

Dr. G.H. Waling & Dr. F.G.J. Meijerink  
Anne-Lise Olsthoorn



# **AZC DOOR DE STROT GEDUWD**

Een onderzoek naar de legitimeringsstrategie  
van Bernheze en Geldermalsen rondom de rellen tegen een azc

Master Political Science: Conflict and Cooperation

9.952 woorden

6 juni 2017

Universiteit Leiden

Anne-Lise Olsthoorn

S1253832

a.olsthoorn.2@umail.leidenuniv.nl

## Abstract

**In 2015-2016 hebben Bernheze en Geldermalsen te maken gehad met politieke rellen tegen de komst van een asielzoekerscentrum. In Nederland komen dit soort inbreuken op de politieke orde niet vaak voor. Gewelddadig protest kan wijzen op een legitimiteitscrisis van de bestuurders en de volksvertegenwoordigers omdat de demonstranten het gezag niet accepteren. Deze scriptie onderzoekt door middel van een kwalitatieve casestudy in Bernheze en Geldermalsen de legitimeringsstrategie van het college van B&W rondom de rellen. In beide gemeenten versterkt het inhoudelijke protest van de raad en de maatschappij tegen het asielzoekerscentrum door procedurele bezwaren tegen de aanpak van het college. In Geldermalsen interpreteert het college de rellen als legitimiteitsprobleem en verandert de gehele legitimeringsstrategie. Het college van Bernheze schrijft de rellen voornamelijk toe aan de tijdgeest en wijzigen de legitimeringsstrategie niet.**

# Inhoudsopgave

Inleiding	3
Theorie	5
Legitimiteit	5
Maatschappelijke legitimering	6
Politieke legitimering	6
Legitimeringsstrategie	7
Methode	9
Bevindingen	10
Geldermalsen	10
Bernheze	18
Discussie	25
Literatuurlijst	27
Appendix	31
Kenmerken gemeenten	31
Verantwoording interviews	33
Standaard interviewvragen	34

# Inleiding

“In het dorp heerste overal spanning. Je kunt het je nu nauwelijks meer voorstellen maar je kreeg toen het gevoel van een oorlogstijd. Er was een tweedeling tussen voor en tegen. Overal hingen spandoeken, ook met persoonlijke teksten naar mij” vertelt de burgemeester van Geldermalsen tijdens het interview.

De voorstellen voor een asielzoekerscentrum (azc) van het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) stuitte in Geldermalsen en Bernheze op protest van de inwoners. Het protest escaleerde in beide gemeenten tot rellen. Gewelddadige protesten tegen een politiek voorstel wijzen op een legitimiteitscrisis van bestuurders. In basale zin is legitimiteit het recht om gezag uit te oefenen, dit recht wordt onder andere toegekend door de maatschappij en andere legitieme overheidsinstanties zoals de gemeenteraad (Bokhorst, 2014: 20-21/79). In Bernheze en Geldermalsen verzette een deel van de maatschappij zich tegen het gezag van de gemeente.

In het najaar van 2015 is er in Europa een verhoogde asielinstroom, onder andere door het conflict in Syrië. Een dreigend tekort aan opvanglocaties zorgt voor een crisissituatie. De regering legt de verantwoordelijkheid voor de realisatie van extra opvanglocaties bij de gemeenten. Staatssecretaris Dijkhoff geeft aan: “Plat gezegd heb ik stoere burgemeesters, wethouders en raadsleden nodig” (Dijkhoff in: Hendrickx & Righton, 2015). In november sluiten de regering en de gemeenten, vertegenwoordigd door de VNG, een bestuursakkoord met daarin prestatieafspraken en de verantwoordelijkheidsverdeling; het akkoord geeft aan dat elke provincie voor 1 februari 2016 een plan gereed moet hebben om 2500 extra vluchtelingen op te vangen (Plasterk & Dijkhoff, 2015; Plasterk et al., 2015). Diverse gemeenten initiëren opvanglocaties, maar krijgen niet altijd steun vanuit de bevolking. Zo loopt eind oktober in Steenberg een inspraakavond uit op een scheldkanonnade door tegenstanders en in Enschede leggen onbekenden varkenskoppen voor een toekomstige azc-locatie (Schreuder & Hee, 2015; De Volkskrant, 2015). In Geldermalsen en Bernheze, respectievelijk in december 2015 en januari 2016, zijn de meest hevige escalaties waarbij de mobiele eenheid (ME) moet ingrijpen en de gemeenteraadsvergaderingen moeten worden beëindigd (Gemeente Geldermalsen, 2016: 12; De Graaf, 2016).

De voorvallen in Geldermalsen en Bernheze roepen de nodige vragen op. Allereerst, wat is de legitimeringsstrategie geweest van het college om draagvlak te vinden voor een azc in de samenleving en de gemeenteraad vóór de rellen? Verder, heeft het college de rellen geïnterpreteerd als een legitimiteitscrisis en heeft dit geleid tot wijzigingen van de

legitimeringsstrategie? Tot slot, heeft de gewijzigde strategie ook de gewenste effecten gehad?

Deze explorerende vragen over twee unieke casus in Nederland van politieke rellen vereisen een kwalitatieve casestudy gebaseerd op interviews met de burgemeesters, wethouders en griffiers. Het onderzoek biedt lessen en inzichten in de reactie van gemeenten op fel verzet tegen hun beleid en mogelijke aantasting van hun legitimiteit. In tegenstelling tot veel voorafgaand onderzoek naar legitimiteit in Nederland ligt de focus in dit onderzoek niet op de burgers (Hendriks et al.: 2016; Thomassen et al.: 2014), maar op hoe de bestuurders hun legitimiteit behouden en vergroten. Daarnaast is het lokale niveau onderbelicht in het onderzoek naar legitimiteit – dat is spijtig, omdat de gemeente het dichtst op de belevingswereld van de burgers staat en direct contact onderhoudt met inwoners (Peters et al., 2014: 41). Bij de toekenning van legitimiteit aan de gehele overheid generaliseren burgers vanuit hun persoonlijke ervaring. Het contact met de gemeente is dus bepalend voor het beeld van de gehele overheid (Tyler & Huo, 2002: 196).

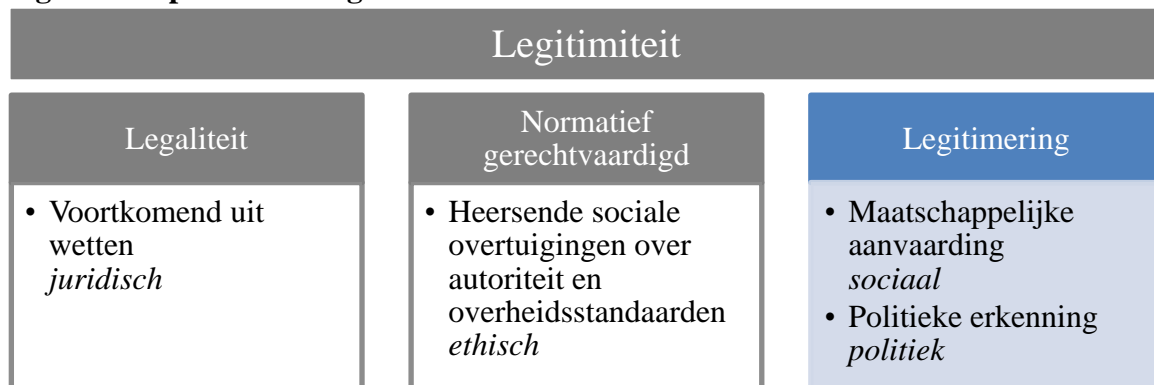
In Geldermalsen en Bernheze is het protest niet alleen gericht op het azc maar ook op de besluitvormingsprocedure van het college. De ervaren crisissituatie, de onderlinge unanimiteit en de ervaringen van andere gemeenten zorgen ervoor dat beide colleges uitgebreide democratische behandelingen, zoals inspraak en deliberatie, beperken bij het opstellen van het voorstel, omdat het tijdrovend is en bedreigend voor de voorgestelde oplossing. Het protest krijgt een bredere aanhang in de maatschappij omdat sommige inwoners een oneerlijk proces vermoeden en in Geldermalsen heerst er wantrouwen over de motieven van het college. Beide gemeenteraden voelen zich achtergesteld door de colleges in de informatievoorziening. Het college van Geldermalsen interpreteert de rellen als een legitimiteitsprobleem en veranderen direct het hele plan van aanpak. In Bernheze ziet het college het negatief omgeslagen sentiment in de samenleving als belangrijkste verklaring en verandert de strategie in mindere mate. In beide gemeenten gaat het azc niet door en nemen de colleges voor om in het vervolg bij onderwerpen als vluchtelingenopvang burgerparticipatie toe te passen. In de uitvoering is het lastig voor het gemeentebestuur (college en raad) om zaken los te laten en te besluiten over het algemeen belang. Er heerst in het gemeentebestuur van Geldermalsen en Bernheze een onvrede naar de rijksoverheid over het gebrek aan ondersteuning.

# Theorie

## Legitimiteit

Legitimiteit is een complex en multidimensionaal begrip. Vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines zijn er boeken vol geschreven over de betekenis van legitimiteit. De definitie van Beetham omvat deze verschillende invalshoeken. Beetham duidt legitimiteit als het wettelijke, gerechtvaardigde, maatschappelijk geaccepteerde en politiek erkende recht om gezag uit te oefenen (2013: 12-13). Zoals te zien in figuur 1 is deze definitie onder te verdelen in drie aspecten; de legaliteit om gezag uit te oefenen, normatieve rechtvaardiging van gezag en de legitimering van gezag door de maatschappij en andere legitieme autoriteiten (Bokhorst, 2014: 20-21).

**Figuur 1 Aspecten van legitimiteit**



De casus van Geldermalsen en Bernheze roepen voornamelijk vragen op over legitimering. Net zoals maatschappelijke aanvaarding een machtsrelatie legitimeert, doen uitingen van ongehoorzaamheid en militante oppositie een afbreuk aan legitimiteit, ofwel delegitimering. Rellen met een politiek doel zoals in Geldermalsen en Bernheze zijn opzienbarend. Naast een schending van de openbare orde zijn de rellen ook een signaal dat deze burgers de door hen gedelegeerde gezagsdragers niet meer valideren (Beetham, 2013: 19). Tegen deze achtergrond is het relevant om te onderzoeken hoe het college heeft geprobeerd de maatschappij en andere politieke autoriteiten te overtuigen van hun rechtmatige uitoefening van gezag, kortom welke legitimeringsstrategie het college heeft ingezet.

## Maatschappelijke legitimering

Het verkrijgen van maatschappelijke acceptatie voor een azc is lastig omdat sommige inwoners dit soort voorzieningen niet in de woonomgeving willen hebben, dit wordt

aangeduid met de term NIMBY; *not in my backyard* (Schively, 2007). Volgens Tyler is de manier waarop besluitvorming plaatsvindt belangrijker bij de acceptatie, dan een gunstige uitkomst. Tyler heeft onderzoek gedaan naar de legitimiteit van politie en rechtbanken, deze instituties leggen vaak uitkomsten op die mensen onwenselijk of onverdiend vinden (Tyler & Huo, 2002: 2-4). Tyler ziet legitimiteit als een overtuiging bij de burgers over het recht om gezag uit te oefenen door machthebbers. Deze overtuiging zorgt ervoor dat burgers zich verplicht voelen om besluiten vrijwillig te accepteren (Tyler: 2006: 376-377). Burgers vormen deze overtuiging op basis van procedurele rechtvaardigheid. Allereerst bestaat dit uit een eerlijke procedure, zowel bij de besluitvorming als bij de behandeling van mensen. Daarnaast is het een overweging over de betrouwbaarheid van de motieven van de machthebber. (*motive based trust*). Als de autoriteiten voldoen aan procedurele rechtvaardigheid zorgt dit ervoor dat mensen eerder de uitkomsten aanvaarden en vermindert de kans op weerstand en vijandigheid (Tyler & Huo, 2002: 204-206). Er is vanuit de bestuurder minder handhaving nodig en is het beleid effectiever en efficiënter dan bij puur machtsgebruik omdat ze gedrag niet constant hoeven te beïnvloeden met straffen en belonen (Tyler, 2006: 376-377). Volgens Tyler zijn deze uitkomsten toepasbaar op alle autoriteiten die rechtstreeks contact hebben met de burgers, zoals de lokale overheid (2002: 7-8).

