

Burgers:

Lijdend voorwerp of leidend voorwerp?

Een vergelijkend onderzoek naar de invloed van burgerparticipatie op het al dan niet ontstaan van een publiek conflict bij de komst van nieuwe asielzoekerscentra



Universiteit Leiden

Juni 2016

Gerlinde Overbeeke
Universiteit Leiden

Een vergelijkend onderzoek naar de invloed van burgerparticipatie
op het al dan niet ontstaan van een publiek conflict
bij de komst van nieuwe asielzoekerscentra

9 juni 2016

G. C. Overbeeke

S1249037

gerlindeoverbeeke@live.nl

Masterscriptie Public Administration

Mastertrack Public Management

Universiteit Leiden

Begeleiders:

Eerste lezers:

C. J. A. van Eijk MSc

Universiteit Leiden

Dr. T. P. S. Steen

Universiteit Leiden / KU Leuven

Tweede lezer:

Dr. S. L. Kuipers

Universiteit Leiden

Voorwoord

Fijn dat u interesse heeft in mijn masterscriptie over burgerparticipatie bij de komst van nieuwe asielzoekerscentra in Nederland. Deze scriptie is het resultaat van een leerzaam jaar, waarin ik de masteropleiding Public Administration aan de Universiteit van Leiden gevolgd heb. Meer nog is het een eindproduct van vier jaar verdieping in de studie van het openbaar bestuur. Tijdens mijn bachelor Bestuurskunde aan dezelfde universiteit, is mijn interesse in het lokale bestuur in het bijzonder gegroeid. Door dit te combineren met mijn belangstelling voor het mastervak *Co-production and Citizen Engagement* en de boeiende ontwikkelingen omtrent vluchtelingenopvang in het eigen land, kwam ik uit bij het genoemde scriptieonderwerp. Ik wens dat de beschrijving van mijn onderzoek en de resultaten hiervan...

... u als gemeentebestuurder of –ambtenaar zullen inspireren om te komen tot een nuttig proces van burgerparticipatie (in het bijzonder als het gaat over het vestigen van een AZC), waar zowel de burger als de gemeente de voordelen van ondervindt.

... toegankelijk zijn voor u als belangstellende, zodat u inzicht krijgt in de dilemma's waar uw gemeente mee te maken kan hebben bij het komen tot een besluit over de plaats van burgers bij gemeentelijke besluitvorming.

... u als eerste en tweede lezer zullen boeien en dat ze voldoen aan de verwachtingen die u heeft van een student van de masteropleiding Public Administration.

Om te beginnen wil ik mijn interviewrespondenten bedanken voor de grote hoeveelheden informatie die ze mij gegeven hebben. Allemaal persoonlijk hebben ze bijgedragen aan een toenemend inzicht in mijn onderzoeksonderwerp. Ik waardeer het dat ze in hun drukke agenda's een plaatsje voor mij wilden reserveren. Daarnaast vond ik het vooral ontzettend leuk en boeiend om deze respondenten te spreken, omdat zij vol enthousiasme hun ervaringen deelden.

Vervolgens wil ik mijn begeleiders, Carola van Eijk en Trui Steen, hartelijk bedanken voor het meedenken over alle onderdelen van dit eindproduct. Het verwerken van de uitgebreide tussentijdse feedback die ze gaven, heeft mijn scriptie naar een hoger niveau getild.

Ten slotte wil ik familie en vrienden in mijn directe omgeving bedanken voor de belangstelling in de voortgang van mijn scriptie. Mijn ouders ben ik dankbaar voor de mentale en financiële steun tijdens mijn hele studie. Verder heeft het eindeloze vertrouwen dat Henk in mij bleef houden me gemotiveerd dit vertrouwen niet te beschamen.

Gerlinde Overbeeke

Middelburg, Juni 2016

Samenvatting (English)

In recent years the need for new asylum centres in the Netherlands has grown tremendously, because of an increased number of people that flee threatened areas all over the world. Therefore many Dutch municipalities decided to establish new asylum centres. In establishing these centres they often chose to involve citizens. In some places however, this led to public fight against (the plan of) the municipality. In this research the influence of the process of citizen participation on whether or not a public fight occurs, is investigated.

Based on existing literature, five expectations were formulated. The first expectation is that there will be less public fight against municipalities when citizens are seen as serious partners (Komives and Ducan, 2010). Secondly, the selection of a representative group participants is expected to have an effect on the degree of public conflict: when both proponents and opponents are present, there will be less conflict (Booher, 2004). The third expectation is about the relationship between timing of citizen participation and conflict. When citizens get involved before decisions are made, there would be less conflict (Lees-Marshment, 2015). Fourthly, openness from municipalities about the possibilities for participating citizens is expected to lead to less conflict (Lees-Marshment, 2015). The fifth and last expectation supposes there will be less conflict with citizen participation when the dialogue is conducted professionally (Lees-Marshment, 2015).

To investigate whether the expectations meet reality, two municipalities were selected. By doing interviews with representatives of these municipalities and consulting written sources (like internal documents and news items) the processes of citizen participation were inquired. In one of the municipalities the process of citizen participation led to public fight, in contrast to the other municipality. By comparing the processes of citizen participation, conclusions could be drawn about the influence of various factors on public conflict. The findings of an interview with a VNG (Association of Dutch municipalities) professional also contributed to an answer on the research question.

The analysis pointed out that conflict can even occur when citizens are treated like serious partners. Therefore the first expectation cannot be confirmed. The central principle of the second expectation however, can be confirmed. When both proponents and opponents are involved in the same time, there is less conflict. In addition, the collected data indicated the importance of involving citizens before decisions are made. When municipalities fail to do that, a public conflict can be caused. However, this is not automatically the case. Expectation three is also confirmed, just as the fourth expectation. This was the case because in the municipality where conflict occurred, citizens were confused about possibilities for them in the decision making process. The last expectation, about conducting the dialogue, could not be confirmed. The municipality in which citizen participation did not lead to public conflict, did offer citizens less possibilities for dialogues with the executive committee (College van Burgemeester en Wethouders) of the municipality.

Several alternative explanations for the degree of conflict at citizen participation at the establishment of new asylum centres were found. Social imaging is the first factor that affects public conflict at citizen participation. Negative attention to the 'refugee issue' may provoke fear among citizens, which can lead to conflict against the plan of the municipality. Besides, (social) media are able to reinforce negative attention to certain local discussions about asylum centres and to mobilize opponents all over the country to engage in protests. This turned out to be one of the causes for protest in one of the selected municipalities, while this effects of (social) media were not found at the other municipality. A third alternative explanation has to do with the role of the city council. Little or no conflict is found when the council accepts the proposal of the executive committee. Fourthly, the influence of national groups turned out to disturb some of the local discussions about the establishment of an asylum centre. The attendance of these groups at moments of citizen participation lead to more conflict. Finally, conflict at citizen participation at the establishment of new asylum centres depends on whether or not citizens have positive experiences with previous asylum centres in their neighbourhood.

Conflict at citizen participation at the establishment of new asylum centres therefore seems to be dependent on different factors. It is very important to involve a diverse group of citizens, to involve them before decisions are made and to clearly communicate about the possibilities. Furthermore the thoughts of citizens concerning asylum centres, the effects of (social) media and external 'threats' have to be taken into account while deciding about the form of citizen participation.

Samenvatting

Om tegemoet te komen aan de verhoogde asielstroom is de afgelopen jaren een groot aantal Nederlandse gemeenten bezig geweest met het vestigen van een AZC. Verschillende overwegingen leiden ertoe dat gemeenten hierbij de keuze maken hun burgers te betrekken bij de besluitvorming. In verschillende gevallen is bij de burgerparticipatie omtrent dit onderwerp echter een publiek conflict ontstaan. In dit onderzoek wordt een antwoord gegeven op de vraag hoe de organisatie van het proces van burgerparticipatie van invloed is op het al dan niet ontstaan van een publiek conflict bij de komst van nieuwe asielzoekerscentra.

Op basis van bestaande literatuur zijn vijf verwachtingen geformuleerd. Ten eerste is de verwachting dat er minder conflict bij burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's zal zijn wanneer de gemeente de bevolking ziet als een serieuze partner (Komives and Ducan, 2010). Ten tweede wordt verwacht dat het selecteren van een representatieve groep burgers bij het verzamelen van input zal leiden tot minder conflict (Booher, 2004). In de derde verwachting wordt gesproken over een mogelijk verband tussen de timing van burgerparticipatie en de aanwezigheid van conflict: er zou minder conflict zijn wanneer burgers betrokken worden voordat besluiten genomen zijn (Lees-Marshment, 2015). Ten vierde wordt verwacht dat openheid en eerlijkheid vanuit gemeenten over de mogelijkheden voor participerende burgers leidt tot minder conflict (Lees-Marshment, 2015). De vijfde en laatste verwachting veronderstelt dat er minder conflict zal zijn omtrent de burgerparticipatie wanneer de dialoog op een professionele manier gevoerd wordt (Lees-Marshment, 2015).

Om de veronderstellingen uit bovenstaande verwachtingen te onderzoeken, zijn twee gemeenten geselecteerd. Interviews met vertegenwoordigers uit deze gemeenten en schriftelijke bronnen (interne documenten en nieuwsberichten) gaven een beeld van de processen van burgerparticipatie die gevolgd zijn. Bij een van de gemeenten leidde burgerparticipatie tot conflict, terwijl dit bij de andere gemeente niet het geval was. Door het vergelijken van de processen van burgerparticipatie, werden conclusies getrokken over de invloed van verschillende factoren op het ontstaan van publiek conflict. Ook bevindingen uit een interview dat gehouden werd met een professional van de VNG hebben bijgedragen aan het vinden van een antwoord op de onderzoeksvraag.

Uit de analyse bleek dat door burgers als volwaardige partners te benaderen en behandelen, conflict niet per definitie voorkomen wordt. Hiermee kon de eerste verwachting niet bevestigd worden. Het principe dat in de tweede verwachting centraal staat, werd bevestigd door de gegevens van de twee gemeenten te vergelijken. Er is sprake van minder conflict bij de burgerparticipatie, wanneer voor- en tegenstanders tegelijk aanwezig zijn bij participatiemomenten die georganiseerd worden omtrent de besluitvorming voor een nieuw AZC. Verder werd door de verzamelde data het belang van het vroeg in het besluitvormingsproces betrekken van burgers bevestigd. Wanneer dit niet gebeurt, kan dit een aanleiding zijn voor conflict, al blijkt dit niet altijd het geval te zijn. Verwachting 3 werd zodoende bevestigd. Ook de vierde verwachting werd bevestigd, omdat bleek uit de data dat de

burgers in de gemeente waar conflict ontstond niet goed op de hoogte waren van de mogelijkheden die er voor hen waren. De laatste verwachting, over de invloed van het voeren van een professionele dialoog op de aanwezigheid van conflict, kon niet bevestigd worden. De gemeente die te maken had met conflict, was juist de gemeente waarin de meeste mogelijkheden geboden werden tot de dialoog met leden van het college van B&W.

Verskillende alternatieve verklaringen werden gevonden voor het feit dat burgerparticipatie soms uitloopt op een conflict, en soms niet. Zo moet rekening gehouden worden met de invloed die de maatschappelijke beeldvorming heeft op reacties van burgers op voorstellen die een gemeente doet. Waarneer door negatieve aandacht voor het vluchtelingenprobleem de angst bij burgers aangewakkerd wordt, loopt burgerparticipatie bij de komst van een nieuw AZC eerder uit op publiek conflict. Daarnaast zijn de (sociale) media bij machte negatieve aandacht in bepaalde plaatselijke discussies te versterken en tegenstanders door het hele land te organiseren om over te gaan tot protest. Dit was een oorzaak van het feit dat in de ene onderzochte gemeente een gevecht ontstond, en dit in de andere uitbleef. Een derde alternatieve verklaring voor conflict bij de burgerparticipatie bij de komst van een AZC heeft te maken met de rol van de gemeenteraad. Wanneer de gemeenteraad instemt met het voorstel van het college, zal minder snel conflict ontstaan. Ten vierde wezen vrijwel alle respondenten op het bestaan van landelijke groeperingen die lokale discussies over de komst van een AZC verstoren. De aanwezigheid van deze groeperingen bij participatiemomenten voor burgers, leidt tot meer conflict. Ten slotte bleef conflict omtrent de burgerparticipatie in een van de gemeenten uit, mede doordat burgers uit ervaring weten dat de nadelige effecten van een AZC niet overheersen.

Het ontstaan van conflict bij de burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's blijkt zodoende van verschillende factoren afhankelijk. Van groot belang zijn het betrekken van een diverse groep burgers, het tijdig betrekken van participanten en een zorgvuldige communicatie met burgers. Ook is het belangrijk rekening te houden met de gedachten die onder burgers leven met betrekking tot AZC's, als gemeente een actieve houding aan te nemen met betrekking tot (sociale) media en in te spelen op invloeden van buitenaf.

Inhoud

VOORWOORD	3
SAMENVATTING (ENGLISH)	4
SAMENVATTING	6
INHOUD	8
1. INLEIDING	10
1.1. AANLEIDING EN VRAAGSTELLING	10
1.2. RELEVANTIE	12
2. THEORETISCH KADER	12
2.1. DEFINITIE BURGERPARTICIPATIE	13
2.2. DEMOCRATIE EN LEIDERSCHAP	14
2.3. DE INVULLING VAN BURGERPARTICIPATIE	15
2.3.1. VEELVOORKOMENDE VALKUILEN	16
2.3.2. HET VERZAMELEN VAN INPUT	16
2.4. CONCEPTUEEL MODEL	19
3. ONDERZOEKSMETHODEN	21
3.1. OPERATIONALISATIE	21
3.1.1. DE AFHANKELIJKE VARIABELE	21
3.1.2. WAARDEN EN INDICATOREN ONAFHANKELIJKE VARIABELEN	21
3.2. CASESELECTIE	23
3.3. DATABRONNEN	25
3.3.1. VERZAMELDE DATA	25
3.3.2. HET AFNEMEN EN VERWERKEN VAN DE INTERVIEWS	27
4. CASUSBESCHRIJVING	27
4.1. ASIELINSTROOM NEDERLAND	27
4.2. CASUS: AZC BERNHEZE TE HEESCH	29
4.3. CASUS: AZC RHEDEN TE VELP	32
5. ANALYSE	33
5.1. DE BENADERING VAN BURGERS	34
5.2. DE SELECTIE VAN PARTICIPERENDE BURGERS	36

5.3. DE TIMING VAN DE PARTICIPATIE	38
5.4. DE OPENHEID VAN DE GEMEENTE	41
5.5. HET VOEREN VAN DE DIALOOG	42
5.6. ALTERNATIEVE VERKLARINGEN	44
5.6.1. MAATSCHAPPELIJKE BEELDVORMING OVER HET ASIELDEBAT	45
5.6.2. DE ROL VAN (SOCIALE) MEDIA	46
5.6.3. DE ROL VAN DE GEMEENTERAAD	48
5.6.4. LANDELIJKE GROEPERINGS	48
5.6.5. BEKENDHEID ONDER BURGERS MET NABIJ AZC	50
6. CONCLUSIE	50
6.1. VERWACHTE VERKLARINGEN	50
6.1.1. TERUGKOPPELING THEORIE	51
6.2. ALTERNATIEVE VERKLARINGEN	52
6.3. BEPERKINGEN EN MOGELIJKHEDEN VERDER ONDERZOEK	53
LITERATUUR	55
<i>NIEUWSBRONNEN</i>	57
BIJLAGEN	59
BIJLAGE 1: MOGELIJKE CASES	59
BIJLAGE 2: INTERVIEWVRAGEN	60
BIJLAGE 2.1.: INTERVIEWVRAGEN VERTEGENWOORDIGERS GEMEENTEN	60
BIJLAGE 2.2.: INTERVIEWVRAGEN PROFESSIONALS	61
BIJLAGE 3.: OVERZICHT INTERVIEWS	63
BIJLAGE 4: OVERZICHT OVERIGE VERZAMELDE DATA	64
BIJLAGE 4.1.: OVERZICHT OVERIGE VERZAMELDE DATA GEMEENTE BERNHEZE	64
BIJLAGE 4.2.: OVERZICHT OVERIGE VERZAMELDE DATA GEMEENTE RHEDEN	65

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en vraagstelling

Conflicten en bedreigingen in gebieden over heel de wereld doen mensen besluiten deze gebieden te verlaten om te vluchten naar het relatief veilige Westen. Mede door de verslechterende situatie in Syrië¹ en de aanhoudende onderdrukking in Eritrea² zoekt een groeiend aantal asielzoekers sinds enkele jaren veiligheid op Europees grondgebied. De totale asielinstroom in Nederland bereikte in 2015 met 59.100 personen een record sinds de migratiestatistieken worden bijgehouden.³ Als gevolg van de grote groep vluchtelingen die Nederland binnenstroomt, neemt de vraag naar nieuwe opvanglocaties toe. Al verschillende keren is vanaf landelijk niveau een oproep gedaan aan gemeenten om gebouwen of terreinen beschikbaar te stellen voor de opvang van asielzoekers. In september 2015 sprak staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Dijkhoff gemeenten aan op hun verantwoordelijkheid in de opvang van vluchtelingen.⁴ In oktober werd de oproep herhaald, waarbij vooral gevraagd werd naar grotere locaties voor crisisopvang.^{5, 6} Begin november deed de staatssecretaris weer een oproep aan gemeenten, om hiermee te benadrukken dat de urgentie voor nieuwe opvanglocaties nog niet voorbij was.⁷

Veel gemeenten die gehoor geven aan de oproep en besluiten een asielzoekerscentrum (AZC) op hun grondgebied te vestigen, betrekken (enkele van) hun burgers hierbij. In de besluitvorming omtrent de komst van een nieuw AZC wordt voorzien in zowel informatievoorziening aan als directe inspraak van de bevolking. Gebleken is dat reacties van burgers zeer uiteenlopen, en soms leiden tot rumoerige, onstuimige situaties. Al in verschillende Nederlandse plaatsen zijn rellen uitgebroken na het bespreken van dit onderwerp.^{8, 9, 10}

¹ Demonstraties tegen het regime van Assad worden sinds het jaar 2011 beantwoord met hard optreden van het Syrische leger. Opstandelingen vechten terug, waardoor het Syrische volk al jarenlang leidt onder burgeroorlog. De VN heeft geschat dat het de oorlog tot nu toe ruim 100.000 mensen het leven heeft gekost. Daarbij komt de dreiging van terreurgroep Islamitische Staat. Ruim 4,8 miljoen inwoners zijn Syrië ontvlucht. 369.871 Syriërs vroegen in 2015 in Europa asiel aan. Bron: VluchtelingenWerk (2016), <http://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/landen-van-herkomst/syri%C3%AB>; UNHCR (2016), http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#_ga=1.114028494.87635598.1410375607.

² Na jarenlange oorlog met Ethiopië is sinds het begin van de huidige eeuw, afgezien van spanningen aan de buitengrenzen, een relatief rustige periode aangebroken in Eritrea. Het onderdrukkende regime vormt echter een direct gevaar voor onder andere religieuze minderheden, kritische journalisten en dienstweigeraars. Dit leidde ertoe dat halverwege 2015 352.309 Eritreeërs wereldwijd op de vlucht waren. In Nederland vroegen dat jaar 7.359 Eritreeërs asiel aan. Bron: VluchtelingenWerk (2016), <http://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/landen-van-herkomst/eritrea?gclid=CJzJuljb4MwCFRHHGwodeqoHuw>.

³ Rijksoverheid (2016), <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/01/08/totale-instroom-2015-was-59-100>.

⁴ NOS (2015a), <http://nos.nl/artikel/2057866-dijkhoff-gemeenten-moeten-meewerken-aan-opvang-asielzoekers.html>.

⁵ NOS (2015b), <http://nos.nl/artikel/2060645-dijkhoff-doet-nieuw-beroep-op-gemeenten-voor-asielopvang.html>.

⁶ Dijkhof, K. H. D. M. (2015), <https://vng.nl/files/vng/20151013-brief-dijkhoff-asiel.pdf>.

⁷ Holthuis, J. (2015), <http://www.gemeente.nu/Burger-Bestuur/Nieuws-in-Burger--Bestuur/2015/11/Dijkhoff-vraagt-gemeenten-meer-inzet-asielopvang-2714287W/>.

⁸ *De Gelderlander* (2015a), '11 relschoppers opgepakt in Geldermalsen; 'Het leek wel oorlog'', 16 december;

Een gemeente kan voor moeilijke keuzes staan bij het vestigen van vluchtelingen. Enerzijds is er een groot aantal vluchtelingen dat onderdak nodig heeft, maar anderzijds zijn er de eigen inwoners van een gemeente, die zich niet altijd kunnen vinden in de komst van een groot aantal nieuwe bewoners in hun wijk, straat of achtertuin. Enerzijds willen gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen in het asieldebat door gebouwen beschikbaar te stellen, maar anderzijds is het belangrijk om als gemeentebestuur draagvlak te hebben onder de bevolking.

Voor gemeenten is het van belang dat er een verklaring komt voor het feit dat burgerparticipatie bij AZC's soms uit de hand loopt en soms zonder enig conflict verloopt. Zijn de boze reacties van burgers een gevolg van de manier waarop ze door hun gemeente al dan niet betrokken worden in het proces? Zijn protesterende burgers ontevreden over de mate van invloed die ze kunnen uitoefenen op hun directe woonomgeving? Is het voor gemeenten mogelijk om conflict te vermijden door in alle openheid de dialoog te voeren met hun burgers? Om over deze vragen duidelijkheid te krijgen, wordt in dit onderzoek een antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Hoe is de organisatie van het proces van burgerparticipatie van invloed op het al dan niet ontstaan van een publiek conflict bij de komst van nieuwe asielzoekerscentra?

Om antwoord te geven op deze vraag, zijn processen van burgerparticipatie in twee gemeenten empirisch onderzocht. Twee vergelijkbare gemeenten zijn geselecteerd, die in de afgelopen jaren een of meerdere pogingen hebben gedaan een AZC te vestigen. Het grote verschil was dat de burgerparticipatie in de ene gemeente relatief vredig verliep, terwijl in de andere gemeente een gevecht ontstond. Voorafgaand aan het empirisch onderzoek is een overzicht gemaakt van bestaande theorieën over het verloop van burgerparticipatie. Op grond hiervan zijn verwachtingen opgesteld over mogelijke verklaringen voor conflict bij burgerparticipatie omtrent de komst van nieuwe AZC's. Verwacht wordt dat de benadering van burgers, de selectie van participanten, de timing van de burgerparticipatie, de openheid van de gemeente en het voeren van een professionele dialoog belangrijke factoren zijn om de burgerparticipatie zonder conflict te laten verlopen.

Verskillende interviews zijn afgenomen, om inzicht te krijgen in de manier waarop gemeenten burgers betrokken bij het proces en welke effecten dit had. Door het vergelijken van de gemeenten kon ontdekt worden welke invloed het proces van burgerparticipatie heeft gehad op het al dan niet ontstaan van publiek conflict. Ter aanvulling van de informatie, zijn geschreven bronnen, zowel beleidsdocumenten als nieuwsartikelen, geanalyseerd.

⁹ Dun, M. van (2015), 'Een belaagde staatssecretaris en in brand gestoken auto's', *Het Parool, Nieuws*, 3 november;

¹⁰ NOS (2016), <http://nos.nl/artikel/2081450-de-azc-inloopavonden-waar-ging-het-mis.html>.

