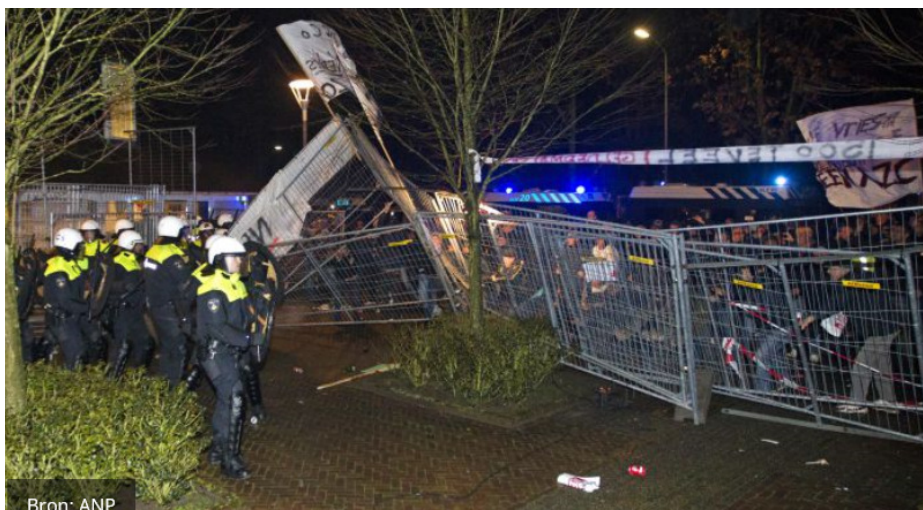
<http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=vluchteling&lang=nn>

Zoekterm “openbaar bestuur” op 25 november 2016 geraadpleegd op:

<http://www.encyclo.nl/begrip/Openbaar%20Bestuur>

Bijlage: Plan van aanpak

Maatschappelijke agressie bij vluchtelingenopvang



Hoe de overheid het ontstaan van maatschappelijke agressie bij de komst van vluchtelingenopvang kan signaleren, beïnvloeden en voorkomen.

Naam	Elleke van Lingen
Adres	Hoofdstraat 129 2071 ED Santpoort-Noord
Telefoon	06 52856596
Datum	29 mei 2016
Versie	2.0
E-mail	evlingen@veiligheidsregio-nhn.nl
Studentnummer	339957
Organisatie	Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, Brandweer
Thesisbegeleider	Prof. Dr. Ira Helsloot Hoogleraar besturen van veiligheid Radboud Universiteit Nijmegen

1. Onderzoeksonderwerp

Dagelijks slaan mensen uit oorlogsgebieden op de vlucht. Met duizenden tegelijk wagen zij de gevaarlijke overtocht naar Europa. Nederlandse gemeenten proberen een steentje bij te dragen door locaties te openen voor de opvang van vluchtelingen. Voor de acute opvang worden sporthallen en tenten gebruikt. De gemeente stelt deze voor maximaal 72 uur ter beschikking. Voor langer verblijf moeten nieuwe locaties worden gezocht. De bestaande asielzoekerscentra (AZC's) zitten vol. Nederland staat voor de opgave om in 2016 naar verwachting 60.000 vluchtelingen te huisvesten (COA, 2016). Nederlandse gemeenten moeten huisvestingscapaciteit creëren; onduidelijk is voor hoe lang.