### **Politieke legitimering**

Over de erkenning van andere autoriteiten en de strijd rondom een machtsaandeel is nog niet veel onderzoek verricht en bestaan nauwelijks theorieën (Bokhorst, 2014: 71). Bij de plaatsing van een azc spelen verschillende autoriteiten een rol. In Nederland is het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van asielzoekers. Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan Dit is een instituut van de centrale overheid dat een publieke taak uitvoert wat valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (COA, 2017). Juridisch gezien mag het COA, zonder inmenging van het gemeentebestuur, een opvanglocatie realiseren als het bestemmingsplan voor huisvesting is. In de praktijk werkt het COA nauw samen met het college bij de realisatie van opvanglocaties (COA, 2017).

Het college is bevoegd om privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten volgens artikel 160 van de gemeentewet. Het college mag dus zelfstandig een contract afsluiten met het COA voor de bouw van een azc. In artikel 169 staat de toevoeging dat als de rechtshandeling ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente het college de raad in de gelegenheid moet stellen om wensen en bedenkingen te uiten. Het college van

Geldermalsen en Bernheze hebben ervoor gekozen om de gemeenteraad niet alleen te consulteren maar aanvankelijk het recht te geven om te besluiten over het voorstel.

### **Legitimeringsstrategie**

Het college probeert het beleid zo goed mogelijk te legitimeren. Allereerst omdat legitieme macht ethisch wenselijk is. Er zijn echter verschillende politieke opvattingen over wat legitieme macht precies inhoudt (Bokhorst, 2014: 42). Op het lokale niveau zijn sommigen voorstander van een representatieve democratie waarbij de burgers de personen kiezen die hun belangen behartigen. Anderen streven juist naar directe democratie waarin burgers betrokken zijn bij de besluitvorming. In de mate van burgerparticipatie zijn gradaties; de burgers kunnen meebeslissen, coproduceren, adviseren of geraadpleegd worden door het gemeentebestuur (Peters et al., 2014: 5/42). Ten tweede maakt legitimiteit het makkelijker om een doel te realiseren. Zoals uitgelegd bij maatschappelijke legitimering, volgen mensen die overtuigd zijn van de legitimiteit het beleid uit zichzelf. Tot slot is legitieme macht een voorwaarde voor politieke stabiliteit. Legitimering is noodzakelijk om de macht te behouden. Een motie van wantrouwen en massale opstanden bedreigen de positie van de bestuurder (Bokhorst, 2014: 42-45).

Er zijn verschillende bronnen die het college kan inzetten in de legitimering. In tabel 1 op bladzijde 9 staat het overzicht van legitimiteitsbronnen van Bokhorst, waarbij zij onderscheidt maakt tussen de afstand tot de burger en de dimensies van legitimiteit (2014: 79). De afstand tussen de burger en machthebber varieert van een grote afstand met verticaal gezag vanuit de leider of de elite, tot een kleine afstand tussen machthebber en betrokken burgers met horizontale (mede)zeggenschap voor het individu of de sociale groep (Bokhorst, 2014: 50). De legitimiteitsbronnen helpen om de legitimeringsstrategieën van instituties in te delen en veranderingen en verschillen te detecteren (Bokhorst, 2014: 75).

De dominante legitimiteitsbronnen in Nederland zijn de rechtsstaat (nomocratie) en de democratie. Deze bronnen op het collectieve niveau houden precies het midden tussen gezag en zeggenschap. Vanuit de rechtstaat is beleid gelegitimeerd als het voortkomt uit vastgelegde procedures die leiden tot een voorspelbare, gelijke en behoorlijke behandeling. Democratisch gezien is gemeentebeleid gelegitimeerd als het openbaar is goedgekeurd en gecontroleerd door een meerderheid in de rechtstreeks gekozen gemeenteraad die de bevolking representeert (Bokhorst, 2015: 80). Dit is een minimaal vereiste aan democratie, zoals eerder omschreven zijn er meer democratie opvattingen. Elke aanvullende bron die het college inzet is niet wettelijk verplicht maar een strategie om de legitimering te versterken.



**Tabel 1: Bronnen van legitimiteit (Bokhorst, 2014: 135)**

Dimensies Niveaus	<b>Ethische aard van de normen</b>	<b>Juridische aard van de norm stelling</b>	<b>Politieke aard van de normsteller</b>	<b>Maatschappelijke aard van de normadressaten</b>
<b>Autoritair gezag</b>	Theocratie (religie→ zingeving)	Judocratie (rechters→ rechtvaardiging)	Autocratie (leiders → daadkracht)	Iconocratie (iconen→ inspiratie)
<b>Institutioneel gezag</b>	Ideocratie (ideologie→ betekenis geving)	Technocratie (deskundigheid →kwaliteit)	Aristocratie (elites→ bekwaamheid)	Mediacratie (media→ geïnformeertheid)
<b>Collectieve zeggenschap</b>	Teleocratie (doelen→ resultaten)	<b>Nomocratie (wetten→ rechtszekerheid)</b>	<b>Democratie (volk→ meerderheids steun)</b>	Contrademocratie (tegenmacht→ controle)
<b>Sociale zeggenschap</b>	Histocratie (traditie→ sociale normen)	Conventiocratie (conventies →consensus)	Sociocratie (groepen→ sociale overbrugging)	Communocratie (gemeenschappen →sociale binding)
<b>Individuele zeggenschap</b>	Utilicratie (nutsprincipe →geluks maximalisatie)	Agoracratie (marktmacht →concurrentie)	Civitocratie (burgers →eigenaarschap)	Liberocratie (Keuzevrijheid →welzijn)

Op het collectieve niveau zijn de aanvullende bronnen teleocratie en contrademocratie. Bij teleocratie staat een maatschappelijk probleem en het realiseren van een collectieve oplossing centraal (Bokhorst, 2015: 106). Contrademocratie is de maatschappelijke tegenmacht om de volksvertegenwoordigers scherp te houden. In een democratische rechtsstaat hebben burgers conventionele vormen om invloed op het bestuur uit te oefenen zoals stemmen. Naast verkiezingen kunnen kritische burgers ook tussentijds de raad ter verantwoording roepen en tegengeluid laten horen met bijvoorbeeld demonstraties. Volgens de bedenker Rosanvallon maakt het de discrepantie tussen een politiek voorstel en maatschappelijke verwachtingen zichtbaar. De contrademocratie verliest echter aan kracht als het de democratie ondermijnt in plaats van versterkt en de legitieme macht beperkt in het uitoefenen van hun taak, bijvoorbeeld met geweld (Bokhorst, 2015: 113).

# Methode

Het onderzoek over de legitimeringsstrategieën van het college voor de plaatsing van een azc vraagt om een intensief onderzoek aan de hand van bronnenonderzoek en semigestructureerde interviews.<sup>1</sup> Deze aanpak biedt inzichten die niet op een andere manier te verkrijgen zijn, zoals de perceptie van het gemeentebestuur en de verandering van strategie rondom de rellen (Babb, 2012: 301-303; Martin, 2013: 109-110). De steekproefselectie van de respondenten is niet willekeurig maar op basis van positie. De burgemeester heeft een centrale rol in de gemeente als voorzitter van de gemeenteraad en het college. Daarnaast is de burgemeester opperbevelhebber bij crisissituaties en wettelijk verantwoordelijk voor de portefeuille openbare orde en veiligheid. Bovendien functioneert de burgemeester als burgervader/moeder als een verbindende factor voor de inwoners (Derksen & Schaap, 2010: 89). Hierdoor is de burgemeester nauw betrokken bij de rellen. In Bernheze is sinds november 2013 Marieke Moorman (PvdA) de burgemeester. Sinds december 2011 is Miranda de Vries (PvdA) de burgemeester van Geldermalsen. De wethouder ruimtelijke ontwikkeling is het meest betrokken bij het azc-dossier. De geïnterviewde wethouder in Geldermalsen is Ronald van Meygaarden van de lokale partij Dorpsbelangen en in Bernheze Peter van Boekel van het CDA. De griffier heeft een apolitieke positie en kan een beeld schetsen van de verantwoording aan de raad. De griffier van Geldermalsen is Max Vermeulen en van Bernheze Jan van den Oever. Tot slot is bij het COA bestuursadviseur Berry Huyts geïnterviewd (Zie appendix 2 voor verdere verantwoording van de interviews). Tijdens het schrijven van dit onderzoek zijn alle respondenten nog werkzaam in dezelfde functie als tijdens de rellen.

Bernheze en Geldermalsen zijn unieke casus omdat het de enige gemeenten zijn geweest waar het protest tegen een azc is geëscaleerd in een gewelddadige confrontatie met de politie. Geldermalsen en Bernheze zijn vergelijkbare gemeenten. Geldermalsen bestaat uit elf dorpskernen en heeft in 2015 ongeveer 26.000 inwoners (CBS, 2017). Bernheze bestaat uit zes dorpskernen, waaronder Heesch waar het azc zou worden geplaatst. In 2015 heeft Bernheze 29.000 inwoners (CBS, 2017a). Deze omvang is bepalend voor de omvang van het college en de raad (Zie appendix 1 voor informatie over het bestuur)

---

<sup>1</sup> De transcripten van de interviews zijn uit privacy overwegingen niet opgenomen in de appendix. De bestanden kunnen worden opgevraagd bij de auteur.