1.2. Relevantie

Verschillende auteurs hebben zich bezig gehouden met onderzoek naar burgerparticipatie. Lees-Marshment (2015) deed bijvoorbeeld studies naar verschillende vormen van burgerparticipatie op rijksniveau. In andere onderzoeken werd een meer psychologische invalshoek gebruikt, bijvoorbeeld in het onderzoek naar de vraag hoe burgerparticipatie aangemoedigd kan worden (Mannarini et al., 2010). Dinjens (2010) inventariseerde in haar studie de stand van zaken omtrent burgerparticipatie bij Nederlandse gemeenten. Bij dit zeer praktisch ingestelde onderzoek, mist echter de terugkoppeling naar de theorie. Ook het onderzoek van VNG/COA dat april 2016 werd gepubliceerd (Lafeber e.a., 2016), is gericht op het verstrekken van praktische handvatten voor gemeenten, zonder dat een duidelijke link gelegd wordt naar bestaande theorie.

Er wordt in deze eerdere onderzoeken weinig ingegaan op de organisatie van burgerparticipatie bij moeilijke, gevoelige onderwerpen, zoals de komst van AZC's. Wanneer onderzoeken wel gericht zijn op dit onderwerp, wordt een theoretische benadering vaak achterwege gelaten. Dit laatste kan een zwakte zijn, omdat het gebruiken en toepassen van eerdere bevindingen duidelijke kaders kan schetsen en omdat het kan leiden tot nieuwe of hernieuwde inzichten. Tegelijk draagt het achteraf terugkoppelen naar de gebruikte theorieën bij aan mogelijke toename van kennis over een bepaald onderwerp. Omdat het daarnaast wenselijk is dat ook de onderzochte instanties (in dit geval Nederlandse gemeenten) uit wetenschappelijk onderzoek de nodige lessen trekken, zullen in dit onderzoek zowel theorie als praktijk een belangrijke positie innemen.

In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van bestaande theorieën over het betrekken van burgers bij overheidsbeleid. Op basis van deze theorieën zijn verwachtingen geschetst over het verloop van burgerparticipatie bij het vestigen van een nieuw AZC. Een beschrijving en motivatie van de gekozen onderzoeksmethode volgt in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 bevat een verdere uitwerking van de gekozen cases. In het vijfde hoofdstuk wordt een analyse weergegeven van de onderzoeksgegevens die voortkomen uit de gehouden interviews en de onderzochte documenten. Tot slot volgt een conclusie waarin antwoord gegeven wordt op de onderzoeksvraag en suggesties worden gedaan voor verder onderzoek.

2. Theoretisch kader

Naast de input van burgers in verkiezingen, zijn overheden vaak op zoek naar een meer actieve bijdrage van burgers bij de besluitvorming. Lees-Marshment (2015) beschrijft in haar boek verschillende aspecten die belangrijk zijn bij het integreren van de input van burgers in de politieke besluitvorming. Zo richt ze zich bijvoorbeeld op veelvoorkomende valkuilen en de manier waarop deze vermeden kunnen worden. Haar focus in het onderzoek ligt op burgerparticipatie op nationaal niveau. Hoewel dit onderzoek gericht is op de manier waarop gemeenten hun burgers betrekken bij de besluitvorming, is de verwachting dat de genoemde bron toegepast kan worden. De principes die beschreven worden vertellen namelijk iets over fundamentele aspecten van burgerparticipatie (zoals

communicatie met betrokken burgers) en zijn daardoor tevens toe te passen op burgerparticipatie in de lokale context.

In het eerste deel van dit hoofdstuk zullen enigszins abstracte theorieën besproken worden die betrekking hebben op het concept burgerparticipatie. Het zal hierbij om te beginnen gaan over de gebruikte definitie, democratische idealen en leiderschapstheorieën. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van praktische zaken omtrent burgerparticipatie, gebaseerd op eerdere studies. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel model dat de beschreven theoretische inzichten samenvat.

2.1. Definitie burgerparticipatie

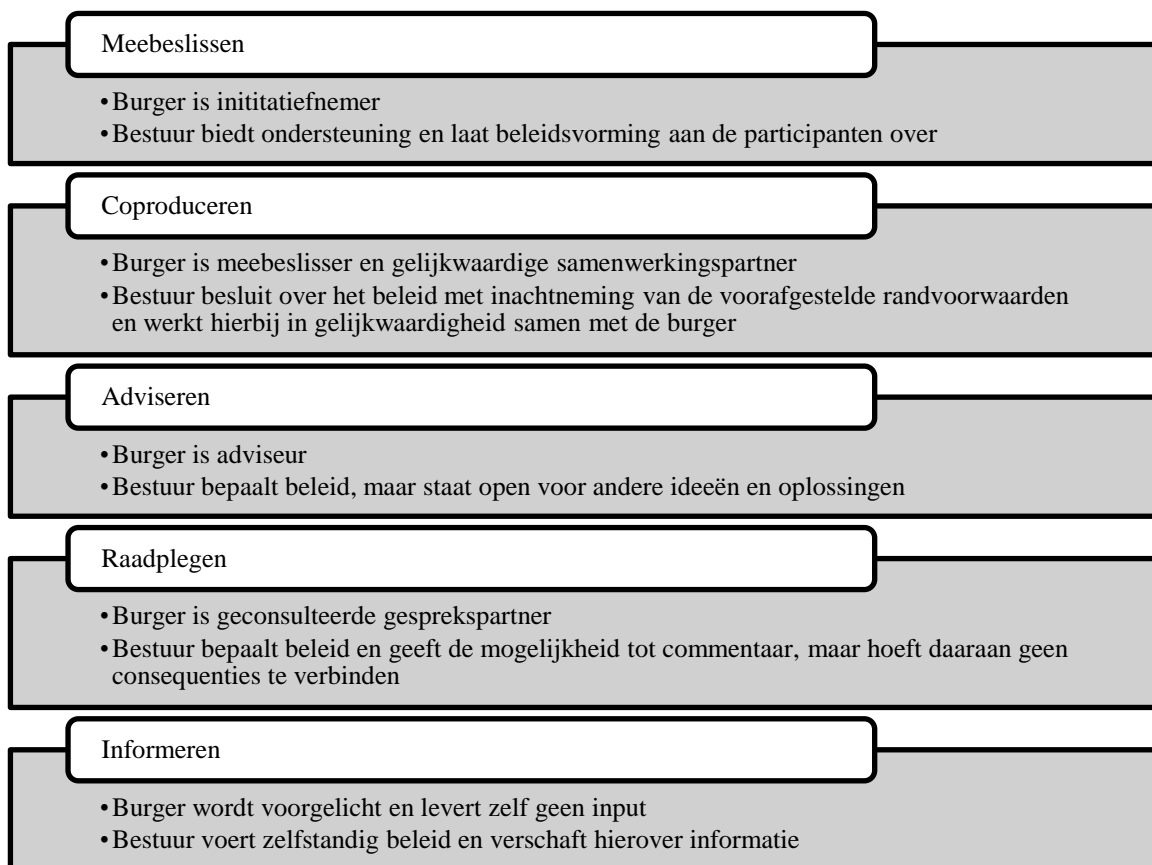
Voordat de bevindingen van verschillende auteurs aan de orde komen, wordt een definitie geïntroduceerd van het centrale begrip: burgerparticipatie. De definitie die gehanteerd wordt in dit onderzoek, luidt als volgt:

“Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij burgers (al dan niet georganiseerd in organisaties) bij de ontwikkeling van overheidsbeleid betrokken worden door middel van informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en/of meebeslissen.”

Deze formulering bevat enkele elementen van de definitie van Dinjens (2010: 6), aangevuld met de gradatie van participatiemethoden die gemaakt wordt in Edelenbos' (2000) participatieladder.

Om te beginnen wordt in deze definitie gespecificeerd wie de actoren zijn. Burgerparticipatie gaat over een interactie tussen burgers en de overheid. Waar Dinjens (2010) specifiek spreekt over de lokale overheid, worden voor het theoretisch kader ook inzichten van burgerparticipatie op andere overheidsniveaus meegenomen. De onderzoekspopulatie in het geval van dit onderzoek bestaat inderdaad uit gemeentelijke organisaties, maar door middel van deze bredere blik tijdens de literatuurstudie, wordt in een zo volledig mogelijk beeld van het centrale concept voorzien. Wanneer gesproken wordt over burgers die participeren, kunnen hiermee zowel individuele personen als groepen als organisaties bedoeld worden.

Vervolgens worden in de definitie verschillende gradaties van participatiemethoden genoemd. Dit is gebaseerd op de participatieladder in figuur 1 (Edelenbos, 2000). Naarmate een methode gebruikt wordt die hoger op de ladder staat, is de participatie van burgers intensiever en de invloed van de participatie groter. Onder iedere afzonderlijke trede wordt een beschrijving gegeven van de inhoud van die trede, op basis van Edelenbos en anderen (2006: 21).



Figuur 1 Participatieladder (Edelenbos, 2000; Edelenbos e.a., 2006)

2.2. Democratie en leiderschap

De stem van het volk wordt in democratische samenlevingen verwoord door gekozen volksvertegenwoordigers. Deze volksvertegenwoordigers, politici en bestuurders, worden de verantwoordelijkheden toebedeeld die horen bij politiek leiderschap. Hun legitimiteit kan ontleend worden aan het feit dat ze in verkiezingen een bepaald deel van de stemmen ontvangen hebben. De bevolking heeft een dusdanig vertrouwen in bepaalde personen of politieke partijen, dat ze besluit de bestuurlijke verantwoordelijkheden aan hen over te dragen. In de traditionele kijk op de democratieën zijn politici voornamelijk voorafgaand aan de verkiezingen bezig met het verwerven van macht. Wanneer ze eenmaal door het volk gekozen zijn, zijn ze in de positie om invulling te geven aan de formele autoriteit en informele macht die ze verworven hebben (Burckhardt and Glass, 2010: 560; Lees-Marshment, 2015: 24)

Het leiderschap binnen een democratie blijkt vandaag de dag echter veelzijdiger te zijn. Een grote uitdaging waarvoor gekozen volksvertegenwoordigers tegenwoordig staan, is het vinden van een balans tussen macht en responsiviteit. Enerzijds verwachten burgers van politici dat ze sterke leiders zijn, maar anderzijds verwachten ze dat naar hun persoonlijke standpunten en argumenten geluisterd wordt (Barber, 1988: 3). Zo wordt van politici bijvoorbeeld verwacht dat ze oog hebben voor

minderheden, naast het behartigen van belangen van de meerderheid (Weber, 2010: 105). Een risico hiervan is echter dat dit ten koste gaat van het representatieve karakter van de democratie, omdat een selecte groep burgers op deze manier meer gehoord wordt dan de overige burgers. Macht lijkt minder absoluut te zijn. Bestuurders en politici houden zich continu bezig met het vinden van voldoende draagvlak. Zoals Hartley en Bennington (2011: 212) het uitdrukken: “De machtiging om te leiden moet telkens opnieuw gewonnen worden.”

De meningen van burgers kunnen in huidige democratieën niet meer eenvoudigweg buiten beschouwing gelaten worden. Waar hun betrokkenheid eerder beperkt was tot het moment van de verkiezingen, wordt meer en meer verwacht dat burgers ook tijdens lopende regeerperioden een stem krijgen. Volgens Leighninger (2005: 27) verandert onze definitie van democratie. In de nieuwe definitie worden politieke zaken bij het volk neergelegd, en neemt het volk een actieve houding aan in het oplossen van de problemen. Deze vorm van democratie kan enerzijds gezien worden als een verrijking, aangezien de kennis van een politici aangevuld kan worden met inzichten en opvattingen vanuit de samenleving. Problemen en oplossingen worden zo niet slechts vanuit de top benaderd, maar vanuit verschillende lagen van de bevolking (Komives and Ducan, 2010: 112 – 113). Het is van belang dat politici hun burgers zien als probleemoplossers in plaats van slechts kiezers, cliënten of klanten (Lees-Marshment, 2015: 60). Anderzijds kan de vraag hierbij gesteld worden in hoeverre burgers de juiste kennis en vaardigheden in huis hebben om gedegen uitspraken te doen over overheidsbeleid.

Het feit dat de definitie van democratie veranderd is, vraagt om een reactie van politici en bestuurders. Waar de bevolking eerst gezien werd als een verzameling passieve burgers, wordt ze vandaag de dag meer gezien als een groep partners, als probleemoplossers voor publieke vraagstukken. Dit vraagt om een andere houding van politici en bestuurders. Verwacht wordt dat de manier waarop zij burgers zien en benaderen van invloed is op het verloop van het proces van burgerparticipatie. Wanneer de participerende burgers gezien worden als partners, voelen ze zich serieus genomen, en wordt gehoor gegeven aan verwachtingen die horen bij de nieuwe betekenis van de democratie. Wanneer dit niet gebeurt, bestaat de kans dat burgers uit ontevredenheid overgaan tot protest. De eerste verwachting luidt dus als volgt:

Verwachting 1: Wanneer vanuit de gemeente de bevolking wordt gezien als een serieuze partner, leidt dit tot minder conflict bij de burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's.

2.3. De invulling van burgerparticipatie

In het ontdekken van de hedendaagse betekenis van de democratie, is duidelijk geworden dat burgers meer en meer verwachten dat hun stem (ook tussentijds) gehoord wordt. De volgende vraag die gesteld wordt, luidt: welke omstandigheden zijn gewenst bij het realiseren van burgerparticipatie? Om te beginnen wordt ingegaan op veelvoorkomende valkuilen en situaties die volgens de genoemde

auteurs vermeden moeten worden. De situaties die beschreven worden, kunnen de samenwerking tussen overheid en burgers verstoren, en zorgen mogelijk voor onbegrip of ontevredenheid onder participerende burgers. In 2.3.2. wordt vervolgens vanuit verschillende bronnen aangegeven welke aspecten in de burgerparticipatie juist leiden tot tevredenheid onder burgers.

2.3.1. Veelvoorkomende valkuilen

Ondanks de mooie idealen achterliggend aan burgerparticipatie, blijkt de praktijk vaak minder rooskleurig. Overheden laten bijvoorbeeld een groot aantal steken vallen als het gaat om de informatieverstrekking aan participerende burgers. De informatie die verstrekt wordt door overheden is in veel gevallen ontoereikend of onbruikbaar voor burgers. Veel van de documenten die aangereikt worden, zijn simpelweg te lang, wat ertoe leidt dat slechts een beperkt deel van de bevolking zich erin zal verdiepen (Lees-Marshment, 2015: 65 - 66). Niet alleen de lengte van de verstrekte documenten zorgt voor belemmeringen. Wanneer een verzameling interne documenten wordt verstrekt, kunnen burgers moeite hebben met het begrijpen van de inhoud van de documenten, en van de manier waarop de afzonderlijke documenten zich tot elkaar verhouden (Needham, 2002).

Wat ook van invloed is op het verloop van burgerparticipatie, is de motivatie van overheden die hieraan ten grondslag ligt. Wanneer het voortkomt uit wettelijke bepalingen of andere onnatuurlijke mechanismen, verloopt overleg met burgers zelden voorspoedig. Burgers kunnen boos of wantrouwend worden wanneer ze merken dat de interesse in hun belangen niet oprecht is (Booher, 2004: 419). Er is bijvoorbeeld sprake van een onnatuurlijk mechanisme wanneer burgers uit politiek oogpunt uitgenodigd worden om te participeren en de interesse in de inbreng van burgers niet oprecht is. Burgerparticipatie wordt in deze gevallen meer georganiseerd voor het bereiken van legitimiteit, dan voor het tegemoetkomen aan de verlangens van burgers (Lees-Marshment, 2015: 67).

Een van de belangrijkste valkuilen heeft niet zozeer betrekking op het proces van burgerparticipatie zelf, maar op de uiteindelijke impact ervan. De input van burgers blijkt nauwelijks terug gevonden te worden in de uiteindelijke besluitvorming (Alonso, 2009: 60). Dit wordt overigens meestal niet veroorzaakt door het feit dat overheden niet naar hun burgers willen luisteren. De door burgers geïntroduceerde ideeën zijn bijvoorbeeld niet altijd praktisch haalbaar, doordat (publieke) organisaties slechts over een beperkt aantal middelen beschikken. Het feit dat weinig van de input van burgers in het beleid teruggevonden wordt, leidt echter bij veel burgers tot teleurstelling in de beslissingen van hun overheid. Het geeft hen het gevoel misleid te zijn en hun cynisme met betrekking tot publieke organisaties neemt toe (Hartz-Karp and Briand, 2009: 135). Verhoeven (2009) spreekt dit tegen op basis van zijn bevindingen. Burgers hechten volgens hem meer waarde aan het feit dat ze betrokken worden, dan aan de uiteindelijke inhoud van de uitkomsten (Verhoeven, 2009).

2.3.2. Het verzamelen van input

Wanneer een overheidsorganisatie besluit haar burgers te betrekken in het beleidsproces, kan ze ervoor kiezen om zelf de groep participerende burgers te selecteren. Daarnaast is het mogelijk om voor iedere

burger de mogelijkheid tot participatie open te laten. Wanneer gekozen wordt voor een selectie, is dit een van de eerste stappen in het proces. In de bestaande literatuur worden met betrekking hiertoe uiteenlopende standpunten ingenomen. Wanneer besloten wordt een representatieve groep burgers te betrekken, is het van belang dat deze groep geselecteerd wordt door middel van een zorgvuldige steekproef. Hierdoor zal de groep participerende burgers zo veelzijdig zijn als de maatschappij, wat (door verschillende invalshoeken) leidt tot optimale uitkomsten (Lees-Marshment, 2015: 87 - 88).

Een tweede mogelijkheid is om alleen degenen die het nauwst bij het voorgestelde beleid betrokken zijn te laten participeren. Hierbij gaat het over de mensen of organisaties die vaak makkelijk te bereiken zijn en die waardevolle inhoudelijke kennis in huis hebben (Lees-Marshment, 2015: 89). Wanneer specifieke inhoudelijke informatie gezocht wordt, kan het raadplegen van deskundigen uitkomst bieden. Onder deze groep vallen zowel ervaringsdeskundigen als professionals, of zij nu participeren in hun professionele positie of als individuele burger. Zij zijn vaak goed in staat om de kosten en baten van verschillende alternatieven in kaart te brengen (Lees-Marshment, 2015: 90; Wooden, 2006: 1059).

Als laatste optie kan een samengestelde groep gecreëerd worden van alle voorgenoemde participanten. De standpunten en argumenten vanuit verschillende invalshoeken kunnen op deze manier bediscussieerd worden. Het is van belang dat participanten de onderlinge afhankelijkheid bij het komen tot een oplossing erkennen (Booher, 2004: 43). Dat verbreedt het gezichtsveld van individuele personen en het wekt begrip op voor het feit dat oplossingen niet altijd zo eenvoudig zijn als ze zelf in gedachten hebben (Lees-Marshment, 2015: 94).

De beste manier om een groep participanten samen stellen, hangt af van het te bespreken onderwerp. Wanneer veel inhoudelijke, technische informatie benodigd is, is het zinvol om (ervarings)deskundigen in te schakelen. In het geval dat verschillende kanten van een onderwerp belicht moeten worden, kan beter gekozen worden voor een zo veelzijdig mogelijke groep. Bij de komst van nieuwe AZC's, de focus van dit onderzoek, gaat het niet zozeer om deskundigheid. Wel kunnen de meningen zeer uiteenlopen. Wanneer een diverse groep burgers betrokken wordt, krijgt de beleidsmaker een zo breed mogelijk inzicht in de opvattingen die onder burgers leven. Daarnaast is het belangrijk dat voor- en tegenstanders met elkaar in gesprek gaan, om hun gezichtsveld te verbreden. Dit is volgens de besproken literatuur een manier om wederzijds begrip op te wekken, waardoor minder snel protesten zullen ontstaan (Booher, 2004: 43). Door bij de komst van een AZC mensen met verschillende invalshoeken met elkaar in gesprek te laten gaan, wordt onder tegenstanders begrip gewekt voor de noodzaak van het AZC, waardoor ze minder snel tot conflict over zullen gaan. Op basis van deze theoretische uitgangspunten, is verwachting 2 geformuleerd:

Verwachting 2: Wanneer een representatieve groep burgers geselecteerd wordt, leidt dit tot minder conflict bij de burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's.

Na het selecteren van een groep participanten, is de vraag over welk deel van het onderwerp de input van burgers of professionals gewenst is. Om te beginnen kunnen burgers betrokken worden bij managementvraagstukken. De verschillende belangen die in deze vraagstukken bestaan, zijn meestal niet dusdanig polariserend dat het moeilijk wordt om overeenstemming te bereiken. Verder blijkt burgerparticipatie een aanvulling te zijn bij complexe, inhoudelijke thema's. Wanneer burgers uitgenodigd worden om mee te denken, geeft dit enerzijds een mogelijkheid voor de overheidsorganisatie om informatie te verstrekken, en anderzijds bezorgt het burgers het gevoel gehoord te worden (Lees-Marshment, 2015: 95 - 96).

Burgers zelf zien vooral de noodzaak om betrokken te worden bij zaken die hen direct raken. Het is nuttig om te weten wat de impact van bepaald beleid is op burgers, en hoe de meningen daarover zijn. Juist bij de onderwerpen die de meeste vragen oproepen, is de motivatie van burgers om te participeren groot (Hendriks, 2005: 94). Ook als onderwerpen actueel zijn in het publieke debat, zijn burgers meer geneigd te participeren (Hartz-Karp en Briand, 2009: 134).

Wanneer politici zelf nog niet besloten hebben over een onderwerp, is de invloed van burgers bij het komen tot een beslissing aanzienlijk groter dan wanneer de beslissing al gevallen is. Dit blijken burgers belangrijk te vinden. Voor zowel overheden als burgers is het nuttig wanneer burgers een invloedrijke plaats kunnen innemen voordat een overeenkomst over het te nemen besluit is bereikt (Lees-Marshment, 2015: 95 - 97).

Zoals beschreven zal de keuze voor de focus in de burgerparticipatie per onderwerp verschillen. Wanneer het echter gaat over tevredenheid van burgers, blijkt een invloedrijke positie belangrijk te zijn (Lees-Marshment, 2015: 95 – 97). Burgers die betrokken worden voordat besluiten vaststaan, zijn meer tevreden over de burgerparticipatie en zullen minder snel het gevecht met de overheidsorganisatie (in dit onderzoek: gemeente) aangaan dan burgers die weinig invloed kunnen uitoefenen. De derde verwachting luidt daarom als volgt:

Verwachting 3: Wanneer de participerende burgers betrokken worden op het moment dat de besluiten nog niet genomen zijn, leidt dit tot minder conflict bij de burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's.

Naast het selecteren van een geschikte groep participanten en het kiezen van een onderwerp, is de methode van burgerparticipatie van betekenis. Door het kiezen van een geschikte methode wordt de kans op bruikbare input en een goed verloop van het proces vergroot.

