



## 'Geldermalsen zegt nee tegen een azc'

Een exploratief onderzoek naar het communicatieproces van gemeente Geldermalsen met burgers rondom de mogelijke komst van een asielzoekerscentrum.

Naam : Marieke Stenfert  
Studentnummer : 5740967  
  
Masteropleiding : Communicatie, beleid en management  
Eerste begeleider : Mevr. Dr. P.A.H. Hörmann  
Tweede begeleider : Dhr. Dr. A.S. Wilts  
  
Datum : 1 juli 2016

## Voorwoord

Vorig jaar zag ik de beelden op het NOS-journaal van schreeuwende en vuurwerk gooiende mensen tijdens een inspraakavond over vluchtelingenopvang in Geldermalsen. Deze beelden zijn mij bij gebleven door de emotie en boosheid die ik bij deze mensen zag. Als bijna afgestudeerde communicatiewetenschapper, verplaatste ik mij in de communicatieprofessionals van deze gemeenten. Welke afwegingen zijn er gemaakt om een informatieavond voor burgers te organiseren? En wat zouden communicatieprofessionals de burgemeester hebben geadviseerd om te doen? En waarom? De beelden bleven niet alleen mij bij, maar ook mensen in mijn omgeving. Er volgden verschillende gesprekken met vrienden en familie over dit onderwerp. De discussies die ik met hen had, leidden tot een groeiende belangstelling voor het communicatieproces rond de mogelijke komst van vluchtelingenopvang in een gemeente. Vanuit mijn persoonlijke interesse heb ik vervolgens dit onderwerp gekozen als centraal thema van mijn masterscriptie.

Met deze scriptie rond ik de masteropleiding 'Communicatie, beleid en management' aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap af. Het afgelopen jaar was een leerzame en uitdagende tijd. Ik heb erg genoten van het studeren en de discussies met docenten en studiegenoten tijdens de colleges. De laatste fase, het scriptieproces, was de ultieme uitdaging. Ik wil Pauline Hörmann, mijn begeleider, bedanken voor de steun, maar vooral voor de duwtjes in de goede richting. Keuzes maken en focussen waren onderwerpen die geregeld terug kwamen in onze gesprekken. De boeiende interviewgesprekken met de experts waren voor mij de kers op de taart. Ik wil alle experts bedanken voor hun tijd en het delen van hun kennis. Van de gesprekken met de experts heb ik ontzettend genoten.

Ten slotte wil ik u veel leesplezier wensen.

Marieke Stenfert

Utrecht, 1 juli 2016

## Samenvatting

Door de sterke toestroom van vluchtelingen naar Nederland in het jaar 2015, zijn de opvanglocaties in Nederland onder druk komen te staan. Gemeenten hebben een belangrijke rol als het gaat om vluchtelingenopvang. Zij zoeken enerzijds naar mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de vluchtelingenproblematiek en anderzijds naar draagvlak in de lokale samenleving (VNG, 2015). Dit gaat gepaard met uitdagingen voor gemeenten. In de samenleving leeft namelijk een sterke angst voor terrorisme. Men is bang dat via de vluchtelingenstroom ook terroristen Nederland zullen binnentreden (Dekker, van Dijk, van Houwelingen, Mensink en Sol, 2015). In Geldermalsen liep op 16 december 2015 een gemeenteraadsvergadering over mogelijke opvang in de gemeente uit tot rellen en protestacties. Burgers zagen de komst van een asielzoekerscentrum (azc) als een negatieve ontwikkeling. Inwoners voelden zich hierin niet gehoord door de gemeente en kwamen in verzet.

Middels dit onderzoek is getracht inzicht te bieden in het communicatieproces tussen gemeenten en haar burgers omtrent de komst van een asielzoekerscentrum in de gemeente. In dit onderzoek wordt specifiek ingezoomd op de situatie in gemeente Geldermalsen. Het doel is om hiermee uiteindelijk een bescheiden bijdrage te kunnen leveren aan een verbetering van het communicatieproces. Mogelijk kunnen de inzichten ook bijdragen als casus om van te leren voor professionals binnen andere gemeenten. Om inzicht te krijgen in het communicatieproces met burgers rond de mogelijke komst van een asielzoekerscentrum in Geldermalsen, is antwoord gegeven op drie onderzoeksvragen. Als eerste is onderzocht wat de wetenschappelijke literatuur zegt over communicatie tussen overheid en burger met betrekking tot plannen om vluchtelingenopvang binnen gemeenten te realiseren (1). Vervolgens is empirisch onderzocht op welke manier gemeente Geldermalsen heeft gecommuniceerd met burgers over de mogelijke komst van een azc (2). Hierbij is eerst onderzocht welke actoren een rol hebben gespeeld in het communicatieproces rondom de komst van een azc in de gemeente (2a). Vervolgens is bestudeerd welke betekenissen de verschillende actoren aan een eventueel azc hebben gegeven (2b). Daarna is geanalyseerd in hoeverre de betekenisgeving van actoren gevolgen had voor het communicatieproces (2c). De derde onderzoeksvraag biedt inzicht in de visie van experts over het communicatieproces met betrekking tot vluchtelingenopvang tussen de gemeente en burgers wanneer er sprake is weerstand onder burgers zoals in gemeente Geldermalsen (3).

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden heeft er een wetenschappelijke literatuurstudie en documentanalyse plaatsgevonden en zijn er interviews afgenomen. Middels een

wetenschappelijke literatuurstudie zijn inzichten verworven om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden. Na bestudering van de wetenschappelijke literatuur is ervoor gekozen om de situatie in de gemeente Geldermalsen niet te duiden als crisis, maar als maatschappelijke onrust, omdat dit begrip beter bij de situatie aansluit. Waar het concept crisis alleen op de escalatie focust, omsluit het concept maatschappelijke onrust ook de voedingsbodem van de escalatie in de lokale samenleving. Voorts is aan de hand van een frameanalyse onderzocht welke betekenissen de actoren hebben toegekend aan de mogelijke komst van een azc. Vervolgens is middels een documentanalyse en een interview met een raadslid van de gemeente Geldermalsen onderzocht of deze betekenissen gevolgen hebben gehad voor het communicatieproces. Dit bood antwoord op de tweede onderzoeksvraag. Om de derde onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden hebben er zeven expertinterviews plaatsgevonden om de visies en ideeën van experts te kunnen achterhalen omtrent gemeentelijke communicatie bij maatschappelijke onrust. Wanneer de uitkomsten van de literatuurstudie, de casestudy en de interviews met experts worden samengevoegd, bieden deze inzichten in het communicatieproces tussen de gemeente Geldermalsen en haar burgers omtrent de (mogelijke) komst van een asielzoekerscentrum.

Bestudering van de wetenschappelijke literatuur laat zien dat het communicatieproces een gecompliceerd proces is, waarbij zenders en ontvangers actief betekenissen creëren. Impliciete denkkaders, ook wel *frames* genoemd sturen het beeld van de werkelijkheid van mensen (Entman, 1993; Van Gorp, 2006). Communicatie in de vorm van dialoog maakt het mogelijk om de perceptie van de werkelijkheid uit te wisselen en *frames* te verenigen. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat communicatie daarom essentieel is bij beleidsontwikkeling omtrent vluchtelingopvang in gemeenten. Communicatie draagt op deze manier bij aan de relatie tussen overheid en burger, het draagvlak onder burgers voor het beleid en de kwaliteit en legitimiteit van het beleid (Aarts & Van Rooij, 2014).

Uit de analyse van documenten bleek dat het college van B&W, met het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de gemeentelijke communicatieadviseurs een invloedrijk besluit hebben genomen, door burgers via de media over de plannen voor een azc te informeren. Op aandringen van de gemeenteraad is een inspraakavond voor burgers georganiseerd. De aanpak en het plan voor een grootschalig azc leidde tot heftige kritiek van raadsleden en burgers. Een analyse van de uitspraken van het college van B&W, de raadsleden en burgers leidt tot drie *frames*: grootschalige vluchtelingenopvang is een vooruitgang (a), grootschalige vluchtelingenopvang is een achteruitgang (b), de komst van een mogelijke vluchtelingenopvang kent geen volledig democratisch proces (c). De burgemeester benadrukte vooral de positieve aspecten van een grootschalige opvang in

Geldermalsen. Hier stond het *frame* van tegenstanders tegenover, waarbij vooral de negatieve aspecten werden benoemd. Opvallend is dat het college van B&W de komst van een azc heeft willen realiseren door burgers zo min mogelijk te betrekken bij het beslissingsproces. Dit heeft het college besloten op basis van de gebeurtenissen in Steenberg en Ede, waar informatieavonden over vluchtelingenopvang verstoord werden door onder andere spreekkoren. Burgers en raadsleden waren het niet eens met deze aanpak en kwamen in verzet. Deze signalen van protest heeft de gemeente te weinig opgemerkt. Dit is te wijten aan de neiging van overheidsorganisaties om alleen binnen de eigen systeemgrenzen te denken. Uit de bestudering van de casus blijkt dat de gemeente nauwelijks naar burgers heeft geluisterd, maar hun eigen perspectief centraal heeft gesteld om de plannen omtrent vluchtelingenopvang te kunnen uitvoeren.

Luisteren naar burgers is volgens de experts de basis van gemeentelijke communicatie, omdat het inzicht biedt in de perceptie van burgers. Het is daarbij van belang dat de gemeenteambtenaren luisteren met een open houding en niet oordelen. Voorts biedt volgens de experts een dialoog de gemeente de mogelijkheid zich aan te sluiten bij het perspectief van de burgers. Daarbij moet niet de oplossing, maar het gesprek centraal staan.

Geconcludeerd kan worden dat gemeentelijke communicatie met de burgers omtrent vluchtelingenopvang vraagt om een gemeente die luistert naar burgers en dialoog voert met burgers. Op deze manier komt de overheid in contact met de perceptie van de burgers. Dit leidt tot een betere afstemming van verwachtingen en behoeften tussen de gemeente en de burgers. Daarnaast zorgt deze interactie voor beter beleid door de uitwisselingen van gedachten, ideeën, visies en beelden. Uit dit onderzoek blijkt dat communicatie tussen de gemeente en burgers essentieel is bij de (mogelijke) komst van vluchtelingenopvang. Daarbij is communicatie geen tovermiddel dat onrust voorkomt, maar communicatie is wel noodzakelijk bij een maatschappelijk gevoelig onderwerp zoals vluchtelingenopvang. Interactie leidt tot een tweezijdige uitwisseling van betekenissen. Dit zorgt voor gemeenschappelijke betekenissen, wat vervolgens bijdraagt aan de ontwikkeling van een gezamenlijk gedragen beleid.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1	Aanleiding	8
1.2	Probleemstelling	9
1.3	Doelstelling	9
1.4	Vraagstelling	9
1.5	Afbakening van het onderwerp	10
1.6	Relevantie	10
1.7	Leeswijzer	11
<b>2</b>	<b>Methoden</b>	<b>12</b>
2.1	Wetenschappelijke positionering	12
2.2	Kwalitatief onderzoek	12
2.3	Dataverzameling- en analyse	13
2.3.1	Literatuurstudie	13
2.3.2	Inhoudsanalyse	14
2.3.3	Diepte-interviews	17
2.4	Geloofwaardigheid van het onderzoek	18
2.5	Eigen rol als onderzoeker	20
<b>3</b>	<b>Literatuurstudie</b>	<b>21</b>
3.1	Gemeenten	21
3.2	Communicatieprocessen	22
3.2.1	Communiceren is interpreteren	22
3.2.2	Framing	23
3.3	Communicatieprocessen tussen overheden en burgers	23
3.3.1	Democratische en instrumentele waarden	24
3.3.2	Beleidsgebonden communicatie	24
3.4	Effectieve beleidsgebonden communicatie	26
3.5	Ontwrichting in de lokale samenleving	28
3.6	Crisis onder de loep	34
3.7	Beantwoording onderzoeksvraag 1	37
<b>4</b>	<b>Empirisch onderzoek: Vluchtelingen in Geldermalsen</b>	<b>39</b>
4.1	Context casus	39
4.2	Grootschalige vluchtelingenopvang in gemeente Geldermalsen	41
4.3	Betekenisgeving door actoren	42
4.4	Reconstructie van het communicatieproces	45
4.4.1	Voorgenomen communicatieproces	45
4.4.2	Daadwerkelijke communicatieproces	47
4.5	Experts aan het woord	51
<b>5</b>	<b>Resultaten</b>	<b>56</b>
5.1	Communicatieproces tussen gemeente Geldermalsen en burgers	56
5.2	Communicatie met burgers volgens experts	60
<b>6</b>	<b>Conclusie</b>	<b>62</b>

<b>7</b>	<b>Discussie</b>	<b>65</b>
<b>8</b>	<b>Literatuurlijst</b>	<b>67</b>
	<b>Bijlagen</b>	
I	Quotes van actoren	78
II	Codeboom: betekenisgeving door actoren	97
III	Documenten gemeente Geldermalsen	98
IV	Topiclist: documentanalyse	101
V	Codeboom: de gevolgen van de betekenisgeving van actoren op het communicatieproces	102
VI	Topiclist: interview experts	103
VII	Overzicht respondenten	104
VIII	Topiclist: interview raadslid gemeenteraad Geldermalsen	105
IX	Transcripten	107
X	Codeboom: interview experts	221
XI	Codeboom: interview raadslid gemeenteraad Geldermalsen	222

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Sinds de zomer van 2015 is het aantal vluchtelingen richting de Europese Unie fors toegenomen. Met name de oorlog in Syrië zorgt voor een toestroom van vluchtelingen (Rijksoverheid, 2016a). Net als andere Europese landen biedt ook Nederland bescherming aan vluchtelingen. Dit is onder andere vastgelegd in het Vluchtelingenverdrag van Genève (Rijksoverheid, 2016b). De sterke toename van vluchtelingen heeft een verhoogde druk gelegd op de capaciteit van Nederlandse organisaties die dit opvangproces moeten organiseren. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is in Nederland verantwoordelijk voor de opvang, begeleiding en uitstroom van vluchtelingen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) behandelt de aanvragen van vluchtelingen. Iemand krijgt in Nederland een verblijfsvergunning wanneer hij in zijn eigen land wordt vervolgd vanwege ras of sociale groep, godsdienst, nationaliteit of politieke overtuiging. Tevens krijgen mensen asiel wanneer ze de situatie in eigen land onvoldoende veilig wordt geacht en als er een kans is op marteling of een andere vorm van onmenselijke straf in eigen land (Rijksoverheid, 2016c). Door het toegenomen aantal vluchtelingen is de druk op opvanglocaties sterk toegenomen. Het COA moest wegens het snel toegenomen aantal asielzoekers dringend opzoek naar nieuwe locaties voor crisisopvang, noodopvang en asielzoekerscentra.