# Geldermalsen

## Legitimeringsstrategie voor de rellen

Het tekort aan vluchtelingenopvang wordt steeds nijpender in het najaar van 2015. Gedeputeerde Meijers verzoekt burgemeester De Vries op 23 november na te denken over de bouw van een grootschalig azc omdat de gemeente eigen grond beschikbaar heeft (Gemeente Geldermalsen, 2016: 5). De burgemeester bespreekt het voorstel met het college. In het interview vertelt de wethouder: “In het college is daar best discussie over geweest. Ik heb het gecheckt bij de belangrijkste mensen in mijn fractie”.<sup>2</sup> Het college kiest unaniem voor een azc voor 1500 mensen voor een duur van tien jaar op het onontwikkelde industrieterrein Hondsgemet-Noord (De Vries, 2015). Geldermalsen biedt daarmee na Ter Apel en Budel de grootste opvanglocatie in Nederland (Terpstra, 2015). Achteraf zegt de burgemeester over het college: “Wij hebben elkaar in dat positieve bevestigd. Normaal is er genoeg verschil in het college, maar in dit dossier waren we ineens zo unaniem dat we slecht ontvankelijk waren voor verstandige opmerkingen van mensen die zeiden doe kalm, voorzichtig en minder”.<sup>3</sup>

**Tabel 2: Tijdschema Geldermalsen 2015-2016**

23 november	Verzoek gedeputeerde
3 december	Presidium ingelicht <sup>4</sup>
8 december	Besloten raadsbijeenkomst
10 december	Uitnodiging direct omwonenden
11 december	Raadsvoorstel uitgelekt Bijeenkomst omwonenden
15 december	Raadsvergadering
16 december	Raadsvergadering azc Rellen
22 december	Geheime evaluatie bijeenkomst college en raad
23 december	Intrekken azc voorstel
26 januari	Evaluerende raadsvergadering
22 maart	Raadsvergadering plan dialooggesprekken
29 juni	Raad nieuw voorstel vluchtelingenopvang

<sup>2</sup> Van Meygaarden, interview, 24 april 2017, Geldermalsen

<sup>3</sup> De Vries, interview, 3 mei 2017, Geldermalsen

<sup>4</sup> Het presidium is een besloten overlegplatform dat gaat over procedurele zaken en bestaat uit de burgemeester, de fractievoorzitters, de griffier en de gemeentesecretaris

Het college ziet in dat het een ingrijpende boodschap is (De Vries, 2015). De ervaring in Steenbergen<sup>5</sup> zorgt ervoor dat het college kiest voor een top-down strategie. Eerst laat het college de gemeenteraad besluiten over het ‘wat’ om daarna in januari het ‘hoe’ te bepalen in samenspraak met de bevolking op ‘Informatiemarkten’ (Gemeente Geldermalsen, 2016: 6/20). De top-down strategie voldoet aan de vereisten van het formele politieke en juridische systeem en past daarmee bij de legitimiteitsbronnen van democratie en nomocratie. Het college vult de legitimeringsstrategie aan met teleocratie (Bokhorst, 2015). Het college wil een actieve en substantiële bijdrage leveren aan het vluchtelingenvraagstuk –een maatschappelijk probleem– en hoopt op het begrip van de inwoners bij het vervullen van de verantwoordelijkheden uit het bestuursakkoord –de collectieve oplossing– (De Vries, 2015). Naast een maatschappelijk probleem ervaart het college ook een crisissituatie. Volgens de wethouder oefent het provinciebestuur druk uit: “Op dat moment kwamen er 5000 [vluchtelingen] per week binnen en [...] wij gaan er 1500 opvangen, dat is de voorraad van drie dagen. Wat is dat op het totaal van een hele maand?”.<sup>6</sup> Volgens de burgemeester komt urgentie van binnenuit “die mensen moeten een bed hebben en wij moeten ze helpen”.<sup>7</sup>

Het COA helpt het college bij het opstellen van een transparant en uitgebreid communicatieplan met als doel een positief draagvlak voor een azc te creëren en maatschappelijke onrust te beperken. Daarnaast geeft het COA vanuit hun deskundigheid informatie aan de raad en de inwoners over de komst van het azc (Gemeente Geldermalsen & COA, 2015: 4-5; De Vries, 2015). Deze strategie past bij de technocratische legitimeringsbron. Het COA laat de maatschappelijke legitimering voornamelijk over aan de gemeente en de rijksoverheid: “We bieden waar mogelijk ondersteuning en richten ons verder op de uitvoeringstaak”.<sup>8</sup> De wethouder heeft kritiek op de communicatiestijl van het COA: “Ik vond ze [het COA] vaak vaag, niet duidelijk en weinig empathisch. Je merkt dat het stuk politiek ontbreekt. Het is belangrijk [...] dat je dingen van twee kanten kan bekijken [...] Niet iedereen voelt zich meegenomen in hun verhaal”. Ook de burgemeester geeft aan dat, hoewel het COA constructief meewerkt, “ze weinig politiek bestuurlijk capabel” zijn en mensen niet geruststellen: “hij [COA-medewerker] was niet een bestuurder maar een manager”.<sup>9</sup>

Aanvankelijk stelt de gemeenteraad zich constructief op ten opzichte van het raadsvoorstel. Het presidium spreekt af om de raadsleden eerst te informeren tijdens een besloten bijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst hebben een aantal fracties moeite met het

---

<sup>5</sup> Zie inleiding

<sup>6</sup> Van Meygaarden, interview, 24 april 2017, Geldermalsen

<sup>7</sup> De Vries, interview, 3 mei 2017, Geldermalsen

<sup>8</sup> Huyts, interview, 24 april 2017, Rijswijk

<sup>9</sup> De Vries, interview, 3 mei 2017, Geldermalsen

voorstel en willen sommige partijen meer tijd voor de besluitvorming. Er is geen grote weerstand (Gemeente Geldermalsen, 2016: 6-8). Na de openbaarmaking van het voorstel neemt de weerstand uit de raad toe. VVD-raadslid Edwin Loeff maakt in de regionale krant bezwaar tegen de besloten raadsbijeenkomst. Volgens Loeff beperkt dit het grondrecht op vrijheid van meningsuiting en de controlerende en volksvertegenwoordigende taak van een raadslid. Loeff geeft aan dat het college de geheimhouding niet met wettelijke gronden heeft verantwoord en de reguliere wetgeving omzeilt (Loeff, 2015). Ook inhoudelijk is de VVD de voornaamste tegenstander van het raadsvoorstel. Tijdens de raadsvergadering van 15 december dient de VVD een motie in onder de naam ‘poppenkast’ waarin zij het volledige vertrouwen in het college opzeggen. De rest van de raad ondersteunt de motie niet (VVD, 2015).

De communicatie naar de inwoners verloopt niet volgens plan. Nog voordat de directe omgeving persoonlijk is ingelicht over het voorstel, verstuurt een VVD-fractielid per ongeluk een mail met een aankondiging van het azc. Hierdoor is iedereen eerder dan verwacht op de hoogte en raakt de gemeente de regie kwijt over de communicatie (Gemeente Geldermalsen, 2016: 18). In de maatschappij stuit het voorstel op weerstand. Naast inhoudelijk protest zijn er ook procedurele bezwaren die overeenkomen met de theorie van Tyler (2006). Allereerst wantrouwen sommige inwoners het behulpzame motief van het college –de teleocratische legitimeringsbron– ze denken dat de gemeente een vies spelletje speelt en het azc alleen wil plaatsen om een kostenpost te dekken (De Graaf, 2016). Voor de grond van het azc ontvangt de gemeente huur van het COA, waardoor het azc een positief effect heeft op de grondexploitatie (De Vries, 2015). Ten tweede is er volgens sommigen geen sprake van een eerlijk proces. De snelheid van het besluitvormingsproces overrompelt de inwoners; ze omschrijven het als door de strot geduwd’. Er zitten vijf dagen tussen de openbaarmaking en de besluitvorming. Dit strookt niet met hun persoonlijke ervaring met de gemeente, waarbij ze vaak lang moeten wachten op bijvoorbeeld vergunningen (Terpstra & Graat, 2015). Daarnaast interpreteren veel inwoners de benaming ‘voorgenomen besluit’ als een genomen besluiten. Zij geloven niet dat het voorstel nog kan worden verworpen (Gemeente Geldermalsen, 2016: 18-21). De griffier krijgt veel telefoontjes van burgers: “mensen zien de raad en het college als één pot nat en het azc als een gelopen race. Dit komt zowel voort uit een onwetendheid over de gang van zaken in de lokale politiek als een gebrek aan vertrouwen in het gemeentebestuur”.<sup>10</sup> Volgens de griffier zijn er een aantal gemiste kansen om dit beeld bij te stellen. De raad kan het niet eens worden over een amendement voor kleinschalige opvang

---

<sup>10</sup> Vermeulen, interview, 21 april 2017, Geldermalsen

waardoor ze de weerstand uit de samenleving niet zichtbaar kunnen vertalen naar politieke daden. Daarnaast vermindert het college de communicatie (Gemeente Geldermalsen, 2016: 10/18). Achteraf zegt de burgemeester: “dat is procesmatig de grootste fout die we hebben gemaakt [...] Je moet niet denken dat je stil kan zijn in de communicatie vanuit een hoffelijkheid naar de raad”.<sup>11</sup> Hierdoor is er aanzienlijk minder weerwoord tegen de geruchten en het protest rondom het azc.

Het azc voorstel sluit niet aan bij de wensen van een deel van bevolking. Daarnaast ervaren ze geen procedurele rechtvaardigheid in de besluitvorming. De versnelde top-down strategie ontnemt de inwoners vrijwel alle mogelijkheden om de besluitvorming te beïnvloeden. Ter uitzondering mogen 60 inwoners inspreken op de raadsvergadering (Gemeente Geldermalsen, 2016: 8). Dit is echter niet voldoende, sommige mensen voelen zich buitengesloten en niet serieus genomen (Graat, 2015). Een deel van de bevolking vormt een contrademocratie; op sociale media en op straat zijn er protestuitingen (Gemeente Geldermalsen, 2016: 9).

## De rellen

Tijdens de raadsvergadering van 16 december is er een protestmars georganiseerd door de VVD richting het gemeentehuis. Voor de raadszaal dromt een menigte samen van ongeveer duizend man. Rellen breken uit, als ongeveer tachtig demonstranten losbreken van de groep en de raadszaal aanvallen. Ze gooien stenen, vuurwerk en flessen tegen het raam. De ME komt de politie versterken. De vergadering moet na een half uur worden afgebroken omdat rook door het ventilatiekanaal naar binnen komt en buiten waarschuwingsschoten klinken. De politie evacueert de mensen in het gemeentehuis naar het politiebureau. De burgemeester vaardigt een noodbevel uit en de ME veegt de straten leeg. In totaal verricht de politie veertien aanhoudingen, alle gearresteerden zijn afkomstig uit de regio. Volgens politiedistrictschef Nieuwerth zijn er onder de agenten twee gewonden gevallen en is 80 tot 90 procent van de demonstranten afkomstig uit Geldermalsen (De Graaf, 2016; Gemeente Geldermalsen, 2016: 11-12).

Toch gelooft de wethouder hier niet in. Via mensen die bij het station wonen, weet hij dat er mannen van buiten zijn gekomen om “de boel op te jatten”, die al weg zijn gegaan voordat de politie kwam. De burgemeester spreekt dit tegen: “Dat het van buiten afkomstig zou zijn is een broodje aap [...] Er zijn wel groepen geweest uit de regio die hiernaartoe zijn

---

<sup>11</sup> De Vries, interview, 3 mei 2017, Geldermalsen

gekomen met het oogmerk we gaan rellen”<sup>12</sup>. De wethouder ziet de rellen door buitenstaanders dan ook niet als een legitimiteitscrisis: “Als ik het hele traject terugloop voor mezelf hebben we het keurig gedaan, zoals het zou moeten. Zij heeft [de burgemeester] het fantastisch gedaan, alleen het wordt niet zo ervaren. [...] Het is de emotie die iets oproept. We hadden het niet anders kunnen organiseren”.<sup>13</sup> De burgemeester schrijft de rellen deels toe aan deze groep maar volgens haar is er ook sprake van een legitimiteitsprobleem: “Ik denk dat de meest uitgesproken tegenstanders niet van positie veranderen maar zij hebben nu veel vrienden gekregen mede door het proces. Het draagvlak voor gevoel nee, dat was mede door het proces [...] we hebben een groep gepasseerd die zijn we als overheid kwijtgeraakt”<sup>14</sup>. Volgens een enquête van de regionale krant keurt ongeveer de helft van de bevolking de rellen af en vindt driekwart van de inwoners dat de gemeente de rellen over zichzelf heeft afgeroepen (Winters, 2015).