Eerlijkheid en openheid vanuit overheden zijn van wezenlijk belang. Door de burgerparticipatie mooier te laten lijken dan het is, krijgen burgers te hoge verwachtingen. Ze zullen ontevreden zijn als ze uiteindelijk niet de invloed kunnen uitoefenen waar ze op gerekend hadden. Ook is het beter om te focussen op het creëren van oplossingen dan op het verzamelen van de eisen die burgers hebben. Eisen en klachten van burgers hebben vaak een negatieve klank, terwijl het accent in

oplossingen positief is. Een positieve benadering zorgt voor begrip en een goed gesprek, in plaats van opstand (Lees-Marshment, 2015: 99-103). Dit leidt rechtstreeks tot de vierde verwachting.

Verwachting 4: Wanneer gemeenten eerlijk en open zijn over de mogelijkheden van participerende burgers, leidt dit tot minder conflict bij de burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's.

Het gebruiken van verschillende vormen van burgerparticipatie naast elkaar, zorgt voor goede uitkomsten. Iedere vorm heeft zijn voor- en nadelen, en door verschillende methoden te gebruiken, wordt een zo volledig mogelijk beeld gevormd van wensen en belangen van burgers. Zo is de ene vorm geschikt om een grote groep burgers tegelijkertijd te betrekken en veel stemmen te horen, terwijl bij een andere vorm met een kleine groep participanten dieper op standpunten ingegaan kan worden (Buss e.a., 2006: 22).

Verder is het belangrijk dat vanuit de overheidsorganisatie een professionele houding aangenomen wordt. Ook wanneer een meer informele vorm van burgerparticipatie gebruikt wordt, is professionaliteit geboden. Een onderdeel van deze professionaliteit is het voeren van de dialoog. Hierdoor wordt duidelijk dat de inbreng van de participerende burgers serieus genomen wordt. Overheden doen er goed aan de monoloog ten allen tijde te vermijden. Dit houdt ten eerste in dat er naast de informatie vanuit overheden voor burgers ruimte nodig is om hun inbreng te leveren. Ten tweede is het van belang dat de dialoog tussen burgers onderling gefaciliteerd en bewaakt wordt door een professional, zodat burgers met verschillende standpunten allemaal een stem krijgen. Op deze manier kan voorkomen worden dat voorstanders de tegenstanders domineren of andersom (Lees-Marshment, 2015: 101-104). Wanneer de gemeente met burgers de dialoog aangaat, en ook burgers onderling door een professional (vanuit een externe organisatie of overheidsorganisatie) hierbij gefaciliteerd worden, zal een gesprek minder snel op een conflict uitlopen. Dit leidt tot de vijfde verwachting.

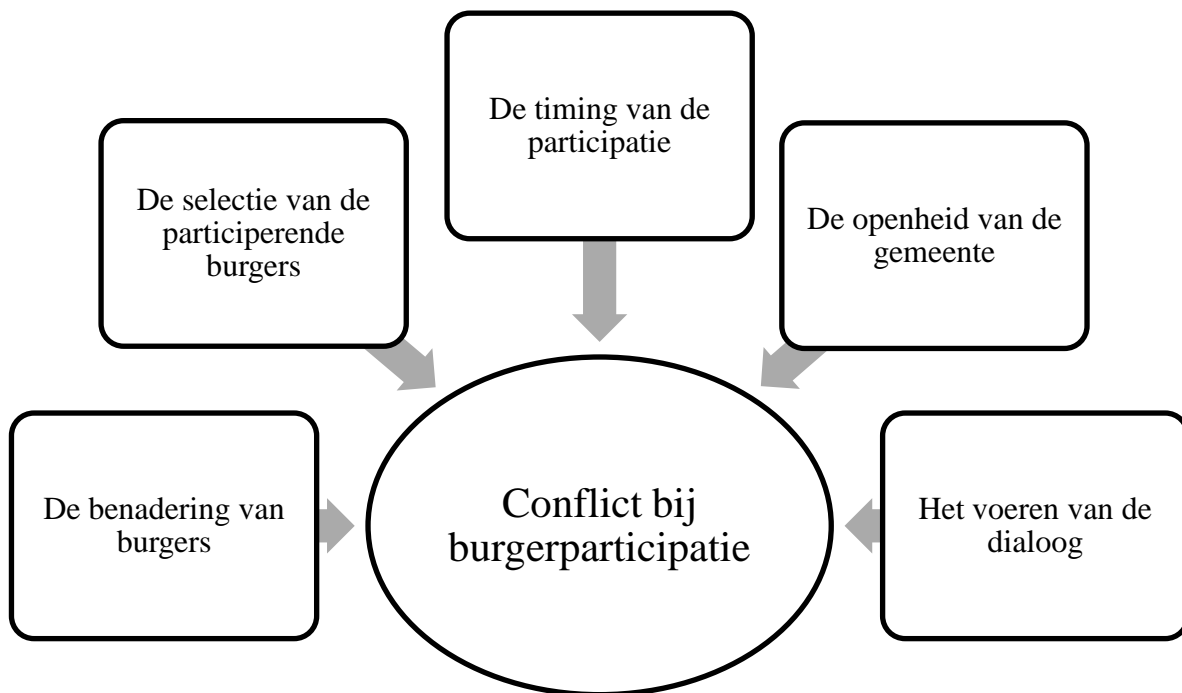
Verwachting 5: Wanneer de dialoog op een professionele manier gevoerd wordt, leidt dit tot minder conflict bij de burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's.

2.4. Conceptueel model

Op basis van de beschreven theoretische inzichten, zijn in dit onderzoek verschillende variabelen te onderscheiden. De afhankelijke variabele is publiek conflict bij burgerparticipatie. Deze variabele werd al in de vraagstelling geïntroduceerd, waar gesproken wordt over 'het al dan niet ontstaan van publiek conflict'. Naar verwachting is het publiek conflict afhankelijk van verschillende factoren. De keuze voor de onafhankelijke variabelen komt voort uit het theoretisch kader.

Met de verschillende onafhankelijke variabelen die uit de literatuur te herleiden waren, zijn vijf verwachtingen geformuleerd. De eerste verwachting gaat over het effect van de manier waarop

burgers benaderd worden. Wanneer burgers een stem krijgen, ook buiten verkiezingen om, heeft dit volgens verschillende bronnen een positieve invloed op het verloop van de burgerparticipatie. De tweede onafhankelijke variabele is de selectie van burgers. In dit onderzoek is onderzocht of de manier waarop de groep participerende burgers geselecteerd wordt inderdaad invloed heeft op de vrede omtrent burgerparticipatie. De derde factor waarvan onderzocht is of deze invloed heeft op de afhankelijke variabele, heeft te maken met het punt in het proces waarop gemeenten burgers laten participeren. Uit de literatuur blijkt dat burgers het prefereren om betrokken te worden bij overheidsbeleid voordat besluiten genomen zijn, zodat ze nog in staat zijn invloed uit te oefenen. De vierde en vijfde onafhankelijke variabelen hebben te maken met de communicatie van de gemeente met haar (participerende) burgers. De effecten van zowel de openheid van gemeenten als het al dan niet voeren van een dialoog met burgers op het ontstaan van conflict bij burgerparticipatie zijn onderzocht.



Figuur 2 Conceptueel model

De beschreven verhoudingen tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabelen worden weergegeven in het conceptueel model in figuur 2. Naast de weergegeven verhoudingen, bestaat er mogelijk een verband tussen sommige van de onafhankelijke variabelen. Zo is het mogelijk dat de timing van participatie samenhangt met de openheid van een gemeente. De openheid van een gemeente kan namelijk ook gevonden worden in het feit dat burgers in een vroeg stadium betrokken worden bij de besluitvorming. Ook is de samenhang tussen de openheid van een gemeente en het voeren van de dialoog waarschijnlijk. In een dialoog is het voor twee kanten mogelijk om inbreng te

leveren. Burgers zijn dus in de gelegenheid om vragen te stellen, wat gemeenten uitnodigt om hier open en eerlijk antwoord op te geven. Het is dus te verwachten dat gemeenten die hoog scoren op ‘het voeren van de dialoog’, ook een open houding hebben ten opzichte van burgers. Andersom hoeft dit echter niet het geval te zijn.

In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet op welke manier de verschillende verhoudingen tussen variabelen bestudeerd zijn.

3. Onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk zal uiteengezet worden op welke methoden van empirisch onderzoek gebruikt zijn om te zoeken naar een antwoord op de onderzoeksvraag. In 3.1. zullen de concepten die uit het theoretisch kader in hoofdstuk 2 voortkwamen geoperationaliseerd worden. In 3.2. wordt de methode van caseselectie toegelicht, waarbij ook de geselecteerde cases geïntroduceerd worden. Paragraaf 3.3. voorziet in een beschrijving van de gebruikte databronnen en de manier waarop deze verzameld zijn.

3.1. Operationalisatie

3.1.1. De afhankelijke variabele

Het te verklaren concept in dit onderzoek, ofwel de afhankelijke variabele, is de aanwezigheid van conflict bij burgerparticipatie. Twee waarden van deze variabele worden in dit onderzoek onderscheiden: burgerparticipatie waarbij geen conflict plaatsvindt, en burgerparticipatie die wel uitloopt op een publiek conflict. Onder deze laatste waarde vallen de onstuimige situaties waarin daadwerkelijk een gevecht plaatsvond. Kenmerken hiervan zijn bijvoorbeeld fysiek geweld, vernielingen en optreden van politie/ Mobiele Eenheid. Lichtere vormen van protest vallen onder de waarde ‘geen conflict’. Het feit dat er geen conflict plaatsvond, betekent dus niet dat er geen tegenstanders waren die in verhitte discussies hun standpunt kenbaar maakten. In dit onderzoek wordt zodoende het onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant extreme vormen van protest (conflict, gevecht) en aan de andere kant alle andere reacties van burgers: het ontbreken van protest maar ook verhitte discussies.

3.1.2. Waarden en indicatoren onafhankelijke variabelen

Voor het meten van de onafhankelijke variabelen, zijn aan de afzonderlijke variabelen bepaalde waarden verbonden. Deze helpen de effecten van de verschillende variabelen te herkennen in de verzamelde data, wat het vervolgens mogelijk maakt om de data uit te drukken in termen van de opgestelde verwachtingen. In tabel 1 is een weergave te vinden van de variabelen met bijbehorende waarden en indicatoren. Deze tabel is gebruikt voor zowel de geschreven documenten als de afgenomen interviews.

Om te beginnen wordt in de tabel een onderscheid gemaakt tussen positieve en negatieve waarden. De positieve waarden bestaan uit termen waarvan verwacht wordt dat ze een positief effect hebben op de afhankelijke variabele (en dus geen conflict veroorzaken), terwijl de negatieve waarden wijzen op een negatief effect op de afhankelijke variabele. Op basis van de theorie wordt verwacht dat bij de gemeente waar de burgerparticipatie omtrent het nieuwe AZC uitliep op gevecht, meer negatieve waarden te vinden zijn dan bij de gemeente waar het rustig bleef. In de indicatorenkolom wordt een link gelegd naar de interviews die afgenomen zijn. De weergegeven interviewvragen leiden tot een beeld over de genoemde waarden. Omdat er twee soorten interviews afgenomen zijn, worden per variabele eerst de vragen voor de vertegenwoordigers van gemeenten genoemd, gevolgd door de vragen voor professionals. Het onderscheid tussen deze interviews wordt in 3.3. verder uitgewerkt.

Tabel 1 Variabelen, waarden en indicatoren

Onafhankelijke variabele	Positieve waarden	Negatieve waarden	Interviewvragen als indicatoren
De benadering van burgers	Burgers als partners, oplossers van problemen / burgers hebben cruciale, bruikbare informatie / responsiviteit / draagvlak / het verzamelen van ideeën	Burgers als kiezers, klanten, cliënten / burgers weten niet hoe het werkt / macht / eenzijdige informatieverstrekking	Wat waren beweegredenen voor uw gemeente om burgers te betrekken? Hoe heeft uw gemeente burgers betrokken? Wat zijn beweegredenen voor gemeenten om burgers te betrekken? Welke vormen van burgerparticipatie worden gebruikt?
De selectie van de participerende burgers	Zowel voor- als tegenstanders participeren / random selectie	Alleen voorstanders of alleen tegenstanders / voor- dan wel tegenstanders hebben de overhand	Welke burgers participeerden? Kwam de groep tot stand door selectie vanuit de gemeente? Hoe komt een groep participerende burgers tot stand?
De timing van de participatie	Beslissingen waren nog niet genomen / COA was nog niet betrokken / geen vaststaande afspraak met COA	Beslissingen waren al genomen / vaststaande afspraak met COA	Wanneer besloot uw gemeente burgers te betrekken? Op welk moment in het besluitvormingsproces betrekken gemeenten burgers?

De openheid van de gemeente	Openheid over de mogelijkheden voor burgers / transparantie	Onduidelijkheid of vaagheid over de mogelijkheden voor burgers / intransparantie	Was het voor de participerende burgers duidelijk welke mogelijkheden er voor hen waren? Hoe heeft uw gemeente dit kenbaar gemaakt? Is het voor gemeenten mogelijk om open te zijn over de mogelijkheden voor burgers? Spreken gemeenten vrijuit richting participerende burgers?
Het voeren van de dialoog	Het betrekken van burgers / luisteren naar ideeën en reacties van burgers / bereikbaarheid/ een stem voor participanten met verschillende opvattingen	Monoloog / het negeren van ideeën van burgers / onbereikbaarheid/ tegenstanders dan wel voorstanders domineren	Hoe heeft uw gemeente met burgers gecommuniceerd? Hoe communiceren gemeenten met hun burgers? Wat is het effect van communicatie op de reactie van burgers?

Zoals eerder besproken, wordt in dit onderzoek gestreefd naar een volledig beeld van oorzaken en aanleidingen van conflict bij de komst van een nieuw AZC. Om die reden is bij het afnemen van de interviews en het bestuderen van documenten ook gezocht naar verklaringen buiten de verwachtingen om. Zo zijn bijvoorbeeld aanvullende interviewvragen gesteld. Ook zijn sommige van de vragen in de tabel dusdanig open geformuleerd dat respondenten kunnen antwoorden met het noemen van alternatieve verklaringen. Uit de vraag over de manier waarop burgers betrokken zijn bij het proces van besluitvorming, kan bijvoorbeeld duidelijk worden in hoeverre burgers serieus genomen worden, maar ook wat volgens gemeenten goede manieren van burgerparticipatie zijn. Aanvullende vragen zijn gesteld over bijvoorbeeld het algemene beleid van burgerparticipatie in de gemeente. Ook is bij de gemeente waar veel protest plaatsvond ingegaan op het protest en de mogelijke oorzaken daarvan. Bij gemeenten waar het proces rustig verliep, is de vraag juist waarom dit volgens hen het geval was.

3.2. Caseselectie

Gekozen is voor een aanpak waarbij de afhankelijke variabelen totaal van elkaar verschillen, terwijl verschillende condities van de cases overeenkomen: het *most similar - most different* model van case selectie. De variatie op de afhankelijke variabele betekent dat er een gemeente geselecteerd is waarbij

de burgerparticipatie bij de komst van een nieuw AZC rustig verliep, en een gemeente waarbij een publiek conflict ontstond. De waarden van de onafhankelijke variabelen waren onbekend voor het onderzoek. Door deze manier van case selectie werd het mogelijk om te zien in hoeverre de onafhankelijke variabelen een verklaring vormden voor het verschil in de afhankelijke variabelen.

De controlevariabelen, die bepalend waren voor de selectie van cases, zijn het inwonersaantal van gemeenten, het criminaliteitscijfer van gemeenten en de omstandigheden van de te vestigen of gevestigde AZC's. Zo is gekozen voor twee gemeenten waar het niveau van het aantal op te vangen asielzoekers vergelijkbaar is. Verder is in de selectie alleen rekening gehouden met gemeenten die in de jaren 2014, 2015 of 2016 het voorstel deden om een nieuw AZC te vestigen. Wanneer gesproken wordt over een AZC, worden andere opvanglocaties als de nood- en crisisopvang automatisch buiten beschouwing gelaten. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van Nederlandse plaatsen waar recent een AZC gevestigd is, of waar hiertoe vanuit het gemeentebestuur een voorstel of poging is gedaan. Ook de bijbehorende waarden van de controlevariabelen zijn in de tabel opgenomen.

Door het gebruik van de genoemde controlevariabelen kunnen verschillende alternatieve verklaringen uitgesloten worden. De waarden van de controlevariabelen inwonersaantal en aantal op te vangen asielzoekers is van belang, omdat dit iets zegt over de impact van het nieuwe AZC in een bepaalde plaats. Wanneer een gemeentebestuur besluit een groep asielzoekers op te vangen met een omvang van twee keer de eigen populatie, zal de impact groter zijn dan wanneer de groep asielzoekers slechts twee procent van de plaatselijke bevolking omvat. Ook door het selecteren van gemeenten met een vergelijkbaar criminaliteitscijfer wordt een alternatieve verklaring uitgesloten. Door te kiezen voor recente cases, werd het proces van informatieverzameling vergemakkelijkt. Informatie van recente processen is makkelijker te verkrijgen, en het is eenvoudiger om geschikte interviewrespondenten te vinden. Daarbij komt dat het vertellen door respondenten vanuit de recente praktijk waarschijnlijk een betrouwbaardere weergave zal geven, dan een reconstructie van gebeurtenissen uit het verleden.

Op basis van de tabel in de bijlage is gezocht naar twee plaatsen die vergelijkbaar zijn op zowel inwoneraantal als omvang van het (voorgestelde) AZC. Twee plaatsen die vergelijkbaar zijn op de genoemde aspecten, zijn Velp en Heesch. Velp had in 2013 17.723 inwoners en is onderdeel van de gemeente Rheden, die uit zeven kernen bestaat. In deze plaats zijn in 2015 240 vluchtelingen ondergebracht in een AZC. Over de reactie van burgers was in eerste instantie in de media weinig te lezen, wat de suggestie wekt dat in deze plaats de burgerparticipatie niet uitgelopen is op een gevecht. Ten tijde van het onderzoek is een besluit voor een tweede opvanglocatie voor ruim 200 personen naar buiten gebracht, wat ook meegenomen zal worden in de analyse. Heesch is echter een van de plaatsen waarvan in zowel plaatselijke als landelijke media uitgebreid bericht werd over de onrustige situaties die ontstonden rond het gemeentehuis. Ook andere acties van protest door burgers kwamen in de media uitvoerig aan de orde. Dit was een reactie op het voorstel van het college om 500 vluchtelingen te plaatsen in een AZC in Heesch, dat zelf in 2012 12.740 inwoners telde. Heesch is de grootste van de 6 kernen in de gemeente Bernheze.

De aantallen van deze twee plaatsen zijn niet precies in gelijke verhouding met elkaar. Zo is Heesch de kleinere plaats, waar volgens het voorstel een groter aantal vluchtelingen verwelkomd zou moeten worden. Daar tegenover staat echter weer dat het criminaliteitscijfer in Velp 5 punten hoger ligt dan in Heesch. Vergeleken met de andere mogelijke cases in bijlage 1, zijn de overeenkomsten tussen Heesch en Velp aanzienlijk. Er is ook gekeken naar de geografische ligging en samenstelling van de gemeenten waar deze plaatsen deel van uitmaken. Dat deze gegevens ook vergelijkbaar zijn, maakt deze plaatsen de uitkomst van de selectie met de *most similar- most different* selectiemethode.

3.3. Databronnen

Door middel van kwalitatieve onderzoeksmethoden, is de relatie tussen de verschillende variabelen bestudeerd. Om te beginnen zijn geschreven bronnen met betrekking tot de geselecteerde gemeenten geanalyseerd. Hierbij gaat het voornamelijk om nieuwsartikelen en beleidsdocumenten. Het grootste deel van het onderzoek bestaat echter uit semi-gestructureerde interviews die afgenomen zijn.

3.3.1. Verzamelde data

Om te ontdekken in hoeverre de onafhankelijke variabelen de afhankelijke variabele in de geselecteerde cases beïnvloed hebben, zijn zes interviews afgenomen (zie bijlage 3 voor een overzicht van de interviews). Het doel was aanvankelijk om van beide gemeenten zowel de burgemeester, als de betrokken wethouder en beleidsmedewerkers te interviewen. Het belang van het interviewen van deze personen, is te vinden in het feit dat zij vanuit de gemeenten de meest betrokken actoren zijn. De burgemeester wordt samen met de betrokken wethouder verantwoordelijk gehouden voor de collegebesluiten. De ambtenaren hebben bij de burgerparticipatie een grote uitvoerende taak. Zij adviseren enerzijds de collegeleden over het AZC en de te kiezen participatiemethode, en staan tegelijkertijd in nauw contact met de burgers. Twee categorieën ambtenaren worden hierbij onderscheiden: de ambtenaar die inhoudelijk betrokken is bij de komst van een AZC en de ambtenaar die verantwoordelijk is voor de communicatie.

Na het selecteren van twee te onderzoeken gemeenten, Bernheze en Rheden, is telefonisch en per e-mail contact gelegd met personen in de genoemde functies. Per gemeente zijn in eerste instantie zodoende vier personen benaderd voor een gesprek. De burgemeesters van zowel Bernheze als Rheden, de geselecteerde gemeenten, gaven aan dat ze wegens verschillende omstandigheden niet in de gelegenheid waren om het gesprek aan te gaan. De burgemeester van Bernheze was tegelijkertijd portefeuillehouder van het project AZC, wat inhoudt dat niet een specifieke wethouder hiermee was belast en daarmee verantwoordelijk was. Hiermee was het voorgenomen interview met de wethouder-portefeuillehouder niet meer mogelijk, omdat geen van de wethouders zich in deze functie bevond. De beleidsambtenaar en communicatieadviseur werkten echter graag mee aan een interview. Aanvullende informatie, over bijvoorbeeld de opvatting van de portefeuillehouder, is verkregen door het bestuderen van schriftelijke bronnen. Een overzicht van de aanvullende bronnen is te vinden in bijlage 4.1.

In de gemeente Rheden was voor zowel collegeleden als ambtenaren sprake van grote drukte, in verband met het vestigen van een volgend AZC. Ondanks de drukte waren aanvankelijk interviewafspraken gemaakt met de wethouder-portefeuillehouder, de beleidsambtenaar en de communicatieadviseur. Voor aanvang van het gesprek met de wethouder-portefeuillehouder werd echter door de verantwoordelijk ambtenaar besloten om direct aan te schuiven. Zo was zij in de gelegenheid om eventuele aanvullingen te geven, zodat een apart gesprek met zowel beleidsambtenaar als communicatieadviseur niet meer op een ander moment zouden hoeven plaatsvinden. Dit was vanuit de gemeente gezien wenselijk in verband met de eerdergenoemde drukte. Naar aanleiding hiervan is contact opgenomen met een andere wethouder, die zowel burgerparticipatie als het dorp Velp in zijn portefeuille heeft. Op een later moment kon met hem nog een gesprek gepland worden, om de verkregen informatie verder aan te vullen. Daarnaast heeft de beleidsambtenaar via e-mailcontact nog aanvullende vragen beantwoord, en zijn schriftelijke bronnen bestudeerd om een volledig beeld te krijgen van de situatie omtrent de AZC's in Velp. In bijlage 4.2. is een overzicht van deze schriftelijke bronnen opgenomen.