Het opvangen van vluchtelingen in de gemeente gaat niet altijd zonder slag of stoot. De bevolking reageert in een aantal gemeenten begripvol op het huisvesten van vluchtelingen. In Zaanstad bijvoorbeeld wordt zelfs geparticipeerd door burgers in het opvangproces. Maar er zijn ook voorbeelden van een negatieve reactie van de Nederlandse bevolking op het huisvesten van vluchtelingen in de gemeente. In sommige gevallen blijft het bij het uiten van zorgen, in andere gevallen komen burgers daadwerkelijk in actie. In Enschede, Heesch en Lunteren werden varkenskoppen neergelegd op de plekken waar AZC's zouden komen. In Woerden belaagde een groep mannen een sporthal waar op dat moment 150 asielzoekers verbleven onder wie 50 kinderen. Zij gooiden met dranghekken, stenen en zwaar vuurwerk en probeerden de sporthal binnen te komen. In Geldermalsen, Heesch en Steenberghe werden raadsvergaderingen ernstig verstoord door burgers. Het was voor de betreffende gemeenteraden niet veilig om de vergadering voort te zetten. In Heesch heeft dit gedrag van burgers het effect gehad dat de burgemeester af zag van het besluit een AZC te openen in de gemeente (nu.nl, 2016). Interessant is dat in andere gemeenten zonder problemen AZC's worden geopend (Zaanstad, Breda, Petten, Den Helder). Er wordt, zo blijkt, verschillend gereageerd door burgers op vergelijkbare situaties.

De geschetste situatie is aanleiding voor dit onderzoek. Het leidt tot de vraag hoe het komt dat er in Nederlandse gemeenten verschillend wordt gereageerd op het huisvesten van vluchtelingen door inwoners van de desbetreffende gemeente. Ervan uitgaande dat er in de toekomst nog steeds gemeenten zijn die vluchtelingen moeten huisvesten, is het relevant om te onderzoeken hoe gemeenten dit kunnen doen zonder dat de inwoners van de gemeente hiertegen op agressieve wijze in actie komen.

2. Probleemstelling

Burgers kunnen zich niet altijd vinden in besluiten van de overheid. De redenen hiervoor zijn divers. Een reden kan zijn een toenemend gevoel van onveiligheid als gevolg van een besluit. Een andere reden kan zijn het onvoldoende betrokken zijn bij het proces van besluitvorming. Wanneer burgers als gevolg van een overheidsbesluit of verandering in de leefomgeving een groter risico ervaren dan voorheen en hun betrokkenheid in de besluitvorming is beperkt, kan dit leiden tot een collectieve sociale emotie, mogelijk zelfs tot agressieve uitingen. Helsloot (2014) beschrijft drie vormen van maatschappelijke onrust, te weten maatschappelijke commotie, bezorgdheid en agressie. Bij maatschappelijke commotie hebben burgers behoefte om over de risico's of incident te spreken. Maatschappelijke bezorgdheid betreft maatschappelijke zorgen die door een risico of incident ontstaan en die tot actie leiden, waarbij onbedoeld het maatschappelijk verkeer verstoord kan worden. In geval van maatschappelijke agressie is sprake van het opzettelijk verstoren van het maatschappelijke verkeer, naar aanleiding van een risico of incident (Helsloot, 2014).

De overheid beoogt over het algemeen met haar beleid dicht aan te sluiten bij de gevoelens die leven onder de bevolking. Dit lukt niet altijd. Soms worden besluiten genomen die conflicteren met deze gevoelens. Er kan dan ontevredenheid ontstaan. Als burgers het gevoel hebben blootgesteld te worden aan een risico kan er bezorgdheid of zelfs angst ontstaan. Bezorgdheid en angst die onvoldoende erkend worden kunnen leiden tot woede. Gedreven door die woede kunnen burgers de noodzaak voelen om in actie te komen. In sommige gevallen leidt dit tot het verstoren van het normaal maatschappelijk verkeer (Helsloot, 2014). In de cases over vluchtelingenopvang in Nederland verstoorden burgers op agressieve wijze raadsvergaderingen om op die manier het besluit vluchtelingen te huisvesten te voorkomen. In een aantal gemeenten bezweek het gemeentebestuur onder deze vorm van maatschappelijke druk en zag af van het voorgenomen besluit. Hiermee kon de gemeente geen bijdrage leveren aan het oplossen van een (inter)nationaal maatschappelijk probleem. In die cases staat het volgende dilemma centraal: moet de overheid afzien van het voorgenomen besluit in de wetenschap dat dit de lokale burgers tevreden stelt? Of moet de overheid ongeacht de lokale commotie toch het besluit doorvoeren, waarbij het grotere belang wordt behartigd ten koste van de gerustheid van de lokale burgers. Dit is een dilemma waar de overheid niet voor wil komen te staan, maar soms wel staat. Dit probleem staat centraal in dit onderzoek: de situatie dat de overheid onder druk van de bevolking bezwijkt in het maken van keuzes. Niet meer de democratische besluitvorming in de gemeenteraad, maar de stem van de sterkste regeert. De vraag is dan ook hoe de lokale overheid dient om te gaan met maatschappelijke bezorgdheid en hoe zorgt zij dat zij maatschappelijke bezorgdheid tijdig signaleert om maatschappelijke agressie te voorkomen?