De rellen lijken een gevolg te kunnen zijn van de vermeende kenmerken van de cultuur. De griffier vertelt: “de mensen die hier al lang wonen, zeggen dit had je kunnen weten; zo zit de Geldermalsense bevolking in elkaar”.<sup>15</sup> Ook de burgemeester is hiervan bewust: “In de Betuwse cultuur houdt men zijn mond en worden emoties niet geuit. Dat leidt ertoe dat het ineens kan ontploffen. [...] Maar dit had ik nooit voorzien”.<sup>16</sup> Daarnaast vertelt de wethouder dat vroeger de elite onderling de zaken regelden: “De mensen die daar weinig mee te maken hadden, hebben nog steeds wrok en denken dat we alles onderling regelen. [...] De andere groep is boos omdat ze niet meer de voordelen hebben, die ze in het verleden hadden”.<sup>17</sup> De wethouder en de griffier vertellen dat het azc dossier veel oud zeer los heeft gemaakt tegen het gemeentebestuur omdat het vroeger veel beslissingen doordrukte zonder dat daar draagvlak voor was. De inwoners hebben het aangegrepen om de problemen met de gemeente “te vereffen”.<sup>18</sup> Ondanks dat de wethouder ontkent dat de rellen een legitimiteitsprobleem zijn, impliceert deze omschrijving een systematisch wantrouwen vanuit de bevolking richting het gemeentebestuur, wat tijdens het azc debat tot uiting is gekomen.

---

<sup>12</sup> De Vries, interview, 3 mei 2017, Geldermalsen

<sup>13</sup> Van Meygaarden, interview, 24 april 2017, Geldermalsen

<sup>14</sup> De Vries, interview, 3 mei 2017, Geldermalsen

<sup>15</sup> Vermeulen, interview, 21 april 2017, Geldermalsen

<sup>16</sup> De Vries, interview, 3 mei 2017, Geldermalsen

<sup>17</sup> Van Meygaarden, interview, 24 april 2017, Geldermalsen

<sup>18</sup> Vermeulen, interview, 21 april 2017, Geldermalsen

## Legitimeringsstrategie na de rellen

De azc discussie heeft een grote impact in Geldermalsen. De samenleving is gepolariseerd in voor- en tegenstanders en het imago van de gemeente is geschaad (Geldermalsen, 2016: 13). De griffier vertelt dat sommige kinderen niet meer met anderen mogen spelen als hun ouders in het andere kamp zitten.<sup>19</sup> De gemeente heeft gebruik gemaakt van legitimeringsbronnen op het collectieve niveau. Daardoor heeft het de volgende opties voor verandering; andere publieke doelen realiseren (teleocratie), de kwaliteit van het voorstel verbeteren (nomocratie), meer directe steun bij de kiezers verwerven (democratie) en meer ruimte bieden aan de maatschappelijke tegenmacht (contrademocratie) (Bokhorst, 2015: 80).

Eerst kiest het college om het publieke doel te wijzigen. Het college maakt op 23 december bekend het voorstel, in samenspraak met de raad, in te trekken (Gemeente Geldermalsen, 2016: 13). Dit besluit verstoort het democratisch proces omdat de raad geen oordeel kan vellen. De wethouder vertelt hierover: “De raad was als de dood [...]. We kregen berichten dat ze de boel hier [gemeentehuis] in de hens kwamen steken. De bewoners waren bezorgd. Op dat moment was het algemeen belang rust en veiligheid en dat hebben we moeten laten prevaleren”.<sup>20</sup> Voor de burgemeester valt het besluit zwaar: “Er is geen moeilijker moment geweest in mijn werkzame leven [...] De democratie was hier al kapot en om hem in de toekomst een kans te geven, moest ik wel. Dat zijn mijn tranen geweest”. Ook verliest de burgemeester hiermee de steun van de voorstanders van het azc.<sup>21</sup>

Op 26 januari is er een evaluerende raadsvergadering. De burgemeester biedt namens het college verontschuldiging aan voor de inschattingfout over de omvang en de snelheid van het voorstel. Het college stelt zich meer terughoudend op en legt het initiatief voor een nieuw voorstel over vluchtelingenopvang bij de raad (Gemeenteraadsvergadering Geldermalsen, 2016). Een motie van wantrouwen haalt geen meerderheid, alleen Leefbaar Geldermalsen, Lijst Vrouwerff en VVD zeggen het vertrouwen op in het college (2016). De rest van de raad is van mening dat het college het veroorzaakte probleem zelf moet oplossen. Daarnaast neemt de raad unaniem een motie aan over een nieuw protocol omtrent beslotenheid, geheimhouding en vertrouwelijkheid om in het vervolg beter te functioneren (SGP, 2016).

Het college krijgt de opdracht van de raad om te investeren in directe steun van de kiezers (Gemeente Geldermalsen, 2016b). Ter invulling van de opdracht organiseert het

---

<sup>19</sup> Vermeulen, interview, 21 april 2017, Geldermalsen

<sup>20</sup> Van Meygaarden, interview, 24 april 2017, Geldermalsen

<sup>21</sup> De Vries, interview, 3 mei 2017, Geldermalsen



college dialooggesprekken waarbij de raadsleden en collegeleden voornamelijk luisteren naar de inwoners. Het doel is om het vertrouwen te herstellen en om draagvlak voor vluchtelingenopvang te onderzoeken (Gemeente Geldermalsen, 2016a). Dit is een uitdieping van de democratische legitimiteitsbron door middel van directe democratie om de afstand tussen burger en politiek te verkleinen (Bokhorst, 2015: 110-111). Voor de rellen zijn de inwoners alleen geïnformeerd over het voorstel, nu is er sprake van burgerparticipatie via raadplegen en adviseren (Peters et al., 2014: 42-43).

Ondanks de dialooggesprekken ontstaat er onrust in de gemeente als de raad op 29 juni een vergadering plant om een nieuw voorstel te maken voor vluchtelingenopvang. Alle protestgroepen activeren weer en sommigen vrezen dat de gemeente weer een plan wil doordrukken (De Gelderlander, 2016). Het college adviseert de raad om de inwoners te laten weten wat ze van plan zijn om te voorkomen dat de rellen zich herhalen. Alle partijen, behalve D66, ondertekenen vooraf een verklaring dat vaststelt dat er geen grootschalig azc komt. Tijdens de raadsvergadering besluit de gemeenteraad onderzoek te doen naar extra opvang van statushouders (Van Steenbergen, 2016).

In de informatienota voor de raadsvergadering schetst de wethouder het dieperliggende probleem. Volgens hem is de representatieve democratie niet meer voldoende. Mensen accepteren niet meer lukraak de vertegenwoordiging van de partijen die ze zelf hebben gekozen (Van Meygaarden, 2016). De wethouder denkt dat de oorzaak ligt bij de loze beloftes van partijen. Meer inspraak is daarentegen niet vanzelfsprekend de oplossing volgens de wethouder: “Mensen voelen zich niet gehoord als ze hun zin niet krijgen”. Terwijl in dat geval het college de afweging moet maken tussen deelbelangen en het algemeen belang. De wethouder vertelt; “Daarnaast snappen mensen vroegtijdige consultatie niet, ze denken dat ik al een plan klaar heb”.<sup>22</sup> Volgens de griffier hebben de rellen “wonden in de samenleving” achter gelaten en daardoor een afremmende werking gehad op burgerparticipatie: “het azc-dossier wordt er iedere keer weer bijgehaald”. Voor burgerparticipatie is evenwel een cultuurverandering nodig in het gemeentebestuur waarbij mensen zaken durven loslaten.<sup>23</sup> Ook de burgemeester geeft aan: “je moet accepteren dat je andere uitkomst krijgt dan je zelf als voorkeur hebt, dat is met een dossier als het azc een hele lastige. Van de top-down strategie is niemand wijzer geworden, dat helpt de spiegel voor te houden. Als je het van onderop had gedaan had je misschien nog 100 mensen kunnen helpen”.<sup>24</sup> De oplossing voor vertrouwensherstel ligt volgens de wethouder bij betere communicatie; enerzijds moet de

---

<sup>22</sup> Van Meygaarden, interview, 24 april 2017, Geldermalsen

<sup>23</sup> Vermeulen, interview, 21 april 2017, Geldermalsen

<sup>24</sup> De Vries, interview, 3 mei 2017, Geldermalsen

politiek betere, duidelijkere en transparantere uitleg bieden en aan de andere kant moeten de inwoners een bereidwilligheid hebben om de informatie tot zich te nemen (Van Meygaarden, 2016).

De rellen hebben ook invloed op de relatie tussen de overheden. Allereerst geeft de griffier aan dat er nog steeds frictie is op het gemeentehuis: “Voor het azc ging het beter. Het onderling vertrouwen en de instelling ‘we gaan er met zijn allen voor’ dat is minder geworden”.<sup>25</sup> Daarnaast heeft het voorval effect op de relatie met de landelijke politiek. De motie van 26 januari geeft het college de opdracht richting de landelijke en provinciale politiek te communiceren dat de vluchtelingenproblematiek niet bij de lokale overheid kan worden neergelegd zonder maatschappelijk draagvlak en steun vanuit regering en parlement (Gemeente Geldermalsen, 2016b). Ook de griffier vraagt zich af of het passend is om zo’n omstreden, groot en urgent dossier als het vluchtelingenvraagstuk neer te leggen bij de lokale overheid (Gemeente Geldermalsen, 2016: 21): “de gemeente krijgt verantwoording voor de jeugdzorg, het eerste wat we doen is over de schutting gooien naar de regio want we vinden het veel te moeilijk. Zo’n groot probleem als de vluchtelingen dat zouden we dan op het niveau van Geldermalsen kunnen oplossen”.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Van Meygaarden, interview, 24 april 2017, Geldermalsen

<sup>26</sup> Vermeulen, interview, 21 april 2017, Geldermalsen

# Bernheze

## Legitimeringsstrategie voor de rellen

In september 2015 is een foto van een aangespoelde peuter op een Turks strand wereldnieuws. De Syrische Aylan is verdronken tijdens de vlucht naar Europa (Van Der Velden, 2015). Ook in Bernheze maakt de foto indruk. Tijdens de eerstvolgende gemeenteraadsvergadering op 1 oktober dient Progressief Bernheze een motie in dat voorstelt om in contact te treden met het COA en te onderzoeken of er binnen de gemeente vastgoed beschikbaar is voor tijdelijke vluchtelingenopvang. De raad neemt de motie unaniem aan (Progressief Bernheze, 2015). De burgemeester vat de motie op als een blijk van ondersteuning en als opdracht voor verdere stappen. Daarnaast zegt de burgemeester toe om de commissie en de omwonenden tijdig te betrekken bij nieuwe plannen (Gemeenteraadsvergadering Bernheze, 2015).