Gemeenten spelen hierbij een belangrijke rol; zij kunnen de nodige opvanglocaties bieden. In het zoeken naar oplossingen voor de vluchtelingenproblematiek speelt echter de zoektocht naar draagvlak in de lokale samenleving een grote rol. (VNG, 2015). Uit onderzoek blijkt dat vier op de tien Nederlanders het acceptabel vinden als er een azc in hun gemeente komt. Drie op de tien vinden het echter enkel acceptabel onder bepaalde voorwaarden en één op de vijf vindt het geheel onacceptabel (Kanne, Klein Kranenburg en Rozema, 2015). Veel burgers maken zich zorgen over de grote aantallen vluchtelingen die Nederland binnentreden (Den Ridder, Dekker, van Houwelingen, Schrijver, 2016). Het zoeken naar draagvlak voor vluchtelingenopvang vormt een grote uitdaging.

De (mogelijke) komst van een vluchtelingenopvanglocatie leidde recent in verschillende gemeenten tot discussies tussen voor- en tegenstanders. De gebeurtenissen rondom de mogelijke komst van een azc in Geldermalsen is zelfs nationaal nieuws geworden. Hier liep op 16 december 2015 een raadsvergadering, waar besloten zou worden of er een grootschalig azc kwam, uit de hand. De politie en de ME moesten ingrijpen om de rust bij het gemeentehuis terug te laten keren. Inmiddels is besloten om geen azc in gemeente Geldermalsen te vestigen. De gebeurtenissen rondom de mogelijke komst van een azc



hebben gezorgd voor verdeeldheid in de lokale samenleving en afnemend vertrouwen in de gemeente (Gemeente Geldermalsen, 2016a).

## **1.2 Probleemstelling**

Gemeenten hebben door de komst van de toegenomen stroom vluchtelingen sinds 2015 te maken met een urgente, nieuwe uitdaging. De komst van vluchtelingen en het realiseren van opvang roept bij burgers angst en emoties op. Er is angst voor spanningen in de samenleving en voor terrorisme (Dekker et al., 2015). Het realiseren van vluchtelingenopvang leidt hierdoor tot dilemma's voor bestuurders en communicatieadviseurs binnen gemeenten, die moeten opereren in deze gespannen context (Datema, 2016). Inzichten in de wetenschappelijke literatuur wat betreft deze specifieke situatie lijken echter slechts beperkt aanwezig te zijn. Dit geeft aanleiding om de communicatie tussen gemeenten en burgers met betrekking tot vluchtelingenopvang onder de loep te nemen.

## **1.3 Doelstelling**

De huidige situatie met betrekking tot vluchtelingen vraagt om inzicht in wat nodig is om op adequate wijze te communiceren met burgers bij de mogelijke komst van vluchtelingenopvang. Dit onderzoek is daarom gericht op het creëren van inzicht in de communicatie van de gemeente met burgers over de mogelijke komst van een asielzoekerscentrum binnen de gemeente. De situatie in de gemeente Geldermalsen biedt de context waarbinnen deze inzichten verworven worden. Het onderzoek levert daarmee specifieke aanbevelingen op voor de gemeente Geldermalsen. Daarnaast kunnen de verworven inzichten ook bijdragen aan kennisvermeerdering voor bestuurders en communicatieprofessionals binnen andere gemeenten waar de vluchtelingenproblematiek een prominente rol speelt.

## **1.4 Vraagstelling**

Om het onderzoeksdoel te bereiken zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zegt wetenschappelijke literatuur over communicatie door de overheid met burgers met betrekking tot plannen om vluchtelingenopvang binnen gemeenten te realiseren?
2. Op welke manier heeft gemeente Geldermalsen gecommuniceerd met burgers over de mogelijke komst van een azc in Geldermalsen?
  - a. Welke actoren hebben een rol gespeeld in het communicatieproces rondom de mogelijke komst van een azc in Geldermalsen?

b. Welke betekenissen hebben de verschillende actoren aan de mogelijke komst van een azc in Geldermalsen gegeven?

c. In hoeverre heeft de betekenisgeving door actoren gevolgen gehad voor het communicatieproces rondom de mogelijke komst van een azc?

3. Hoe zou volgens experts het communicatieproces over vluchtelingenopvang tussen de gemeente en burgers moeten worden vormgegeven wanneer er sprake is van weerstand onder burgers zoals in de gemeente Geldermalsen?

Het onderzoek is, aan de hand van de onderzoeksvragen, onder te verdelen in verschillende elementen. Het eerste deel betreft een literatuurstudie met betrekking tot de communicatie tussen de overheid en de burger. De bevindingen vanuit de literatuur worden vervolgens meegenomen in de bestudering van de case: de komst van een grootschalig azc in gemeente Geldermalsen. Het empirische gedeelte van dit onderzoek bestaat uit een studie naar deze specifieke case en interviews met experts. Na het inzoomen op deze specifieke situatie in Geldermalsen is in de interviewgesprekken met experts weer uitgezoomd naar communicatie tussen de gemeente en haar burgers over (mogelijke) vluchtelingenopvang in algemene zin.

### **1.5 Afbakening van het onderwerp**

Om inzicht te krijgen in het communicatieproces richt dit onderzoek zich op de communicatie tussen de gemeente Geldermalsen en de burgers rondom de mogelijke komst van een azc in Geldermalsen. Hierbij zal het communicatieproces tussen de gemeente en de burger aangaande deze kwestie centraal staan. Daarnaast wordt de communicatie tussen de gemeente en haar burgers over vluchtelingenopvang ook in de breedte onderzocht. De communicatiewetenschap dient hierbij als onderzoeksdomein. Er is nadrukkelijk niet gekozen voor een onderzoek waarbij het besluitvormingsproces vanuit de bestuurskunde wordt onderzocht. Tevens is het onderzoek afgebakend door het communicatieproces in gemeente Geldermalsen van 11 december 2015 tot en met 30 maart 2016 te bestuderen.

### **1.6 Relevantie**

#### *Maatschappelijke relevantie*

De uiteenlopende reacties van burgers op de komst van een azc in gemeenten hebben geleid tot hernieuwde interesse voor de rol van communicatie bij beleid waarvan de inhoud maatschappelijk gevoelig ligt. Op 22 januari 2016 vond er een landelijk congres plaats over de komst van een vluchtelingenopvang binnen gemeenten, waarbij 250

communicatieprofessionals aanwezig waren. De enorme belangstelling voor dit onderwerp weerspiegelt de behoefte van communicatieprofessionals om meer inzicht te krijgen in manieren van communiceren die gemeenten kunnen toepassen bij het communicatieproces omtrent vluchtelingenopvang (Datema, 2016). De analyse van de toegepaste communicatie van de gemeente Geldermalsen met burgers dient als case om van te leren. Niet alleen de gemeente Geldermalsen kan ervan leren, maar ook andere gemeenten. Gezien het feit dat de vluchtelingenproblematiek vandaag de dag een actueel onderwerp is binnen de overheid en de Nederlandse samenleving, is de invalshoek van dit onderzoek ook maatschappelijk relevant.

### *Wetenschappelijke relevantie*

Dit onderzoek levert een bescheiden bijdrage aan de wetenschappelijke discussie over communicatieprocessen tussen de overheid en burgers. Specifiek levert dit onderzoek inzichten in communicatie vanuit de gemeente met burgers over mogelijke vluchtelingenopvang in de gemeente. Dit onderwerp raakt verschillende terreinen binnen het domein overheidscommunicatie, zoals beleidscommunicatie en crisiscommunicatie. Er is al veel onderzoek gedaan naar overheidscommunicatie. De wetenschappelijke literatuur rondom crisiscommunicatie en beleidscommunicatie is tevens omvangrijk. Over gemeentelijke communicatie wordt in de wetenschappelijke literatuur beduidend minder geschreven dan over communicatie op rijksniveau. Gezien de gekozen invalshoek zou dit onderzoek inzicht kunnen verschaffen in een nog relatief onbekend terrein in de communicatiewetenschap, waarbij er een bescheiden bijdrage wordt geleverd aan de wetenschappelijke discussie omtrent het communicatieproces tussen de overheid en burgers.

### **1.7 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk beschrijf ik de toegepaste onderzoeksmethoden. Vervolgens zet ik in hoofdstuk drie de bestudeerde wetenschappelijke literatuur uiteen. In hoofdstuk vier beschrijf ik de bevindingen vanuit het empirisch onderzoek: frameanalyse, documentanalyse en expertinterviews. Daaropvolgend worden de belangrijkste resultaten van het onderzoek in hoofdstuk vijf weergegeven. In hoofdstuk zes staat de conclusie. Ten slotte evalueer ik het onderzoek in hoofdstuk zeven.

## 2. Methoden

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat het wetenschappelijk perspectief is voor dit onderzoek. De motivatie voor het gekozen wetenschappelijke perspectief vloeit deels voort uit de keuze voor kwalitatief onderzoek. Hier zal in de tweede paragraaf op in worden gegaan. Vervolgens wordt de keuze voor de dataverzamelmethode en analyseprocedures toegelicht in paragraaf 2.4. In paragraaf 2.5 ga ik in op de criteria die de geloofwaardigheid van het onderzoek bepalen. Ten slotte sta ik in paragraaf 2.6 stil bij mijn rol als onderzoeker.

### 2.1 Wetenschappelijke positionering

Het is van belang om als onderzoeker bewust te zijn van de wetenschappelijke positionering. Deze positionering bepaalt namelijk hoe ik als onderzoeker naar de wereld om mij heen kijk. Tegelijkertijd werkt de wetenschappelijke positionering door in het vervolg van het onderzoek, zoals in de keuze voor de methoden en het interpreteren van de empirische data. Het perspectief waar ik als onderzoeker vanuit werk is te kenmerken als het sociaal-constructivistische perspectief. Dit perspectief past binnen het interpretatieve paradigma van Deetz (1996). Binnen dit paradigma is 'de' werkelijkheid geen gegeven, maar wordt er een werkelijkheid gecreëerd. Aan dit proces dragen mensen actief bij (Deetz, 1996). Betekenisgeving speelt een belangrijke rol in dit onderzoek omdat ik onder andere onderzoek welke betekenissen verschillende actoren toekennen aan de mogelijke komst van een azc in de gemeente Geldermalsen. Middels dit onderzoek zal ik onderzoeken wat de interpretaties en betekenissen zijn die mensen aan deze werkelijkheid toekennen. Daarbij biedt de literatuur een zekere houvast, maar worden de betekenissen middels het praktijkonderzoek ontrafeld. Vanuit deze redenering is de interpretatieve benadering passend, waarbij de sociale werkelijkheid wordt geconstrueerd en concepten richtinggevend, maar niet vaststaand zijn.

### 2.2 Kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek is te kenmerken als een kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek richt zich op de fenomenen die betrekking hebben op de manier waarop mensen betekenis toekennen aan de sociale werkelijkheid (Boeije, 2014). De interpretatieve benadering binnen kwalitatief onderzoek kent verschillende vormen. In dit onderzoek zal er een fenomeen worden onderzocht in de natuurlijke context, dit sluit aan bij een casestudy (Baarda et al., 2013; Yin, 2003). Een casestudy is *'a strategy for doing research that involves an empirical investigation of a particular contemporary phenomenon within its real life context using multiple sources of evidence'* (Robson, 2002, p.178). Het bestudeerde fenomeen in dit

onderzoek is de mogelijke komst van een azc in de gemeente Geldermalsen. Er is één unieke case diepgaand ontrafeld. Daarmee is het onderzoek te kenmerken als een enkelvoudige casestudy (Yin, 2003). Deze keuze is gemaakt op basis van de redeneringen die Yin (2003) aandraagt: (...) *the single case design is eminently justifiable under certain conditions – when the case represents (1) critical test of existing theory, (2) a rare or unique circumstance, or (3) a representative or typical case or when the case serves a (4) revelatory or (5) longitudinal purpose*’ (pp. 39-46). Daarnaast is het onderzoek volgens de theorie van Yin (2003) te kenmerken als een holistische casestudy, waarbij de gemeente als geheel wordt benaderd en er geen specifiek onderzoek plaatsvindt naar verschillende niveaus of eenheden binnen de organisatie. Swanborn (1996) plaats een kritische kanttekening bij de holistische benadering van Yin (2003). Volgens Swanborn (1996, pp. 27-28) is het niet mogelijk om een fenomeen in zijn totaliteit te bestuderen. Er vindt een afbakening plaats van het onderzoeksonderwerp, waardoor er in- en uitsluitingen plaatsvinden. Deze kanttekening van Swanborn is ook van toepassing op dit onderzoek. Er wordt namelijk sterk gefocust op de rol van communicatie. Hierdoor wordt de case niet in zijn totaliteit bestudeerd, maar wordt er ingezoomd op een bepaald aspect van de case.