De geschetste problematiek is niet uniek voor de vluchtelingencasuïstiek. Maatschappelijke bezorgdheid kan zich ook op andere terreinen manifesteren. Te denken valt aan situaties waarbij de overheid beslissingen neemt die het gevoel van onveiligheid doen toenemen zoals het uitbreiden van een bedrijventerrein met productiebedrijven van gevaarlijke stoffen, het voorzien van woonruimte aan een moordenaar (Folkert van der G.) of pedofiel (Benno L.) nadat zij hun straf hebben uitgezeten. Maar ook bijvoorbeeld het verleggen van een route met gevaarlijke stoffen langs een woonkern. Het communiceren over een grotere kans op een terroristische aanslag of een overstroming kan tevens leiden tot maatschappelijke bezorgdheid. Het is daarom belangrijk dat de overheid begrijpt hoe maatschappelijke bezorgdheid werkt. Waardoor ontstaan het en wat kan men doen om er vat op te krijgen. Daarnaast is het relevant om te onderzoeken wie binnen de overheid de aangewezen partijen zijn om hierin te handelen. Welke partijen hebben het vertrouwen van de burger, van wie wordt wat verwacht, maar ook van wie niet. Dit begrip helpt om een strategie te ontwikkelen die ervoor zorgt dat de juiste partij binnen de overheid op een adequate manier omgaat met maatschappelijke bezorgdheid, zonder dat dit leidt tot agressieve uitingen die het maatschappelijk verkeer verstoren. Als dit inzicht is verkregen kan de overheid voorkomen dat zij onder maatschappelijke druk af moet zien van of terug moet komen op besluiten. Dit schaadt het vertrouwen in de overheid en frustreert het democratisch proces binnen gemeenten. Op dit moment is dit inzicht nog onvoldoende aanwezig.

Dit onderzoek heeft als doel kennis en inzicht te verkrijgen in de factoren die bijdragen aan het ontstaan van maatschappelijke bezorgdheid. Tot nu toe lukt het niet altijd om maatschappelijke agressie te voorkomen. Het doel is om dit in meer gevallen wel te kunnen. Wanneer de overheid het ontstaan van maatschappelijke agressie tijdig kan signaleren, kan zij proberen dit proces te beïnvloeden en hopelijk in sommige gevallen voorkomen.

Onderzoeksvraag

De geschetste casuïstiek en probleemstelling leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

Welke factoren liggen ten grondslag aan het ontstaan van maatschappelijke agressie na het publiek worden van risico's en hoe kan de overheid dit ontstaan bij de komst van vluchtelingenopvang signaleren, beïnvloeden en voorkomen?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is maatschappelijke agressie?
2. Welke factoren liggen ten grondslag aan het ontstaan van maatschappelijke agressie nadat een risico publiek wordt?
3. Welke relevante actoren binnen de overheid hebben invloed op het ontstaan van maatschappelijke agressie?
4. Welke mogelijkheden zijn er om het ontstaan van maatschappelijke agressie te signaleren, beïnvloeden en voorkomen?
5. Hoe zijn de antwoorden op deelvraag 1 t/m 4 toepasbaar in situaties waarbij de gemeente vluchtelingen huisvesting wil bieden?