**Tabel 3: Tijdschema Bernheze 2015-2016**

1 oktober	Unaniem aangenomen motie tijdelijke opvang asielzoekers
23 oktober	Aanbod grond aan regiegroep Noodopvang Brabant Noord
30 oktober	Contact met COA
5 november	Presidium ingelicht aangeboden locatie
30 november	Presidium ingelicht voortgang
8 december	Raadsvoorstel azc
16 december	Rellen in Geldermalsen
17 december	Presidium ingelicht plan en procedure
10 januari	Uitnodiging direct omwonenden
11 januari	Besloten raadsbijeenkomst
12 januari	Bijeenkomst direct omwonenden Informatiebrief inwoners Heesch
13 januari	Dood varken in een boom
14 januari	Zand voor het huis van de burgemeester
15 januari	Kogelbrief gemeente
18 januari	Rellen
19 januari	Informatiemarkt direct omwonenden
21 januari	Informatiemarkt inwoners Heesch
25 januari	Hoorzitting
18 februari	Raadsvergadering azc

Volgens de burgemeester is de motie het primaire motief geweest om actie te ondernemen voor vluchtelingenopvang<sup>27</sup>, dit past bij de democratische legitimeringsbron. Tijdens de voorbereiding en de onderhandelingen rondom de opvang kiest het college om niet over de voortgang van het proces te communiceren met de raad, de commissie en de inwoners. De wethouder geeft aan dat de inwoners niet zijn geïnformeerd of geraadpleegd omdat “de kans dat de bevolking negatief zou reageren zo gigantisch groot was”. Achteraf denkt de wethouder dat de bevolking er meer bij betrokken had moeten worden.<sup>28</sup>

Alleen het presidium is drie keer ingelicht over de gang van zaken (Gemeente Bernheze, 2016). Volgens de burgemeester is “het strikt genomen niet nodig om het presidium te betrekken maar bij politiek gevoelige onderwerpen wordt dat wel altijd gedaan. Ook om af te tasten en gevoel te krijgen”.<sup>29</sup> De griffier bevestigt deze gewoonte: “het gaat dan niet zo zeer om wel of niet openbaar maken maar ook om praktisch en snel te kunnen werken. Dan hebben wij geen vijf mensen van CDA nodig, alleen fractievoorzitter is dan voldoende [...] zeker als zaken nog niet helemaal helder zijn, om te prikken bij fractievoorzitters hoe denken jullie dat de fracties erin zitten”.<sup>30</sup> De wethouder zegt echter dat het voorstel juist dual is aangepakt: “Er is vooraf geen meerderheid gezocht in de raad voor het voorstel”.<sup>31</sup> Ook de burgemeester zegt later in het gesprek dat ze van tevoren niet precies wist hoe de raad in het voorstel stond: “het presidium is geen politiek orgaan, dus de fractievoorzitters zeiden ook constant wij willen meedenken in het proces maar wij nemen geen politiek standpunt in”.<sup>32</sup> Alleen de VVD geeft al vroegtijdig aan dat ze tegen het voorstel zijn (Verwegen & Van der Lee, 2016). Volgens de burgemeester en de griffier tekenen de fractievoorzitters geen protest aan over de procedure: “Ondanks dat ze moeite hadden met de geheimhouding, ze moesten het zelfs thuis stil houden, heeft niemand gezegd ik stap eruit of ik wil dit op deze manier niet meer”.<sup>33</sup>

Op 8 december besluit het college dat het mogelijk is om een azc te bouwen aan de Ruitersweg-West in Heesch voor 500 personen, voor maximaal 10 jaar (Gemeente Bernheze, 2016). Het college geeft aan op zoek te zijn geweest naar de juiste balans tussen wat politiek en maatschappelijk acceptabel is voor Bernheze en de opvang van vluchtelingen. (Moorman, 2016). De bekendmaking van het voorstel stelt het college uit tot na de kerstperiode. Eerst informeren ze de raad op 11 januari tijdens een besloten bijeenkomst. De raad reageert verrast

---

<sup>27</sup> Moorman, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>28</sup> Van Boekel, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>29</sup> Moorman, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>30</sup> Van den Oever, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>31</sup> Van Boekel, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>32</sup> Moorman, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>33</sup> Vermeulen, interview, 21 april 2017, Geldermalsen

op het voorstel. De griffier vertelt: “De raad [...] wilde in principe heel graag de helpende hand bieden in de hele problematiek maar vindt het te veel en te lang [...] Een aantal in de raad zegt dat het college een loopje heeft genomen met de motie”.<sup>34</sup> Achteraf staat de burgemeester niet meer achter de keuze om de raad pas na drie maanden te informeren over het voorstel: “Dat was te laat [...] wat wij daar gingen melden [...] week erg af van de motie [...] wij hadden op enig moment terug gemoeten naar de raad [...] Dat is echt een gemiste kans”.<sup>35</sup> Ook de wethouder geeft aan dat dat achteraf geen handige zet is geweest: “de raad is onvoldoende meegenomen in het hele proces”.<sup>36</sup> Naast het inhoudelijke voorstel is de raad ook ontevreden over de procedure om het presidium vroegtijdig in te lichten. Volgens de burgemeester voelen de fractieleden zich achtergesteld op het presidium.<sup>37</sup> De griffier vertelt dat de raadsleden het niet alleen het college kwalijk nemen maar ook hun eigen fractievoorzitters.<sup>38</sup>

Het college hanteert een top down strategie voor het opstellen van het voorstel maar biedt de raad en de inwoners ruimte om invloed uit te oefenen en een mening te vormen over het voorstel. Dit wijkt duidelijk af van de strategie in Geldermalsen. Het college stelt van tevoren geen datum vast voor de beslissende raadsvergadering. Eerst organiseert het college een persoonlijke toelichting voor direct omwonenden en twee ‘Informatiemarkten’. Hierbij kunnen vooraf aangemelde inwoners vragen stellen aan het COA, Vluchtelingenwerk, de politie en lokale politici (Communicatiestrategie, 2015). De burgemeester vertelt dat er normaal gesproken bewonersavonden zijn bij grote onderwerpen: “Het model informatiemarkten hebben we overlegd met Geldermalsen [...] landelijk ontstond er een modus dat het een goed model was om te communiceren”.<sup>39</sup> Ook stelt het college de mogelijkheid voor de raad om de inwoners te consulteren tijdens een hoorzitting (Communicatiestrategie, 2015). Dit valt onder de democratische legitimeringsbron en is een vorm van burgerparticipatie door raadplegen.

Het COA heeft uitsluitend een informerende rol en baseert zich ook in Bernheze op technocratie. Tijdens de bijeenkomsten beantwoordt het COA vragen van zowel raadsleden als inwoners, hiermee proberen ze draagvlak te creëren voor het azc.<sup>40</sup> De wethouder heeft veel waardering voor de ondersteuning van het COA: “Maar het is een keuze van de gemeente

---

<sup>34</sup> Van den Oever, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>35</sup> Moorman, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>36</sup> Van Boekel, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>37</sup> Moorman, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>38</sup> Van den Oever, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>39</sup> Moorman, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>40</sup> Interview burgemeester /wethouder/ griffie

geweest om een azc te plaatsen”.<sup>41</sup> De klachten van Geldermalsen over de communicatiestijl komen niet naar voren tijdens de interviews in Bernheze.

Ondanks de strategie zijn er direct na de bekendmaking protestuitingen en vormt er een contrademocratie. Op 13 januari hangen onbekenden een dood varken in een boom en leggen een kadaver op een transformatorhuisje bij de toekomstige azc-locatie. Varkens zijn een veel gebruikt symbool bij protest tegen de Islam omdat deze dieren volgens de religie onrein zijn. De actie in Bernheze lijkt dus een protest tegen de komst van moslims. Bernheze heet echter tijdens carnaval Krullendonk en van oudsher zijn er veel varkensboerderijen in de omgeving. Een dood varken is volgens de lokale media een vaker gebruikte vorm van protest en geen verwijzing naar de Islam (Tacken, 2016). Een dag later storten onbekenden een berg zand voor het huis van de burgemeester en de dag daarop ontvangt de gemeente een kogelbrief (Singeling & Stoker, 2016). Een aantal inwoners start een meer gematigde vorm van protest in de actiegroep “Te Veel, Te Lang”. De actiegroep richt een Facebookpagina op en verspreidt borden met ‘draagvlak’, ‘transparant’, ‘proportioneel’, ‘eigenschallig’ en ‘verdeeld over de gemeente’. Ze halen in totaal 6.341 handtekeningen op (Marijnissen, 2016). De woordvoerder Harm Ruijs geeft aan dat de groep niet per definitie tegen de komst van asielzoekers is, maar protesteert tegen een grootschalig azc.

Zoals de protestborden illustreren is er ook kritiek op de aanpak van de gemeente. De bezwaren vallen onder de overweging over een eerlijke procedure van Tyler’s procedurele rechtvaardigheid (2006). Sommige inwoners storen zich aan de drie maanden durende stilte van het college na de motie en voelen zich overvallen door het uiteindelijke voorstel. Volgens de wethouder is de overvaltechniek niet zo bedoeld; “Juist in het kader van zorgvuldigheid. Als je vroegtijdig zaken naar buiten brengt, krijg je heel snel opbouw van tegenstand. Wij wilden zorgvuldig met omwonenden in overleg”.<sup>42</sup> Ondanks de participatiemogelijkheden omschrijven de inwoners het voorstel als ‘door de strot geduwd’. Volgens de burgemeester heerst ook in Bernheze het idee dat er geen onderscheid is tussen het college en de raad: “Wij hebben moeten praten als Brugman dat het echt nog alle kanten op kan, dat het college het een verstandig plan vindt maar dat de raad daarover moet besluiten”. De burgemeester denkt dat dit voornamelijk voortkomt uit een gebrek aan vertrouwen: “zij dachten dat wij allang onder een hoedje hadden gespeeld en dit allemaal al in kannen en kruiken was”.<sup>43</sup> In de informatievoorziening houdt het college volgens Ruijs onvoldoende rekening met de emotionele bezorgdheid van inwoners en bieden ze een oplossing die niet realistisch is. De

---

<sup>41</sup> Van Boekel, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>42</sup> Van Boekel, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>43</sup> Moorman, interview, 20 april 2017, Bernheze

gemeente biedt een optie voor een planschade terwijl het COA dat nog nooit heeft uitgekeerd (Gemeente Bernheze, 2015; De Graaf, 2016). Hoewel er meer tijd is uitgetrokken voor de besluitvorming dan in Geldermalsen, vinden sommige inwoners het nog steeds te snel gaan. Ruijs vindt het onbegrijpelijk dat zijn bedrijf aan ingewikkelde en langdurige procedures van de gemeente moet voldoen en dit grootschalige project zo snel en gemakkelijk kan worden besloten (Marijnissen, 2016).

## De rellen

Op 18 januari organiseert de actiegroep een vreedzame demonstratie tijdens een raadscommissievergadering over de transitie van de jeugdzorg. De organisatoren maken vooraf afspraken met de politie en de gemeente over handhaving en publieke orde. Ze waken ervoor dat het protest niet overgaat op haatdragende of racistische uitingen. Na drie kwartier gaat de protestgroep weer naar huis. Via de oproep op sociale media is er een grote oploop ontstaan, waardoor er uiteindelijk ongeveer duizend man voor het gemeentehuis staan. Een groep van ongeveer honderd demonstranten bekogelt de ME met eieren, stenen en vuurwerk. De commissievergadering moet worden gestaakt. De burgemeester kondigt een noodbevel af zodat de politie meer bevoegdheden krijgt. Nadat de demonstranten de raadszaal willen bestormen, beëindigt de politie het protest en veegt het plein schoon. (De Graaf, 2016).