## **2.3 Dataverzameling- en analyse**

Bij de bestudering van de case ben ik geïnteresseerd in het ‘hoe’ en ‘waarom’. Hierbij passen kwalitatieve onderzoeksmethoden. Om antwoord te kunnen geven op de geformuleerde onderzoeksvragen hebben er een literatuurstudie, een inhoudsanalyse (frameanalyse en documentanalyse) en diepte-interviews plaatsgevonden. Deze onderzoeksmethoden zullen hieronder nader worden toegelicht.

### **2.3.1 Literatuurstudie**

In dit onderzoek staat het communicatieproces vanuit de gemeente met de burger rondom de mogelijke komst van vluchtelingenopvang centraal. Omdat dit een specifiek en actueel onderwerp is waar nog relatief weinig onderzoek naar is verricht, is er wetenschappelijke literatuur gezocht in een bredere context. Dit betekent dat er gezocht is naar wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp vanuit verschillende invalshoeken. Als eerste is het concept overheidscommunicatie onderzocht. Er is via Google Scholar en Google gezocht op termen als ‘overheidscommunicatie’. Deze zoektermen leidden via Google naar het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) ‘In dienst van de democratie’ en de rapporten over maatschappelijke thema’s ‘Burgerperspectieven’ van het Sociaal en Cultureel planbureau (2015, 2016). Via Google Scholar werd via de zoekwoorden ‘beleid’ en ‘overheidscommunicatie’ een artikel van Aarts & Van Rooij (2014) gevonden en een artikel van Van Woerkum (2000). Omdat de gemeentelijke communicatie centraal staat

in dit onderzoek is er vervolgens gezocht op termen als 'gemeente', 'communicatie' en 'government communication'. Dit leidde tot aanzienlijk minder relevante bronnen dan de andere zoektermen. Twee titels bleken relevant: het artikel van Vos & Westerhoudt (2008) en het boek van Jumelet & Wassenaar (2004) zijn toegevoegd aan de literatuurlijst. Daarnaast staat betekenisgeving centraal. Via de zoekterm 'beleid en betekenisgeving' werd aan de hand van het artikel 'Relwijken in de media: Betekenisgeving rondom Ondiep en Terweijde' van Van Hulst en Siesling (2011) kennis gemaakt met het begrip *framing*. Een verdere zoektocht naar dit concept leidde naar het artikel van Van Gorp (2006), 't Hart en Kleiboer (1995) en het boek van De Bruijn (2011). Voorts is via Google Scholar gezocht op termen als '*crisis public sector*', 'crisis gemeente' en 'crisis overheid'. De wetenschappelijke artikelen omtrent het concept crisiscommunicatie leverde vele resultaten op. Hier was het met name van belang om keuzes te maken. Er is hierbij gekeken naar een link met het publieke domein. Dit leverde onder andere het wetenschappelijke artikel van Horsley & Barker (2012) op.

### 2.3.2 Inhoudsanalyse

Tijdens het schrijven van het onderzoeksplan voor dit onderzoek is de gemeente Geldermalsen per e-mail benaderd voor deelname aan diepte-interviews over het communicatieproces met burgers rondom de mogelijke komst van een azc in de gemeente. Omdat een reactie uitbleef, ontstond de verwachting dat de gemeente Geldermalsen niet bereid was om mee te werken aan mijn onderzoek. Daarom is besloten om de gebeurtenissen aan de hand van documenten te analyseren. Een kwalitatieve inhoudsanalyse is een onderzoeksmethode waarbij er documenten met een communicatieve functie worden onderzocht. De onderzoeker probeert middels interpretatie de betekenis te construeren (Boeije, 2014). Het doel van de inhoudsanalyse is om toegekende betekenissen te achterhalen en het communicatieproces tussen de gemeente Geldermalsen en burgers te reconstrueren. De inhoudsanalyse bestaat uit een frameanalyse en een documentanalyse. Ik ben mij als onderzoeker bewust van de voor- en nadelen die kleven aan deze onderzoeksmethoden. Een nadeel van een documentanalyse is onder andere dat het perspectief en de context waarin de documenten ontwikkeld zijn niet direct door de auteur kunnen worden waargenomen. Hierdoor kunnen verkeerde interpretaties door de onderzoeker worden gedaan (Bryman, 2012). Bij de analyse van documenten is daarom getracht de context en het perspectief mee te nemen, door te kijken naar de auteur, de ontvanger, het doel van het document, de politieke lading en de tijdperiode (Baarda et al., 2013). Een voordeel van het analyseren van documenten is onder andere dat de documenten relatief eenvoudig te verzamelen zijn ten opzichte van andere dataverzamelingmethoden (Baarda et al., 2013). Bij de frameanalyse wordt gezocht naar

impliciete denkkaders die mensen gebruiken om betekenissen toe te kennen. Deze *frames* zijn impliciet en kunnen alleen middels interpretatie van een tekst ontrafeld worden, hierdoor wordt het onderzoek moeilijk te repliceren (Van Gorp, 2006).

### *Frameanalyse*

Een analyse van *frames* zal antwoord bieden op deelvraag 2a: *welke actoren hebben een rol gespeeld in het communicatieproces rondom de mogelijke komst van een azc in Geldermalsen?* En deelvraag 2b: *welke betekenissen hebben verschillende actoren aan de mogelijke komst van een azc in Geldermalsen gegeven?* Om deze deelvragen te kunnen beantwoorden ben ik op zoek gegaan naar de betekenissen die de verschillende actoren hebben gegeven aan de mogelijke komst van een azc in Geldermalsen. Dit heb ik gedaan door in kranten- en nieuwsartikelen te zoeken naar quotes van actoren. Via LexisNexis zijn artikelen verzameld door te zoeken op 'Geldermalsen' en 'Geldermalsen' in combinatie met 'vluchteling', 'azc' of 'asielzoekerscentrum'. Daarnaast is via Google Nieuws ook gezocht op dezelfde termen. Het selectie criterium was dat het artikel een quote tussen aanhalingstekens bevatte, wat impliceert dat het de eigen woorden van een actor zijn. Tevens moest het artikel verschenen zijn in de periode van 10 december 2015 tot en met 30 maart 2016. Dit heeft geresulteerd in een lijst met 127 quotes (zie bijlage I). Bij de analyse van de *frames* ben ik inductief te werk gegaan. Dit betekent dat de *frames* zijn bepaald op basis van quotes en er niet gezocht werd naar een specifiek *frame* zoals bij een deductieve benadering. Een voordeel van de inductieve benadering is de soepele en toch systematische zoekstrategie, wat de mogelijkheid biedt om de data diep te doorgraven (De Bruijn, 2011). Ik zocht naar *issueframes*, dit zijn *frames* over een specifiek onderwerp. In het geval van mijn onderzoek gaat het over de komst van een azc in Geldermalsen. De quotes zijn meerdere keren systematisch gelezen. De verschillende processen die Huttner, Renckstorf en Wester (1995) benoemen bij het lezen van een tekst zijn toegepast. Allereerst is lezen het opnemen van de tekens, de letters en de woorden die de letters vormen. Het tweede proces is selecteren. Er werd met een selectieve bril gezocht naar bepaalde kenmerken in het document. Er is in de teksten gezocht naar *framing devices* en *reasoning devices*, waarbij *framing devices* bestaan uit indicatoren als metaforen, voorbeelden en uitdrukkingen en *reasoning devices* verwijzen naar de functies en achterliggende ideeën van een *framing*: zoals het probleem, een oorzaak, een moreel oordeel en een oplossing (Entman, 1993). Het derde proces was het interpreteren van datgene wat gelezen is. Er wordt betekenis aan gegeven. Voorts volgde het coderingsproces. Specifieke woorden en tekstgedeelten kregen codes. Deze codes werden op basis van de tekst bepaald. Dit worden ook wel in vivo codes genoemd. Door bepaalde codes toe te kennen aan woorden en delen van een tekst, ontstaat er een analytisch kader. De quotes zijn veelvuldig gelezen, totdat het lezen geen nieuwe codes

meer opleverde. Dit was de eerste fase van het coderingsproces, het open coderen. De tweede fase, het axiaal coderen, bestond uit het reduceren, ordenen, clusteren en samenvoegen van de codes. Hierbij worden codes tot een onderliggende structuur gevormd. Dit vindt plaats op basis van constante vergelijking, waarbij codes telkens worden vergeleken op overeenkomsten en verschillen (Baarda et al., 2013; Boeije, 2014). Uiteindelijk zijn de codes, die na het axiaal coderen waren overgebleven, uitgewerkt tot een overzicht van codes in een boomstructuur, ook wel codeboom genoemd (zie bijlage II). De laatste fase bestond uit selectief coderen, waarbij er verbanden zijn gelegd tussen de categorieën die tijdens het axiaal coderen zijn gevonden. Dit heeft geleid tot drie *frames*. Deze bevindingen worden in hoofdstuk vier toegelicht. Daarna is gekeken hoe de bevindingen vanuit het empirisch onderzoek zich verhouden tot de bestudeerde literatuur (zie hoofdstuk vijf). Het is van belang te melden dat het analyseproces geen lineair proces was, maar gekenmerkt werd door constante vergelijking en reflectie (Boeije, 2014).

### *Documentanalyse*

Er is een documentanalyse uitgevoerd om deelvraag 2a: *welke actoren hebben een rol gespeeld in het communicatieproces rondom de mogelijke komst van een azc in Geldermalsen?* en vraag deelvraag 2c te beantwoorden: *in hoeverre heeft de betekenisgeving van de actoren gevolgen gehad voor het communicatieproces rondom de mogelijke komst van een azc?* Om deze deelvragen te kunnen beantwoorden zijn verschillende documenten met een communicatieve functie bestudeerd. De documenten, ook wel de onderzoekseenheden genoemd, zijn bepaald op basis van verschillende stappen. Allereerst is er via de website van gemeente Geldermalsen ([www.geldermalsen.nl](http://www.geldermalsen.nl)), Google, Facebook en Twitter gezocht op berichten en documenten die over de mogelijke komst van een azc gaan. De selectiecriteria hierbij waren dat de gemeente Geldermalsen de afzender van het document was en dat het in de tijdsperiode van 10 december 2015 tot en met 30 maart 2016 is gepubliceerd. Dit heeft geresulteerd in een lijst van twaalf documenten. Via Facebook en Twitter zijn alle berichten verzameld die de gemeente over het onderwerp vluchtelingenopvang heeft geplaatst. Alle documenten die als onderzoekseenheden gelden zijn terug te vinden in bijlage III. De analyse van de documenten heeft op eenzelfde manier als de frameanalyse plaatsgevonden, echter was er bij de frameanalyse een andere selectieve bril. Bij de documentanalyse bestond deze selectieve bril uit een topiclist die ontstaan is vanuit de bestudering van de wetenschappelijke literatuur en de gevonden *frames* (zie bijlage IV). De overgebleven codes, na het axiaal coderen, zijn weergegeven in een codeboom in bijlage V.



### 2.3.3 Diepte-interviews

#### *Interviews met experts*

Om antwoord te kunnen geven op deelvraag 3 is de onderzoeksmethode interviewen toegepast. Deelvraag 3 luidt als volgt: *hoe zou volgens experts het communicatieproces over vluchtelingenopvang tussen de gemeente en burgers moeten worden vormgegeven wanneer er sprake is van maatschappelijke onrust in de lokale samenleving?* Interviewen is een relevante methode voor dit onderzoek, omdat deze past bij de interpretatieve benadering, waarbij het construeren van de werkelijkheid centraal staat. Er is gekozen om experts te interviewen om de verschillende opvattingen, meningen en zienswijzen omtrent de gemeentelijke communicatie bij maatschappelijke onrust in kaart te brengen. In de wetenschappelijke literatuur is weinig bekend over gemeentelijke communicatie bij maatschappelijke onrust. De interviews met experts bieden de mogelijkheid om diep op het onderwerp in te kunnen gaan. Er is gekozen voor semigestructureerde interviews. Dit houdt in dat de structuur niet geheel open, maar ook niet geheel vaststaand is (Boeije, 2014). Er is een lijst met onderwerpen opgesteld op basis van de bestudeerde wetenschappelijke literatuur (zie topiclist, bijlage VI). Deze onderwerpen bepalen de richting van het gesprek, maar zijn niet geheel sturend. Zo kan de respondent de volgorde van de onderwerpen bepalen en andere onderwerpen aan de orde stellen (Boeije, 2014). Tegelijkertijd kunnen de interviews ook worden ingedeeld op basis van de inhoud. Dan wordt er gesproken van een expertinterview. Dit betekent dat de respondenten een deskundigheid hebben met betrekking tot een specifiek onderwerp. In het kader van het onderzoek zijn experts gezocht waarbij hun deskundigheid ligt op het gebied van overheidscommunicatie en crisiscommunicatie. Dit betekent dat er doelgerichte eenheden uit de onderzoekspopulatie zijn gekozen (Boeije, 2014). Deze eenheden, de respondenten, zijn via Google verzameld door te zoeken op zoektermen als overheidscommunicatie en crisiscommunicatie. Het streven was om tien experts te interviewen. Er zijn in totaal veertien experts per e-mail benaderd, waarvan er negen hebben gereageerd. Er zijn vervolgens zeven experts geïnterviewd. Er is gekozen de interviews op een locatie te houden die de experts prefereerden. Dit zorgde ervoor dat meedoen aan dit onderzoek laagdrempeliger was, en zorgde ook voor een natuurlijke setting. Als gevolg van het korte tijdsbestek van dit onderzoek, waren de weken waarin een interview plaats kon vinden beperkt. Het lukte niet om met twee experts in de gewenste tijdsperiode een afspraak te plannen. Een overzicht van de respondenten is weergegeven in bijlage VII.