Naast de interviews met de genoemde vertegenwoordigers van gemeenten, is gestreefd naar het afnemen van interviews met verschillende professionals. Deze interviews hadden als doel het uitbreiden van de informatie over eventuele alternatieve verklaringen. Voor dit onderzoek zijn medewerkers van de organisaties VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) en COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers) aangemerkt als professionals, aangezien zij vanuit hun organisatie het overzicht hebben over een groot aantal gemeenten dat zich bezighoudt met de vestiging van een AZC. Medewerkers van de VNG in het domein Asiel en Integratie bieden gemeenten ondersteuning (door bijvoorbeeld het verstrekken van praktijkvoorbeelden), wanneer zij stappen willen ondernemen in de opvang van vluchtelingen.¹¹ Doordat zij zich verdiepen in de processen die gevolgd worden bij verschillende gemeenten, hebben zij zicht op verschillende methoden van burgerparticipatie en de uitwerking van deze methoden. Zij zien hoe gemeenten zich opstellen tegenover de uitdagingen omtrent de opvang van vluchtelingen, en hoe de reacties van burgers daarop zijn. Vanuit de VNG is de projectleider van een samenwerkingsproject met het COA, genaamd 'Ondersteuning gemeenten bij vestiging opvanglocaties voor asielzoekers' geïnterviewd.

Wanneer gemeenten zich bezig houden met de vestiging van een AZC, is de belangrijkste partner het COA. Zowel voor onderhandelingen als voor adviezen is er een nauw contact tussen gemeenten en het COA. Zodoende is ook binnen het COA zicht op de verhoudingen en inspanningen tussen de gemeente en haar burgers. Professionals binnen de genoemde organisaties hebben mogelijk andere of aanvullende verklaringen voor de uiteenlopende reacties van burgers dan de verklaringen die voortkomen uit de vergelijking van twee gemeenten. Medewerkers op verschillende functies binnen de organisatie zijn benaderd voor een gesprek, maar voor geen van hen was er een mogelijkheid om

¹¹ Persoonlijk interview 6.

binnen de looptijd van dit onderzoek tijd hiervoor vrij te maken. Dit heeft ertoe geleid dat in de analyse geen interviewgegevens van het COA meegenomen konden worden.

3.3.2. Het afnemen en verwerken van de interviews

Voor het afnemen van de interviews, zijn vooraf opgestelde vragenlijsten gebruikt. Voor de vertegenwoordigers van gemeenten in de verschillende genoemde functies, werd in grote lijnen de vragenlijst gebruikt die te vinden is in bijlage 2. Door te kiezen voor semi-gestructureerde interviews, is het enerzijds mogelijk om vragen te stellen over de onafhankelijke variabelen die voortkomen uit het theoretisch kader. De vragen zorgen voor sturing om zo te komen tot bruikbare antwoorden die leiden tot conclusies over de vooraf geformuleerde verwachtingen. Anderzijds is er in semi-gestructureerde interviews ruimte voor verklaringen buiten de genoemde verwachtingen om, doordat er voor de respondenten een mogelijkheid is om met eigen inbreng te komen. Door al te veel te sturen ontstaat het gevaar dat alternatieve verklaringen genegeerd worden.

Door het gebruik van opnameapparatuur, was het mogelijk de interviews zeer nauwkeurig uit te werken. Na het uitwerken, zijn de interviews gecodeerd. De citaten over mogelijke invloeden op het al dan niet ontstaan van conflict omtrent burgerparticipatie zijn gemarkeerd en gesorteerd op onafhankelijke variabele. Ook mogelijke verklaringen buiten de onafhankelijke variabelen om, zijn in verschillende, nieuwe categorieën verdeeld. Zo kan enerzijds een terugkoppeling gemaakt worden naar de theorie, en anderzijds kunnen nieuwe inzichten gestructureerd worden.

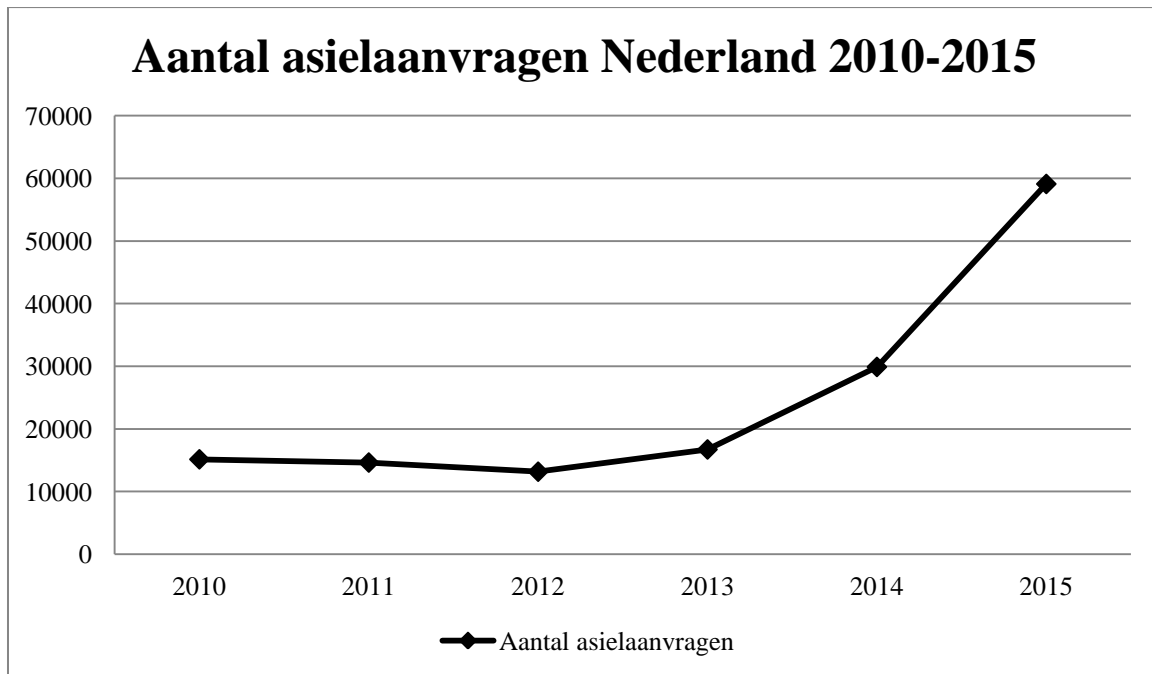
4. Casusbeschrijving

In de analyse zal keer op keer de vergelijking gemaakt worden tussen de processen van burgerparticipatie bij de geselecteerde plaatsen: Heesch en Velp. Voorafgaand hieraan zal in dit hoofdstuk een beschrijving gegeven worden van deze plaatsen en de uiteenlopende reacties van burgers op (de burgerparticipatie omtrent) de voorstellen tot het vestigen van een nieuw AZC. Eerst volgt een beknopte beschrijving van gebeurtenissen wereldwijd, die van invloed zijn geweest op het Nederlandse asieldebat van de achterliggende jaren.

4.1. Asielinstroom Nederland

In de Nederlandse geschiedenis zijn er meerdere momenten geweest dat vluchtelingen ons land binnenkwamen, om de veiligheid te zoeken die in de eigen omgeving niet of nauwelijks meer te vinden was. Zo stond tijdens de eerste wereldoorlog een groot aantal Belgische vluchtelingen aan de grens, op het moment dat de stad Antwerpen belegerd werd. In de jaren '90 van de vorige eeuw, was er een grote toestroom van Joegoslaviërs. Zij vluchtten voor het oorlogsgeweld dat gepaard ging met het uiteenvallen van het land in verschillende staten (Lucassen, 2016: 198-200). Zoals in de inleiding geschetst werd, is ook vanaf het begin van het huidige decennium het aantal vluchtelingen dat in Nederland en Europa asiel aanvraagt sterk gegroeid. Na het optellen van het aantal asielaanvragen,

concludeerde de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) dat 2015 met 59.100 aanvragen een recordjaar was. In figuur 3 is te zien dat in de daaraan voorafgaande jaren al een stijging van het aantal asielaanvragen waar te nemen was. Verschillende oorzaken en gevolgen hiervan zullen verder uiteengezet worden.



Figuur 3 Aantal asielaanvragen Nederland 2010-2015 (bron: IND asylum trends)¹²

Vanaf eind 2010 ontstond er onrust in verschillende Arabische landen als gevolg van demonstraties tegen armoede, corruptie en onderdrukking. In verschillende landen, waaronder Tunesië en Egypte, leidde dit tot omverwerping van regeringen. In Libië heeft de opstand tot meer onrust geleid. Ook in Syrië is de opstand van burgers nog weinig vruchtbaar geweest. Doordat het Syrische leger terugvecht en de Syrische president Assad in dit beleid volhardt, is er al jarenlang sprake van burgeroorlog. Hierbij komen bedreigingen van terreurgroepen als IS en Al-Nusra. Door het toenemende geweld is sinds 2013 een grote vluchtelingenstroom vanuit Syrië op gang gekomen.¹³ In de jaren 2014 en 2015 was er daarnaast een opvallend groot aantal Eritrese vluchtelingen dat Europa en Nederland binnenkwam, om te ontvluchten aan het onderdrukkende regime in het eigen land.¹⁴ Ook veel Irakezen en Afghanen verlieten hun land, in verband met conflicten.¹⁵

¹² Immigratie- en naturalisatiedienst (2016), Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe, Maart 2016.

¹³ Europa.nu (2016a), https://www.europa-nu.nl/id/vimjmpynlou9/europa_en_de_onrust_in_de_arabische#p1.

¹⁴ RTL (2015), <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/7200-extra-vluchtelingen-naar-nederland-dat-veel>.

¹⁵ Europa.nu (2016b), https://www.europa-nu.nl/id/vhcmelu5xgfm/europese_aanpak_migrantenstromen.

Het hoge aantal asielaanvragen als gevolg van de onrustige situaties elders, heeft in Nederland geleid tot een tekort aan opvangplaatsen. Vooral in de tweede helft van 2015 zorgde dit tekort voor een rechtstreeks probleem. Doordat het COA niet kon voldoen aan de hoge vraag naar opvangplaatsen, werden crisisnoodopvanglocaties geopend, waarin vluchtelingen voor 72 uur onderdak geboden kon worden. Verschillende gemeenten stelden hiervoor ruimtes als sportcomplexen beschikbaar. Ongeveer 6000 vluchtelingen hebben een of meerdere keren in Nederland in een crisisnoodopvanglocatie moeten verblijven. Sommigen werden tot achtmaal toe in een andere crisisnoodopvang geplaatst. In februari 2016 meldde het COA dat de laatste crisisnoodopvanglocatie gesloten werd.¹⁶ Tijdens de omschreven crisisperiode heeft staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Dijkhoff gemeenten verschillende keren opgeroepen ook gebouwen voor reguliere vluchtelingenopvang beschikbaar te stellen.^{17, 18}

Een gebeurtenis die veel mensen over de hele wereld de ernst van het vluchtelingenprobleem deed inzien, was het aanspoelen van een Syrische peuter op een strand in Turkije, begin september 2015. Aylan Kurdi, zijn moeder en broertje verdronken toen ze via de Middellandse zee Syrië ontvluchtten. Regeringsleiders reageerden geschokt op deze foto,¹⁹ die via veel media werd verspreid. Ook op sociale media deed deze foto de asiëldiscussie aanwakkeren.^{20, 21}

Aan het begin van 2016 wakkerde de asiëldiscussie opnieuw aan, in verband met gebeurtenissen in Keulen. Tijdens de nieuwjaarsnacht werden tientallen vrouwen in Keulen betast, beroofd en uitgescholden door een groep mannen van Arabische en Noord-Afrikaanse afkomst. Ook naar aanleiding van deze gebeurtenis verscheen voornamelijk op het internet een groot aantal reacties. Waar de reacties in september voortkwamen uit medelijden, overheersten begin 2016 uitingen van vreemdelingenhaat.²²

4.2. Casus: AZC Bernheze te Heesch

De gemeente Bernheze ligt in de provincie Noord-Brabant, en bestaat uit zes dorpskernen: Heesch, Heeswijk-Dinter, Nistelrode, Vorstenbosch, Loosbroek en Vinkel. Heesch is met bijna 13.000 inwoners de grootste kern van de gemeente. In het bestuursakkoord 2010-2014 werd aangegeven dat de coalitie het bestuur dichter bij de burger wilde brengen. Naar aanleiding daarvan is in 2012 een document opgesteld waarin om te beginnen de visie op burgerparticipatie uiteengezet wordt. Het

¹⁶ COA (2016), <https://www.coa.nl/nl/nieuws/laatste-crisisnoodopvang-gesloten>.

¹⁷ NOS (2015a), <http://nos.nl/artikel/2057866-dijkhoff-gemeenten-moeten-meewerken-aan-opvang-asielzoekers.html>.

¹⁸ Holthuis, J. (2015), <http://www.gemeente.nu/Burger-Bestuur/Nieuws-in-Burger--Bestuur/2015/11/Dijkhoff-vraagt-gemeenten-meer-inzet-asielopvang-2714287W/>.

¹⁹ Independent (2015), <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/aylan-kurdi-david-cameron-says-he-felt-deeply-moved-by-images-of-dead-syrian-boy-but-gives-no-10484641.html>.

²⁰ Algemeen Dagblad (2015), <http://www.ad.nl/ad/nl/36281/Vluchtelingenstroom-West-Europa/article/detail/4134264/2015/09/02/Verdronken-jongetje-geeft-vluchteling-een-nieuw-gezicht.dhtml>.

²¹ Trouw (2015), 'Dit is Aylan Kurdi. Hij is drie jaar geworden.', 3 september.

²² Reformatorisch Dagblad (2016), 'Boze reacties op aanranding', 6 januari.

tweede deel van het document schetst een praktisch toepassingskader.²³ In het praktisch toepassingskader wordt een participatieladder geïntroduceerd die overeenkomt met die van Edelenbos (2000). Een zesde stap is hierbij toegevoegd. Nog boven de actie ‘meebeslissen’ wordt de mogelijkheid van het zelf organiseren door burgers genoemd. Verder worden enkele belangrijke elementen in het proces benoemd. Zo is het maken van heldere keuzes over de vorm van burgerparticipatie van groot belang. Ook is het in de communicatie met burgers van belang dat de gemeente interesse heeft in en waarde hecht aan de bijdrage van burgers, en dat er gezorgd wordt voor actieve en adequate informatieverstrekking.²⁴

In oktober 2015 nam de gemeenteraad van Bernheze een motie aan, waarin het college verzocht werd te zoeken naar mogelijkheden binnen de gemeente om vluchtelingen op te vangen. Het college is met dit verzoek aan de slag gegaan, en heeft hiervoor contact opgenomen met het COA. Toen deze partijen met elkaar overeenstemming bereikten over een locatie, werd de gemeenteraad op de hoogte gebracht. Het college besloot op 12 januari 2016 om voor 10 jaar 500 vluchtelingen te huisvesten op de gekozen locatie. Dit besluit werd voorgelegd aan de gemeenteraad, zodat deze er uiteindelijk een definitief besluit over kon nemen. Dezelfde avond zijn de direct omwonenden mondeling geïnformeerd over het besluit. Zij waren eerder al uitgenodigd voor de informatieavond, waar ze de gelegenheid hadden om in kleine groepen in gesprek te gaan met collegeleden en ambtenaren.²⁵ Deze mogelijkheid was er op dat moment uitsluitend voor de eerste ring, zoals de aangrenzende bewoners genoemd werden. De tweede ring bestond uit andere inwoners en bedrijven die gevestigd zijn in de nabije omgeving van de voorgestelde locatie. Ook stakeholders waarvan verwacht werd dat zij professioneel bij het AZC betrokken zouden zijn, maakten deel uit van de tweede ring. Deze tweede ring werd tijdens de informatieavond voor de eerste ring per brief geïnformeerd over het collegebesluit. Ook de derde ring, bestaande uit de overige inwoners van Heesch, werd per brief op de hoogte gesteld. De overige inwoners van Bernheze, aangeduid als de vierde ring, konden het nieuws vernemen via de pers, via de gemeentewebsite en -pagina's en via sociale media. Voor de eerste drie ringen waren naast deze bekendmakingen informatiemarkten georganiseerd, waar verschillende betrokken instanties vertegenwoordigd waren. Tot slot werd door de gemeenteraad een hooravond gehouden, waar burgers na aanmelding hun stem konden laten horen.²⁶

Dat sommige van de burgers het niet eens waren met het voorstel, werd duidelijk uit verschillende protestacties. Zo werden op verschillende plaatsen in het dorp spandoeken geplaatst, met teksten gericht tegen de komst van het voorgestelde AZC. Daarnaast werd op de plaats waar het AZC zou komen een dood varken opgehangen. Ook op een andere locatie werd uit protest een dood varken

²³ Bernheze (2012), Visie burgerparticipatie Bernheze 2012, 20 september.

²⁴ Bernheze (2012), Visie burgerparticipatie Bernheze 2012, 20 september.

²⁵ Persoonlijk interview 1.

²⁶ Bernheze (2016),

<https://simsite.bernheze.org/document.php?m=52&fileid=533534&f=5c9ad0356a6f42224c378b0b5e257e5a&attachment=1&a=21326>.

neergelegd.²⁷ Op diezelfde dag, 13 januari, werd een hoop zand op de oprit van de burgemeester gestort.²⁸ Op het adres van de gemeente werd een kogelbrief ontvangen.²⁹ De bedreigende situatie leidde ertoe dat verschillende personen door de politie beveiligd werden.³⁰

Op 18 januari kwam de raad bijeen voor een reguliere raadsvergadering. Het onderwerp AZC kwam hierin niet aan de orde. Namens het actiecomité ‘Te veel, te lang’, werd die avond een demonstratie gehouden voor het gemeentehuis. Op enig moment, pas na de demonstratie namens het comité, werden reacties van burgers heftiger, en moest de ME ingrijpen. De woordvoerder van het actiecomité zei hierover: “Onze actie van zeven tot half acht is rustig verlopen, daar hebben we onze boodschap laten horen. Toen zijn er helaas raddraaiers blijven hangen, en die hebben er een puinhoop van gemaakt.”³¹ De onrustige situatie werd door een plaatselijk medium als volgt omschreven: “Het gemeentehuis en de ME werden bekogeld met vuurwerk, eieren en houtblokken. Na enkele uren van hevig protest kreeg de ME de demonstranten uit elkaar.”³²

Als gevolg van deze protestacties, kwam het project in de sfeer van crisisbeheersing. Dit had als gevolg dat een vast overlegplatform (bestaande uit politie, justitie en de burgemeester) nauw betrokken was bij de veiligheid omtrent het project. Vergaande maatregelen moesten genomen worden om de veiligheid in het vervolgtraject te kunnen waarborgen.³³

Op 18 februari besloot de gemeenteraad van Bernheze af te zien van het gedane voorstel over een AZC in Heesch. Eerder die maand werd al duidelijk dat een meerderheid tegen zou stemmen. Ook voor deze avond waren veiligheidsmaatregelen getroffen: alleen degenen die zich aangemeld hadden, konden de vergadering bijwonen. In de vergadering en buiten het gemeentehuis bleef het relatief rustig.³⁴

²⁷ Omroep Brabant (2016d),

<http://www.omroepbrabant.nl/?news/242731652/Dode%2Bvarkens%2Bals%2Bprotest%2Btegen%2Bkomst%2B500%2Bvluchtelingen%2Bazc%2BHeesch%2BMisselijkmakend.aspx>

²⁸ Omroep Brabant (2016e),

<http://www.omroepbrabant.nl/?news/2427881323/Tegenstanders+azc+Heesch+vernielen+hek+en+storten+zand+bij+oprit+burgemeester.aspx>

²⁹ Televisieinterview dhr. H. Ruijs, bron: Omroep Brabant (2016b),

<http://www.omroepbrabant.nl/?news/243462772/Actiecomit%C3%A9+Heesch+Wij+nemen+afstand+van+varkens+in+bomen+en+rot-jongens+op+een+plein+.aspx>

³⁰ *BN/De Stem* (2016), ‘Beveiliging nodig in Heesch na grimmig protest tegen vluchtelingen’, 15 januari.

³¹ Omroep Brabant (2016c),

<http://www.omroepbrabant.nl/?news/2429921093/Demonstratie+tegen+azc+Heesch+loopt+uit+de+hand+ME+v+eegt+plein+schoon+na+vuurwerkbekogeling+%5BVIDEO%5D.aspx>

³² Omroep Brabant (2016c),

<http://www.omroepbrabant.nl/?news/2429921093/Demonstratie+tegen+azc+Heesch+loopt+uit+de+hand+ME+v+eegt+plein+schoon+na+vuurwerkbekogeling+%5BVIDEO%5D.aspx>

³³ Persoonlijk interview 1.

³⁴ *Volkscrant* (2016), ‘Voorlopig geen groot azc in Heesch’, 4 februari.

4.3. Casus: AZC Rheden te Velp

Het dorp Velp is onderdeel van de gemeente Rheden, die in totaal bestaat uit 7 kernen: Velp, Rheden, De Steeg, Ellecom, Dieren, Spankeren en Laag-Soeren.³⁵ Velp had in 2013 17.723 inwoners, en is daarmee de grootste kern van de gemeente. Binnen de gemeente Rheden houdt men zich bezig met de positie van burgers op allerlei beleidsterreinen. In de interviews werd aangegeven dat de gemeente veel waarde hecht aan de participatie van burgers bij overheidsbeleid.³⁶ De wethouder van burgerparticipatie zei hierover: “Voor creativiteit en vernieuwing heb je burgers hard nodig, en heb je ook nodig dat de gemeenten met haar medewerkers een kanteling doormaakt om dat (de samenwerking met burgers) ook echt mogelijk te maken.”³⁷ Bij het project ‘ik buurt mee’ worden inwoners uit de dorpen uitgenodigd om mee te werken aan een sociale, prettige en veilige leefomgeving.³⁸

Begin september 2014 ontving het bestuur van de gemeente Rheden van het COA het bericht dat binnen enkele weken een nieuw AZC gevestigd zou worden in Velp. Omdat het college zich hier niet in kon vinden maar wel openstond voor het opvangen van asielzoekers, is het het gesprek aangegaan met het COA om te zoeken naar andere mogelijkheden. Ondanks de druk vanuit het COA om zo snel mogelijk asielzoekers te huisvesten, heeft het college de tijd genomen om te komen tot een oplossing die voor beide partijen acceptabel was. Dit leidde tot het besluit om 240 vluchtelingen te ontvangen in een AZC in Velp. Terwijl het college bevoegd was om dit besluit zelfstandig te nemen, heeft de gemeenteraad, nog voordat het besluit openbaar werd, aangegeven unaniem achter het besluit te staan.³⁹

Burgers zijn geïnformeerd door middel van brieven aan omwonenden en berichten in de krant en op de website van de gemeente. Ook op de Twitterpagina van de gemeente werd bericht over het nieuwe AZC. Enkele tijd later, op 26 november 2014, is een bewonersavond georganiseerd op een locatie dicht bij het AZC. Deze avond begon met een plenair gedeelte waar zowel de burgemeester als een voorzitter van COA een toespraak hielden. Enkele tegenstanders lieten zich tijdens dit protest horen en vertrokken vervolgens. Na het plenaire gedeelte was er voor iedereen de mogelijkheid om vragen te stellen aan de vertegenwoordigers van de gemeente en het COA, die daar ook rondliepen. Over het algemeen verliep de avond rustig, ondanks dat er zeker burgers waren die zich niet in het voorstel konden vinden.⁴⁰ Op maandagmorgen 30 maart 2015 arriveerden de eerste bewoners van het AZC.⁴¹

³⁵ Rheden (2016b), http://www.rheden.nl/Inwoners/Wonen_leefomgeving/Dorpen_en_buurtten.