De burgemeester vertelt: “Wij [college] zijn er heel erg van geschrokken. Het hele dorp schrok; hoe kan dit in zo’n lieflijk Bourgondisch gemoedelijk Brabants dorp waar nooit iets gebeurt, ik chargeer een beetje.” Volgens de burgemeester komt een deel van de relschoppers van buiten: “Zoals de harde kern van de voetbalsupporters FC Oss, [...] een redelijk fanatieke rechtsextremistische club uit Oss die ooit zijn afgescheiden van de Nederlandse Volksunie [...] en Feyenoord supporters uit Rotterdam. Je hebt mensen die, als er ergens wordt gereld, doen ze mee, maakt niet zoveel uit waar het over gaat. Het gros kwam uit Heesch”.<sup>44</sup> De wethouder deelt dit beeld.<sup>45</sup> Volgens de burgemeester interpreteert het college de rellen als een sterk signaal: “Er zijn heel veel mensen die tegen zijn of zich zorgen maken. Tegelijkertijd realiseerde wij ons ook wel dat wij een katalysator waren voor een landelijk gevoel van ongenoegen. Geldermalsen was gebeurd, Steenberg was geweest, in Keulen was van alles gebeurd [Na oudjaarsnacht 2015 zijn in Keulen honderden aangiftes gedaan voor aanranding en beroving. Aanvankelijk bestaat de indruk dat de daders Syrische vluchtelingen zijn]. Wat hier gebeurde was het probleem van Nederland in het klein. Heesch was even de

---

<sup>44</sup> Moorman, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>45</sup> Van Boekel, interview, 20 april 2017, Bernheze

verbijzondering van het vluchtelingenvraagstuk”.<sup>46</sup> De wethouder ziet het niet als signaal en wijt de rellen aan het heersende sentiment: “Op dat moment was de tijdgeest zo dat iedere aanleiding werd aangepakt om het breed uit te meten [...] En daar is de bevolking in meegegaan, dat is heel jammer [...] Het heeft in mijn ogen niks met de gemeenschap van Heesch te maken, het momentum was verkeerd [...] Daar zijn we slachtoffer van geworden [...] Ik denk niet dat als je het anders had gedaan dat het resultaat dan anders zou zijn geweest”.<sup>47</sup> Ook de griffier denkt dat de timing verkeerd was: “wij hebben heel veel last gehad van Steenberg en Geldermalsen, het sloeg over. [...] daardoor kwam de hele asielproblematiek bij inwoners het gevoel als je maar hard roept en kiet [onrust] schopt dan gaat het niet door [...] Dat kun je niet hard maken en bewijzen maar, ik heb het gevoel dat het invloed heeft gehad”.<sup>48</sup>

### **Legitimeringsstrategie na de rellen**

Het college wijdt de rellen dus voornamelijk aan de tijdgeest en minder aan hun eigen handelen. Ze wijzigen het communicatieplan niet en laten onder verhoogde veiligheidsmaatregelen alle bijeenkomsten doorgaan. De burgemeester verlengt de noodverordening waardoor het verboden is om te demonstreren en samen te scholen. De contrademocratie krijgt minder ruimte. Inwoners kunnen invloed uitoefenen door contact op te nemen met raadsleden en in te spreken bij de hoorzitting. De informatiemarkten en de hoorzitting verlopen rustig. Volgens de griffier lopen de emoties soms hoog op en zijn een aantal raadsleden uitgescholden, toch is de griffier overwegend positief over de informatieavonden.<sup>49</sup>

De burgemeester vertelt dat er vanuit de bevolking de vraag komt om het voorstel in te trekken: “daar hebben wij als college scherp stelling genomen door te zeggen wij trekken dit voorstel niet terug, want als wij dit voorstel terugtrekken dan [...] verhinderen wij de gemeenteraad om er een uitspraak over te doen [...] je moet in de openbaarheid, dat is een groot goed in Nederland, het debat kunnen voeren en de argumenten kunnen wisselen [...] En als je dat beperkt ... dat is de ondermijning van de democratie [...] Ik kreeg hier brede steun voor in de raad, alleen de VVD wilde intrekken”.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Moorman, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>47</sup> Van Boekel, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>48</sup> Van den Oever, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>49</sup> Van den Oever, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>50</sup> Moorman, interview, 20 april 2017, Bernheze



Uiteindelijk duurt de noodverordening tot 19 februari. Op 18 februari vergadert de gemeenteraad over het voorstel. Progressief Bernheze en Politieke Partij Blanco dienen een amendement in om de capaciteit van het azc terug te brengen naar 300 vluchtelingen voor 5 jaar, met de optie van een eenmalige verlening van 5 jaar (2016). Het amendement haalt geen meerderheid. De motie van D66, SP, VVD en CDA haalt wel een meerderheid (2016). Het stelt vast dat er onvoldoende draagvlak is voor een azc en verzoekt het college in plaats daarvan extra statushouders te huisvesten en de inwoners daarbij te betrekken. De raad ondersteunt dus burgerparticipatie. Soms levert het wel frictie op volgens de griffier omdat sommigen vinden dat deelbelangen en mensen die het hardste roepen daardoor voorrang krijgen in plaats van dat de raad onafhankelijk kiest voor het algemeen belang.<sup>51</sup>

Bij de uitvoering van de huisvesting van extra statushouders is volgens de burgemeester “alles uit de kast gehaald om het op een interactieve manier te doen met de wijsheid van het proces in januari”.<sup>52</sup> De wethouder is hierop portefeuillehouder en vertelt in het interview: “dat hebben we heel anders aangevlogen. Echt met voorzitters van verenigingen en mensen in de maatschappij gaan praten vooraf [...] alsnog was er behoorlijke tegenstand, maar dat was op een ander niveau dan de rellen in januari... ik denk dat dat beter gewerkt heeft [...] We hebben op deze manier geprobeerd om te kijken hoe dat draagvlak nou zit”.<sup>53</sup> In de informatienota staat dat het college de inwoners informeert over de locatiekeuze van de woningen. De integratie van vluchtelingen is een coproductie met betrokken partijen zoals vluchtelingenwerk (Van Boekel, 2016). Er is hier geen sprake van burgerparticipatie maar legitimering door sociocratie waarbij maatschappelijke organisaties invloed hebben (Bokhorst, 2014: 122). Het plan komt nooit tot uitvoering omdat de extra vluchtelingenopvang overbodig is geworden. In maart 2016 sluiten de Europese Unie en Turkije een akkoord waardoor de vluchtelingenstroom sterk afneemt (Alonso, 2016).

Ook in Bernheze geven de respondenten aan dat de centrale overheid Bernheze heeft opgezadeld met een probleem zonder er zelf veel aan te doen. De burgemeester vertelt: ‘Centrale overheid gaf totaal geen ondersteuning [...] Ze [centrale overheid] hadden wel iets meer regie mogen voeren ... wijs gewoon plekken aan dan kan ik gewoon zeggen; jongens het moet, geen gedoe en niet alleen wij moeten maar ook Oss en Uden [...] maar oh wat hebben we hier maatschappelijke kosten en ellende van gehad [...] dit was slecht’.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Van den Oever, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>52</sup> Moorman, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>53</sup> Van Boekel, interview, 20 april 2017, Bernheze

<sup>54</sup> Moorman, interview, 20 april 2017, Bernheze

## Discussie

De twee unieke casus zijn niet willekeurig gekozen waardoor de bevindingen niet generaliseerbaar zijn naar een breder domein. Daarnaast kunnen er geen harde conclusies worden getrokken over maatschappelijke en politieke legitimering. Wel bieden Geldermalsen en Bernheze een aantal interessante inzichten en vragen de bevindingen om nader onderzoek.

Geldermalsen legitimeert het azc naar de inwoners met de uitspraak ‘we willen en we kunnen het’ (Terpstra, 2015). Deze teleocratische legitimeringsbron sluit echter niet aan bij de voorkeuren van een deel van de bevolking, die vervolgens gaan demonstreren. Daarnaast leidt de teleocratie tot tunnelvisie; het college is minder ontvankelijk voor kritiek. Bernheze hanteert een afwijkende strategie en legitimeert het voorstel voornamelijk met democratische bronnen. Beide colleges kiezen ervoor om het presidium vroegtijdig in te lichten over het voorstel. Naar eigen zeggen om af te tasten hoe het voorstel in de raad zou vallen. Het presidium is echter een procedureel overlegplatform en geen politiek orgaan. Daardoor is het niet te verwachten dat fractievoorzitters een politiek standpunt innemen. Beide gemeenteraden zijn ontevreden over de besloten en geheime procedure en voelen zich achtergesteld. Daarnaast versterkt deze gang van zaken de overtuiging van sommige inwoners dat het gemeentebestuur onder één hoedje zou spelen.

Het COA heeft zich gehouden aan de kerntaak van informeren en uitvoeren. Volgens de bestuursadviseur hadden ze het anders moeten aanpakken: “De azc’s in Geldermalsen en Bernheze stonden los van de crisis. Bij deze locaties anticipeerde het wij op een blijvende toestroom door het faciliteren van duurzame opvang die makkelijk op en af te schalen is. We hebben het realisatietraject laten gijzelen door de crisissituatie. We hebben onvoldoende onze normale gang van zaken doorgezet en de azc’s losgekoppeld van de crisisaanpak. Normaal gesproken duurt de realisatie van een azc anderhalf jaar, mede om de bevolking en de politiek mee te krijgen”.<sup>55</sup>

Volgens de respondenten is er geen sprake van een legitimiteitscrisis, hoogstens een legitimiteitsprobleem. Een crisis gaat voorbij aan de stille groep voorstanders en geeft teveel aanzien voor de relschoppers. Daarnaast heeft het college zich aan democratische en wettelijke vereisten gehouden. Blijkbaar was dit niet voldoende voor een groep inwoners. Wantrouwen en vreedzaam protest door burgers vormen volgens Rosanvallon geen legitimiteitsprobleem maar zijn juist goed voor de legitimering van een democratie. Deze contrademocratie houdt de bestuurders scherp en vormt een nodige aanvulling op de

---

<sup>55</sup> Huyts, interview, 24 april 2017, Rijswijk

representatieve democratie (Bokhorst, 2014: 113/151). In Geldermalsen was het reservoir van vertrouwen naar het gemeentebestuur al laag. In de lijn van Rosanvallon is het protest een noodrem geweest vanuit de bevolking om een langer ervaren onvrede met de gemeente duidelijk en bespreekbaar te maken. Vervolgens kan de democratische besluitvorming transparanter, informatiever en responsiever worden. Politici weten dat beter geïnformeerde burgers ze in de gaten houden (Bokhorst, 2014: 114).

Beide colleges geven invulling aan een positieve manier om wantrouwen in te zetten ter verdediging van de maatschappelijke belangen. Onder het mom van ‘the cure for democracy is more democracy’ nemen de colleges voor om burgerparticipatie toe te passen bij beleid aangaande vluchtelingenopvang. De veronderstelling is dat betrokkenheid bij de beleidsvorming de acceptatie van de uitkomsten vergroot. Het gevaar is echter dat als het gemeentebestuur niet responsief is naar burgerparticipatie het wantrouwen juist versterkt (Bokhorst, 2014: 3-7). Bij de uitvoering is het lastig voor de gemeenteraad om een afweging te maken in hoeverre de deelbelangen van de participerende en mondige bevolking representatief is voor het collectief belang.

Burgerparticipatie is echter niet de enige methode om de acceptatie van beleid door de maatschappij te vergroten. Geldermalsen biedt ondersteuning voor het effect van procedurele rechtvaardigheid; wantrouwen tegenover de motieven van het college en de ervaring van een oneerlijk proces versterken het protest. De ervaring van inwoners van ‘door de strot duwen’ heeft niets met de wenselijkheid van het voorstel te maken maar het gaat over het besluitvormingsproces van het college. In dit onderzoek is de maatschappelijke reactie echter gebaseerd op secundaire bronnen zoals interviews en media, dit zijn geen betrouwbare bronnen om conclusies op te baseren. Daarnaast heeft Bernheze een andere strategie gehanteerd in de maatschappelijke legitimering en toch rellen gehad. Dit impliceert dat de communicatiestrategie maar een beperkte invloed heeft op de perceptie van burgers en rellen niet kunnen voorkomen. Het is dus nodig om nader kwantitatief onderzoek te doen naar het effect van procedurele rechtvaardigheid op maatschappelijke acceptatie in gemeentelijke communicatie. In deze tijd is een transparante en eerlijke informatievoorziening naar de inwoners essentieel vanwege de afname van de lokale journalistiek (Peters et al., 2014: 72). Hierdoor is sociale media een belangrijke informatiebron geworden. Daar gelden geen journalistieke principes zoals neutrale berichtgeving en hoor en wederhoor, waardoor inwoners soms onjuiste en onvolledige informatie ontvangen. Indien bewezen kan de theorie van procedurele rechtvaardigheid een handzaam hulpmiddel zijn voor het gemeentebestuur om een escalatie te voorkomen bij onwenselijke besluiten.