Alle interviews die hebben plaatsgevonden zijn opgenomen met een mobiele telefoon. Deze opnames dragen positief bij aan de kwaliteit van het onderzoek. Op deze manier worden de

respondent en onderzoeker niet afgeleid door het maken van aantekeningen. Daarnaast hoeft de onderzoeker tijdens het gesprek geen keuzes te maken met betrekking tot wat wel en wat niet genoteerd dient te worden. De opnames zijn voorts handmatig letterlijk uitgeschreven om het coderingsproces te kunnen uitvoeren. Alle transcripten zijn weergegeven in bijlage IX. De transcripten zijn middels het softwareprogramma N'vivo gecodeerd. Het programma N'vivo maakt het mogelijk om gestructureerd een grote hoeveelheid tekst te coderen. Het coderingsproces van de transcripten vond op dezelfde manier plaats als de analyse van documenten. Als eerste werd gestart met open codering. Vervolgens is er overgegaan op axiaal coderen. De codes die na het axiaal coderen waren overgebleven, zijn overzichtelijk weergegeven in een codeboom (zie bijlage X).

### *Interview gemeente Geldermalsen*

Ik heb getracht verschillende betrokkenen rondom de mogelijke komst van een asielzoekerscentrum in Geldermalsen te benaderen voor een diepte-interview om op deze manier de praktische context van de documenten mee te kunnen nemen. De burgemeester, de communicatieadviseurs en de raadsleden zijn per e-mail benaderd. Vanwege drukte, de versheid van de gebeurtenissen en de politieke lading, is het niet gelukt om deze betrokkenen te interviewen. Enkel een fractielid was bereid om mee te werken aan een interview (zie bijlage VI). Het doel van het interview was om meer te weten te komen over het communicatieproces tussen gemeente Geldermalsen en burgers. Tevens kon middels het interview de context van de documenten volgens de respondent in beeld worden gebracht. Er is een topiclist samengesteld op basis van de geanalyseerde documenten. Deze topiclist was de leidraad voor het interview (zie bijlage VIII). Zowel het afnemen van het interview als het analyse proces heeft op dezelfde wijze plaatsgevonden als de documentanalyse en de interviews met experts. De codeboom die na het axiaal coderen is opgesteld is weergegeven in bijlage XI.

## **2.4 Geloofwaardigheid van het onderzoek**

Vanzelfsprekend streef ik als onderzoeker naar een geloofwaardig onderzoek. Geloofwaardigheid staat in dit geval voor de kwaliteit en de aannemelijkheid van de resultaten van het onderzoek (O'leary, 2004). Passend bij het gekozen wetenschappelijk perspectief, waarbij ervan uitgegaan wordt dat er meerdere werkelijkheden naast elkaar kunnen bestaan, wordt de kwaliteit van het onderzoek bepaald aan de hand van de volgende criteria; *neutrality* (neutraliteit), *dependability* (betrouwbaarheid), *authenticity* (authenticiteit), *transferability* (overdraagbaarheid), *auditability* (controleerbaarheid) (O'leary, 2004, pp. 57-64).

Het streven naar objectiviteit past niet bij het wetenschappelijke perspectief van dit onderzoek. Daarentegen is het wel mogelijk om te streven naar neutraliteit. Dit doe ik als onderzoeker door in alle fases van het onderzoek bewust te zijn van mijn rol als onderzoeker en te reflecteren op de verhoudingen tussen mij en de onderzoeksobjecten (O'leary, 2004). Ik zal in paragraaf 2.5. verder ingaan op mijn rol als onderzoeker. *Dependability* kan vertaald worden naar betrouwbaarheid. 'Betrouwbaarheid is de mate waarin de resultaten onafhankelijk zijn van toeval' (Baarda et al., 2013, p. 243). Om de betrouwbaarheid van het onderzoek positief te beïnvloeden, zijn methodologische protocollen gevolgd. Zo is er gebruik gemaakt N'vivo, een softwareprogramma om bij het coderingsproces systematisch en gestructureerd te kunnen werken. Tevens is de 'onderzoeksslang' van Boeije (2014) gehanteerd. Dit is een protocol waarin de stappen van het onderzoeksproces staan beschreven, van dataverzameling tot het selectief coderen. Daarnaast zijn er *member checks* uitgevoerd, door de transcripten voor te leggen aan de respondenten. Er is getracht de authenticiteit van dit onderzoek positief te beïnvloeden door het hanteren van een 'open blik' (Van Gorp, 2006, p. 117), waarbij het uitgangspunt is dat een tekst geen vaststaande betekenis heeft. Bij de frameanalyse en documentanalyse interpreteert de onderzoeker de betekenissen die men aan een tekst heeft gegeven. *Frames* zijn immers impliciet en niet zonder interpretatie te duiden. Het bewust hanteren van een 'open blik' stimuleert een open houding waarbij er ruimte is voor meerdere werkelijkheden. Tevens is gestreefd nauwkeurig en reflectief te handelen, zodat er geloofwaardige resultaten werden bekomen. Dit heb ik gedaan door ruimte en tijd te creëren voor nauwkeurig lezen, herlezen en terugblikken. Daarnaast wisselden het onderzoeken en analyseren elkaar continu af, wat leidde tot hernieuwde inzichten. Dit onderzoek is er niet op gericht de resultaten te extrapoleren naar andere gemeenten. In dit onderzoek wordt namelijk een specifieke casus bestudeerd. Wel kunnen bepaalde inzichten overdraagbaar zijn bij een soortgelijke gemeente in een soortgelijke situatie. Ten slotte draagt de controleerbaarheid bij aan de geloofwaardigheid van het onderzoek. Getracht is de controleerbaarheid positief te beïnvloeden, door zowel de aanpak, de methode als de analyse zo open en transparant mogelijk te duiden voor de lezer. Daarom zijn in de bijlage de topiclijsten (bijlagen IV, VII, VIII), transcripten (bijlage IX), documenten (bijlage III) en codebomen (bijlagen II, V, X en XI) weergegeven.

## 2.5 Eigen rol als onderzoeker

Er kan gesteld worden dat de onderzoeker het instrument is bij de analyse van de documenten en interviews (Baarda et al, 2013). Binnen het onderzoek kunnen de culturele waarden en persoonlijke interesses van de onderzoeker niet worden uitgeschakeld. Interpretatie van de onderzoeker speelt bij de analyse van *frames* een essentiële rol. Een *frame* is immers impliciet aanwezig in een tekst en kan zonder interpretatie van de

onderzoeker niet worden benoemd. Ik ben mij bewust van mijn invloed en rol als onderzoeker. Gedurende het onderzoeksproces heb ik daarom veelvuldig gereflecteerd. Dit heb ik gedaan door op verschillende momenten gedurende het onderzoek bewust afstand te nemen van het onderzoek. Daarnaast is er tijdens de analyse ook van gedachten gewisseld met mijn studiebegeleider en een studiegenoot.

### 3. Literatuurstudie

In dit hoofdstuk wordt de bestudeerde wetenschappelijke literatuur uiteen gezet. De wetenschappelijke literatuur levert inzichten en biedt tevens de selectieve bril waarmee de casestudy wordt bestudeerd. Over overheidscommunicatie met betrekking tot de realisering van vluchtelingenopvang is weinig in de wetenschappelijke literatuur geschreven. Om grip te krijgen op dit onderwerp is gekozen om overheidscommunicatie in relatie tot vluchtelingenopvang meer in de breedte te bestuderen. Allereerst wordt stilgestaan bij de lokale overheid in Nederland, de gemeenten. Daarna wordt het communicatieproces dat plaatsvindt tussen de overheid en burger toegelicht. Vervolgens worden verschillende inzichten omtrent overheidscommunicatie in relatie tot beleid beschreven. Vervolgens worden de inzichten vanuit de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot weerstand tegen beleid besproken. In deze paragraaf wordt de ontwrichting uiteengezet die kan ontstaan in de samenleving wanneer burgers het niet eens zijn met overheidsbeleid. Deze ontwrichting kan in sommige gevallen worden geduid worden als 'crisis'. Voorts worden inzichten rondom crisiscommunicatie besproken. Tenslotte worden er enkele kanttekeningen bij de wetenschappelijke literatuur geplaatst en wordt het antwoord op de eerste onderzoeksvraag geformuleerd.

#### 3.1 Gemeenten

De Nederlandse overheid bestaat uit verschillende bestuurslagen; het rijk, de provincie, de gemeente en de waterschappen. Ook al zijn de verschillende overheidsorganisaties sterk met elkaar verweven, heeft iedere overheidsorganisatie zijn eigen verantwoordelijkheid, werkzaamheden en doelgroepen (Siepel et al, 2012). Gemeenten leggen rekenschap af aan de provincie en het rijk. Door de hogere bestuurslagen worden de beleidskaders vastgesteld en de gemeenten voeren dit beleid uit onder medebewind. Anderzijds voeren gemeenten ook autonoom taken uit (Derksen & Schaap, 2004). Opvallend is dat in de wetenschappelijke literatuur beduidend minder is geschreven over communicatie van gemeenten dan van de rijksoverheid, terwijl gemeenten dichterbij de burger staan. Op het gebied van communicatie zijn er overeenkomsten, maar ook een aantal verschillen tussen de verschillende bestuurslagen. Volgens Jumelet & Wassenaar (2004) is de gemeente de bestuurslaag die het meest gericht is op de burgers, vanwege de bestuurlijke context en de positie van gemeenten ten opzichte van de burgers. Anderzijds is de mate van complexiteit hoger bij een gemeente dan bij bijvoorbeeld een ministerie. Dit komt volgens Jumelet & Wassenaar (2004) mede door de besturing van een gemeente, waarbij er sprake is van een gemeentebestuur wat bestaat uit een burgemeester, wethouders en een gemeenteraad. Door de complexiteit neemt de beheersbaarheid in zekere zin af. Daarmee geven Jumelet &

Wassenaar (2004) aan dat de professionalisering van de gemeente ten opzichte van het rijk achterblijft. Vos & Westerhoudt (2008) noemen dan ook enkele verbeterpunten voor gemeenten. De mogelijkheden tot burgerparticipatie en interactiviteit kunnen nog verder worden ontwikkeld. Om inzicht te krijgen in de communicatie tussen de gemeente en de burgers wordt in de volgende paragraaf stilgestaan bij communicatieprocessen.

### **3.2 Communicatieprocessen**

Overheidscommunicatie is een breed begrip en bestaat uit diverse vormen van communicatie tussen de overheid en de burger. Communicatie vanuit de overheid kan bijvoorbeeld dienen om burgers te informeren, om bepaald gedrag te beïnvloeden of ter bekendmaking van plannen of regelgeving (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001). Tientallen jaren geleden werd er vooral gesproken over overheidsvoorlichting: eenzijdige communicatie van overheid naar burgers toe. Inmiddels wordt er vooral gesproken over overheidscommunicatie. Deze term impliceert wederkerigheid tussen de overheid en de burger; er is sprake van communicatie in twee richtingen (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001). Siepel et al. (2012) zien deze communicatie als een middel om de 'binnenwereld', de overheidswereld, en de 'buitenwereld' op effectieve wijze op elkaar aan te laten sluiten. Siepel et al. (2012) benadrukken hierbij de onderlinge afstemming tussen overheid en burger.

#### **3.2.1 Communiceren is interpreteren**

In dergelijke communicatieprocessen speelt interpretatie een grote rol. 'Mensen ontvangen niets, maar construeren aan de hand van waargenomen boodschappen bepaalde betekenissen, die dus voor een groot deel 'eigen werk' zijn' (Van Woerkum, 2011, p. 9). Wetende dat mensen niet alleen boodschappen ontvangen, maar deze ook interpreteren, kan communicatie als volgt worden gedefinieerd; 'communicatie is het in een context van informationele, relationele en situationele factoren intentioneel produceren van boodschappen, waarop ontvangst en interpretatie kan volgen. Hiermee wordt een relatie tussen zender(s) en ontvanger(s) vormgegeven' (Van Putte, 1998, p. 45). Deze definitie wordt in dit onderzoek als uitgangspunt genomen, omdat de definitie van Van Putte (1998) de uiteenlopende factoren van de context meeneemt en tevens oog heeft voor het interpretatieproces en de relatie tussen overheid en burger. Van Gisteren (2010) merkt op dat de eigen omgeving van mensen niet alleen een rol speelt bij het ontvangen van boodschappen, maar ook bij het zenden ervan. Wanneer de overheid communiceert over gebeurtenissen of beleid wordt de boodschap vanuit een bepaalde invalshoek belicht. De gemeenteburgemeester of de gemeentelijk communicatiedeskundige interpreteert de gebeurtenis of het beleid en het wordt sociaal geconstrueerd. Betekenisgeving speelt dus

zowel een rol bij de formulering van boodschappen als bij de interpretatie van deze boodschappen, zowel vanuit de gemeente als vanuit de burger.