Definities

Het is van belang om enkele van de gebruikte termen uit de centrale onderzoeksvraag nader toe te lichten in een definitie:

Risico's

De term risico's wordt in de breedste zin van het woord bedoeld te weten: alles wat mensen als een bedreiging zien.

Overheid

De relevante actoren binnen het thema 'vluchtelingen' zijn zeer divers. Het varieert van woningbouwverenigingen, projectontwikkelaars, vluchtelingenwerk, immigratie- en naturalisatiedienst (IND) en Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Met de term overheid worden al deze partijen uitgesloten en worden enkel de lokale overheidspartijen bedoeld.

3. Onderzoeksopzet

Door middel van een kwalitatief explorierend onderzoek (Baarda et al., 2013) wordt een antwoord gezocht op de centrale onderzoeksvraag. Het betreft kwalitatief onderzoek omdat het onderzoek moet leiden tot meer inzicht in het ontstaan van maatschappelijke agressie. Het onderzoek richt zich op het identificeren van factoren die van invloed zijn op het ontstaan van maatschappelijke agressie en op de overheidspartijen die hier een rol in kunnen spelen.

Eenheden en kenmerken

De onderzoekseenheden van dit onderzoek zijn de mensen die blootgesteld worden aan een risico of ervaren dat ze hieraan worden blootgesteld. Een verandering in hun vertrouwde situatie maakt dat zij zich zorgen maken en mogelijk op agressieve wijze uiting geven aan deze zorgen. De waarnemingseenheden zijn de relevante actoren binnen de overheid die een rol hebben in het signaleren en beïnvloeden van het ontstaan van maatschappelijke agressie. Uiteindelijk zal inzicht worden verkregen welke partij van de lokale overheid een bijdrage kan leveren in het voorkomen

van het ontstaan van maatschappelijke agressie. De kenmerken van het onderzoek zijn de factoren die bijdragen aan het ontstaan van maatschappelijke agressie.

Triangulatie

Door middel van triangulatie wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd. De onderzoeksmethoden literatuuronderzoek, casestudy en interviews worden toegepast in verschillende opeenvolgende fasen in het onderzoek. Hieronder wordt verder ingegaan op de drie verschillende onderzoeksmethoden. Een schematische weergave van de onderzoeksopzet is te zien in figuur 1.

1. Literatuurstudie

Het onderzoek start met een literatuuronderzoek met als doel het ontwikkelen van een theoretisch kader. Het theoretisch kader zal in elk geval drie elementen bevatten: de rol van de burger, de rol van de overheid en de wijze waarop zij met elkaar in contact staan. Over deze drie elementen wordt literatuur gezocht. Literatuur over verschillende vormen van maatschappelijke onrust (Helsloot, 2014) wordt gebruikt om de definitie van maatschappelijke agressie helder te krijgen.

Het thema risicoperceptie is onderdeel van de literatuurstudie, omdat dit inzicht geeft in de factoren die maken dat burgers iets als een risico ervaren. Ook literatuur over het leven in een risicomaatschappij en de acceptatie van risico's door burgers wordt opgenomen in het onderzoek. Naast deze literatuur over de rol van de burger, gaat het literatuuronderzoek ook in op de relevante actoren binnen de lokale overheid. Dit betreft literatuur over de formele rollen en verantwoordelijkheden (Bovens et al., 2012), maar ook over de mogelijkheden die overheidspartijen hebben en keuzes die zij kunnen maken in het contact met de burger aangaande risico's. Het thema risicocommunicatie wordt eveneens nader bestudeerd, omdat de verwachting is dat het een centraal thema zal zijn in de verbinding tussen overheid en burger als het gaat over het al dan niet accepteren van risico's door burgers.

Met behulp van de beschreven literatuur wordt een model ontwikkeld dat inzicht geeft in een in verschillende situaties die kunnen leiden tot maatschappelijke agressie. Het model bevat een aantal kenmerken die per situatie 'gescoord' kunnen worden. De score moet een indicatie geven over de waarschijnlijkheid van het ontstaan van maatschappelijke agressie.