# Literatuur

- Alonso, S. (2016) “Dit staat in de Turkije-deal, punt voor punt” *NRC*, 18 maart
- Babb, J. (2012) *Empirical Political Analysis* (Harlow: Pearson)
- Beetham, D. (2013) *The Legitimation of Power* (New York/Basingstoke: Palgrave/Macmillan)
- Bokhorst, M. (2014) *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag* (Tilburg: Boom Juridische uitgevers)
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017) “Bevolkingsontwikkeling; regio per maand” <<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0-2,4-5,7-8,13-17&D2=201&D3=1,40,105,170,183,1&VW=T>> (Geraadpleegd 7-05-2017)
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017a) “Bevolkingsontwikkeling; regio per maand” <<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0-2,4-5,7-8,13-17&D2=110&D3=1,40,105,170,183,1&VW=T>> (Geraadpleegd 7-05-2017)
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (2017) “Over COA” <https://www.coa.nl/nl/over-coa> (geraadpleegd op 4 maart 2017)
- Communicatiestrategie (2015) “Besluitvormingsproces en externe communicatie mogelijke komst AZC in Bernheze” <[https://simsite.bernheze.org/vergaderingen/vergaderstukken\\_42719/agendapunt/vaststellen-van-de-agenda-voor-de-vergadering\\_29834.html](https://simsite.bernheze.org/vergaderingen/vergaderstukken_42719/agendapunt/vaststellen-van-de-agenda-voor-de-vergadering_29834.html)> (Geraadpleegd op 26-05-2017)
- De Graaf, P. (2016) “Laat ze in hun zandbak blijven” *De Volkskrant*, 19 januari
- Derksen, W. & L. Schaap (2010) *Lokaal Bestuur* (Dordrecht: Convoy Uitgevers Bv.)
- De Gelderlander (2016) “Geldermalsen weer in rep en roer om opvang”
- De Volkskrant (2015) “Varkenskoppen op terrein toekomstig azc Enschede” *De Volkskrant*, 25 november
- De Vries, M. (2015) “Raadsvoorstel Gemeente Geldemalsen 16 december 2015” <[https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Archief\\_raadsvergaderingen/Raadsvergaderingen\\_2015/Raadsvergadering\\_16\\_12\\_2015/Agenda\\_Raad\\_16\\_12\\_2015/Het\\_vestigen\\_van\\_een\\_asielzoekerscentrum\\_AZC\\_in\\_Geldermalsen/Raadsvoorstel\\_huisvesten\\_AZC\\_Geldermalsen](https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Archief_raadsvergaderingen/Raadsvergaderingen_2015/Raadsvergadering_16_12_2015/Agenda_Raad_16_12_2015/Het_vestigen_van_een_asielzoekerscentrum_AZC_in_Geldermalsen/Raadsvoorstel_huisvesten_AZC_Geldermalsen)> (Geraadpleegd op 02-05-2017)
- D66, SP, VVD & CDA (2016) “Motie opvang statushouders” <[https://simsite.bernheze.org/vergaderingen/vergaderstukken\\_42719/agendapunt/vaststellen-van-de-agenda-voor-de-vergadering\\_29834.html](https://simsite.bernheze.org/vergaderingen/vergaderstukken_42719/agendapunt/vaststellen-van-de-agenda-voor-de-vergadering_29834.html)> (Geraadpleegd op 04-05-2017)

- Gemeente Bernheze (2015) “Randvoorwaarden ontwikkeling AZC”  
[https://simsite.bernheze.org/vergaderingen/vergaderstukken\\_42719/agendapunt/vaststellen-van-de-agenda-voor-de-vergadering\\_29834.html](https://simsite.bernheze.org/vergaderingen/vergaderstukken_42719/agendapunt/vaststellen-van-de-agenda-voor-de-vergadering_29834.html) (geraadpleegd op 25-05-2017)
- Gemeente Bernheze (2016) “Chronologisch overzicht”  
 <[https://simsite.bernheze.org/vergaderingen/vergaderstukken\\_42719/agendapunt/vaststellen-van-de-agenda-voor-de-vergadering\\_29834.html](https://simsite.bernheze.org/vergaderingen/vergaderstukken_42719/agendapunt/vaststellen-van-de-agenda-voor-de-vergadering_29834.html)> (Geraadpleegd op 25-05-2017)
- Gemeente Geldermalsen (2016) “Procesevaluatie mogelijke vestiging azc Geldermalsen”  
 <[https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Raadsvergaderingen\\_2016/Raadsvergadering\\_26\\_01\\_2016/Agenda\\_Raad\\_26\\_01\\_2016/Procesevaluatie\\_raadsvergadering\\_16\\_december\\_2015/Procesevaluatie\\_mogelijke\\_vestiging\\_AZC\\_in\\_Geldermalsen](https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Raadsvergaderingen_2016/Raadsvergadering_26_01_2016/Agenda_Raad_26_01_2016/Procesevaluatie_raadsvergadering_16_december_2015/Procesevaluatie_mogelijke_vestiging_AZC_in_Geldermalsen)> (geraadpleegd op 01-05-2017)
- Gemeente Geldermalsen (2016a) “Plan van aanpak dialoog met inwoners van gemeente Geldermalsen”  
 <[https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Raadsvergaderingen\\_2016/Raadsvergadering\\_22\\_maart\\_2016/Agenda\\_Raad\\_22\\_03\\_2016/Plan\\_van\\_aanpak\\_dialooggesprekken/a\\_vier\\_Plan\\_van\\_aanpak\\_dialoog\\_inwoners\\_van\\_gemeente\\_Geldermalsen\\_versie\\_17\\_maart](https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Raadsvergaderingen_2016/Raadsvergadering_22_maart_2016/Agenda_Raad_22_03_2016/Plan_van_aanpak_dialooggesprekken/a_vier_Plan_van_aanpak_dialoog_inwoners_van_gemeente_Geldermalsen_versie_17_maart)> (geraadpleegd op 28-04-2017)
- Gemeente Geldermalsen & COA (2015) “Communicatieplan AZC gemeente Geldermalsen”  
 <[https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Archief\\_raadsvergaderingen/Raadsvergaderingen\\_2015/Raadsvergadering\\_16\\_12\\_2015/Agenda\\_Raad\\_16\\_12\\_2015/Het\\_vestigen\\_van\\_een\\_asielzoekerscentrum\\_AZC\\_in\\_Geldermalsen/Bijlage\\_Communicatieplan\\_AZC\\_gemeente\\_Geldermalsen](https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Archief_raadsvergaderingen/Raadsvergaderingen_2015/Raadsvergadering_16_12_2015/Agenda_Raad_16_12_2015/Het_vestigen_van_een_asielzoekerscentrum_AZC_in_Geldermalsen/Bijlage_Communicatieplan_AZC_gemeente_Geldermalsen)> (geraadpleegd op 01-05-2017)
- Gemeenteraadsvergadering Bernheze (2015, 5 oktober)  
[https://channel.royalcast.com/bernheze/#!/gemeentebernheze/20151005\\_1](https://channel.royalcast.com/bernheze/#!/gemeentebernheze/20151005_1)  
 (Geraadpleegd op 25-05-2017)
- Gemeenteraadsvergadering Geldermalsen (2016, 26 januari)  
 <<https://geldermalsen.notubiz.nl/vergadering/245129/Raadsvergadering%2026-01-2016>> (geraadpleegd op 03-05-2017)
- Graat, H. (2015) “Geldermalsen is gewoon boos” *De Gelderlander* 19 december
- Hendrickx, F. & N. Righton (2015) “Kabinet roept gemeenten op tot extra opvang vluchtelingen” *De Volkskrant*, 28 augustus
- Hendriks, F., K. van der Krieken, S. van Zuydam & M. Roelands (2016) “Bewegende beelden van democratie: Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015
- Leefbaar Geldermalsen, Lijst Vrouwerff & VVD (2016) “Motie van wantrouwen”  
[https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Raadsbesluiten\\_moties\\_en\\_amendementen\\_2016/Raadsbesluiten\\_moties\\_en\\_amendementen\\_Raadsvergadering\\_26\\_01\\_2016](https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Raadsbesluiten_moties_en_amendementen_2016/Raadsbesluiten_moties_en_amendementen_Raadsvergadering_26_01_2016) (geraadpleegd op 05-05-2017)

- Loeff, E. (2015) “Als transparantie strafbaar wordt” *De Gelderlander*, 12 december
- Marijnissen, H. (2016) “Manoeuvreren tussen uitersten” *Trouw*, 30 november
- Martin, C.J. (2013) “Crafting Interviews to Capture Cause and Effect” in: L. Mosley (red.) *Interview Research in Political Science* (Ithaca: Cornell University Press) 109-124
- Peters, K., V. van Stipdonk & P. Castenmiller (2014) *Verkenning van lokale democratie in Nederland* (Stichting Decentraalbestuur.nl)
- Plasterk, R.H.A. & K.H.D.M. Dijkhoff (2015) “Aanbieding Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom” [Kamerbrief] 27 november  
<<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/11/27/bestuursakkoord-verhoogde-asielinstroom>> (geraadpleegd op 03-05-2017)
- Plasterk, R.H.A., K.H.D.M. Dijkhoff, J.H.C. van Zanten, L.P. Asscher, S.A. Blok & E.D. Wiebes (2015) “Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom”  
<<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/11/27/bestuursakkoord-verhoogde-asielinstroom>> (geraadpleegd op 26-04-2017)
- Progressief Bernheze (2015) “Motie tijdelijke opvang asielzoekers in Bernheze”  
<<https://www.bernheze.org/bestuur-en-organisatie/gemeenteraad/vergadering/431/vergadering-gemeenteraad>> (Geraadpleegd op 25-05-2017)
- Progressief Bernheze & Politieke Partij Blanco (2016) “Amendement kleinschaliger asielzoekerscentrum” [https://simsite.bernheze.org/vergaderingen/vergaderstukken\\_42719/agendapunt/vaststellen-van-de-agenda-voor-de-vergadering\\_29834.html](https://simsite.bernheze.org/vergaderingen/vergaderstukken_42719/agendapunt/vaststellen-van-de-agenda-voor-de-vergadering_29834.html)  
(geraadpleegd 25-05-2017)
- Schively, C. (2007) “Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research” *Journal of Planning Literature* 21(3): 255- 266.
- Schreuder, A. & S. van der Hee (2015) “Gejoel en boegeroep bij azc-bijeenkomst Steenbergen” *NRC Handelsblad*, 21 oktober
- SGP (2016) “Motie Aangenomen SGP”  
<[https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Raadsbesluiten\\_moties\\_en\\_amendementen\\_2016/Raadsbesluiten\\_moties\\_en\\_amendementen\\_Raadsvergadering\\_26\\_01\\_2016](https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Raadsbesluiten_moties_en_amendementen_2016/Raadsbesluiten_moties_en_amendementen_Raadsvergadering_26_01_2016)> (geraadpleegd op 05-05-2017)
- Singeling, L. & E. Stoker “Protest tegen asielzoekers wordt groter en grimmiger” *De Volkskrant*, 23 januari
- Steenbergen, M. (2016) “Onderzoek opties voor extra statushouders” *De Gelderlander* 30 juni
- Tacken, T. (2016) “Zwarte folklore in Krullendonk” *Brabants dagblad*, 15 februari