### 3.2.2 Framing

Volgens Entman (1993) creëren mensen betekenissen vanuit bepaalde denkkaders. Binnen deze kaders krijgt de boodschap een plek en een betekenis. De denkkaders zijn impliciet aanwezig en worden binnen de communicatiewetenschap ook wel *frames* genoemd (Entman, 1993). De communicatiewetenschappers die *frames* vanuit sociaal constructivistisch perspectief benaderen, beweren dat *frames* niet alleen de werkelijkheid duiden, maar ook onze gedachten en gedrag (De Bruijn, 2011). Er kan dus gesteld worden dat *frames* het wereldbeeld van mensen bepalen, maar ook vervolgens het handelen sturen. Entman (1993) omschrijft het *framingsproces* als een selectie van elementen die zijn waargenomen om vervolgens bepaalde specifieke elementen te laten opvallen in een communicatieboodschap. Van Gorp (2006) sluit zich ook aan bij deze definitie van het *framingsproces* en noemt een *frame* een hulpmiddel om de werkelijkheid te duiden. Gebeurtenissen en kwesties krijgen dus betekenis door het *frame* van waaruit ze worden belicht. Volgens Van Gorp (2006) bestaat een *frame* uit *reasoning devices*, woorden die verwijzen naar een probleem, oorzaak, moreel oordeel en oplossing. Anderzijds wordt een *frame* zichtbaar door de *framing devices*; *symbolen, metaforen, uitdrukkingen, beelden en argumenten* (Van Gorp, 2006). Dit betekent dus dat een *frame* niet direct aan te wijzen is vanwege het impliciete karakter, maar zichtbaar wordt via taal. Ook tussen de overheid en de burger vindt een uitwisseling van boodschappen via taal. De Bruijn (2011) ziet taal niet slechts als een drager van een metafoor of probleem. Hij merkt op dat taal het mogelijk maakt om de werkelijkheid uit te drukken in woorden en tegelijk creëert taal ook deze werkelijkheid. Taal beïnvloedt hoe mensen naar hun omgeving kijken en roept beelden, herinneringen en associaties op (De Bruijn, 2011). Dit betekent dus dat een *frame* bepaald hoe mensen naar de wereld kijken en hoe mensen handelen. Een *frame* is te herkennen door bepaalde talige uitdrukkingen. Maar taal doet meer dan het uitdrukken van betekenissen, het creëert ook betekenissen.

### 3.3 Communicatieprocessen tussen overheden en burgers

Communicatie is een complex proces, waarbij interpretatie een grote rol speelt en mensen eigen betekenissen aan zaken en gebeurtenissen toekennen (Siepel et al., 2012; Van Woerkum, 2011). Wetende dat een communicatieve boodschap niet volledig te beheersen is door de overheid, kan de vraag gesteld worden; waarom communiceert de overheid met burgers?

### 3.3.1 Democratische en instrumentele waarden

Volgens Aarts & van Rooij (2014) communiceert de overheid om te voldoen aan instrumentele waarden en democratische waarden. Het voornaamste doel dat de overheid moet nastreven in de communicatie met burgers is: 'voldoen aan het recht van de burger op communicatie' (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 34). Dit recht is vastgelegd in de Wet openbaarheid van bestuur (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001). Dit past bij de democratische waarden die Aarts & van Rooij (2014) benoemen. Tegelijkertijd is communicatie ook een instrument dat de overheid kan inzetten voor de ontwikkeling of uitvoering van beleid of wetten (Pol & Swankhuisen, 2013). Dit sluit aan bij de instrumentele waarden van communicatie. Aarts & van Rooij (2014) noemen drie instrumentele motieven die overheidsorganisaties hebben bij het communiceren. 'Communicatie zorgt voor draagvlak en goede relaties' (Aarts & van Rooij, 2014, p. 16) is het eerste instrumentele motief. Door interactie met burgers gedurende het beleidsproces, kan het beleid beter afgestemd worden op wat er leeft in de samenleving en kan er draagvlak gecreëerd worden voor het beleid. Het tweede instrumentele motief is 'communicatie zorgt voor kwalitatief beter beleid' (Aarts & van Rooij, 2014, p. 16). Door interactie en de mogelijkheid tot feedback ontstaat er draagvlak en legitimatie voor het beleid, tegelijkertijd zorgt het voor kwalitatief beter beleid (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001). 'Communicatie stuurt het gedrag van burgers' (Aarts & van Rooij, 2014, p. 16) is het derde instrumentele motief. De overheid kan communicatie inzetten als instrument om bepaald gedrag te stimuleren of te laten afnemen. Zowel de democratische waarden als de instrumentele waarden komen terug in wat Siepel et al. (2012) beleidsgebonden communicatie noemen. Siepel et al. (2012) maken onderscheid in beleidsgebonden communicatie en organisatiegebonden communicatie. Deze laatste vorm van overheidscommunicatie is vooral gericht op de overheidsorganisatie zelf. Zo maken interne communicatie en *public affairs* hier een onderdeel van uit (Siepel et al., 2012). In dit onderzoek zal hier niet verder op in worden gegaan, omdat in er een beleidsgebonden communicatievraagstuk centraal staat.

### 3.3.2 Beleidsgebonden communicatie

Beleidsgebonden communicatie is communicatie door de overheid met burgers in relatie tot overheidsbeleid. Deze vorm van overheidscommunicatie staat in dienst van de samenleving: 'om openbaar te maken, bekend te maken, toe te lichten, uit te leggen en te verwijzen, om te betrekken, te overtuigen en gedrag te beïnvloeden, en om beleid op zichzelf eenduidig te laten zijn' (Siepel et al., 2012, p. 41) Beleidsgebonden communicatie wordt in vier vormen uitgesplitst, te weten:



### *Communicatie óver beleid*

Communiceren naar burgers over beleid is ontstaan in de jaren vijftig. Informeren staat hierbij centraal. Dit sluit aan de bij de democratische waarden die Aarts & van Rooij (2014) beschrijven.

### *Communicatie vóór beleid*

Communicatie voor beleid staat voor de communicatie van de overheid met de 'buitenwereld' tot aan het beslissingsmoment. Dit proces wordt ook wel interactieve beleidsvorming genoemd. Pröpper (2009) bestudeerde de communicatieprocessen tussen overheid en burgers in zijn studie naar interactieve beleidsvorming. Bij interactieve beleidsvorming betreft de overheidsorganisatie burgers, maatschappelijke organisaties en/of het bedrijfsleven bij de ontwikkeling van beleid. Bij interactieve beleidsvorming is sprake van tweerichtingsverkeer en dus interactie tussen de overheid en de participant. Het doel hiervan is om in aanraking te komen met andere perspectieven en denkwijzen. Het gaat niet om het bereiken van consensus, het is eerder een kwestie van onderhandelen over met name wat er zou moeten gebeuren en hoe dit vervolgens zou kunnen worden aangepakt (Van Woerkum, 2000).

### *Communicatie áls beleid*

Communicatie is in deze een beleidsinstrument, waarbij de overheid een bepaalde gedragsverandering wil stimuleren door middel van communicatie. In deze vorm draagt communicatie bij aan het realiseren van bepaalde beleidsdoelen, door bijvoorbeeld een voorlichtingscampagne.

### *Communicatie ín beleid*

Communicatie in beleid is een grondhouding en betekent dat communicatie geïntegreerd is in het beleidsproces. De term 'communicatie in het hart van beleid' komt meerdere keren voor in de bestudeerde wetenschappelijke literatuur en staat voor communicatie als onderdeel van het beleidsproces. Dit houdt in dat er niet pas wordt nagedacht over de communicatie met burgers wanneer het ontwikkelingsproces van beleid wordt afgerond, maar dat er gedurende het hele ontwikkelingsproces communicatief wordt gehandeld door de overheidsorganisatie (Aarts & Van Rooij, 2014; Siepel et al., 2012).

Deze verdeling in vormen van communicatie impliceren een bepaalde scheiding. Dit is niet het geval. De verschillende vormen van beleidsgebonden communicatie kunnen samengaan en elkaar zelfs versterken. Overheidscommunicatie vraagt om communicatiemanagement volgens Van Woerkum (2000). Het gaat hierbij om een afgewogen en passende afstemming

tussen de overheid en de dynamische omgeving (Van Woerkum, 2000). Streven naar transparantie is hierbij essentieel. Burgers vragen om transparantie van de overheid. De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) pleit dan ook voor actieve openbaarmaking en toegankelijkheid van informatie voor burgers, tegelijkertijd erkent de commissie dat een beleidsproces soms om enige 'beleidsintimiteit' vraagt. (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 37). Tot zover de verdieping in de vormen van beleidsgebonden communicatie en de motieven die hieraan ten grondslag liggen. In de volgende paragraaf worden verdere inzichten over overheidscommunicatie omtrent beleid uit een gezet.

### **3.4 Effectieve beleidsgebonden communicatie**

Uit de bestudering van de wetenschappelijke literatuur komen diverse inzichten naar voren met betrekking tot effectieve communicatie tussen de overheid en de burgers omtrent beleid. In deze paragraaf worden de inzichten toegelicht.

#### *Overheidscommunicatie via de media; niet volledig te beheersen*

De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) bracht haar advies omtrent transparantie rondom het beleidsproces meer dan tien jaar geleden uit. Intussen hebben de ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie niet stilgestaan. De huidige maatschappij kenmerkt zich door de verscheidenheid in communicatievormen en communicatiemiddelen, waardoor er gesproken kan worden van een informatiesamenleving (Jeurgens, 2013). Jeurgens (2013) omschrijft de informatiesamenleving als de *Digital Turn*. 'Daarmee wordt bedoeld dat de invloed van digitalisering zich niet beperkt tot een andere manier van communiceren en informatie uitwisselen. Digitalisering beïnvloedt ons hele bestaan, hoe we naar de wereld kijken, hoe we onze sociale verhoudingen en onze cultuur vormgeven' (Jeurgens, 2013, p. 47). Media zijn inmiddels onlosmakelijk verbonden met de beleving van de werkelijkheid (De Kerckhove, 1996). De overheid gebruikt verschillende kanalen om met burgers te communiceren, zoals kranten, televisie, websites en sociale media. Online en offline media is een veelvuldig ingezet kanaal door de overheid om burgers te informeren over beleid. Tegelijkertijd is het ook een kanaal waar '(...) krediet wordt verworven of verloren voor beleid' (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 14). In de huidige tijd zijn de overheid of andere instituties niet meer in staat om de verspreiding van informatie volledig te beheersen (De Kerckhove, 1996). Via allerlei vormen van interactie middels internet, kunnen mensen in een mum van tijd informatie delen en hier vanuit hun eigen context een eigen interpretatie aan geven. Hierdoor ontstaan er tal van variaties op de informatie en geldt de digitale wereld als een 'extern gemaakt mentaal decor' (De Kerckhove, 1996, p. 157). De inzichten van de Commissie Toekomst

Overheidscommunicatie (2010), De Kerckhove (1996) en Jeurgens (2013) laten zien dat het voor een overheidsorganisatie van belang is om bewust te zijn van het relatief onbeheersbare karakter van communicatie met burgers via de media.

#### *Communicatiebehoefte vanuit de samenleving staan voorop*

Van Gisteren (2010) stelt dat de overheid in contact met burgers haar eigen interpretatie en betekenissen als uitgangspunt neemt. Interpretaties van de werkelijkheid van communicatieprofessionals binnen de overheidsorganisatie werken vervolgens door in de uitvoering van hun taken. Zo worden burgers verdeeld in doelgroepen op basis van het mensbeeld dat de overheid heeft van burgers en worden communicatiedoelen vanuit de eigen context geformuleerd (Siepel et al., 2012). Siepel et al. (2012, p. 112) beweren dat 'de communicatie moet passen bij een mensbeeld dat recht doet aan waarden en normen (hogere beginselen) en aan de veranderende machtspositie van de ontvangers (burgers) van de overheidscommunicatie'. De overheid handelt voornamelijk vanuit eigen perspectief en is zich daar onvoldoende van bewust. Deze neiging noemt Van Woerkum (2000) zelfreferentialiteit. In het handelen van de overheid refereren ambtenaren aan het eigen politieke en bestuurlijke systeem van de overheidsorganisatie. Dit kan de overheidsorganisatie doorbreken door interactie met burgers. Op deze manier komt de overheid in contact met andere perspectieven, belangen en ideeën (Van Woerkum, 2000). Kortom, het is dus belangrijk dat bestuurders en communicatieprofessionals binnen de overheid altijd de communicatiebehoefte vanuit de samenleving vooropstellen (Siepel et al., 2012). Dit kan men doen door te interacteren met burgers en in contact te komen met andere perspectieven, belangen en ideeën (Van Woerkum, 2000).