³⁶ Persoonlijk interview 3.

³⁷ Persoonlijk interview 5.

³⁸ Ik buurt mee (2016), <http://www.ikbuurtmee.nl/home/>.

³⁹ Persoonlijk interview 3.

⁴⁰ Persoonlijk interview 3.

⁴¹ De Gelderlander (2015b), <http://www.gelderlander.nl/regio/arnhem-e-o/rheden/eerste-52-asielzoekers-gearriveerd-in-azc-velp-1.4832341>.

Half april 2016 werd de burgers van de gemeente Rheden medegedeeld dat het college bezig was met het vestigen van een tweede AZC in Velp.⁴² Naar eigen zeggen heeft het college in dit proces een 180 graden andere methode van burgerparticipatie gehanteerd. Zo zijn door de raad van tevoren uitgangspunten vastgesteld waaraan het nieuwe AZC zou moeten voldoen.⁴³ Burgers hadden hierbij de mogelijkheid om in te spreken. Het uiteindelijke besluit werd via dezelfde kanalen bekend gemaakt als de eerste keer, met het verschil dat enkele dagen na de bekendmaking een inloopavond was georganiseerd. Deze avond was in twee blokken verdeeld. Van 18:00 uur tot 20:00 uur waren direct omwonenden, die per brief geïnformeerd waren, uitgenodigd en vervolgens was er tot 22:00 uur voor alle inwoners en belangstellenden de mogelijkheid om binnen te lopen. Op deze avond waren namens de gemeente alle collegeleden en enkele ambtenaren aanwezig. Ook was er een stand van het COA, van VluchtelingenWerk Nederland, van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, van de Dienst Terugkeer en Vertrek, van een plaatselijke vrijwilligersorganisatie en van de wijkvereniging. Deze avond had een vreedig verloop, de reacties van burgers waren opnieuw rustig.⁴⁴ Het doel van het college is om in dit tweede AZC na de zomer van 2016 maximaal 204 vluchtelingen te ontvangen.^{45,46} Ook voor dit besluit was het college bevoegd te beslissen zonder toestemming van de raad.⁴⁷ Ondanks dat stonden opnieuw alle raadsfracties achter het besluit.⁴⁸ Daarnaast was de raad van tevoren betrokken bij het vaststellen van uitgangspunten voor een nieuw AZC.

In de analyse zal het eerstgenoemde AZC in Velp aangeduid worden met ‘Velp 1’, terwijl met ‘Velp 2’ verwezen wordt naar het AZC dat volgens de plannen in de loop van 2016 geopend zal worden.

5. Analyse

In de analyse wordt van de verschillende verwachtingen aangegeven in hoeverre de verzamelde data deze bevestigt of juist tegensprekt. Naast verklaringen zoals geformuleerd in de verwachtingen, is gefocust op alternatieve verklaringen. Deze alternatieve verklaringen komen aan de orde in 5.6. Bij het beschrijven van de bevindingen, worden telkens eerst de verzamelde gegevens van de afzonderlijke plaatsen beschreven. Vervolgens wordt een vergelijking gemaakt tussen de gang van zaken in Heesch en die in Velp, waarna een constatering volgt over wat de afzonderlijke verklaring te zeggen heeft over de mate van conflict omtrent burgerparticipatie bij de komst van een nieuw AZC.

⁴² Rheden (2016c), persbericht: ‘Rheden krijgt tweede opvanglocatie’.

⁴³ Rheden (2015), ‘Raadsvoorstel uitgangspunten voor opvang van vluchtelingen’.

⁴⁴ Persoonlijk interview 3.

⁴⁵ Persoonlijk interview 5.

⁴⁶ Rheden (2016a), ‘B&W-voorstel vestiging van een (tweede) opvanglocatie voor asielzoekers’.

⁴⁷ Persoonlijk interview 4.

⁴⁸ *De Gelderlander* (2016), ‘COA bepaalt plek azc, gemeente de kaders’, 16 april.

5.1. De benadering van burgers

De eerste onafhankelijk variabele die uit de theorie te herleiden was, is de mate waarin burgers of inwoners door de overheidsorganisatie benaderd worden als serieuze partners. In het democratische model dat Nederlandse gemeenten hebben, hebben burgers eens in de vier jaar de gelegenheid om hun lokale volksvertegenwoordiging te kiezen. Zowel de gemeenteraad als het college, zowel het algemene als het dagelijkse bestuur, verlenen hun politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheden aan de gehouden verkiezingen. Vandaag de dag lijkt de macht van deze organen echter minder absoluut te zijn. Er wordt meer en meer verwacht dat burgers ook tijdens lopende regeerperioden een stem krijgen. Daarvoor is het van belang dat burgers gezien worden als partners en probleemoplossers, in plaats van slechts kiezers of klanten.

Door de gemeente Bernheze zijn verschillende stappen ondernomen om inwoners te betrekken bij de mogelijke komst van een AZC in Heesch. Zo was er voor een groep burgers de avond dat het besluit bekend werd gemaakt de mogelijkheid om met zowel ambtenaren als collegeleden in gesprek te gaan. Andere burgers werden aanvankelijk per brief geïnformeerd, en werden daarbij uitgenodigd voor een informatiemarkt waar ook de mogelijkheid bestond om met verschillende betrokken partijen in gesprek te gaan. Na de rumoerige avond op 18 januari, kwam het project in de crisisbeheersing terecht, wat tot spijt van de gemeente de mogelijkheden om in gesprek te gaan met burgers beperkte. Zo werd er perk gesteld aan het aantal bezoekers van de informatiemarkten en konden geen extra informatiemarkten worden georganiseerd. Aan de andere kant kan opgemerkt worden dat het college zich door het protest niet liet weerhouden om met burgers in gesprek te blijven gaan. Dit blijkt ook uit een citaat van de communicatieadviseur van Bernheze: “Onze burgemeester heeft gewoon gezegd: “Nee, wij blijven in gesprek gaan en doen die hoorzitting. Die gaat door!””⁴⁹ Bij deze hoorzitting was de voltallige gemeenteraad aanwezig, en konden burgers hun reacties op het collegebesluit geven door in te spreken. Uit de interviews bleek dat binnen de gemeente Bernheze het besef bestaat dat burgers niet meer slechts kiezers van volksvertegenwoordigers zijn. “Mensen hebben het idee: we willen veel meer zelf onze stem laten horen, in plaats van via een volksvertegenwoordiger.”⁵⁰ Het steeds opnieuw creëren van draagvlak is volgens de ambtelijke projectleider essentieel: “Als overheid heb je een informatieplicht, maar nog veel meer. Je probeert draagvlak te creëren, je probeert te bereiken dat het ook een geaccepteerd verhaal wordt.”⁵¹

In de gemeente Rheden heeft naar zeggen van de geïnterviewde vertegenwoordigers bij de komst van het eerste AZC geen burgerparticipatie plaatsgevonden. Over de informatieavond die gehouden werd, werd door de wethouder gezegd: “Het was meer uitleggen en informeren, dan dat je daar mensen een

⁴⁹ Persoonlijk interview 2.

⁵⁰ Persoonlijk interview 2.

⁵¹ Persoonlijk interview 1.

stem hebt gegeven.”⁵² De andere geïnterviewde wethouder zei hierover: “Ik vind het eigenlijk geen burgerparticipatie als je alleen maar informeert. Dat is een hele passieve vorm.”⁵³ Hoewel volgens de participatieladder van Edelenbos (2006) ook het informeren van burgers een vorm van burgerparticipatie is, hebben burgers bij deze vorm een zeer passieve houding. Op de informatieavond, die voornamelijk plenair georganiseerd was, werden enkele toespraken gehouden. Achteraf was er een mogelijkheid voor burgers om met collegeleden en andere betrokkenen in gesprek te gaan.⁵⁴

Bij het tweede AZC dat in Velp gevestigd werd, is burgers op verschillende momenten in het proces een mogelijkheid geboden te reageren. Zo konden burgers hun visie op de komst van een AZC al kenbaar maken toen de raad eind 2015 kaders hiervoor opstelde.⁵⁵ Ook nadat het college het uiteindelijke voorstel in april 2016 bekendmaakte, konden burgers van zich laten horen. Er werd een informatiemarkt georganiseerd, waar mensen “op een andere manier dan de eerste keer geïnformeerd konden worden en met hun bezwaren konden komen.”⁵⁶

In de vergelijking tussen de twee gemeenten, kan gekeken worden naar de vormen van burgerparticipatie die gebruikt zijn door gemeenten. Een onderscheid wordt hier gemaakt tussen de onderste twee treden van de participatieladder. In sommige van de door gemeenten gebruikte participatiemethoden, worden burgers eenzijdig geïnformeerd, terwijl ze in andere methoden zelf een stem krijgen. Deze twee vormen van burgerparticipatie worden genoemd in het theoretisch kader als behulpzaam bij complexe thema's (Lees-Marshment, 2015: 95). Van de informatieavond voor AZC Velp 1 gaven de beleidsmedewerker en wethouder zelf al aan dat burgers wel geïnformeerd werden, maar dat er weinig mogelijkheden waren om ook daadwerkelijk inbreng te leveren. Bij de nieuwe democratie zoals die in het theoretisch kader omschreven wordt, hoort dat burgers ook tussen regeerperioden door een stem krijgen (Lees-Marshment, 2015: 60). Dit is niet het geval wanneer burgers slechts toehoorders zijn. Bij de genoemde informatiemarkten, inloopavonden en hoorzittingen zijn burgers in de gelegenheid ook hun persoonlijke standpunten en argumenten naar voren te brengen. Hierbij worden burgers gezien als serieuze partners, wiens uitgangspunten gehoord moeten worden (Barber, 1988: 3). Ook de continue zoektocht naar draagvlak is een kenmerk van de nieuwe democratie (Hartley en Bennington, 2011: 212).

Het verschil tussen aanpak voor AZC Heesch en AZC Velp 1 is groot. In beide gemeenten is inderdaad de mogelijkheid geweest om naast het ontvangen van informatie in gesprek te gaan met vertegenwoordigers van de gemeente. Het verschil tussen de mogelijkheden tot gesprek is echter groot. Waar dit in Velp beperkt was tot een avond, die ook voor een aanzienlijk deel plenair georganiseerd was, is er voor de burgers van Heesch een groter aantal mogelijkheden geweest om

⁵² Persoonlijk interview 3.

⁵³ Persoonlijk interview 5.

⁵⁴ Persoonlijk interview 5.

⁵⁵ Persoonlijk interview 3.

⁵⁶ Persoonlijk interview 5.

gehoord te worden. Ondanks dit feit, was het protest bij Velp 1 beperkt, terwijl het in Heesch juist uit de hand liep. Dit gaat rechtstreeks in tegen de eerste verwachting die geformuleerd was op basis van de theorie:

Verwachting 1: Wanneer vanuit de gemeente de bevolking wordt gezien als een serieuze partner, leidt dit tot minder conflict bij de burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's.

Op basis van deze constatering kan echter nog geen harde uitspraak gedaan worden over de eerste verwachting. Ook in het geval dat burgers gezien worden als serieuze partners, leidt dit niet altijd tot conflict omtrent de burgerparticipatie, zoals bleek bij AZC Velp 2. In dit traject kregen burgers namelijk op twee verschillende punten in het proces de gelegenheid in te spreken dan wel in gesprek te gaan. Wat over de onafhankelijke variabele 'de benadering van burgers' in ieder geval gezegd kan worden, is dat het benaderen van burgers als partners geen garantie is dat er geen conflict ontstaat omtrent de burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's.

5.2. De selectie van participerende burgers

Op basis van de theorie is aan het begin van dit onderzoek de verwachting geformuleerd dat het selecteren van een representatieve groep burgers leidt tot minder conflict omtrent burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's. De geïnterviewde vertegenwoordiger van de VNG bevestigt dit en geeft aan dat een advies voor gemeenten is om op participatie- of informatieavonden voor een nieuw AZC een mix van voor- en tegenstanders uit te nodigen. "Ik denk dat het beter werkt als je een mix hebt. Dat neutraliseert en het laat ook een beter gevoel achter bij de gemeenschap die het betreft, dan dat mensen met onrustgevoelens te veel de overhand hebben."⁵⁷

Zoals in de casusomschrijving te lezen is, werd er in Bernheze voor gekozen om de gemeente in ringen te verdelen, die bepalend waren voor de berichtgeving en participatiemogelijkheden. De direct omwonenden, de bewoners in de eerste ring, werd bijvoorbeeld direct de dag van het collegebesluit de mogelijkheid geboden om met het college en ambtenaren in gesprek te gaan. Bewoners in de tweede en derde ring ontvingen een brief en voor hen was er de mogelijkheid om zich aan te melden voor de informatiemarkt. Bewoners uit de nabije omgeving en de overige bewoners van Heesch maakten deel uit van deze tweede en derde cirkel. De selectie die vanuit de gemeente Bernheze gemaakt werd, was dus gebaseerd op de geografische ligging ten opzichte van de locatie voor het AZC.

Naast deze selectie van inwoners vanuit de gemeente, was er voor iedereen de mogelijkheid om contact op te nemen met de gemeente via een e-mailadres dat aangemaakt was ter gelegenheid van het AZC.⁵⁸ Ook de groep personen die op 18 januari bij de demonstratie aanwezig was, was niet door

⁵⁷ Persoonlijk interview 6.

⁵⁸ Persoonlijk interview 1.

de gemeente samengesteld. De demonstratie werd aanvankelijk geleid door het actiecomité ‘te veel, te lang’. Hierbij gaat het om een groep die een geluid wilde laten horen, zonder hiervoor expliciet uitgenodigd of geselecteerd te zijn door de gemeente. De naam van het actiecomité geeft al aan dat tegenstanders van het genomen collegebesluit onderdeel waren van dit comité. Na het beëindigen van de demonstratie namens het actiecomité, bleven tegenstanders zich verzamelen bij het gemeentehuis. In deze groep is op enig moment de onrust ontstaan die uitliep op een gevecht. Opvallend is dat op het moment dat het gevecht ontstond juist de tegenstanders vertegenwoordigd waren. Ook tijdens de hoorzitting voor de gemeenteraad waren er op een persoon na alleen tegenstanders die inspraken. De geïnterviewde communicatieadviseur zegt hierover: “Omdat de sfeer zo bedreigend is, komen de mensen die voor zijn niet.”⁵⁹ De VNG projectleider bevestigde dit: “De schreeuwers krijgen de overhand, dat is heel erg intimiderend. Dus voorstanders voelen zich dan niet gehoord, of die durven niet meer.”⁶⁰

Door bij de informatiemarkten ook organisaties als VluchtelingenWerk te betrekken, is gestreefd naar meer diversiteit binnen de groep participanten. Ten eerste kan de aanwezigheid van vrijwilligersorganisaties voor voorstanders als een trekpleister werken. Daarnaast kan een gesprek met een medewerker van een vrijwilligersorganisatie met tegenstanders leiden tot meer begrip voor het AZC voorstel.

Nadat eind september 2014 door het college van B&W van Rheden een besluit genomen werd over het AZC in Velp, werd een selecte groep inwoners hierover geïnformeerd. Deze groep bestond uit direct omwonenden en was zodoende ook samengesteld op basis van geografische ligging. Voor de informatieavond die op 26 november gehouden werd, heeft geen selectie plaatsgevonden onder burgers. Op deze avond waren enkele bewoners die begonnen te roepen, maar van een conflict was geen sprake. Ook mensen met een andere insteek waren deze avond aanwezig: “Die avond zijn er ook nogal wat vrijwilligers gevonden die mee wilden gaan werken aan het prettige verblijf van vluchtelingen in Velp”, aldus de wethouder.⁶¹

Bij Velp 2 werd voor de bekendmaking opnieuw gebruik gemaakt van een bewonersbrief. In deze brief werden bewoners uitgenodigd om op de informatie-/inloopavond in gesprek te gaan met medewerkers van de gemeente en verschillende andere instanties. Vervolgens was het voor alle andere belangstellenden mogelijk om naar de bijeenkomst te komen. Vanuit de gemeente was bewust gekozen voor het uitnodigen van verschillende vrijwilligersorganisaties, om zo zowel voor- als tegenstanders aan te trekken.⁶² Een medewerker van VluchtelingenWerk Nederland gaf aan ook een rol te kunnen spelen in de beeldvorming van bewoners: “Wij maken constant heel duidelijk hoe de

⁵⁹ Persoonlijk interview 2.

⁶⁰ Persoonlijk interview 6.

⁶¹ Persoonlijk interview 5.

⁶² Persoonlijk interview 4.

feiten liggen. Dat is dus een tegenwicht tegen alle emoties dat er alleen maar moordenaars en verkrachters binnenkomen.”⁶³

In beide gemeenten werd gewezen op het belang dat gezien werd om de direct omwonenden nauw bij het proces te betrekken. Ook de geïnterviewde VNG projectleider wees het belang hiervan aan.⁶⁴ Juist voor de omwonenden is het belangrijk dat ze het gevoel hebben serieus genomen te worden, aangezien bij hen vaak angst leeft. Juist zij hebben te maken met de onzekerheid die de komst van een nieuw AZC met zich meebrengt.⁶⁵ Hierdoor zullen ze in verhouding tot andere inwoners eerder geneigd zijn tegen de komst van het AZC te zijn. Daarmee representeren omwonenden waarschijnlijk geen uiterst positief geluid, en vormen ze geen representatieve groep burgers.

In de gemeente Bernheze zijn zoals eerder beschreven verschillende groepen participanten bij de verschillende participatiemomenten aanwezig geweest. Het moment dat er een publiek conflict ontstond is vooral interessant voor de vergelijking die gemaakt wordt om te komen tot een uitspraak over verwachting 2:

Verwachting 2: Wanneer een representatieve groep burgers geselecteerd wordt, leidt dit tot minder conflict bij de burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's.

Bekend is dat de avond van het gevecht voornamelijk (zo niet enkel) tegenstanders aanwezig waren. Op andere avonden in Heesch, die wel vredig verliepen, was waarschijnlijk een meer diverse groep participanten aanwezig. Wellicht was dit alsnog geen exacte representatie van de gemeente Bernheze of de plaats Heesch, maar dit feit bevestigt wel dat het bijeen brengen van voor- en tegenstanders ten goede komt aan de vredigheid (Booher, 2004: 43). Ook wanneer de vergelijking wordt gemaakt met de AZC's in de gemeente Rheden, is het duidelijk dat bij geen van de participatiemomenten uitsluitend tegenstanders aanwezig waren. Aangezien beide gemeenten geen exacte representatie van de plaats of gemeente selecteerden om te laten participeren, is het niet mogelijk om verwachting 2 in de letterlijke betekenis te bevestigen of ontkrachten. Het principe dat aan verwachting 2 ten grondslag ligt, kan echter wel bevestigd worden op basis van de verzamelde data. Het betrekken van een divers gezelschap dat verschillende invalshoeken vertegenwoordigt, leidt tot onderling begrip en heeft daarmee tot gevolg dat er minder conflict is omtrent burgerparticipatie.

5.3. De timing van de participatie

De derde vooraf opgestelde verwachting, gaat over het moment dat burgers betrokken worden bij de besluitvorming. Dit hangt samen met de invloed die burgers als logisch gevolg daarvan kunnen uitoefenen. Wanneer alle besluiten al vaststaan, is de invloed kleiner dan wanneer burgers in een beginstadium betrokken worden (Lees-Marshment, 2015: 96).

⁶³ Persoonlijk gesprek bewonersavond..

⁶⁴ Persoonlijk interview 6.

⁶⁵ Persoonlijk interview 6.

De gemeente Bernheze is met het project AZC naar buiten getreden nadat het college een besluit heeft genomen. Als gevolg van de motie van de gemeenteraad met de vraag aan het college wat Bernheze kon betekenen in de opvang van vluchtelingen, is het college met het COA in gesprek gegaan om te zien wat mogelijkheden en criteria waren. Dit voortraject is in beslotenheid verlopen, totdat het college en het COA overeenstemming bereikten over een voorstel. De ambtelijke projectleider zegt hierover: “We wilden zeker weten dat het voorstel dat we bij de raad neerlegden, dat dat ook het voorstel was waar het COA mee kon leven.”⁶⁶ Op het moment dat dit voorstel naar buiten kwam, wilde de gemeente met burgers nadenken over de verdere invulling hiervan. De communicatieadviseur gaf hierover aan dat zich hier een spanningsveld bevindt, omdat burgers het liefst informatie wilden over hoe het AZC er precies uit zou komen te zien. Tegelijkertijd voelen burgers zich niet serieus genomen wanneer de gemeente met een dichtgetimmerd plan naar voren komt.⁶⁷ Dit bevestigt de bevinding van Lees-Marshment (2015: 97) dat burgers niet graag betrokken zijn bij onderwerpen waarover al besloten is. Naast de invulling van praktische zaken, moest ook de gemeenteraad nog besluiten over het voorstel. Tijdens de hoorzitting werd burgers de mogelijkheid geboden richting de gemeenteraad hun stem te laten horen, voordat de gemeenteraad op 18 februari een besluit zou nemen. De ontevredenheid van burgers kwam voort uit de inhoud van het voorstel. Het vestigen van 500 asielzoekers voor tien jaar was voor velen geen optie gezien de aard en omvang van Heesch. Nieuwe voorstellen met kleinere aantallen werden dus door burgers gedaan richting de gemeente.⁶⁸ Dit wijst erop dat burgers juist in het komen tot een voorstel een stem hadden willen hebben.

Bij de gemeente Rheden stonden alle besluiten vast, nog voordat burgers eind september 2014 op de hoogte werden gesteld van de komst van het AZC in Velp. In tegenstelling tot de gemeenteraad van Bernheze, had de raad van Rheden hierin geen stem: het college was bevoegd om het besluit zelf te nemen. Enkele burgers spraken hun ontevredenheid uit over “het feit dat het besluit al was genomen en dat ze daarna werden geïnformeerd.”

Bij het tweede AZC dat in Velp gevestigd werd, kregen inwoners al voordat een concreet voorstel of besluit op tafel lag de mogelijkheid hun stem te laten horen. De gemeenteraad stelde november 2015 een uitgangspuntennotitie op voor een mogelijk nieuw AZC in de gemeente. Dit is gedaan nadat burgers hierover gehoord zijn: “we hebben gezegd: er moet een moment zijn dat de inwoners iets over die kaders kunnen vinden.”⁶⁹ Nadat door het college een besluit werd genomen over de tweede opvanglocatie in Velp, werden burgers betrokken door middel van een informatiemarkt. De

⁶⁶ Persoonlijk interview 1.

⁶⁷ Persoonlijk interview 2.

⁶⁸ Televisieinterview dhr. H. Ruijs, bron: Omroep Brabant (2016b), <http://www.omroepbrabant.nl/?news/243462772/Actiecomit%C3%A9+Heesch+Wij+nemen+afstand+van+varkens+in+bomen+en+rot-jongens+op+een+plein+.aspx>.

⁶⁹ Persoonlijk interview 3.

invloed die ze daar konden uitoefenen was echter beperkt, aangezien het besluit vaststond: het college was opnieuw bevoegd het besluit zonder toestemming van de raad te nemen.