2. Casestudy

In de tweede fase van het onderzoek wordt het theoretische model getoetst aan de hand van cases over vluchtelingenopvang. Het model bevat een aantal kenmerken die een indicatie geven van de waarschijnlijkheid van het ontstaan van maatschappelijke agressie. Aan de hand van de cases wordt het model getoetst. De kenmerken van het model worden gericht onderzocht op zes cases. Dit onderzoek kan het model eventueel nog verder verbeteren doordat de praktijk de theorie van het model bevestigt danwel ontkracht.

De praktijkcases die worden onderzocht betreffen gemeenten die te kampen hebben gehad met de opvang van vluchtelingen. Uitgegaan wordt van zes cases in verschillende Nederlandse gemeenten. In drie gevallen heeft de voorgenomen komst van een AZC tot maatschappelijke agressie geleid. In de andere drie cases bleef maatschappelijke agressie uit. De gekozen gemeenten zijn representatief voor gemeenten in Nederland. Zij verschillen van inwonersaantal en liggen in verschillende provincies. Gestreefd wordt naar een zo vergelijkbaar mogelijke situatie. Dat wil zeggen dat een aantal uitgangspunten wordt genoemd die voor de zes cases gelijk zijn.

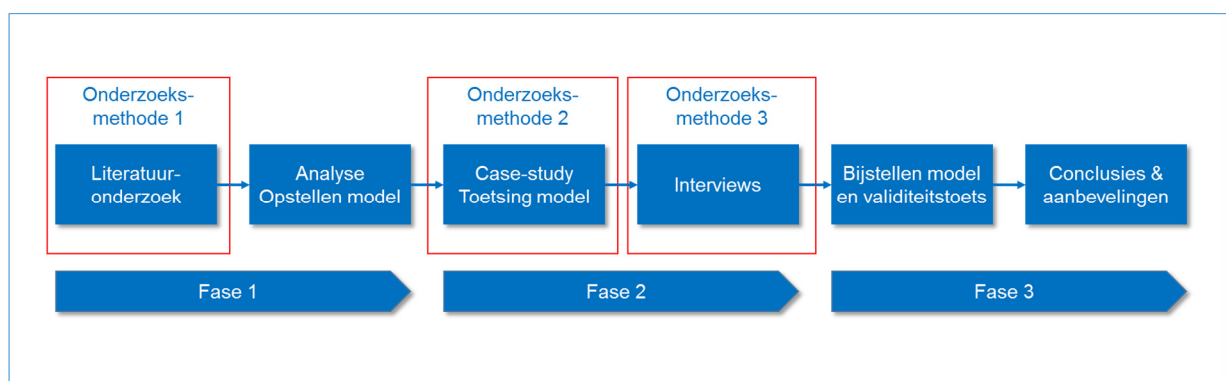
De casestudy richt zich op informatie uit gemeenteraadsverslagen, bijbehorende stukken van gemeenteraadsvergaderingen, bewonersbrieven, verslagen van inspraakavonden en beleidsdocumenten. Mogelijk is er ook beeldmateriaal beschikbaar zoals opnames van raadsvergaderingen. Ook worden nieuwswebsites geraadpleegd om informatie te verkrijgen over de cases en de reactie van burgers.

3. Interviews

Naast de casestudy wordt in de tweede fase van het onderzoek door middel van interviews informatie ingewonnen. Het houden van interviews is de tweede onderzoeksmethode die gebruikt wordt om de onderdelen van het model te toetsen. Aan de hand van de literatuur wordt gezocht naar de relevante actoren. De actoren die het meeste van invloed lijken te zijn op het ontstaan of juist uitblijven van maatschappelijke agressie worden bevestigd. Deze interviews worden half-structureerd afgenomen (Baarda et al., 2013). Reden hiervoor is dat de elementen van het model worden gekoppeld aan vaste vragen, maar de mogelijkheid bestaat voor de geïnterviewde om eigen bevindingen toe te voegen aan het gesprek wat mogelijk tot verrassende nieuwe inzichten leidt. Deze fase van het onderzoek sluit af met het aanscherpen en eventueel bijstellen van het theoretische model.