#### *Rekening houden met de rollen en verwachtingen van de burgers*

Volgens de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001, p. 27) zijn er drie rollen voor burgers: staatsburger, klant en onderdaan. Van Gisteren (2010) maakt onderscheid in vier typen om de relatie tussen burgers en de overheid te beschrijven. Als eerste de 'overheid als gekozene' en de 'burger als kiezer'. De 'overheid als gezagsdrager' en de 'burger als onderdaan' is het tweede type. Als derde type beschrijft Van Gisteren (2010) de 'overheid als besluitvormer' en de 'burger als participant'. Het vierde type is de 'overheid als aanbieder' en de 'burger als klant'. Welke rol een burger zich toe-eigent, verschilt per burger. Hetzelfde geldt voor de verwachtingen en de houding van de burger ten aanzien van de overheid. Er kan dus niet uitgegaan worden van een homogeen beeld van de burger (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001). Volgens van Twist (2001) ziet de burger de overheid steeds meer als aanbieder, waarbij de burger de klant of consument is. Van Twist (2001) merkt op dat het dat de rol 'burger als klant' tot onduidelijkheid leidt, omdat

er geen sprake is van een duidelijke klantrelatie, waarbij de burger de consument is en de overheid de aanbieder. De overheid heeft namelijk verschillende rollen en levert soms diensten waar sommige burgers niet op zitten te wachten, maar die wel ten goede komen aan de samenleving. De burger als consument richt zich daarentegen vooral op het optimaliseren van zijn of haar eigen wensen. Deze typering van de relatie tussen de overheid en de burger kan mogelijk frictie opleveren tussen de overheid en burger (Van Twist, 2001). Dit kan vervolgens leiden tot weerstand tegen het overheidsbeleid, vertraging van het beleidsproces of zelfs het sneuvelen van het beleid. Het is dus van belang dat de overheidsorganisatie bewust is van de verschillende rollen en daarmee ook de verschillende verwachtingen die burgers van de overheid kunnen hebben. Het afstemmen van de overheidscommunicatie op de diverse verwachtingen van burgers draagt bij aan een effectieve communicatie tussen de overheid en de burger (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001).

### 3.5 Ontwrichting in de lokale samenleving

Wanneer de gemeente een beleidskeuze kenbaar maakt, kunnen burgers dit accepteren maar het kan ook leiden tot een ontwrichting in de vorm van weerstand of zelfs een crisis.

#### *Weerstand tegen beleid*

Zoals eerder besproken kan er weerstand ontstaan vanuit de uiteenlopende verwachtingen en rollen die de overheid en burger ten opzichte van elkaar aannemen (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001; Van Gisteren, 2010; Van Twist, 2001). Weerstand is een tegenkracht die een beweging vertraagt of blokkeert volgens Maurer (1996). De tegenkracht kan gevoed worden door verschillende motieven. *Reactance* is een negatieve emotie die optreedt wanneer mensen het idee hebben op hun vrijheid te moeten inleveren (Knowles & Riner, 2007). Hierbij staat niet de inhoud van het beleid ter discussie, maar staat de inperking van de vrijheid van mensen centraal. Bij scepticisme daarentegen staat de inhoud van het beleid wel centraal (Knowles & Riner, 2007). Mensen hebben hun twijfels over bepaalde intenties en de uitwerking van het beleid en verzetten zich er tegen. Een andere vorm van weerstand die kan optreden is het *Not in my backyard*-effect (Dear, 1992). Een voorbeeld van een situatie waarbij dit effect kan optreden zijn windmolens. Burgers zullen de voordelen begrijpen van het opwekken van duurzame energie, maar zitten niet te wachten op windmolens in hun directe omgeving. Men wil de nadelige gevolgen zelf niet dragen, maar begrijpt het algemene belang van het beleid.

## Crisis

Het Nederlandse woord crisis is afgeleid van het Griekse woord *krisis*, wat beslissing betekent (Stamsneijder, 2002, p. 3). Drennan, McConnell en Stark (2014) onderscheiden drie stromingen in het definiëren van het concept crisis; *the objective school, the subjective school, the critical realist school*. De *objective school* gaat er vanuit dat er een crisis 'is' wanneer er sprake is van een ernstige bedreiging van natuurlijke of symbolische aard, een hoge mate van onzekerheid en een sterke urgentie om actie te ondernemen. De objectieve stroming gaat er vanuit dat een crisis is te identificeren op basis van gestelde criteria. De subjectieve stroming gaat er vanuit dat er geen crisis is, maar dat we deze ervaren. Vanuit deze stroming wordt een crisis gezien als een taalconstructie waar verschillende mensen in verschillende situaties betekenis aangeven (Drennan et al., 2014). De derde stroming, *the critical realist school*, heeft ook oog voor de subjectiviteit van het concept crisis, maar erkent tevens de feitelijke aspecten ervan. Drennan et al. (2014) zijn aanhanger van deze stroming. Zij definiëren een crisis als '*a set of circumstances in which individuals, institutions or societies face threats beyond the norms or routine day-to-day functioning, but the significance and impact of these circumstances will vary according to individual perceptions*' (Drennan et al., 2014, p. 19). Ik zal me in dit onderzoek aansluiten bij deze laatste opvatting, omdat er oog is voor zowel de feitelijke aspecten, datgene wat er gebeurt, als voor de subjectiviteit, hoe er vervolgens betekenis aan wordt gegeven. Om de verscheidenheid in crises te duiden hebben diverse wetenschappers een indeling gemaakt in de fases van crises en de soorten crises (Coombs, 2007; Rosenthal, 2009; Stamsneijder, 2002). Alink, Boin & 't Hart (2001) vinden dat een verdeling in fases niet volstaat voor iedere crisis. Volgens deze auteurs kan bijvoorbeeld 'het staartje' van een crisis de kern bevatten. Ik sluit mij hierbij aan en zal daarom in het kader van dit onderzoek niet nader ingaan op de verschillende fases van crises. De verdelingen in soorten crises is daarentegen wel interessant, omdat het soort crisis volgens Rosenthal (in Muller, Rosenthal, Helsloot & Van Dijkman, 2009) de benaderingswijze bepaald en tevens de verscheidenheid in soorten crises laat zien. Rosenthal (in Muller et al., 2009) maakt een indeling op basis van de uiting van de crisis. Hij onderscheidt acht typen die aansluiten bij de context van de overheid: rampen en grote incidenten (1), explosies, uitstoot giftige stoffen en branden (2), transport (3), ongevallen, rellen, ongeregelheden en ernstige overlast (4), terreur en gijzelingen (5), psychocrises of gezinsdrama's (6) en bestuurlijke crises (7). Crisissoort 1 tot en met 6 brengen een (mogelijke) verstoring van de openbare orde en veiligheid met zich mee en vragen met name om een interventie van de openbare veiligheidsdiensten. Bij crisissoort 7 is dit niet het geval en vraagt de situatie vooral om een bestuurlijk optreden. De verdeling van het concept crisis van Rosenthal (2009) is waardevol, omdat het laat zien hoe divers een crisis kan zijn die de overheid aangaat. Tegelijkertijd is het naar mijn mening een sterke

versimpeling van de werkelijkheid. De vraag is in hoeverre crises in de praktijk past binnen deze strakke indeling. Volgens Regtvoort & Siepel (2007) is crisiscommunicatie van essentieel belang om de crisis in de hand te krijgen. In de volgende paragraaf wordt stilgestaan bij het concept crisiscommunicatie.

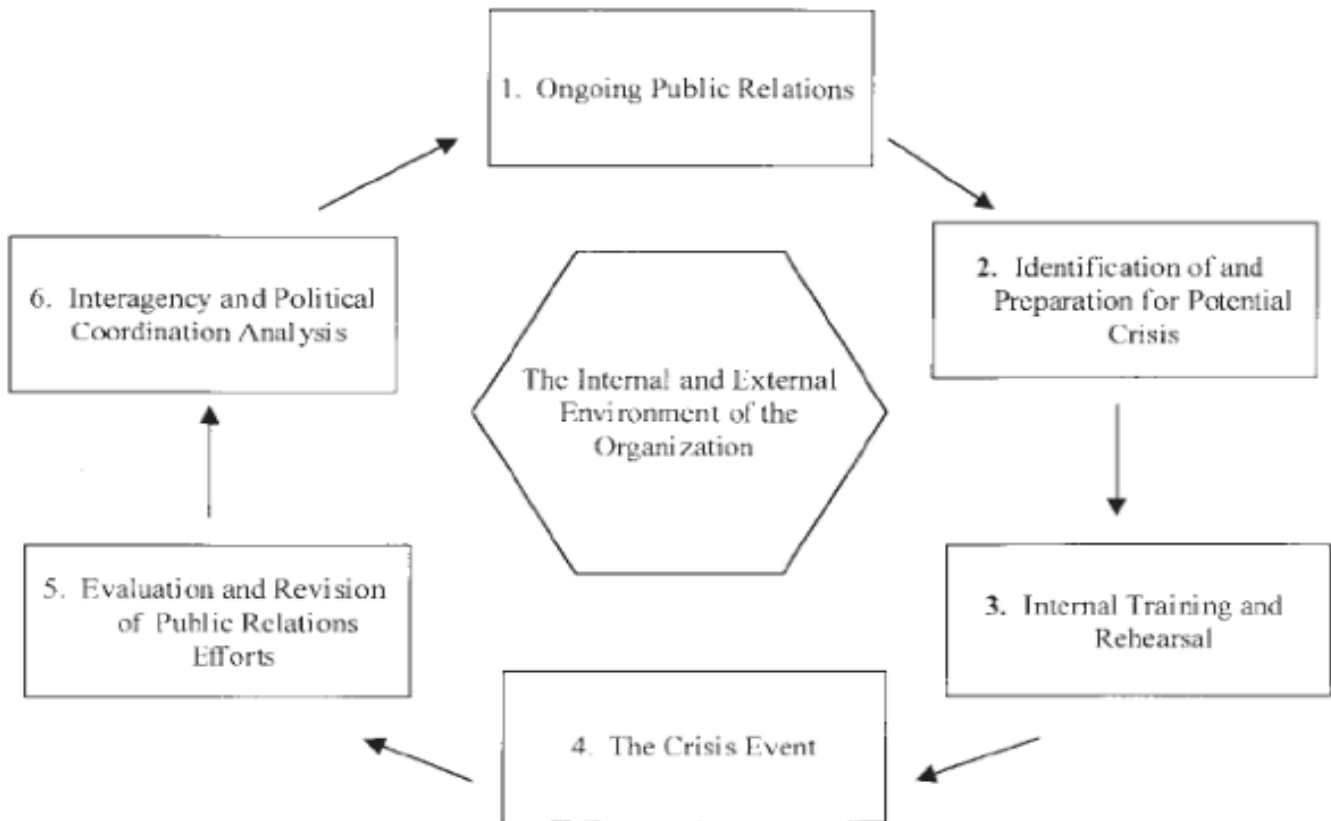
### *Crisiscommunicatie*

Wanneer er sprake is van een crisis die de publieke sector aangaat, verwacht men dat de betreffende publieke organisatie onpartijdig en deskundig te werk gaat (Atkinson, 2014). Communicatie vanuit de gemeente is dan een belangrijk instrument bij het managen van een gemeentelijke crisis. De gemeenten staan als het ware het dichtst bij de burger wat betreft feedback en herstel van de situatie (Atkinson, 2014). Het doel van crisiscommunicatie is: *'seeks to explain the specific event, identify likely consequences and outcomes, and provide specific harm-reducing information to affected communities in an honest, candid, prompt, accurate, and complete manner'* (Reynolds & Seeger, 2005, p. 46). Regtvoort & Siepel (2007) sluiten hier op aan en benoemen de volgende drie doelstellingen voor crisiscommunicatie: betekenisgeving, schadebeperking en informatievoorziening. Geloofwaardigheid wordt daarbij gezien als een essentiële voorwaarde. Geloofwaardige communicatie bestaat volgens Regtvoort & Siepel (2007) uit het communiceren van waarheidsgetrouwe, open en eerlijke informatie, het tonen van emoties door het uitspreken van waardering of medeleven en snel en deskundig handelen. Wetende dat een ontvanger een communicatieboodschap niet slechts ontvangt maar ook interpreteert, is het de vraag of de boodschap ook geloofwaardig overkomt bij de burgers. In de wetenschappelijke literatuur is veelvuldig nagedacht over efficiënte en doeltreffende vormen van crisiscommunicatie. Op een tweetal modellen die passen bij de context van de gemeente gaat deze studie nu verder in.

### *Een synthesemodel voor crisiscommunicatie*

Horsley & Barker (2002) ontwierpen een synthesemodel voor crisiscommunicatie voor de publieke sector. Dit model is mijns inziens relevant omdat het model ontworpen is op basis van onderzoek bij overheidsorganisaties. Daarnaast zet het model van Horsley & Barker (2002) de relatie en samenwerking met de ander centraal, wat aansluit bij de context van een gemeente in een crisissituatie. Om effectief te kunnen communiceren in tijden van crisis hebben overheidsorganisaties baat bij onderlinge samenwerking, maar ook met bedrijven en andere organisaties in hun omgeving. Door samenwerking zijn overheidsorganisaties beter in staat om tijdens een crisis de communicatie te organiseren en te coördineren. Deze coördinatie zorgt ervoor dat de juiste informatie wordt verzonden, zodat de crisissituatie op

positieve wijze wordt beïnvloed (Horsley & Barker, 2002). Zoals in figuur 1 te zien is, bestaat het synthesesmodel uit zes fases. Al deze fases staan met elkaar in verbinding en worden hier toegelicht.



Figuur 1.: Synthesis model of crisis communication for the public sector (Horsley & Barker, 2002, p. 427).

1. *Ongoing Public Relations*: om crisiscommunicatie effectief te laten zijn, is het van belang om een goede verstandhouding te hebben met de media en andere stakeholders. Deze relaties kunnen helpen om de juiste boodschappen te zenden tijdens de crisissituaties en een goede relatie draagt bij aan de geloofwaardigheid van de boodschap. Het is dus belangrijk om te werken aan een goede verstandhouding met stakeholders door er voortdurend aandacht voor te hebben en te zorgen voor de juiste beeldvorming.
2. *Identification of preparation for potential crisis*: Een kenmerk van een crisis is het onverwachte karakter, daarom is het van belang om de juiste communicatieplannen te ontwikkelen voor verschillende scenario's.
3. *Internal training and rehearsal*: Medewerkers moeten in tijden van crisis hun taak kennen en over de juiste vaardigheden en kennis beschikken om deze taak goed te kunnen uitvoeren.