Opnieuw kan geconstateerd worden dat juist de gemeente met veel negatieve waarden op de onafhankelijke variabele, de gemeente is waar geen conflict was onder burgers. Juist bij het eerste AZC in Velp stonden alle besluiten al vast en was er bij de burgerparticipatie enkel en alleen sprake van informeren. Volgens de theorie zou deze situatie eerder een oorzaak zijn van protest onder burgers, dan de situatie in Bernheze. Burgers hechten er juist aan om betrokken te worden op het moment dat besluiten nog niet genomen zijn, zodat er mogelijkheden zijn om invloed op het eindbesluit uit te kunnen oefenen (Lees-Marshment, 2015: 97). In Heesch was deze mogelijkheid er nog wel, aangezien de gemeenteraad nog geen besluit had genomen. Dit spreekt het vermoeden dat in verwachting 3 geformuleerd is dus tegen:

Verwachting 3: Wanneer de participerende burgers betrokken worden op het moment dat de besluiten nog niet genomen zijn, leidt dit tot minder conflict bij de burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's.

Wanneer echter gekeken wordt naar de bezwaren van burgers die gemaakt werden naar aanleiding van het voorstel in Heesch, wordt deze verwachting wel bevestigd. Juist over het punt waarover het college een overeenstemming had met het COA, werd onder inwoners gediscussieerd. Het is, zoals de projectleider ook aangaf, moeilijk om een uitspraak te doen over wat de reacties waren geweest als burgers eerder betrokken waren geweest. “De ervaring is nou eenmaal zo, dat mensen pas meer betrokken worden op het moment dat het echt concreet is, en het hun ook raakt.”⁷⁰ De respondent vanuit de VNG, spreekt dit tegen. Zij onderschrijft de theorie door te zeggen dat hoe eerder burgers betrokken worden, hoe beter: “Het moment [van het betrekken van inwoners] moet zo snel mogelijk zijn (...), want anders begin je op achterstand, als er al lucht van is bij inwoners. Dan moet je je verdedigen (...) waarom zij dat dan eigenlijk niet weten. Dat is natuurlijk *killing* voor je participatie en voor je draagvlak. Dus het moment: snel, gericht.”⁷¹

Ook wanneer de vergelijking gemaakt wordt tussen Heesch en Velp 2, wordt deze derde verwachting bevestigd. Bij het besluit dat in april door het college naar buiten werd gebracht, waren burgers eerder al op een meer abstract niveau betrokken geweest. De momenten van burgerparticipatie naar aanleiding van het besluit, verliepen zonder conflict. Wanneer dit vergeleken wordt met de aanpak van de gemeente Bernheze, wordt verwachting 3 bevestigd: inwoners werden eerder in het besluitvormingsproces betrokken bij de mogelijke komst van een AZC dan in Heesch, en de burgerparticipatie verliep met minder conflict. Doordat ze wisten welke kaders gesteld waren, hoefden ze na het voorstel de discussie over bijvoorbeeld de hoeveelheid niet meer aan te gaan.

⁷⁰ Persoonlijk interview 1.

⁷¹ Persoonlijk interview 6.

Over deze derde verwachting kan gezegd worden dat het geen cruciale factor is in het komen tot een proces van burgerparticipatie waarin geen conflict plaatsvindt. De verschillende bevindingen spreken elkaar enigszins tegen. Hoewel in voor het AZC in Heesch de definitieve besluiten nog niet genomen waren, ontstond hier juist conflict. Bij Velp 1 was er geen conflict, terwijl hier voor burgers geen enkele invloed meer uit te oefenen was. Wanneer echter geluisterd wordt naar de bezwaren van burgers, en gelet wordt op ervaringen van een professionele organisatie als de VNG, blijkt het tijdig betrekken van burgers zeker kan leiden tot minder conflict bij burgerparticipatie bij de komst van een nieuw AZC. Met tijdig wordt bedoeld op het moment dat er nog geen concreet voorstel aanwezig is. Wanneer op dat moment overeenstemming bereikt kan worden over bepaalde uitgangspunten, zal de kans kleiner zijn dat burgers vechten tegen de komst van het voorgestelde AZC, zolang het binnen die kaders valt. Zodoende kan verwachting 3 bevestigd worden.

5.4. De openheid van de gemeente

In de onafhankelijke variabele ‘de openheid van de gemeente’ wordt bedoeld op de mate waarin gemeenten tegenover hun burgers eerlijk en open zijn over de mogelijkheden in het burgerparticipatietraject. Door de kansen van burgers mooier te schetsen dan ze zijn, krijgen burgers verkeerde verwachtingen, wat kan leiden tot teleurstelling (Lees-Marshment, 2015: 99-103).

In de gemeente Bernheze zag men het belang van openheid, zoals blijkt uit een citaat van de ambtelijke projectleider “Wij hebben er heel erg aan getrokken: wat er ook gebeurt in dit traject, we moeten zo veel mogelijk het normale, transparante, democratische proces zijn ruimte geven.”⁷² Ondanks dat ontstond verwarring omtrent het te vestigen AZC in Heesch. Veel burgers waren in de veronderstelling dat het besluit van de gemeente (500 vluchtelingen voor 10 jaar) al vaststond, terwijl dit nog niet het geval was, aangezien de gemeenteraad er nog niet over besloten had. De ambtelijke projectleider schreef dit toe aan “het feit dat mensen niet genoeg weten van hoe de democratische processen binnen een gemeente werken.”⁷³ Vanuit de gemeente zijn pogingen gedaan om burgers juist ook uitleg te geven over deze processen. Dit was een van de subdoelen in het proces van burgerparticipatie. Een ander doel was burgers “te kunnen voorzien van informatie voor zover die voor handen was.”⁷⁴

Opvallend is het dat in de besproken theorie de openheid van een organisatie in verband staat met het niet wekken van valse verwachtingen onder burgers. Wanneer burgers niet de invloed uit kunnen oefenen waar ze op gerekend hadden, kan dit leiden tot conflict, zo luidt de achterliggende redenatie (Lees-Marshment, 2015). In de casus AZC Heesch lijkt het tegenovergestelde aan de orde te zijn geweest: burgers schatten hun invloed kleiner in dan deze in werkelijkheid was. Wat hierin overeenkomt met de theorie, is het feit dat inwoners niet goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden bij de burgerparticipatie.

⁷² Persoonlijk interview 1.

⁷³ Persoonlijk interview 1.

⁷⁴ Persoonlijk interview 2.

Het college van de gemeente Rheden is bij AZC Velp¹ vanaf het begin helder geweest over de mogelijkheden voor haar burgers. Op de informatieavond werd de stand van zaken in een toespraak van de burgemeester duidelijk gemaakt. “De burgemeester zei gewoon: “het besluit is genomen. Het gaat alleen nog maar over hoe we het gaan doen, niet over het besluit!””⁷⁵ Volgens de verantwoordelijke wethouder heeft deze open houding een positief effect gehad: “Op het moment dat je daar krachtige figuren hebt staan die durven te zeggen wat ze hebben gezegd, en dat uitleggen, dan helpt dat wel op die avond.” Op deze manier werd er naar gestreefd dat burgers geen valse verwachtingen zouden hebben.⁷⁶

Bij het vergelijken van de gang van zaken in de geselecteerde gemeenten, lijkt de vierde verwachting bevestigd te worden.

Verwachting 4: Wanneer gemeenten eerlijk en open zijn over de mogelijkheden van participerende burgers, leidt dit tot minder conflict bij de burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's.

De gemeente Bernheze heeft pogingen gedaan om burgers op de hoogte te brengen van het verloop van het besluitvormingsproces. Op basis van het feit dat ondanks deze pogingen verkeerde verwachtingen onder burgers leefden, kan hiervan gezegd worden dat dit niet voldoende is overgekomen. Bij het eerste AZC dat in Velp gevestigd werd, is men open geweest over het feit dat het besluit volledig vaststond. Dit kan dus als een reden gezien worden dat het in Velp vredig bleef onder burgers, terwijl in Heesch een publiek conflict losbarste.

Ondanks dat de verzamelde data duidelijk lijken te zijn over deze verwachting, blijven enkele vragen bestaan. Hoe komt het dat de toelichting over de mogelijkheden voor burgers in Bernheze niet overkwam? Waardoor was door bij het AZC in Velp wel het geval, terwijl de burgerparticipatie hier over het algemeen minder uitgebreid was? Bij het zoeken naar een antwoord op deze vragen is het raadplegen van burgers noodzakelijk. Zo kan duidelijkheid geschept worden over de vraag of gemeenten die proberen open en eerlijk te zijn, ook zo op burgers overkomen.

5.5. Het voeren van de dialoog

De vijfde verwachting draait net als de vierde om de manier waarop overheden bij burgerparticipatie communiceren met hun inwoners. Verwacht wordt dat het voeren van de dialoog invloed heeft op de mate van conflict bij burgerparticipatie. Dit houdt ten eerste in dat vanuit overheden geen sprake is van een monoloog, maar dat ook burgers aan het woord komen. Wanneer burgers de gelegenheid hebben

⁷⁵ Persoonlijk interview 4.

⁷⁶ Persoonlijk interview 3.

om hun inbreng te leveren, is het ten tweede van belang dat de dialoog tussen burgers op een professionele manier gefaciliteerd wordt, om zo te voorkomen dat een van de partijen de andere(n) domineert. Wanneer de dialoog op een professionele manier gevoerd wordt, zo luidt de verwachting, leidt dit tot minder conflict bij de burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's.

De gemeente Bernheze is op verschillende momenten en in verschillende vormen de dialoog met haar burgers aangegaan. Zowel collegeleden als raadsleden als ambtenaren hadden hierin een rol. Hiervoor is gekozen om zo duidelijkheid te scheppen onder de bevolking en begrip en draagvlak voor het voorstel te creëren. Voor de direct omwonenden was bij de bekendmaking van het besluit direct de mogelijkheid om met de gemeente in gesprek te gaan. In kleine groepjes konden bewoners in gesprek gaan met een collegelid en een ambtenaar waarbij ze aan tafel zaten. Op deze manier was er voor iedere aanwezige de mogelijkheid gehoord te worden.⁷⁷ Ook de informatiemarkten die georganiseerd werden, waren bedoeld om op deze manier het gesprek aan te kunnen gaan met inwoners.⁷⁸ Bij deze avonden waren naast collegeleden en ambtenaren ook raadsleden aanwezig.

Naast deze georganiseerde avonden, waarop meerdere vertegenwoordigers van de gemeente aanwezig waren, is de burgemeester van Bernheze in gesprek gegaan met een groot aantal mensen die daar behoefte aan hadden. Hiervoor heeft ze verschillende mensen op bezoek gehad, en is ze bij meerdere privé adressen langs geweest.⁷⁹ Het ging hierbij om inwoners van Heesch, maar ook om mensen buiten het dorp die zich verbonden voelden met Heesch. De communicatieadviseur geeft aan dat dit tot onderling begrip kan leiden: "ik ben ervan overtuigd dat als mensen elkaar een keer de hand geschud hebben en elkaar aangekeken hebben, dat je dan altijd anders over iemand denkt dan wanneer je het over een anoniem persoon hebt."⁸⁰ Ook met de actievoerders zijn meerdere gesprekken geweest, waarbij ook andere collegeleden aanwezig waren.⁸¹ De voorzitter van het actiecomité bevestigt dat er goed overleg is geweest: "ik denk (...) dat je wel je tegenstem moet laten horen. Wij hebben dit in goed overleg met de gemeente gedaan."⁸²

De informatieavond die gehouden werd voor AZC Velp 1, bestond voor een groot deel uit een monoloog vanuit de gemeente en het COA: verschillende toespraken werden gehouden, waarbij de inwoners toehoorders waren. Achteraf werd burgers nog wel de mogelijkheid geboden in gesprek te gaan met collegeleden.

Bij de komst van het tweede AZC werd zoals bekend voor een andere vorm gekozen, die meer gericht was op het voeren van de dialoog. Hiervoor werd gekozen zodat er een informelere sfeer

⁷⁷ Persoonlijk interview 2.

⁷⁸ Persoonlijk interview 1.

⁷⁹ Persoonlijk interview 1.

⁸⁰ Persoonlijk interview 2.

⁸¹ Persoonlijk interview 2.

⁸² Omroep Brabant (2016c),

<http://www.omroepbrabant.nl/?news/2429921093/Demonstratie+tegen+azc+Heesch+loopt+uit+de+hand+ME+v eegt+plein+schoon+na+vuurwerkbekogeling+%5BVIDEO%5D.aspx>.

gecreëerd werd en burgers gericht hun vragen konden stellen bij de organisatie waar ze die wilden stellen.⁸³

De mogelijkheden tot dialoog tussen burgers en overheid waren bij AZC Velp 1 beperkt, wanneer de vergelijking gemaakt wordt met het project AZC Heesch. Pas na toezeggingen vanuit de gemeente en het COA (ofwel monoloog), was er ruimte voor een dialoog. Op basis van de bovenstaande beschrijving van dialogen die plaatsvonden omtrent het project AZC Heesch, kan geconcludeerd worden dat vanuit de gemeente Bernheze veel waarde gehecht werd aan het voeren van de dialoog met burgers. Om uitspraak te kunnen doen over verwachting 5, is het belangrijk om te weten of de dialoog op een professionele manier gevoerd werd. Het is moeilijk te zeggen of dit het geval was, maar wat wel duidelijk is, is dat tijdens de avond van het conflict de tegenstanders domineerden. Van die avond kan dus gezegd worden dat de dialoog tussen burgers niet goed gefaciliteerd werd door een professional. Voor voorstanders was in deze bedreigende situatie geen ruimte.⁸⁴ Aangezien uit de verzamelde data niet blijkt dat professionals hier een faciliterende of bewakende rol hadden, wordt hier een bevestiging van verwachting 5 gevonden.

Verwachting 5: Wanneer de dialoog op een professionele manier gevoerd wordt, leidt dit tot minder conflict bij de burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's.

Conclusies worden echter getrokken op basis van de vergelijking tussen de twee geselecteerde gemeenten. Met betrekking tot het voeren van de dialoog tussen overheid en burger, kan gezegd worden dat dit geen garantie biedt voor het voorkomen van conflict, aangezien in Heesch meer en uitgebreidere dialogen gevoerd werden dan bij beide AZC's in Velp. Met betrekking tot het tweede deel van de verwachting, de professionaliteit waarmee de dialoog tussen burgers gevoerd werd, kan geen conclusie getrokken worden op basis van de verzamelde data. Deze lijken erop te wijzen dat in beide gemeenten weinig tot geen faciliterende of bewakende rol werd aangenomen door professionals, wanneer het ging om dialogen tussen burgers. Het feit dat dit in Velp niet het geval was, bleek echter niet te leiden tot conflict, waardoor de verwachting op dit punt noch bevestigd noch ontkend kan worden.

5.6. Alternatieve verklaringen

In het methodenhoofdstuk werd al beschreven dat door middel van open interviewvragen gezocht is naar een volledig antwoord op de onderzoeksvraag. Naast de verkregen data die in de voorgaande paragrafen beschreven is over de verwachte verklaringen, zijn ook andere inzichten tijdens het onderzoek naar voren gekomen. Deze verklaringen zullen in deze paragraaf uitgewerkt worden.

⁸³ Persoonlijk interview 4.

⁸⁴ Persoonlijk interview 2.

5.6.1. Maatschappelijke beeldvorming over het asieldebat

Een verklaring voor de grote verschillen in reacties van burgers op de komst van een AZC in hun plaats of gemeente, is de verandering van beeldvorming die met betrekking tot het asieldebat heeft plaatsgevonden. De beeldvorming van inwoners wordt onder andere gevormd door gebeurtenissen die in de media komen. Kort gezegd zijn volgens zowel schriftelijke bronnen als interviewgegevens gevechten naar aanleiding van AZC-voorstellen te verklaren door verharding in de Nederlandse samenleving omtrent de vluchtelingenproblematiek.

Voor deze verharding zijn in de verzamelde data enkele verklaringen te vinden. Twee van de gebeurtenissen die invloed hebben gehad op de beeldvorming in de maatschappij zijn al genoemd in de casusomschrijving, en zullen hier nog verder toegelicht worden. De eerste gebeurtenis waarop gedoeld wordt, is het aanspoelen van de Syrische Aylan op het Turkse strand. Het beeld dat hiervan verspreid werd had een grote impact, ook op de Nederlandse bevolking, zoals burgemeester Moorman van Bernheze verwoorde: “Het maakte ons in één klap bewust van het immense vluchtelingenprobleem, we schoten te hulp met kleding en speelgoed en velen hadden empathie.”⁸⁵ Het was een korte tijd na deze gebeurtenis dat de gemeenteraad van Bernheze haar college vroeg naar de mogelijkheden om vluchtelingen in de gemeente op te vangen.⁸⁶ Dat van deze empathie bij de bekendmaking van het besluit in januari 2016 over een AZC in Heesch niet veel meer te merken was, wordt uitgelegd als een gevolg van een gekantelde publieke opinie.⁸⁷ Na de gebeurtenissen tijdens nieuwjaarsnacht in Keulen leek de empathie voor de vluchteling “snel en grotendeels verdwenen.”⁸⁸ Dit heeft direct gevolgen voor het participatieproces, omdat het de sfeer omtrent het onderwerp veranderde.

Wanneer ter vergelijking gekeken wordt naar het eerste AZC in Velp waar geen conflict ontstond omtrent de burgerparticipatie, kan inderdaad gezegd worden dat de maatschappelijke beeldvorming ten tijde van de komst van dit AZC anders was.⁸⁹ Dit was voor de gemeente Rheden ook de reden om te besluiten het proces van burgerparticipatie bij het nieuwe AZC anders aan te pakken. De verantwoordelijke wethouder zei hierover: “We hebben een 180 graden andere aanpak: meer toegespitst op de ontwikkelingen van de afgelopen maanden.”⁹⁰ Hiermee werd gedoeld op de verharding omtrent het asieldebat, die in andere gemeenten al waar te nemen was. Genoemd werden

⁸⁵ Statement door burgemeester Moorman, uitgesproken tijdens raadsvergadering 18 februari 2016, bron: Bernheze (2016b), <https://www.bernheze.org/nieuws/2016/02/18/statement-door-burgemeester-moorman-uitgesproken-tijdens-raadsvergadering-18-februari-2016>.

⁸⁶ Persoonlijk interview 1.

⁸⁷ Persoonlijk interview 2.

⁸⁸ Statement door burgemeester Moorman, uitgesproken tijdens raadsvergadering 18 februari 2016, bron: Bernheze (2016b), <https://www.bernheze.org/nieuws/2016/02/18/statement-door-burgemeester-moorman-uitgesproken-tijdens-raadsvergadering-18-februari-2016>.

⁸⁹ Persoonlijk interview 4.

⁹⁰ Persoonlijk interview 3.

bijvoorbeeld de auto's die in brand waren gestoken, de rellen in Geldermalsen, de varkenskoppen en de betogingen op Tiel.⁹¹

De hierboven beschreven bevindingen laten zien dat het van wezenlijk belang is bij het proces van burgerparticipatie rekening te houden met de maatschappelijke beeldvorming. Wanneer het bekend is dat een bepaald onderwerp zeer gevoelig ligt onder burgers, is het belangrijk in alle zorgvuldigheid te werk te gaan. De geïnterviewde VNG projectleider geeft aan dat vooral in de communicatie vanuit de gemeente hier sterk rekening mee gehouden moet worden. Door het vertellen van concrete feiten en cijfers, is het mogelijk een nuance aan te brengen in het gevoel van onveiligheid dat voort kan komen uit de maatschappelijke beeldvorming.

5.6.2. De rol van (sociale) media

Een principe dat samenhangt met de maatschappelijke beeldvorming over het asieldebat, is de rol die (sociale) media speelt. De berichtgeving in zowel reguliere als sociale media, heeft in het kort twee effecten: versterkend en organisatorisch. Hieronder wordt uitgelegd wat met deze effecten bedoeld wordt, en hoe ze van invloed kunnen zijn op het proces van burgerparticipatie.

Met het versterkende effect wordt bedoeld dat berichtgeving via de (sociale) media snel en gemakkelijk verspreid wordt, waardoor de aandacht sterk op bepaalde ontwikkelingen gericht kan worden. De media bereikt een groot aantal mensen, die vervolgens in het openbaar hun reactie kunnen geven. Hierdoor blijft een discussie niet altijd beperkt tot het gebied dat het betreft, maar is het voor de hele provincie of het hele land mogelijk om mee te praten. Ook wanneer de informatie die verspreid wordt niet juist is, wordt deze door velen als waarheid aangenomen.⁹² Door de factoren snelheid en bereik is het effect van (sociale) media groot. Dit kan leiden tot de verstoring van een lokaal burgerparticipatietraject.

Bij de gemeente Bernheze heeft men dit ondervonden. Doordat gebeurtenissen omtrent het AZC in landelijk in het nieuws kwamen, werden de negatieve geluiden in de discussie enorm versterkt. Op deze manier werd een landelijk podium gecreëerd, waardoor tegenstanders werden aangetrokken. "Mensen dachten: Daar heb ik een landelijk podium, dus dan ga ik daar naartoe, in plaats van naar een buurgemeente waar hetzelfde gesprek plaatsvindt."⁹³ De bedreigende sfeer die dit met zich meebracht, werkte voor voorstanders juist afstotend, waardoor hun geluid minder gehoord werd. De geïnterviewde communicatiemedewerker zei hierover: "Door die situatie met die bedreigingen, met die beesten die opgehangen werden, zijn wij landelijk nieuws geworden, en ben je een podium voor groter protest. Dat ondermijnt wel je dialoog met burgers."⁹⁴

Vooraf wanneer foutieve informatie zich verspreid in de media, is het belangrijk dat de gemeente hierop reageert, en de verkeerde argumenten ontkracht. Vanuit de VNG werd het belang

⁹¹ Persoonlijk interview 3.

⁹² Persoonlijk interview 2.

⁹³ Persoonlijk interview 2.