- Terpstra, M. (2015) “Geldermalsen krijgt groot azc” *Algemeen Dagblad* 12 december
- Terpstra, M. & H. Graat (2015) “Ineens twaalfde dorp erbij” *De Gelderlander* 14 december
- Thomassen, J., C. van Ham & R. Andeweg (2014) *De wankelende democratie. Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* (Amsterdam: Prometheus)
- Tyler, T. R. (2006) “Psychological perspectives on legitimacy and legitimation” *Annual Review Psychology* 57, 375-400
- Tyler, T. R. & Y. Huo (2002) *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts through* (New York: Russell Sage Foundation)
- Van Boekel, P.A.M. (2016) “Notitie ter informatie: Procesvoorstel invulling extra taakstelling tot huisvesting van vergunninghouders”  
<[https://simsite.bernheze.org/vergaderingen/vergaderstukken\\_42719/item/vergadering-gemeenteraad\\_21937.html](https://simsite.bernheze.org/vergaderingen/vergaderstukken_42719/item/vergadering-gemeenteraad_21937.html)> (geraadpleegd op 25-05-2017)
- Van Meygaarden, R. (2016) “Informatienota: op weg naar kleinschalige opvang”  
[https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Raadsvergaderingen\\_2016/Raadsvergadering\\_29\\_juni\\_2016/Raadsvergadering\\_29\\_juni\\_2016/Informatienota\\_college\\_van\\_B\\_W\\_op\\_weg\\_naar\\_kleinschalige\\_opvang/IN\\_Op\\_weg\\_naar\\_kleinschaliger\\_opvang](https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Raadsvergaderingen_2016/Raadsvergadering_29_juni_2016/Raadsvergadering_29_juni_2016/Informatienota_college_van_B_W_op_weg_naar_kleinschalige_opvang/IN_Op_weg_naar_kleinschaliger_opvang)  
(geraadpleegd op 20-05-2017)
- Van den Wier, M. (2016) “Azc wordt mij door strot geduwd” *Het Parool*, 26 januari
- Van Der Velden, L. (2015) “Deze foto moet Europa veranderen” *De Volkskrant* 2 september
- Verwegen, E. & R. Van Der Lee (2016) “Zo ging het, in 'tokkiedorp' Heesch” *Brabants Dagblad*, 18 februari
- VVD (2015) “Motie vreemd aan de orde van de dag, Einde aan de poppenkast”  
<[https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Raadsbesluiten\\_moties\\_en\\_amendementen\\_2015/Raadsbesluiten\\_moties\\_en\\_amendementen\\_15\\_12\\_2015](https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Raadsbesluiten_moties_en_amendementen_2015/Raadsbesluiten_moties_en_amendementen_15_12_2015)>  
(geraadpleegd op 18-05-2017)
- Winters, B. (2015) “Gemeente riep rellen over zich af” *De Gelderlander* 19 december

# Appendix

## 1 Kenmerken gemeenten

<b>Gemeenteraad Geldermalsen</b>	
Dorpsbelangen	6
SGP	4
VVD	3
CDA	2
PvdA	2
D66	2
Lijst Vrouwerff	1
Leefbaar Geldermalsen	1
Totaal	21

<b>Coalitie Geldermalsen</b>		
<u>Partij</u>	<u>Wethouder</u>	<u>Portefeuille</u>
Dorpsbelangen	Ronald van Meygaarden	1e locoburgemeester, Ruimtelijke ontwikkeling & vergunningverlening (Wiendels), Financiën (Van Maanen), Recreatie en toerisme (Wiendels), Duurzaamheid (milieu) (Van Maanen), Burgerparticipatie dorpsplannen (dorpswethouder Geldermalsen, Beesd, Rhenoy)
SGP	Ton van Maanen	2e locoburgemeester, Sociale zaken en Werkgelegenheid (transitie RIW) (Wiendels), Economische zaken (Wiendels), Ruimtelijk beheer inclusief verkeer en vervoer (Van Meygaarden), Handhaving en toezicht (Van Meygaarden), Toezicht grondexploitatie (Wiendels), Burgerparticipatie dorpsplannen (dorpswethouder Meteren, Buurmalsen, Tricht en Rumpst)
CDA	Niko Wiendels	3e loco burgemeester, Jeugd en WMO + coördinatie transitie sociaal domein (Van Maanen), Welzijn & volksgezondheid (Van Maanen), Onderwijs (Van Maanen), Sport, kunst en cultuur (Van Maanen), Volkshuisvesting (Van Meygaarden, Burgerparticipatie dorpsplannen (dorpswethouder Acquoy, Gellicum, Deil, Enspijk)
Burgemeester de Vries		Openbare orde en veiligheid, Bedrijfsvoering & bestuurlijke vernieuwing, Communicatie, Regionale samenwerking



<b>Gemeenteraad Bernheze</b>	
CDA	5
Lokaal	4
SP	4
D66	3
Politieke Partij Blanco	2
Progressief Bernheze	2
VVD	1
Totaal	21

<b>Coalitie Bernheze</b>		
Partij	Wethouder	Portefeuille
CDA	Peter van Boekel	Ruimtelijke ontwikkeling, volkshuisvesting, natuur en landschap, handhaving bouwen en wonen
Lokaal	Rien Wijdeven	ICT economische zaken, duurzaamheid en innovatie, recreatie en toerisme, milieu en reiniging, handhaving milieu, sport, grondzaken, maatschappelijk vastgoed, woonwagengzaken, verkeer en vervoer/mobiliteit, participatiewet, project: bedrijventerrein Heesch-West
SP	Rein Moorselaar	sociale zaken, onderwijs, jeugd- en jongerenbeleid, leerlingenvervoer, openbare werken, water en riolering De Maashorst, project: wijkgericht werken
D66	Jan Glastra van Loon	4e locoburgemeester, financiën, welzijn, Vrijwilligersbeleid, gezondheidszorg, Wmo, ouderenbeleid, kunst en cultuur, monumenten
Burgemeester Marieke Moorman		Openbare orde & veiligheid, regionale samenwerking, communicatie en dienstverlening, personeelszaken/organisatie, dorpsraden en overheidsparticipatie, handhaving Drank en horecawet

## 2 Verantwoording interviews

Na de steekproefselectie is er aan de respondenten een email verstuurd met het verzoek om een interview van een uur op hun werkplek te komen afnemen. In de email staat kort omschreven waar het onderzoek over gaat. Vrijwel de gehele steekproef heeft toegezegd op het verzoek. Alleen bij het COA is er geen contact met twee personen maar met een bestuursadviseur. De volgorde van interviews is vanwege de tijdsdruk pragmatisch opgesteld. Na de toezegging is de eerst mogelijke afspraak met de persoon gemaakt en geprobeerd diverse interviews op een dag te plannen. De volgorde van interviews is als volgt; op donderdag 20 april is achtereenvolgens de griffie van Bernheze, de burgemeester van Bernheze en de wethouder van Bernheze geïnterviewd. Op vrijdag 21 april is het interview met griffie Geldermalsen geweest. Op maandag 24 april zijn de bestuursadviseur van het COA en de wethouder Geldermalsen geïnterviewd. Tot slot is woensdag 3 mei de burgemeester van Geldermalsen geïnterviewd. Zeker bij dit laatste interview is de kans groot dat de burgemeester via haar directe collega's al meer over het interview heeft gehoord.

Er is gekozen voor een semigestructureerd aanpak van interviews. Hierbij zijn een aantal standaard vragen opgesteld om een onderlinge vergelijking tussen de interviews mogelijk te maken. Daarnaast zijn de vragen toegespitst op de omstandigheden van de specifieke gemeente en persoon. De vragen zijn neutraal opgesteld zodat het de geïnterviewde zo min mogelijk stuurt. Daarnaast is er veel ruimte in het interview voor de informatie die de respondenten aanbieden. Er zijn open vragen gesteld zodat er de respondenten hun eigen interpretatie, perceptie en motivatie kunnen omschrijven. De nieuwe inzichten en onverwachte informatie dat dit kan opleveren zijn bij uitstek de toegevoegde waarde van dataverzameling met interviews (Martin, 2013: 110/117/119; Babb, 2012: 302). Er zijn geen tussentijdse wijzigingen geweest in de standaard interviewvragen. Voorafgaand aan het interview heeft de onderzoeker zich voorgesteld en is de uitleg uit de email herhaald. Daarnaast is er goedkeuring gevraagd voor een geluidsopname en is er beloofd vertrouwelijk met de informatie uit het interview om te gaan. Er is expliciet uitgelegd dat anonimiteit niet gewaarborgd kan worden. De eerste vragen zijn gemakkelijk te beantwoorden omdat ze bedoeld zijn om de respondenten op hun gemak te stellen en hun geheugen over het onderzoeksonderwerp op te frissen. Direct na het interview is een notitie opgesteld van non-verbale communicatie en opvallendheden (Babb, 2012: 305). De informatie uit de interviews is behandeld als data en niet als feitelijke informatie en is getrianguleerd met beleidsdocumenten (Bleich & Pekkanen, 2013: 88; Babb, 2012: 302-303).

### 3 Standaard interviewvragen

#### Voor de rellen

Wat was de strategie om draagvlak te creëren bij de bewoners van x voor de komst van het azc? *Eventueel verder vragen: is er rekening gehouden met rellen? Expliciete strategie of plan van aanpak? Is het mogelijk om acceptatie van bewoners creëren om doel te realiseren.*

Wat was de strategie om een meerderheid in de gemeenteraad te krijgen voor de komst van het AZC? *Eventueel verder vragen: Expliciete strategie of plan van aanpak?*

Hoe was de relatie met en de rol van het COA in de voorbereidende fase?  
*Eventueel verder vragen: In hoeverre gaven ze advies over de beleidsstrategie?*

(Is de strategie gewijzigd na de rellen in Geldermalsen?)

#### De rellen

Wat is de perceptie ten aanzien van de rellen? *Eventueel verder vragen: Waren de rellen een extreme uiting van een breder gedragen afkeer tegen het AZC? Hadden de rellen een politieke motivatie?*

Wat zegt de omvang van rellen voor de perceptie van het college?

Waar zoekt het college de oorzaak van de rellen?

*In hoeverre had een andere beleidsstrategie de rellen kunnen voorkomen?*

#### Na de situatie

Waren er wijzigingen in de strategie om draagvlak te creëren bij de bewoners van x voor de komst van een AZC na de rellen? *Eventueel verder vragen: Meer of minder invloed voor de bewoners. Wat waren de veronderstelde oplossingen voor de problemen; waarop gebaseerd?*

Waren er wijzigingen in de strategie om een meerderheid in de gemeenteraad te krijgen voor de komst van het AZC na de rellen?

Hadden de rellen invloed op de relatie met en de rol van het COA?

Wat was de rol van de landelijke politiek?

Wat zijn de bedoelde en onbedoelde effecten van de beschreven veranderingen in de strategie?

Wat heeft het college geleerd van de rellen?

**Ruimte voor overige opmerkingen of vragen.**