4. *The crisis event*: Wanneer er sprake is van een crisis is het zaak om zo snel mogelijk de juiste informatie te zenden om speculaties en onwaarheden te voorkomen of te ontkrachten.
5. *Evaluation and revision of public relations efforts*: Na een crisis is het van belang om de ingezette middelen te evalueren en de relatie met de verschillende stakeholders af te tasten. Mocht er behoefte aan zijn, dan kan de overheidsorganisatie communiceren met stakeholders over wat men van deze situatie heeft geleerd en wat men in het vervolg anders gaat doen.
6. *Interagency and political coordination analysis*: Na een crisis is het van belang om kennis te delen met andere overheidsorganisaties die een vergelijkbare crisis hebben meegemaakt of ervan kunnen leren. Daarnaast is het belangrijk om de politieke invloed te analyseren (Horsley & Barker, 2002, pp. 426-427).

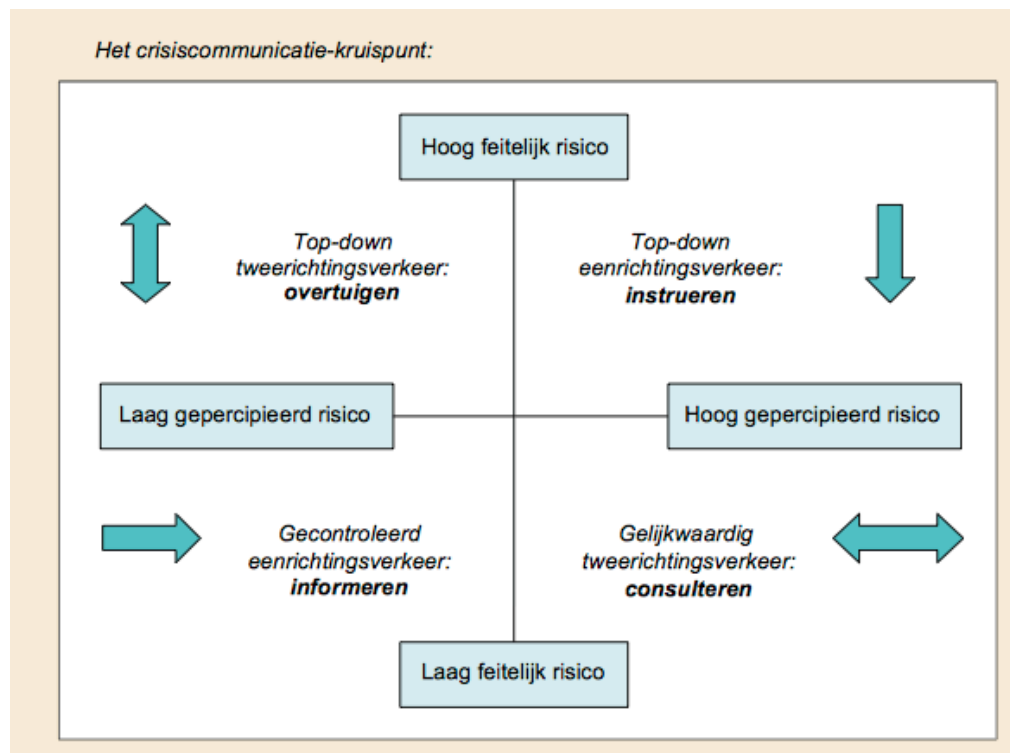
Om effectief te kunnen communiceren in een crisissituatie is het volgens Horsley & Barker (2002) belangrijk om voorbereid te zijn op een mogelijke crisis. Vanwege het onverwachte karakter van een crisis is er beperkte voorbereidingstijd. De voorbereiding is volgens Cloudman & Hallahnan (2006) tweeledig; enerzijds bestaat de voorbereiding uit een proces van ontwerpen en organiseren en anderzijds uit een mate van paraatheid. Dit voorbereidingsproces kent geen eindpunt. Het is een continu proces dat volledig ingebed moet zijn in het takenpakket van gemeenteambtenaren (Drennan et al., 2014). Het model van Horsley & Barker biedt een waardevolle aanvulling op de bestudeerde literatuur omdat dit model oog heeft voor de politieke invloed en de afhankelijkheid van stakeholders weergeeft. Tegelijkertijd belichten Horsley & Barker (2002) crisiscommunicatie vanuit een interessante invalshoek, namelijk relaties en samenwerking met stakeholders. 'Hoe' een gemeente de communicatie met de stakeholders kan vormgeven tijdens een crisis blijft mijns inziens onderbelicht in het model van Horsley & Barker (2002). Juist het 'hoe' is van belang in dit onderzoek. De vraag is dan vervolgens: hoe kan de gemeente haar communicatie daadwerkelijk vormgeven wanneer er sprake is van een crisis? Burnett (1998) stelt dat het kiezen van een bepaalde communicatie-aanpak moeilijk kan zijn omdat er niet één beste manier is. De bestudeerde wetenschappelijke literatuur geeft dan ook geen eenduidige antwoord, maar laat wel enkele aanbevelingen zien. Deze beweringen worden in de volgende paragraaf toegelicht.

#### *Crisiscommunicatie-aanpak*

Een communicatiestrategie legt een focus op de manier waarop met communicatie beoogde effecten bereikt kunnen worden (Pol & Swankhuisen, 2013). Steunend op de communicatiestrategieën die Ruler (1998) onderscheidt, heeft Vergeer (2008) een crisiscommunicatiekruispunt ontwikkeld. In het crisiscommunicatiekruispunt van Vergeer



(2008) worden dezelfde communicatiestrategieën gehanteerd als in het model van Ruler, maar wordt er een onderscheid gemaakt tussen het feitelijke risico en het gepercipieerde risico (zie figuur 2). Het crisiscommunicatiemodel van Vergeer (2008) houdt mijns inziens rekening met de feitelijke aspecten van een crisis, het daadwerkelijke risico, en de subjectieve aspecten, hoe het risico wordt ervaren. Dit sluit aan bij *the critical realist school* van Drennan et al. (2014) en de definitie van crisis die gehanteerd wordt in dit onderzoek.



Figuur 2.: Het crisiscommunicatiekruispunt (Vergeer, 2008, p. 15).

Wanneer er sprake is van een crisis, een verstoring van de normale routine, kunnen de betekenissen die mensen hieraan toekennen immers verschillen (Drennan et al., 2014). In dit model staat met name de perceptie van de werkelijkheid van burgers centraal. Deze perceptie kan volgens Vergeer (2008) verdeeld worden in een laag en hoog gepercipieerd risico. Bij het soort crisis dat centraal staat in dit onderzoek is er geen direct gevaar, zoals bij een fysieke ramp als een brand. Het feitelijke risico is laag. Dit betekent dat volgens het communicatiekruispunt ‘consulteren’ een geschikte communicatiestrategie is. Consulteren staat voor de dialoog aangaan tussen de overheid en burgers, waarbij er een gelijkwaardig en tweerichtingsgesprek wordt gevoerd (Vergeer, 2008). Een dialoog maakt het mogelijk om meer te weten te komen over de perceptie van burgers. Dit levert de gemeente inzicht in de behoeften van de burgers en tevens aanknopingspunten voor de verdere aanpak. De woorden die de gemeente gedurende de dialoog gebruikt moeten begrijpelijk zijn en aansluiten bij de emotionele toestand van de burgers (Regtvoort & Siepel, 2007). Het tonen

van empathie is tevens belangrijk (Coombs, 1999). Dit kan de gemeente doen door de gevoelens van de betrokkene te verwoorden (Knowles & Riner, 2007). Voorts draagt een consistente boodschap bij aan de geloofwaardigheid en gaat tegenstrijdige berichtgeving tegen (Ulmer, Sellnow & Seeger, 2007). Volgens Schultz et al. (2011) is de keuze voor het kanaal nog belangrijker dan de boodschap in crisissituaties. Vergeer (2008) geeft aan dat het kanaal vooral de gekozen communicatiestrategie ondersteunt. Zo past een persbericht of bewonersbrief bij de strategie 'informereren' en een persoonlijk gesprek met de burgemeester bij de strategie 'consulteren', waarbij communicatie in twee richtingen mogelijk is. Wanneer het om crisiscommunicatie gaat zijn de ontwikkelingen op het gebied van ICT die maken dat Jeurgens (2013) spreekt van een informatiesamenleving ook zichtbaar. Volgens Regtvoort & Siepel (2007) spelen social media vanwege het snelle karakter een belangrijke rol met betrekking tot de beeldvorming bij crisis. Uit onderzoek van Atkinson (2014) blijkt dat social media ook zorgen voor de verspreiding van onjuiste informatie. Liu, Austin & Jin (2011) sluiten hier op aan en stellen dat berichten uit traditionele media, zoals kranten, worden eerder voor waar aangenomen dan berichten die men via social media leest.

De wetenschappelijke literatuur laat zien dat het van belang is om de communicatiebenadering tijdens crisis af te stemmen op de perceptie van burgers. Dialoog is een geschikte methode wanneer er geen directe dreiging is, maar burgers wel degelijk gevaar ervaren. Tevens is het belangrijk om als gemeente bewust te zijn van de invloed van social media op de beeldvorming en verspreiding van soms onjuiste informatie. Daarnaast worden berichten van traditionele media door burgers eerder bestempeld als betrouwbare informatie.

### **3.6 Crisis onder de loep**

Na de bestudering van de wetenschappelijke literatuur kan er een aantal kanttekeningen worden geplaatst bij de literatuur.

#### *Is het wel een crisis?*

Bij de bestudering van vormen van weerstand tegen (voorgenomen) beleid waarbij er sprake is van geweld, wordt er in de wetenschappelijke literatuur al gauw gesproken van een crisis. Bij dergelijke weerstand rondom vluchtelingenopvang, de context die centraal staat in dit onderzoek, is het echter de vraag of dit het beste te kenmerken als een crisis. Wanneer de situatie in de gemeente Geldermalsen bijvoorbeeld geplaatst zou worden in één van de crisistypen die Rosenthal (2009) noemt, zal het type 'ongevallen, rellen, ongeregelde heden en ernstige overlast' het meest geschikt zijn. Dit crisistype dekt echter niet de gehele situatie. Het geweld bij het gemeentehuis was eenmalig, terwijl de onvrede de dagen voor de rellen

en na de rellen ook merkbaar was in de gemeente door de spandoeken en via de (sociale) media. Adequate communicatie vraagt om de gehele situatie goed in beeld te hebben.

### *Maatschappelijke onrust in plaats van crisis*

Een verdere zoektocht in de wetenschappelijke literatuur bracht de term 'maatschappelijke onrust' naar voren, die hier meer passend lijkt te zijn. Hoek et al. (2007) deden in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in 2007 onderzoek naar het fenomeen maatschappelijke onrust. Hoek et al. (2007, p. 5) definiëren het concept als volgt: 'Maatschappelijke onrust is het verschijnsel waarbij een of enkele incidenten plaatsvinden, die vervolgens – mede ten gevolge van structurele kenmerken van sociale, fysieke, economische en/of demografische aard – leiden tot een groter aantal en/of ernstiger incidenten, die op hun beurt leiden tot subjectieve en/of objectieve problemen op het gebied van openbare orde en veiligheid'. Volgens Hoek et al. (2007) is maatschappelijke onrust direct verbonden met maatschappelijke verschuivingen die leiden tot onzekerheid bij burgers. Hoek et al. (2007, p. 5) benoemen drie componenten van maatschappelijke onrust: 'Een voedingsbodemp, onderliggende maatschappelijke problemen (1); Een of meerdere incidenten, die heftige reacties veroorzaken bij burgers, in de media of in de politiek, en die symbool staan voor de onderliggende maatschappelijke problemen. Dit kan een dramatisch incident zijn, maar ook een vrij klein incident dat de druppel vormt die de emmer doet overlopen (3); Het (als reactie op dit incident) optreden van massale dan wel ernstige aantastingen van de Openbare Orde en Veiligheid (3)'. De term maatschappelijke onrust lijkt een beter kader te bieden om situaties zoals in Geldermalsen te begrijpen. De drie componenten die Hoek et al. (2007) benoemen, zijn terug te vinden in de bestudeerde casus. De voedingsbodem van de onrust zijn de zorgen die burgers ervaren over de integratie en immigratie (SCP, 2015; 2016). De bekendmaking van de plannen voor een grootschalig azc in Geldermalsen is de gebeurtenis die leidde tot heftige reacties. Vervolgens hebben de vernielingen en het geweld bij het gemeentehuis de openbare orde en veiligheid verstoord. Hoek et al. (2007) merken op dat het karakter van maatschappelijke onrust onverwacht en onvoorspelbaar is; dat wil zeggen dat de gebeurtenissen overheden kunnen verrassen. Er is daarbij een kans op het *snowball effect*, waarbij de sociale onrust een andere groep mensen triggert, waardoor er elders ook onrust ontstaat (Jovanović et al., 2012). Kortom, crisis is in het kader van de bestudeerde case niet de meest passende duiding van de ontstane situatie. In de wetenschappelijke literatuur worden situaties met kenmerken, als rellen en onvrede onder burgers, begrepen als crisis. Ondanks dat dit concept dominant is in de wetenschappelijke literatuur, biedt het mijns inziens niet het juiste perspectief voor dit onderzoek. Het concept maatschappelijke

onrust sluit beter aan omdat dit concept zowel de voedingsbodem als de escalatie van de onrust omsluit.