Bijstellen model en validatietoets

In de laatste fase wordt een validiteits sessie georganiseerd met inhoudelijk experts en bestuurders. Aan hen wordt de vraag gesteld of ze analyse die is gemaakt herkennen, de voorlopige conclusies delen en de voorlopige aanbevelingen werkbaar achten. Ook is de vraag relevant of ze het model in de toekomst zouden gebruiken, en wat er nog voor nodig zou zijn om deze toe te passen. Deelnemers van deze sessie komen uit het werkveld van vluchtelingenopvang, zijn materiedeskundig of hebben een relevante rol binnen de overheid als het gaat om vluchtelingenopvang. De input van deze sessie leidt tot een definitief model en definitieve conclusies en aanbevelingen. Met deze laatste fase wordt het onderzoek afgerond.



Figuur 1: Schematische weergave onderzoeksopzet

Afbakening

Een aantal zaken valt buiten de scope van het onderzoek. De centrale onderzoeksvraag vormt het kader van het onderzoek. De invloed van (social) media op het ontstaan van maatschappelijke agressie valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Verder is goed om te vermelden dat het onderzoek zich richt op agressie die gedefinieerd wordt als maatschappelijke agressie (Helsloot, 2014). Agressie van specifieke groepen en/of individuen vallen buiten deze definitie en dus buiten de scope van het onderzoek. Verder richt het onderzoek zich op maatschappelijke agressie die

plaatsvindt naar aanleiding van het bekend maken van (de intentie om) een vluchtelingenopvang te realiseren in de gemeente. Het onderzoek naar relevante actoren richt zich enkel op relevante actoren binnen de lokale overheid. Bovenlokale, regionale en rijksoverheid vallen buiten de scope van dit onderzoek.

4. Planning

Globaal ziet de planning voor het uitvoeren, opstellen, aanbieden en verdedigen van de thesis er als volgt uit:

Activiteit	Periode (maand)											
	Mei	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dec.	Jan.	Feb.	Mrt.	
Literatuuronderzoek	•	•										
Uitwerken theoretisch kader		•										
Ontwikkelen model		•										
Casestudy en interviews			•									
Vakantie				•								
Casestudy en interviews					•							
Voorlopige conclusies en aanbevelingen					•							
Validiteits sessie						•	•					
Uitwerken onderzoeksresultaten							•	•				
Aanbieden concept thesis ²²								•				
Inleveren thesis definitieve versie ²³									•	•		
Verdedigen thesis ²⁴												•

Personele en materiële benodigdheden

Voor het uitvoeren van het onderzoek zijn de volgende personele en materiële middelen nodig:

- Thesisebegeleider met affiniteit met het onderzoeksonderwerp
- Voldoende beschikbare tijd (vrijdagen waar eerst MCPM lesdagen stonden gepland worden gebruikt voor het onderzoek)
- Netwerk om contact te leggen met lokale overheden en bestuurders. Hiervoor wordt onder andere gebruikt gemaakt van de directie van de VRNHN, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de thesisebegeleider en het eigen bestaande netwerk.
- Faciliteiten zoals internettoegang, laptop, dictafoon en printer. Deze zaken worden gefaciliteerd vanuit de werkgever veiligheidsregio Noord-Holland Noord (VRNHN)

²² Concept thesis wordt aangeboden aan thesisebegeleider, uiterlijk 23 december 2016

²³ Conform het examenreglement (versie 2015.01, 1 januari 2015) dient de eindversie van de thesis 6 weken voor aanvang van het examen ingediend te worden. Deadline voor inleveren definitieve thesis is gepland op 25 januari 2017.

²⁴ Geplande datum voor verdediging is 8 maart 2017.