⁹⁴ Persoonlijk interview 2.

hiervan tijdens een interview aangegeven. Op de vraag welke rol sociale media spelen, werd geantwoord: “Ja, enorm belangrijk. *Retweet*, probeer dingen te ontkrachten als er een artikel in de krant staat waarvan je als gemeente denkt: daar moeten we als gemeente wat vinden.” Opvallend is het dat de gemeente Bernheze geen Facebookaccount heeft, terwijl Facebook gezien kan worden als een van de meest gebruikte sociale mediakanalen. De communicatiemedewerker geeft zelf aan dat het medium dat door de gemeente wel gebruikt werd, wat achterhaald is: “Laten we wel wezen, wie leest nou nog een gemeentepagina tegenwoordig?”⁹⁵ Wanneer dit vergeleken wordt met de gemeente Rheden, is er een duidelijk verschil waar te nemen. Deze gemeente is zelf actief gebruiker van zowel Facebook als Twitter en heeft naar eigen zeggen op een actieve manier op berichten met betrekking tot de nieuwe AZC’s gereageerd en deze waar nodig ontkracht. Omtrent deze AZC’s is het zeer rustig gebleven op sociale media: “Een aantal negatieve berichten, maar niet verontrustend veel.”⁹⁶

Het organisatorische effect is vooral van toepassing op sociale media. Doordat een groot aantal mensen actief is op sociale media, is het mogelijk om binnen relatief korte tijd een evenement of een protest te organiseren.⁹⁷ Omtrent de discussie over het AZC in Heesch werd via Facebook een grote groep mensen verzameld die geen directe betrokkenheid bij dit AZC hadden. De groep protestanten die op 18 januari 2016, de avond van het conflict, aanwezig was, bestond hierdoor voor een groot deel uit mensen die van buiten de gemeente kwamen.⁹⁸ Onder deze mensen was juist een groot aantal raddraaiers en relschoppers te vinden.⁹⁹ In de gemeente Rheden is het, zoals eerder genoemd, rustig gebleven op sociale media, en zijn niet op een vergelijkbare manier tegenstanders verzameld voor een protest.¹⁰⁰

Wanneer de effecten van de media in de twee onderzochte gemeenten vergeleken worden, kan geconstateerd worden dat de (sociale) media effect hebben op de mate van conflict omtrent burgerparticipatie bij de komst van een nieuw AZC. Mede doordat voor het AZC in Heesch landelijke media-aandacht was en de gemeente bij de discussie op sociale media de grote afwezige was, was het eenvoudig een groot aantal tegenstanders te vinden. Tegenstanders vanuit het hele land kwamen vervolgens in grote getale naar Heesch om te protesteren. Deze protesten liepen uit op een publiek conflict. De komst van beide AZC’s in Velp kwam voor zover bekend niet aan de orde in de landelijke media, en ook op sociale media werd hier nauwelijks (negatief) op gereageerd. Vanuit de gemeenten Rheden was men wel actief aanwezig op sociale media, om waar nodig te reageren en protest op basis

⁹⁵ Persoonlijk interview 2.

⁹⁶ Persoonlijk interview 5.

⁹⁷ Persoonlijk interview 6.

⁹⁸ Persoonlijk interview 1.

⁹⁹ Statement door burgemeester Moorman, uitgesproken tijdens raadsvergadering 18 februari 2016, bron: Bernheze (2016b), <https://www.bernheze.org/nieuws/2016/02/18/statement-door-burgemeester-moorman-uitgesproken-tijdens-raadsvergadering-18-februari-2016>.

¹⁰⁰ Persoonlijk interview 5.

van foutieve informatie in de kiem te smoren. Het feit dat in deze laatste gemeente geen conflict ontstond omtrent de burgerparticipatie, geeft aan dat de effecten van sociale media aanwezig zijn. Voor gemeenten is het van belang om ontwikkelingen in de (sociale) media nauw te volgen, om zo de negatieve versterkende en organisatorische effecten te minimaliseren.

5.6.3. De rol van de gemeenteraad

Door vertegenwoordigers van de gemeente Rheden, werd de rol van de gemeenteraad in het proces van burgerparticipatie bij de komst van een nieuw AZC als belangrijk aangewezen. De wethouder gaf aan dat het college bij de vestiging van AZC Velp 1 baat had bij de instemmende houding van de gemeenteraad. Hierdoor had het voor tegenstanders geen nut om bijval te zoeken bij de politieke vertegenwoordigers.¹⁰¹ De beleidsambtenaar bevestigt dit: “Een hele goede voorbereiding in het college-gemeenteraadstraject (...), dat heeft echt enorm geholpen.”¹⁰² Om te zien of dit er inderdaad toe geleid heeft dat de burgerparticipatie in Velp zonder conflict verliep, terwijl deze in Heesch wel op een gevecht uitliep, wordt de opstelling van de gemeenteraad van Bernheze hieronder nog verder beschreven. Vervolgens kan een vergelijking worden gemaakt.

In Bernheze was het de gemeenteraad die de eerste stap zette richting een AZC door het college te verzoeken te kijken naar de mogelijkheden hiervoor. Ondanks dat was er geen meerderheid voor het voorstel AZC Heesch dat naar aanleiding hiervan enkele maanden later gedaan werd. Het is echter moeilijk te bepalen of dit een reactie was op de felle kritiek van inwoners, of dat dit een gevolg is van een onzorgvuldig ‘college-gemeenteraadstraject’.

Een spanningsveld bij deze verklaring is het verschil tussen hoe het college de gemeenteraad graag ziet en hoe burgers de gemeenteraad willen zien. Vanuit haar controlerende taak, is het doel van de raad juist het toetsen van de besluiten van het college. Uiteraard kan het vanuit een college tot opluchting leiden wanneer de gemeenteraad een meewerkende houding heeft bij een bepaald (bovengemiddeld gevoelig) onderwerp. Naar aanleiding van de situatie in Velp kan echter niet gezegd worden dat men in de gemeente Bernheze ook meer op dit punt had moeten focussen. Dit zou wellicht afbreuk doen aan het democratische proces, dat in transparantie dient te verlopen.

5.6.4. Landelijke groeperingen

In 5.6.2. werd al duidelijk dat mensen van buiten soms het proces van burgerparticipatie binnen een gemeente verstoren. Verschillende bronnen wezen erop dat er landelijke groeperingen actief zijn, die verschillende gemeenten langsgaan waar een voorstel is gedaan om een AZC te vestigen. Het zijn juist deze groepen die uit zijn op hevig protest.¹⁰³ Van de gemeente Heesch is het bekend dat op de avond van het conflict vertegenwoordigers van deze landelijke groeperingen aanwezig waren. De leider van het plaatselijke actiecomité zei hierover: “De gemeenschap is uitgenodigd. Helaas zijn er ook mensen

¹⁰¹ Persoonlijk interview 3.

¹⁰² Persoonlijk interview 4.

¹⁰³ Persoonlijk interview 6.

van buiten Heesch op afgekomen, en dat zijn waarschijnlijk de grote raddraaiers geweest. Dat is niet de gemeenschap van Heesch die dit heeft aangericht.”¹⁰⁴

Wanneer de vergelijking wordt gemaakt met de AZC's in de gemeente Rheden, wordt duidelijk dat men bij de komst van deze AZC's weinig te maken had met de genoemde landelijke groeperingen. Bij het eerste AZC waren landelijke groeperingen nog weinig actief op dit gebied: “Toen was er nog geen georganiseerde actie vanuit bepaalde belangengroepen die dan door het land trekken om dat soort bijeenkomsten bij te wonen en daar te laten horen wat ze vinden.”¹⁰⁵ Bij het tweede AZC liet de extreemrechtse Nederlandse Volks-Unie al vroeg in het proces weten de ontwikkelingen in de gaten te houden. Toen het besluit voor het AZC uiteindelijk genomen was, is er tijdens het moment van burgerparticipatie niets meer van deze partij vernomen. De reden hiervan kan te maken hebben met het feit dat de informatieavond niet plenair georganiseerd was, waardoor het voor opstandelingen niet aantrekkelijk is om dingen te schreeuwen, omdat dit op een informatiemarkt niet overkomt. Een gemeenteambtenaar zei hierover: “Hij [de NVU voorman] wilde niet komen, want hij heeft liever een plenaire bijeenkomst. (...) Hij wil een podium. In de stilte kun je wat roepen. Dan kun je tegen de burgemeester schreeuwen, maar vanavond wordt je ontvangen door de burgemeester die je een handje schudt. Dat is natuurlijk heel ontwapenend.” Ook binnen de VNG wordt de ervaring gedeeld dat de vorm van burgerparticipatie bepalend is voor de aanwezigheid en invloed van landelijke groeperingen.¹⁰⁶ Naast de gekozen vorm van burgerparticipatie, is de controle van aanwezige personen wellicht van invloed geweest. Naast de identificatieplicht bij de ingang van de bijeenkomst, was de politie zowel rond het gemeentehuis als langs toegangswegen vertegenwoordigd.¹⁰⁷

Landelijke groeperingen blijken op basis van de vergelijking van de onderzochte gemeenten invloed te kunnen hebben op het al dan niet ontstaan van een conflict. Van het conflict in Heesch werd achteraf duidelijk dat hierbij verschillende mensen vanuit een landelijke groepering aanwezig waren. In de gemeente Rheden is bij beide AZC's weinig vernomen van soortgelijke groeperingen. Bij deze constatering is het belangrijk te kijken naar de mogelijke oorzaak van de aanwezigheid van de groeperingen. Hier is een link te leggen naar de manier waarop burgerparticipatie georganiseerd wordt. Omdat men in de gemeente Rheden op de hoogte was van de risico's van de aanwezigheid van landelijke groeperingen, was besloten bij de komst van het tweede AZC te controleren op aanwezige personen. Ook werd een plenaire bijeenkomst vermeden, omdat bekend was dat daar de kansen voor oproerstokers meer aanwezig zijn. Landelijke groeperingen kunnen zodoende een bron van onrust zijn,

¹⁰⁴ Omroep Brabant (2016c),

<http://www.omroepbrabant.nl/?news/2429921093/Demonstratie+tegen+azc+Heesch+loopt+uit+de+hand+ME+v eegt+plein+schoon+na+vuurwerkbekogeling+%5BVIDEO%5D.aspx>.

¹⁰⁵ Persoonlijk interview 5.

¹⁰⁶ Persoonlijk interview 6.

¹⁰⁷ Persoonlijke ontmoeting bewonersavond.

maar het ligt in veel gevallen niet buiten het vermogen van een gemeente om de negatieve invloed van deze groeperingen in te perken.

5.6.5. Bekendheid onder burgers met nabij AZC

Respondenten uit de gemeente Velp gaven in de interviews aan dat de discussie over de komst van een AZC al verschillende keren eerder is gevoerd in de gemeente. Doordat in het verleden weinig nadelige effecten zijn ondervonden van eerdere opvanglocaties, is de ervaring met de opvang van vluchtelingen redelijk positief.¹⁰⁸ “In dat deel van Velp had men de ervaring dat het allemaal niet zo’n vaart loopt, al is dat weer aardig wat jaren geleden.”¹⁰⁹ In Heesch was deze ervaring van een eerder AZC in mindere mate aanwezig. Mogelijk was hierdoor in de gemeente Bernheze meer angst voor de nadelige gevolgen die een AZC met zich meebrengt, en werd dit geuit in het publieke conflict dat ontstond. Deze verklaring hangt samen met de verklaring in 5.6.1., waarbij het gaat om het beeld dat onder burgers leeft met betrekking tot een AZC.

6. Conclusie

Nadat in het voorgaande hoofdstuk een beschrijving is gegeven van de bevindingen en de betekenis daarvan voor de vooraf opgestelde verwachtingen, volgt nu een conclusie waarin antwoord gegeven wordt op de onderzoeksvraag.

Hoe is de organisatie van het proces van burgerparticipatie van invloed op het al dan niet ontstaan van een publiek conflict bij de komst van nieuwe asielzoekerscentra?

6.1. Verwachte verklaringen

Verskillende aspecten in het proces van burgerparticipatie zijn bestudeerd bij de gemeenten Bernheze en Rheden, waar tijdens de afgelopen jaren voorstellen gedaan zijn om AZC’s te vestigen. Volgens de eerste verwachting is de aanwezigheid van publiek conflict bij de burgerparticipatie afhankelijk van de mate waarin burgers vanuit de gemeente gezien worden als serieuze partners. Deze verwachting werd niet bevestigd door de data, omdat juist de gemeente die bij de burgerparticipatie niet te maken had met conflict haar burgers minder behandelde als volwaardige partners, dan de gemeente waar wel publiek conflict ontstond. Het is moeilijk te zeggen hoe de bijbehorende onafhankelijke variabele ‘de benadering van burgers’ zich verhoudt tot de afhankelijke variabele, aangezien uit de gegevens ook blijkt dat er niet altijd conflict ontstaat wanneer burgers benaderd worden als partners. Wat in ieder geval uitgesloten kan worden, is dat het benaderen van burgers als partners een garantie biedt voor de afwezigheid van conflict.

In de tweede verwachting wordt verondersteld dat de selectie van de participerende burgers van invloed is op de aanwezigheid van conflict bij burgerparticipatie. In de verwachting wordt

¹⁰⁸ Persoonlijk interview 3.

¹⁰⁹ Persoonlijk interview 5.

gesproken over het selecteren van een representatieve groep burgers. Op de onderzochte momenten van burgerparticipatie waar geen sprake was van conflict, was geen zuiver representatieve groep burgers aanwezig. Wel bleek dat er een verband bestaat tussen de onafhankelijke variabele ‘de selectie van de participerende burgers’ en de afhankelijke variabele. Wanneer zowel voor- als tegenstanders aanwezig zijn op een moment van burgerparticipatie, leidt dit tot minder conflict dan wanneer de tegenstanders sterk overheersen. De verwachting wordt bevestigd: niet omdat een van de gemeenten baat heeft gehad bij het selecteren van een representatieve groep burgers in de letterlijke zin, maar omdat het veronderstelde effect van de onafhankelijke variabele wel aangetoond is.

Over de derde verwachting spraken de bevindingen elkaar enigszins tegen. Enerzijds wordt de verhouding tussen de timing van de burgerparticipatie en de aanwezigheid van conflict ontkracht: burgers werden eerder in het besluitvormingsproces betrokken in de gemeente Bernheze dan bij het eerste AZC in Velp. Anderzijds werd echter ook een vergelijking gemaakt met het tweede AZC in Velp, waar conflict eveneens uitbleef. Bij dit AZC werden burgers al betrokken in het proces voordat er een concreet voorstel van het COA op tafel lag. Dit bevestigt verwachting 3. Ook de bezwaren die protesterende burgers in Heesch maakten en de ervaringen vanuit de VNG wijzen op het belang van het vroeg in het besluitvormingsproces betrekken van burgers. Op basis hiervan werd ervoor gekozen deze verwachting alsnog te bevestigen.

De veronderstelling die gedaan wordt in de vierde verwachting, is dat openheid en eerlijkheid vanuit gemeenten over de mogelijkheden voor burgers leiden tot minder conflict. Deze verwachting werd bevestigd op basis van de verzamelde data. Ondanks dat de mogelijkheden voor burgers bij het eerste AZC in Velp geringer waren dan bij het AZC in Heesch, was bij burgers meer duidelijk welke mogelijkheden er voor hen waren.

Tot slot werd verwacht dat het voeren van de dialoog leidt tot minder conflict bij de burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC’s. Deze verwachting viel uiteen in twee aspecten: het voeren van de dialoog tussen overheid en burgers en het faciliteren van de dialoog tussen burgers onderling. Opvallend is het dat de mogelijkheden tot dialoog met betrekking tot het AZC in Heesch vele malen uitgebreider waren dan de mogelijkheden bij beide AZC’s in Velp. Dit spreekt de verwachting rechtstreeks tegen. Over het tweede deel van de verwachting kan geen duidelijke conclusie getrokken worden, omdat bij beide gemeenten voor zover bekend geen sprake was van het faciliteren van de dialoog tussen burgers. De invloed hiervan op de aanwezigheid van conflict is zodoende niet duidelijk na dit onderzoek.

6.1.1. Terugkoppeling theorie

De theoretische inzichten die vooraf hebben geleid tot verwachtingen, werden niet altijd teruggevonden in de besproken casus: burgerparticipatie bij de komst van nieuwe asielzoekerscentra. Het betrekken van een diverse groep burgers, het tijdig betrekken van de participanten en een zorgvuldige communicatie leken wel een rol te spelen, maar alsnog was deze rol niet volledig

overtuigend. Het moment in het participatieproces waarop burgers betrokken worden bleek bijvoorbeeld enerzijds belangrijk te zijn. Anderzijds is een conflictloos verloop van burgerparticipatie niet uitgesloten wanneer burgers pas aan het eind van het proces de mogelijkheid krijgen te participeren.

Zoals in de inleiding al genoemd werd, onderscheidt dit onderzoek zich in verband met de focus op burgerparticipatie bij een bovengemiddeld gevoelig onderwerp. De praktische inzichten vanuit de theorie kunnen, zoals bleek in de analyse, ook bij dit onderwerp een rol spelen. De bestaande inzichten zijn bruikbaar, maar tegelijkertijd niet volledig toereikend. De verzamelde data wees op wezenlijke verklaringen van conflict bij burgerparticipatie, buiten de theoretische inzichten om. Naast de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot de vorm van burgerparticipatie, zijn er verschillende omgevingsfactoren die het verloop van de burgerparticipatie beïnvloeden.

6.2. Alternatieve verklaringen

Naast het achterhalen van de verhouding tussen de variabelen die voortkwamen uit de literatuur, is van een aantal andere factoren duidelijk geworden dat ze van invloed zijn op het ontstaan van conflict bij de komst van nieuwe asielzoekerscentra. Deze zullen hieronder beschreven worden, aangevuld met enkele lessen die ze leren over processen van burgerparticipatie.

Uit de data bleek dat (sociale) media hierin een belangrijke rol spelen. Door middel van (sociale) media wordt berichtgeving (zowel juist als onjuist) snel en gemakkelijk verspreid, waardoor de aandacht sterk op bepaalde ontwikkelingen gericht kan worden. Doordat de discussie omtrent het AZC in Heesch uitgebreid in de media kwam, werden mensen aangetrokken die met de plaatselijke discussie weinig van doen hadden. De dialoog tussen de gemeente en de eigen burgers werd op deze manier ondermijnd. Daarnaast is het via sociale media eenvoudig protesten te organiseren, wat ook gebeurde omtrent het AZC in Heesch. Verschillende bronnen wijzen erop dat dit oorzaken zijn geweest van het publieke conflict dat ontstond omtrent de burgerparticipatie. Deze verklaring wordt bevestigd door het feit dat beide ontwikkelingen omtrent de komst van de AZC's in Velp niet waar te nemen waren. Belangrijk is het dat overheden een actieve rol spelen in (sociale) media, om zo foutieve informatie te ontkrachten en vragen te beantwoorden. Zo veranderen de (sociale) media van een risico in een bruikbaar instrument in de communicatie met burgers.

Een andere verklaring is te vinden in de houding van de gemeenteraad. Uit de verzamelde data blijkt dat er sprake is van minder conflict, wanneer de gemeenteraad instemt met het voorstel omtrent een nieuw AZC. De gemeenteraad heeft echter een onafhankelijke, controlerende rol in het democratische proces, wat het moeilijk en onwenselijk maakt om te focussen op het verkrijgen van haar medewerking om conflict te voorkomen.

Ten slotte zijn enkele verklaringen gevonden die specifiek van toepassing zijn op de besproken casus: de komst van nieuwe AZC's. Een verklaring voor het feit dat in de ene gemeente conflict ontstond en in de andere niet, ligt in de maatschappelijke beeldvorming omtrent het asieldebat. Externe gebeurtenissen zijn van invloed op de publieke opinie. Wanneer de publieke opinie bij het bekendmaken van een voorstel voor een nieuw AZC negatief is ten opzichte van 'vreemdelingen', leidt dit tot meer conflict bij de burgerparticipatie.

Een volgende bevinding is dat landelijke groeperingen actief (geweest) zijn om lokale discussies over AZC's te verstoren. Doordat deze bij de participatiemomenten voor de komst van de AZC's in Velp niet aanwezig waren, ontstond hier geen conflict. Een ander aspect dat maakte dat bijdroeg aan burgerparticipatie zonder conflicten in Rheden, is de bekendheid van burgers met een nabij AZC. In de gemeente Bernheze was hier minder sprake van, waardoor onder burgers meer angst leefde voor mogelijke negatieve gevolgen.

Zoals blijkt uit de weergave van de bevindingen, is een redelijk groot aantal verklaringen gevonden voor de afhankelijke variabele: conflict bij burgerparticipatie. In het kort en op een meer abstract niveau kan gezegd worden dat het belangrijk is om uiterst zorgvuldig te werk te gaan bij de burgerparticipatie omtrent een bovengemiddeld gevoelig onderwerp. Bij het organiseren van de burgerparticipatie is het van betekenis welke personen op welk moment en op welke manier betrokken worden. Bij het invullen van deze keuzes door de gemeente, is het van wezenlijk belang rekening te houden met de beeldvorming onder burgers omtrent het gevoelige onderwerp. Door te observeren hoe onder de bevolking en in de bredere context op besluiten en voorstellen gereageerd wordt, en hier als overheid op een actieve manier op in te spelen, zal er minder of geen sprake zijn van publiek conflict omtrent burgerparticipatie bij een beladen onderwerp.

6.3. Beperkingen en mogelijkheden verder onderzoek

In de onderzoeksmethoden zijn verschillende keuzes gemaakt, die noodzakelijk waren voor de praktische haalbaarheid van het onderzoek, maar die niet altijd optimale betrouwbaarheid en validiteit tot gevolg hadden. Zo zijn de geselecteerde cases voornamelijk belicht vanuit het oogpunt van de gemeenten: de interviews zijn afgenomen met vertegenwoordigers van gemeenten, en met een professional die gericht is op de belangen van gemeenten. Aangezien bij het afnemen van interviews niet per definitie de werkelijkheid gemeten wordt, maar meer een perceptie van respondenten op de werkelijkheid, zou het wellicht goed zijn geweest ook interviews met betrokken burgers mee te nemen in het onderzoek. Dit kan helderheid geven over de motivaties om te reageren op de burgerparticipatie zoals gereageerd werd.

Een andere beperking ligt in het feit dat het aantal interviews vooraf hoger gepland was. Door drukte bij zowel gemeenten als professionele organisaties, was dit praktisch onmogelijk binnen de beschikbare tijd. Door in vervolgonderzoek een groter aantal mensen te interviewen, en hierbij ook

burgers mee te nemen, kan wellicht een vollediger beeld gevormd worden van verklaringen van conflict bij burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's.

Door gebruik te maken van de *most similar – most different* selectiemethode, zijn twee gemeenten geselecteerd die zo vergelijkbaar mogelijk zijn op verschillende controlevariabelen. Door het bepalen van de controlevariabelen, worden cases in zekere zin gesimplificeerd. Tijdens het onderzoek werd meer en meer ontdekt dat zelfs tussen de meest vergelijkbare gemeenten veel verschillen bestaan. Dit maakt het moeilijk om op basis van de vergelijking harde conclusies te trekken. Concreet gezien had de gemeente Rheden op sommige punten een voorsprong ten opzichte van de gemeente Bernheze. Zo was de verhouding tussen het inwoneraantal en het voorgestelde aantal opvangplaatsen gunstiger en was de bevolking al bekend met eedere AZC's. Met deze gegevens is in de conclusies zo veel mogelijk rekening gehouden. Ondanks dat zou het interessant zijn om in vervolgonderzoek een groter aantal cases te selecteren, om de vergelijking tussen Heesch en Velp aan te vullen met de vergelijking tussen andere gemeenten die geselecteerd zijn volgens hetzelfde model.

Uit maatschappelijke overwegingen is het interessant om te onderzoeken in hoeverre de besproken alternatieve verklaringen ook relevant zijn voor burgerparticipatie bij andere onderwerpen. Wat doen gemeenten bijvoorbeeld om in te spelen op maatschappelijke beeldvorming, wanneer het gaat over de betrokkenheid van burgers bij overheidsbeleid? Of: welke verschillende rollen kan de gemeenteraad innemen als het gaat over burgerparticipatie?