- Toegang tot de mediatheek van de politieacademie. De mediatheek bevat een schat aan informatie die beschikbaar wordt gesteld, niet alleen digitaal maar ook hard-copy versies van artikelen en boeken. Logincode en toegangsbenodigdheden zijn verstrekt door de MCPM-opleiding
- Voor de definitieve versie van de thesis wordt mogelijk gebruik gemaakt van een vormgever. Uitgezocht wordt wat de kosten zijn om de vormgever van de VRNHN hiervoor in te zetten.

Vanuit de VRNHN een mentor (directeur Veiligheid & Zorg) beschikbaar die gevraagd en ongevraagd het proces begeleidt. Hij kan ingezet worden voor het kritisch tegenlezen van concepten, maar ook om stoom bij af te blazen of inhoudelijk mee te sparren. Daarnaast kan hij zijn professionele netwerk aanboren en invloed uitoefenen op ondersteuning vanuit de werkgever.

Voorlopige literatuurlijst

- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., & Velden, T. van der, Goede, M. de (2013). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff
- Boin, A., P. 't Hart, E. Stern & B. Sundelius (2005). *The politics of Crisis and Management. Public leadership under pressure* (8th ed.) Cambridge: Cambridge University Press
- Boutellier, J.C.J., R.A.L. Rijkschroeff & M.J. Steketee (2004). *Van achteruit naar voren*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Boutellier, J.C.J. (2007). *Nodale orde. Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Amsterdam: Vrije Universiteit
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart & M.J.W. van Twist (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (8^e dr.). Deventer: Kluwer
- Fischhoff, B. (1975). *Hindsight ≠ foresight: The effect of outcome knowledge on judgement under uncertainty*. Journal of experimental Psychology: Human Perception and Performance 1, 288-299
- Gutteling, J.M. & E.R. Sydel (2000). *Risicocommunicatie*. In: Gent, van B. & J. Katus (red.). *Voorlichting in een risicovolle informatiemaatschappij. Theorieën, functies en perspectieven*. (p. 109-123). Alphen a/d Rijn: Samson
- Gutteling, J.M. (2012). Pelican crossing ahead: terugblik en vooruitblik op ruim 10 jaar risico- en crisiscommunicatie. *Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing*, (10)6, 42-43
- Hajer, M. (2005). *Naar een nieuwe dramaturgie van veiligheid*. In: E. Drayer (red.). *Leven in de risicosamenleving* (2^e dr.)(p. 34-42). Amsterdam: Salomé
- Helsloot, I., R. Pieterman & J.C. Hanekamp (2010). *Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- 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: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties DGBK / APS / Publieke Sector
- Helsloot, I., J. Groenendaal & M. In 't Veld (2014). *Maatschappelijke reacties na incidenten. Een verkennend onderzoek naar het onderscheid tussen, en determinanten van, maatschappelijke commotie, bezorgdheid en agressie*. Nijmegen: Radboud Universiteit
- Maslow, A.H. (1943). A theorie of human motivation. *Psychological Review*, 50, 370-396
- Moore, M. (2003) The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to 'Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations' by Robert Kaplan – Working Paper # 18. Boston, The Hauser Center for Nonprofit Organizations, Kennedy School of Government, Harvard University

Pidgeon, N., R.E. Kasperon & P. Slovic (ed.) (2003). *The social amplification of risk*. Cambridge: Cambridge University Press

Sande, J.P. van de (2013). *11 Manieren of naar massa's te kijken*. Den Haag: TSC Academy

Wagenaar, W.A. (1992). Risk taking and accidents. In: Yates, J.F. (ed.) *Risk-taking behavior*. Suffolk: John Wiley & Sons Ltd., 258-281

Internetbronnen

“Recht op opvang” (2016) in Coa.nl. Geraadpleegd op 13-3-2016 via:

https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/schets_opvang_v7nl.pdf

“Wat is asiel?” (2016) in Ind.nl. Geraadpleegd op 13-3-2016 via:

<https://ind.nl/organisatie/informatie-jongeren/wat-is-asiel>