Literatuur

- Alonso, N. (2009), 'E-participation and Local Governance: A Case Study', *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 3 (12): pp. 49-62;
- Barber, J. D. (1988), *Politics by humans: Research on American Leadership*, Durham, NC: Duke University Press;
- Bernheze (2016a), 'Procesaanpak communicatie januari', op: <https://simsite.bernheze.org/document.php?m=52&fileid=533534&f=5c9ad0356a6f42224c378b0b5e257e5a&attachment=1&a=21326> (bezocht op 24 mei 2016);
- Bernheze (2016b), 'Statement door burgemeester Moorman uitgesproken tijdens raadsvergadering 18 februari 2016', op: <https://www.bernheze.org/nieuws/2016/02/18/statement-door-burgemeester-moorman-uitgesproken-tijdens-raadsvergadering-18-februari-2016> (bezocht op 10 mei 2016);
- Boin, A., P. T. Hart, A. McConnell en T. Preston (2010), 'Crisis Leadership', in : R. A. Couto (red.), *Political and Civic Leadership: A Reference Handbook*, Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 229-239;
- Booher, D. E. (2004), 'Collaborative Governance Practices and Democracy', *National Civic Review*, 93 (4): pp. 32-46;
- Burckhardt, J. C. en C. R. Glass (2010), 'Public Opinion and Public Judgement', in: R. A. Couto (red.), *Political and Civic Leadership: A Reference Handbook*, Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 560-570;
- Buss, T. F., F. S. Redburn en K. Guo (2006), *Modernizing Democracy Innovations in Citizen Participation: Transformational Trends in Governance and Democracy*, Armonk, New York: M. E. Sharpe;
- COA (2015), 'Opvanglocaties', op: <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties> (bezocht op 5 mei 2016);
- Dinjens, M. (2010), 'Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie', Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek;
- Dun, M. van (2015), 'Een belaagde staatssecretaris en in brand gestoken auto's', *Het Parool, Nieuws*, 3 november;
- Edelenbos, J. (2000), *Proces in Vorm; Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht: Lemma;
- Edelenbos, J., A. Domingo, P. J. Klok en J. van Tatenhoven (2006), *Burgers als beleidsadviseurs; Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek;
- Hartley J. en J. Benington (2011), 'Political Leadership', in: A. Bryman, D. Collinson, K. Grint, B. Jackson en M. Uhl-Bien (red.), *The SAGE Handbook Of Leadership*, London: Sage, pp. 203-214;

- Hartz-Karp, J. en M. K. Briand (2009), 'Institutionalizing Deliberative Democracy', *Journal of Public Affairs*, 9 (2): pp. 125-141;
- Hendriks, C. (2005), 'Consensus Conferences and Planning Cells: Lay Citizen Deliberations', in: J. Gastil en P. Levine (red.), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, San Fransisco: Jossey-Bass, pp. 80-110;
- Ik buurt mee (2016), 'Buurt mee!', op: <http://www.ikbuurtmee.nl/home/> (bezoekt op 25 mei 2016);
- Immigratie- en naturalisatiedienst (2016), Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe, Maart 2016;
- Komives, S. R. En J. P. Ducan (2010), 'Contemporary Leadership Theories', in: R. A. Couto (red.), *Political and Civic Leadership: A Reference Handbook*, Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 111-120;
- Lafeber, V., L. Boogerd en K. Lammers (2016), 'Eindrapportage VNG/COA-project 'Ondersteuning gemeenten bij vestiging opvanglocaties voor asielzoekers'', 7 april 2016;
- Lees-Marshment, J. (2015), *The Ministry of Public Input; Integrating Citizen Views into Political Leadership*, Melbourne: Palgrave Macmillen;
- Leighninger, M. (2005), 'The Recent Evolution of Democracy', *National Civic Review* 94, 1 (Spring): pp. 17-28;
- Lucassen, L. (2016), 'Een historisch perspectief op de kosten van een vluchteling', *Economisch Statistische Berichten*, 101 (4730), pp. 198-202;
- Mannarini, T., A. Fedi en S. Trippetti (2010), Public involvement: How to encourage citizen participation, *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 20 (4), pp. 262-274;
- Needham, C. (2002), 'Consultation: A Cure for Local Government', *Parliamentary Affairs*, 55 (4): pp. 699-714;
- NOS (2015c), 'Hoeveel misdaad is er in jouw gemeente?', op: <http://nos.nl/artikel/2063949-hoeveel-misdaad-is-er-in-jouw-gemeente.html> (bezoekt op 5 mei 2015);
- Rheden (2015), 'Raadsvoorstel uitgangspunten voor opvang van vluchtelingen', november 2015;
- Rheden (2016a), 'B&W-voorstel vestiging van een (tweede) opvanglocatie voor asielzoekers', april 2016;
- Rheden (2016b), 'Dorpen en buurten', op: http://www.rheden.nl/Inwoners/Wonen_leefomgeving/Dorpen_en_buurten (bezoekt op 25 mei 2015);
- Verhoeven, I. (2009), *Burgers tegen beleid; Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*, Amsterdam: Uitgeverij Aksant;
- Weber, E. T. (2010), 'Democratic Political Leadership', in: R. A. Couto (red.), *Political and Civic Leadership: A reference Handbook*, Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 105-111;
- Wooden, R. (2006), 'The Principles of Public Engagement', *Social Research*, 73 (3): pp. 1057-1063;

Nieuwsbronnen

- Algemeen Dagblad (2015), 'Verdronken jongetje geeft vluchteling een nieuw gezicht', op: <http://www.ad.nl/ad/nl/36281/Vluchtelingenstroom-West-Europa/article/detail/4134264/2015/09/02/Verdronken-jongetje-geeft-vluchteling-een-nieuw-gezicht.dhtml> (bezocht op 23 mei 2016);
- BN/De Stem* (2016), 'Beveiliging nodig in Heesch na grimmig protest tegen vluchtelingen', 15 januari;
- COA (2016), 'Laatste crisisnoodopvang gesloten', op: <https://www.coa.nl/nl/nieuws/laatste-crisisnoodopvang-gesloten> (bezocht op 21 mei 2016);
- De Gelderlander* (2015a), '11 relschoppers opgepakt in Geldermalsen; 'Het leek wel oorlog'', 16 december;
- De Gelderlander* (2015b), 'Eerste 52 asielzoekers gearriveerd in azc Velp', op: <http://www.gelderlander.nl/regio/arnhem-e-o/rheden/eerste-52-asielzoekers-gearriveerd-in-azc-velp-1.4832341> (bezocht op 10 mei 2016);
- De Gelderlander* (2016), 'COA bepaalt plek azc, gemeente de kaders', 16 april;
- Europa.nu (2016a), 'Europa en de onrust in de Arabische wereld', op: <https://www.europa-nu.nl/id/vimjimpynlou9/europa-en-de-onrust-in-de-arabische#p1> (bezocht op 21 mei 2016);
- Europa.nu (2016b), 'Europese aanpak migrantenstromen', op: <https://www.europa-nu.nl/id/vhcmelu5xgfm/europese-aanpak-migrantenstromen> (bezocht op 21 mei 2016);
- Holthuis, J. (2015), 'Dijkhoff vraagt gemeenten meer inzet asielopvang', op: <http://www.gemeente.nu/Burger-Bestuur/Nieuws-in-Burger--Bestuur/2015/11/Dijkhoff-vraagt-gemeenten-meer-inzet-asielopvang-2714287W/> (bezocht op 17 mei 2016);
- Independent (2015), 'Aylan Kurdi: David Cameron says he felt deeply moved by images of dead Syrian boy but gives no details of plans to take in more refugees', op: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/aylan-kurdi-david-cameron-says-he-felt-deeply-moved-by-images-of-dead-syrian-boy-but-gives-no-10484641.html> (bezocht op 21 mei 2016);
- NOS (2015a), 'Dijkhoff: gemeenten moeten meewerken aan opvang asielzoekers', op: <http://nos.nl/artikel/2057866-dijkhoff-gemeenten-moeten-meewerken-aan-opvang-asielzoekers.html> (bezocht op 17 mei 2016);
- NOS (2015b), 'Dijkhoff doet nieuw beroep op gemeenten voor asielopvang', op: <http://nos.nl/artikel/2060645-dijkhoff-doet-nieuw-beroep-op-gemeenten-voor-asielopvang.html> (bezocht op 25 november 2015);
- NOS (2016), 'De azc-inloopavonden: waar ging het mis?', op: <http://nos.nl/artikel/2081450-de-azc-inloopavonden-waar-ging-het-mis.html> (bezocht op 26 mei 2016);
- Omroep Brabant (2016a), 'Actiecomité Heesch: 'wij nemen afstand van varkens in bomen en rotjongens op een plein'', 26 januari;

- Omroep Brabant (2016b), ‘Actiecomité Heesch: ‘wij nemen afstand van varkens in bomen en rot-jongens op een plein’’, op: <http://www.omroepbrabant.nl/?news/243462772/Actiecomit%C3%A9+Heesch+Wij+nemen+afstand+van+varkens+in+bomen+en+rot-jongens+op+een+plein+.aspx> (bezoekt op 10 mei 2016);
- Omroep Brabant (2016c), ‘Demonstratie tegen azc Heesch loopt uit de hand: ME veegt plein schoon na vuurwerkbekogeling [VIDEO]’, op: <http://www.omroepbrabant.nl/?news/2429921093/Demonstratie+tegen+azc+Heesch+loopt+uit+de+hand+ME+veegt+plein+schoon+na+vuurwerkbekogeling+%5BVIDEO%5D.aspx> (bezoekt op 24 mei 2016);
- Omroep Brabant (2016d), ‘Dode varkens als protest tegen komst 500 vluchtelingen azc Heesch: ‘Misselijkmakend’’, op: <http://www.omroepbrabant.nl/?news/242731652/Dode+varkens+als+protest+tegen+komst+500+vluchtelingen+azc+Heesch+Misselijkmakend.aspx> (bezoekt op 10 mei 2016);
- Omroep Brabant (2016e), ‘Tegenstanders azc Heesch vernielen hek en storten zand bij oprit burgemeester’, op: <http://www.omroepbrabant.nl/?news/2427881323/Tegenstanders+azc+Heesch+vernielen+hek+en+storten+zand+bij+oprit+burgemeester.aspx> (bezoekt op 24 mei 2016);
- Rheden (2016c), Persbericht: ‘Rheden krijgt tweede opvanglocatie’, april 2016;
- RTL (2015), ‘7200 extra vluchtelingen naar Nederland, is dat veel?’, op: <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/7200-extra-vluchtelingen-naar-nederland-dat-veel> (bezoekt op 21 mei 2016);
- Reformatisch Dagblad* (2016), ‘Boze reacties op aanranding’, 6 januari;
- Trouw* (2015), ‘Dit is Aylan Kurdi. Hij is drie jaar geworden.’, 3 september;
- Volkscrant* (2016), ‘Voorlopig geen groot azc in Heesch’, 4 februari;

Bijlagen

Bijlage 1: Mogelijke cases

Plaats AZC ¹¹⁰	Jaar	Inwoneraantal	Criminaliteitscijfers per 1000 inwoners ¹¹¹	Opvangcapaciteit
Azelo	2014	250	14	375
Bergen aan Zee	2014	470	19	95
Budel- Cranendonk	2014	9000	20	1500
Budel- Dorplein	2014	9000	20	240
Den Helder- Doggershoek	2015	56528	31	600
Deventer	2015	98604	27	50
Doetinchem	2014	56436	22	350
Geeuwenburg	2014	390	11	75
Geldermalsen	2015	26289	22	1500
Heerhugowaard	2016	53693	28	600
Heesch	2015	12547	19	500
Hengelo (OV)	2015	81069	30	135
Hoogeveen	2015	54943	24	1000
Middelburg	2015	47652	27	330
Onnen	2015	705	16	480
Ootmarsum	2015	4450	10	230
Oranje	2014	140	15	700
Overloon	2014	3626	18	800
Rotterdam	2016	625472	46	600
Scheerwolde	2015	730	15	35
Steenbergen	2015	12505	19	
Veenhuizen	2014	880	10	600
Velp	2015	17600	24	240
Velp	2016	17600	24	204
Venlo	2015	100025	36	480
Vledder	2015	1915	11	180
Zeist	2014	61235	27	367

¹¹⁰ COA (2016), <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties>.

¹¹¹ NOS (2015c), <http://nos.nl/artikel/2063949-hoeveel-misdaad-is-er-in-jouw-gemeente.html>

Bijlage 2: Interviewvragen

Bijlage 2.1.: Interviewvragen vertegenwoordigers gemeenten

1. Op welke manier was/bent u betrokken bij de komst van het AZC?
2. Zijn burgers betrokken geweest bij de komst van het nieuwe asielzoekerscentrum?
 - a. Hoe heeft uw gemeente dit aangepakt?
3. Wat waren beweegredenen achter het besluit van uw gemeente om burgers te betrekken bij de komst van het nieuwe AZC?
 - a. Waren er specifieke doelen geformuleerd voor de burgerparticipatie? Zo ja, welke?
 - b. Bent u van mening dat de burgerparticipatie een toegevoegde waarde heeft gehad?
4. Wat was het moment dat u als gemeente besloot burgers te betrekken?
 - a. Wat was de aanleiding hiertoe?
 - b. Op welk punt in het proces was uw gemeente op dat moment?
 - i. Waren beslissingen al gevallen?
5. Uit welke burgers bestond de groep participanten? Welke burgers participeerden?
 - a. Op welke manier is de participerende groep burgers tot stand gekomen?
 - b. Participeerde iedere burger op dezelfde manier/ in dezelfde mate? Of was er meer contact met bepaalde groepen?
6. Hoe is de communicatie van de gemeente richting burgers aangepakt?
 - a. Richting participerende burgers / richting de hele gemeente
 - b. Welke verschillende middelen werden hiervoor gebruikt?
 - i. Waarom?
 - c. Is hiervoor een specifieke strategie toegepast? Zo ja, welke?
 - i. Wat was de achterliggende reden om deze strategie toe te passen?
 - d. In hoeverre waren burgers op de hoogte van de gang van zaken en de achterliggende doelen?
7. Was er protest vanuit de burgers?
 - a. Kunt u voorbeelden geven van hoe dit protest eruit zag?
 - b. Waar kwam dit protest vandaan volgens u?
 - c. Werd hierbij door de burgers de gemeente aangewezen als (mede)schuldig?
 - i. Was dit terecht volgens u?

- d. Optioneel: Hoe kwam het volgens u dat burgers in uw gemeente (relatief) rustig bleven, terwijl dit bij andere gemeenten soms anders uitpakt?
- 8. Als u terugkijkt op het proces, hoe zou e gemeente het anders kunnen hebben aangepakt om het proces van burgerparticipatie te verbeteren/ succesvoller te laten verlopen?
 - a. Wat zou u opnieuw zo doen?
- 9. Laten we nog even een stapje achteruit doen van dit proces af, en kijken wat uw gemeente verder doet aan burgerparticipatie: Zijn er andere beleidsterreinen waarop uw gemeente gebruik maakt van burgerparticipatie? Zo ja, welke? Wat zijn dan beweegredenen om burgers te laten participeren?
 - a. Hoe wordt over het algemeen op de burgerparticipatie gereageerd?

Bijlage 2.2.: Interviewvragen professionals

- 1. Hoe is uw organisatie / bent u betrokken bij de komst van nieuwe AZC's?
 - a. Hoe is uw relatie hierin tot gemeenten? – adviserend? Informerend?
- 2. Wat doen gemeenten om hun burgers te betrekken bij de komst van een nieuw AZC?
 - a. Welke verschillende vormen van burgerparticipatie worden toegepast?
 - i. Hoe is de reactie van burgers op deze verschillende vormen van participatie?
 - ii. Welke vorm van participatie werkt volgens u het best? Waardoor komt dit?
 - iii. Welke vorm van participatie werkt minder goed? Waarom?
 - b. Zijn er ook gemeenten die hun burgers niet laten participeren?
 - i. Waarom volgens u?
- 3. Waarom betrekken gemeenten volgens u hun burgers bij de komst van een nieuw AZC?
 - a. Formuleren gemeenten duidelijke doelen van de burgerparticipatie?
 - b. Begeleiden jullie gemeenten bij dit proces? Zo ja, hoe?
 - i. Welke adviezen geven jullie gemeenten mee? Over bijvoorbeeld de vorm van burgerparticipatie?
 - 1. Bepaalde vormen echt wel, of juist echt niet aan te raden?
 - c. Waarom is uw organisatie vaak betrokken bij de komst van AZC's?
 - i. Welke concrete taken hebben jullie?

- ii. Wat proberen jullie te bereiken bij de gemeenten waarbij jullie betrokken worden?
 - 1. In hoeverre lukt dit daadwerkelijk?
- 4. Wat is het moment dat gemeenten besluiten burgers te betrekken?
 - a. Naar aanleiding waarvan besluiten ze hiertoe?
- 5. Welke burgers worden volgens u voornamelijk betrokken bij de komst van AZC's? Zijn hierin bepaalde patronen waar te nemen?
 - a. Gebruiken gemeenten bepaalde selectiemethoden om een groep participerende burgers samen te stellen?
 - i. Wat is het effect hiervan?
- 6. Op welke manier communiceren gemeenten met hun burgers wanneer het gaat over de komst van een nieuw AZC?
 - a. Welke middelen worden gebruikt?
 - b. Welke reacties roept dit op bij burgers?
- 7. In hoeverre is het voor gemeentes mogelijk om een open houding te hebben, bij het betrekken van hun burgers?
 - a. Stellen gemeenten hun burgers volledig op de hoogte van de stand van zaken?
 - b. Kunnen gemeenten volgens u wel een alles vertellen aan burgers, als het gaat om de vestiging van een AZC?
 - c. Hoe reageren burgers op deze houding van gemeenten?
- 8. Wat zijn volgens u veelvoorkomende zwakke plekken van gemeenten in het proces van burgerparticipatie omtrent de komst van nieuwe AZC's?
 - a. Waar ligt de oorzaak van deze fouten?
 - b. Wat is het resultaat van deze fouten?
- 9. Kunt u op basis van uw ervaringen antwoord geven op de laatste vraag? Deze luidt: Waardoor resulteert burgerparticipatie bij de komst van nieuwe AZC's soms in een gevecht (oproer, onrust, ME), terwijl het soms ook vreedig verloopt?
 - a. Welke elementen of stappen in het proces van burgerparticipatie zijn volgens u cruciaal?
 - b. Zijn er omgevingsfactoren die hier invloed op hebben? Zo ja, welke?

Bijlage 3.: Overzicht interviews

Nr.	Datum en tijd	Functie	Organisatie	Locatie	Bijlage nr.
1	07-04-2016; 10:30 uur	Projectleider AZC Heesch	Gemeente Bernheze	Gemeentehuis Bernheze, Heesch	4.1.
2	21-04-2016; 12:30 uur	Communicatiemedewerker AZC Heesch	Gemeente Bernheze	Cultureel Centrum de Pas, Heesch	4.2.
3	14-04-2016; 13:00 uur	Wethouder Rheden, portefeuillehouder	Gemeente Rheden	Gemeentehuis Rheden, De Steeg	5.1.
4	14-04-2016; 14:00 uur	Verantwoordelijk ambtenaar Rheden	Gemeente Rheden	Gemeentehuis Rheden, De Steeg	5.2.
5	09-05-2016; 13:00 uur	Wethouder Rheden, dorpswethouder Velp/ portefeuillehouder burgerparticipatie	Gemeente Rheden	Gemeentehuis Rheden, De Steeg	5.3.
6	28-04-2016; 09:30 uur	Projectleider VNG/COA- project 'Ondersteuning gemeenten bij vestiging opvanglocaties voor asielzoekers'	Vereniging Nederlandse Gemeenten	VNG kantoor, Den Haag	6.

Bijlage 4: Overzicht overige verzamelde data

Bijlage 4.1.: Overzicht overige verzamelde data gemeente Bernheze

Overzicht gebruikte documenten gemeente Bernheze

Inhoud	Bron	Datum
Procesaanpak communicatie januari	Bernheze (2016a), op: https://simsite.bernheze.org/document.php?m=52&fileid=533534&f=5c9ad0356a6f42224c378b0b5e257e5a&attachment=1&a=21326	Januari 2016
Raadsbesluit vaststellen visie op burgerparticipatie	Ontvangen via gemeente Bernheze	20-09-2012
Statement door burgemeester Moorman uitgesproken tijdens raadsvergadering 18 februari 2016	Bernheze (2016b), op: https://www.bernheze.org/nieuws/2016/02/18/statement-door-burgemeester-moorman-uitgesproken-tijdens-raadsvergadering-18-februari-2016	18-02-2016
Visie burgerparticipatie Bernheze 2012	Ontvangen via gemeente Bernheze	20-09-2012

Overzicht gebruikte nieuwsitems over AZC Heesch

BN/De Stem (2016), 'Beveiliging nodig in Heesch na grimmig protest tegen vluchtelingen', 15 januari;

Omroep Brabant (2016a), 'Actiecomité Heesch: 'wij nemen afstand van varkens in bomen en rotjongens op een plein'', 26 januari

Omroep Brabant (2016b), 'Actiecomité Heesch: 'wij nemen afstand van varkens in bomen en rotjongens op een plein'', op: <http://www.omroepbrabant.nl/?news/243462772/Actiecomit%C3%A9+Heesch+Wij+nemen+afstand+van+varkens+in+bomen+en+rot-jongens+op+een+plein+.aspx> (bezoekt op 10 mei 2016);

Omroep Brabant (2016c), 'Demonstratie tegen azc Heesch loopt uit de hand: ME veegt plein schoon na vuurwerkbekogeling [VIDEO]', op: <http://www.omroepbrabant.nl/?news/2429921093/Demonstratie+tegen+azc+Heesch+loopt+uit+de+hand+ME+veegt+plein+schoon+na+vuurwerkbekogeling+%5BVIDEO%5D.aspx> (bezoekt op 24 mei 2016);

Omroep Brabant (2016d), 'Dode varkens als protest tegen komst 500 vluchtelingen azc Heesch: 'Misselijkmakend'', op: <http://www.omroepbrabant.nl/?news/242731652/Dode+varkens+als+protest+tegen+komst+500+vluchtelingen+azc+Heesch+Misselijkmakend.aspx> (bezoekt op 10 mei 2016);

Omroep Brabant (2016e), 'Tegenstanders azc Heesch vernielen hek en storten zand bij oprit burgemeester', op: <http://www.omroepbrabant.nl/?news/2427881323/Tegenstanders+azc+Heesch+vernielen+hek+en+storten+zand+bij+oprit+burgemeester.aspx> (bezoekt op 24 mei 2016);

Volkskrant (2016), 'Voorlopig geen groot azc in Heesch', 4 februari;

Bijlage 4.2.: Overzicht overige verzamelde data gemeente Rheden

Overzicht gebruikte documenten gemeente Bernheze

Inhoud	Bron	Datum
B&W-voorstel vestiging van een (tweede) opvanglocatie voor asielzoekers	Ontvangen via gemeente Rheden	April 2016
Persbericht: ‘Rheden krijgt tweede opvanglocatie’	Ontvangen via gemeente Rheden	April 2016
Raadsvoorstel uitgangspunten voor opvang van vluchtelingen	Ontvangen via gemeente Rheden	November 2015

Overzicht gebruikte nieuwsitems over AZC's Velp

De Gelderlander (2015b), ‘Eerste 52 asielzoekers gearriveerd in azc Velp’, op:

<http://www.gelderlander.nl/regio/arnhem-e-o/rheden/eerste-52-asielzoekers-gearriveerd-in-azc-velp-1.4832341> (bezoekt op 10 mei 2016);

De Gelderlander (2016), ‘COA bepaalt plek azc, gemeente de kaders’, 16 april.