Wanneer de situatie bekeken wordt vanuit het perspectief van maatschappelijke onrust, is er meer aandacht voor de voedingsbodem van de onrust, in tegenstelling tot het concept crisis waar vooral wordt gefocust op de escalatie. Het perspectief van het concept maatschappelijke onrust met het accent op de voedingsbodem, maakt het mogelijk om het verdere verloop van de onrust in gemeente Geldermalsen beter te begrijpen.

#### *De rol van betekenisgeving bij maatschappelijke onrust*

Een focus op het begrijpen van de ontwikkeling van onrust maakt het mogelijk processen van betekenisgeving in beeld te brengen. Betekenisgeving speelt een essentiële rol in de formulering en interpretatie van boodschappen, zoals eerder werd beschreven.

Weick (1995) heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de wetenschappelijke literatuur wanneer het gaat om betekenisgeving. Hij bestudeerde betekenisgeving vanuit sociaal constructivistisch perspectief, waarbij de werkelijkheid wordt gezien als een menselijke creatie. Hoewel Weick (1995) zich in zijn onderzoek op organisaties richtte, zijn de inzichten ook bruikbaar voor overheidscommunicatie. Weick (1995) introduceerde het concept *sensemaking*, waarbij hij ervan uitgaat dat er geen absolute betekenis bestaat, maar dat mensen hun eigen werkelijkheid construeren. Het proces *sensemaking* is retrospectief. Dit betekent dat mensen handelen en vervolgens reflecteren en hieraan betekenis toekennen. Daarnaast is *sensemaking* een sociaal proces, wat inhoudt dat betekenissen worden gevormd in interactie met andere mensen. Weick (1988, p. 305) benadrukt het belang van *sensemaking* bij onrust, omdat deze situaties kunnen worden omschreven als: *'characterized by low probability/high consequence events that threaten the most fundamental goals of an organization. Because of their low probability, these events defy interpretations and impose severe demands on sensemaking'*. Een nieuwe realiteit, zoals de huidige situatie rondom de vluchtelingenproblematiek, dwingt tot nieuwe interpretaties van deze realiteit; tot hernieuwde betekenisgeving rondom deze werkelijkheid.

Vanuit zijn visie op betekenisgeving kijkt Weick vervolgens ook naar organisaties an sich en de processen die erbinnen plaats vinden. Weick (2001) noemt organisaties 'losjes gekoppelde systemen'. Hoe er betekenis wordt gegeven aan een organisatie is ook het resultaat van menselijke creaties. Waar een systeem begint of eindigt, wordt bepaald door de mensen die onderdeel uit maken van dat systeem. Wanneer deze mensen er niet zouden zijn, zou de organisatie niet op deze manier bestaan (Weick, 1995).

Kijkend naar de bestudeerde wetenschappelijke literatuur en uitgaande van de visie van Weick (1995) op het proces van betekenisgeving, kan er een aantal kanttekeningen worden geplaatst bij de besproken literatuur. Zo wordt er door verschillende auteurs gesproken van een binnen- en een buitenwereld (Regtvoort & Siepel, 2007; Siepel et al., 2012; Vergeer, 2008), waarbij de overheidsorganisatie staat voor de binnenwereld en de burgers voor de buitenwereld. Dit onderscheid impliceert een grens of afbakening tussen beide werelden. Uitgaande van de theorie van Weick (1995) hoeven deze grenzen niet op deze manier te bestaan, maar worden ook deze bepaald door de betekenis die mensen eraan geven.

Vanuit dit perspectief, gaat de strijd om beleid niet langer om feiten en prioriteiten, maar om betekenissen en beelden die zowel gemeenteambtenaren als burgers er aan geven ('t Hart & Kleiboer, 1995). De uitwisseling van argumenten tussen overheid en burgers is op dat moment niet meer effectief. 't Hart en Kleiboer (1995) benadrukken als alternatief het belang van de dialoog tussen gemeenten en burgers waarin betekenissen bespreekbaar worden gemaakt. Volgens 't Hart en Kleiboer (1995) moet de wederzijdse afhankelijkheid tussen de overheid en de burgers het uitgangspunt zijn. Communicatie in de vorm van dialoog leidt tot uitwisseling en beïnvloeding van standpunten en ideeën tussen de overheid en de betrokken partijen. Daar waar *frames* van gemeente en burgers botsen is het van belang om te komen tot andere *frames*, gevat in het concept *reframing* ('t Hart & Kleiboer, 1995).

Het is echter de vraag in hoeverre communicatieprofessionals of andere ambtenaren binnen gemeente voldoende in staat zijn om de betekenissen die burgers aan gebeurtenissen geven te zien en bespreekbaar te maken.

### **3.7 Beantwoording onderzoeksvraag 1**

De voorgaande paragrafen presenteren de bestudeerde wetenschappelijke literatuur over communicatie tussen overheid en burger, relevant voor de situaties rondom vluchtelingenopvang binnen gemeenten. De belangrijkste bevindingen hieruit zet ik in deze paragraaf uiteen. Dit biedt tevens een antwoord op de eerste onderzoeksvraag.

Communicatie tussen de overheid en haar burgers over (mogelijke) vluchtelingenopvang binnen gemeenten, draagt in essentie bij aan het verenigen van hun ideeën, gedachten, betekenissen en beelden over deze plannen. Uit de bestudering van de wetenschappelijke literatuur blijkt dat beleid en communicatie sterk met elkaar verbonden zijn. De overheid communiceert met burgers over beleid, vanwege de democratische en instrumentele waarden die de overheid met deze communicatie beoogt. In het geval van de plannen om vluchtelingenopvang te realiseren, komen de democratische waarden tot uiting in de

openheid en transparantie die de overheid nastreeft in haar contact met burgers. Daarnaast laat de wetenschappelijke literatuur zien dat het van belang is om te communiceren met burgers vóór en tijdens de beleidsontwikkeling. Dit sluit aan bij de instrumentele waarden van overheidscommunicatie. Het contact en de interactie tussen de overheid en burgers draagt bij aan draagvlak voor de beleidsplannen en zorgt tevens voor een positieve verstandhouding tussen de overheid en de burgers. Communicatie leidt tevens tot legitiem en kwalitatief beter beleid, vanwege de mogelijkheid tot uitwisseling en kruisbestuiving van zienswijzen en betekenissen met betrekking tot de beleidsplannen. Communicatie draagt op deze manier bij aan het afstemmen van de verwachtingen en tegelijkertijd aan het doorbreken van het zelfreferentiële karakter van de overheidsorganisatie.

Wanneer burgers het niet eens zijn met het overheidsbeleid en er sprake is van weerstand of een crisis, moet interactie tussen gemeenten en burgers centraal staan. Hierbij moet de perceptie van de werkelijkheid van de burgers het uitgangspunt zijn. Weerstand tegen beleidsplannen of een crisis in de gemeente ontstaat immers uit deze percepties; de burger zijn constructie van de werkelijkheid. Een dialoog maakt het mogelijk om tot uitwisseling te komen van deze werkelijkheidspercepties.

Vervolgens biedt een dialoog de mogelijkheid om de perceptie wederzijds te beïnvloeden. Hiervoor moet de gemeente zich echter wel heel bewust zijn van de betekenissen die er gegeven worden aan beleid en hoe deze eventueel botsen met andere betekenissen. De overheid moet door middel van transparante communicatie en een ontvankelijk dialoog de burger betrekken bij beleidsontwikkeling, zodat er gemeenschappelijke betekenissen kunnen ontstaan. Dit leidt tot kwalitatief en gedragen beleid en vermindert de kans op weerstand tegen het beleid.

## 4. Empirisch onderzoek: Vluchtelingen in Geldermalsen

In dit hoofdstuk schets ik eerst de context van de casus. Vervolgens zal ik verder ingaan op de casus: een grootschalig asielzoekerscentrum in Geldermalsen. Vanaf paragraaf 2.4 start het empirische gedeelte, waar de bevindingen van de empirische analyse worden weergegeven.

### 4.1 Context casus

‘De hoge instroom van vluchtelingen stelt de Nederlandse samenleving voor een grote en complexe opgave’ (VNG, 2015). De omvang zit hem vooral in het grote aantal vluchtelingen dat Nederland binnenkomt. De complexiteit heeft te maken met het feit dat deze mensen ook voorzieningen als huisvesting, zorg en onderwijs geboden moet worden. Daarnaast wordt de complexiteit versterkt door de tijdsdruk en de angst onder burgers voor terrorisme in Nederland. Gebeurtenissen zoals de terroristische aanslagen op 13 november 2015 in Parijs of recenter op 22 maart 2016 in Brussel versterken de angst voor terrorisme en zorgen voor discussies binnen de samenleving over het wel of niet opvangen van vluchtelingen. Mensen zijn bang dat onder de vluchtelingen zich ook terroristen bevinden en dat deze terroristen als vluchteling Nederland binnentreden (Dekker et al., 2015). Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau blijkt dat sinds oktober 2015 burgers immigratie en integratie als voornaamste maatschappelijke probleem binnen de Nederlandse samenleving zien (Dekker et al., 2015; Den Ridder et al., 2016). ‘Mensen zijn ongerust over de grote toestroom van vluchtelingen en over de opvang’ (Den Ridder et al., 2016, p. 2). Sommigen vinden het onterecht dat er voor hen veel voorzieningen zijn terwijl er de afgelopen jaren op veel andere zaken is bezuinigd. Een andere groep is bezorgd over de manier waarop Nederlanders met vluchtelingen omgaan en de maatschappelijke onrust die de discussies over asielzoekerscentra met zich meebrengen’ (Den Ridder et al., 2016, p. 1). De gemeenten zijn de aangewezen partij om opvanglocaties te realiseren en tegelijkertijd steun te zoeken bij burgers voor deze plannen (VNG, 2015). Een toegenomen stroom vluchtelingen is niet nieuw voor Nederland. In 1994 kende Nederland ook een sterke toename in de komst van vluchtelingen. Dat jaar vroegen meer dan 50.000 mensen asiel aan. Onder andere de oorlog in Joegoslavië leidde tot grote aantallen vluchtelingen. Sinds 1994 heeft Nederland niet zo’n hoge vluchtelingenstroom gekend. In 2015 hebben zo’n 58.000 mensen asiel aangevraagd in Nederland. Dit zijn met name mensen afkomstig uit Syrië en Eritrea (VNG, 2015). Het verschil tussen de huidige stroom vluchtelingen en die van 1994, is de huidige angst voor terrorisme in Nederland (Dekker et al., 2015). Voor het jaar 2016 verwacht de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hetzelfde aantal asielzoekers als in het jaar 2015 (VNG, 2015).

### *Opvang van vluchtelingen*

Wanneer iemand asiel heeft aangevraagd en deze asielaanvraag wordt behandeld, heeft de asielzoeker recht op opvang in Nederland. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan dat verantwoordelijkheid aflegt aan de staatssecretaris van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Er zijn verschillende vormen van opvang. De crisisnoodopvang is bedoeld voor de eerste 72 uur. Vanuit deze opvang kunnen de asielzoekers naar een noodopvanglocatie worden geplaatst. De noodopvang is een zeer eenvoudige opvanglocatie waar vluchtelingen zes tot twaalf maanden kunnen verblijven om vervolgens naar de reguliere opvang te gaan. Een reguliere opvanglocatie wordt ook wel een asielzoekerscentrum (AZC) genoemd. Wanneer asielzoekers uiteindelijk een vergunning hebben verkregen, is de door het COA aangewezen gemeente verantwoordelijk voor de huisvesting van deze vergunninghouders (COA, 2016a).

Door het toegenomen aantal asielzoekers is de druk op opvanglocaties in Nederland de laatste maanden toegenomen. Het huidige aanbod aan locaties is niet voldoende om de huidige en de verwachte stroom asielzoekers te kunnen opvangen. Het COA spant zich dan ook in om nieuwe locaties te vinden. Of er een opvanglocatie gerealiseerd wordt, hangt af van verschillende componenten. Enerzijds moet de locatie voldoen aan de richtlijnen die het COA stelt aan opvanglocaties en anderzijds moet het gemeentebestuur instemmen (COA, 2016b). De gemeenten spelen een prominente rol wanneer het gaat om de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders. In de volgende paragraaf zal ingegaan worden op de case van dit onderzoek, de situatie in de gemeente Geldermalsen, waar het college van B&W een bijdrage heeft willen leveren aan de opvang van vluchtelingen.

### *Opvang van vluchtelingen in gemeente Geldermalsen*

De gemeente Geldermalsen ligt in de provincie Gelderland en bestaat uit elf dorpen; Acquoy, Beesd, Buurmalsen, Deil, Enspijk, Geldermalsen, Gellicum, Meteren, Rhenoy, Rumpt en Tricht. Samen tellen deze dorpen op 1 maart 2016 26.379 inwoners<sup>1</sup>. Mevrouw dr. M.W.M. de Vries is sinds 2011 burgemeester van de gemeente Geldermalsen. Gemeente Geldermalsen heeft gezocht naar mogelijkheden om opvang voor vluchtelingen te realiseren en daarmee een bijdrage te leveren aan de oplossing van de vluchtelingenproblematiek. In oktober 2015 onderzocht de gemeente Geldermalsen de mogelijkheden voor

---

<sup>1</sup> Gemeente Geldermalsen (2016). Geraadpleegd op 2 juni 2016 via [https://geldermalsen.incijfers.nl/jive/?cat\\_open\\_code=c\\_1056&presel\\_code=ps\\_kengetal\\_1](https://geldermalsen.incijfers.nl/jive/?cat_open_code=c_1056&presel_code=ps_kengetal_1)



crisisnoodopvang in de gemeente. Hiervoor bleken er geen geschikte locaties beschikbaar. Wel was er een mogelijkheid om kleinschalige huisvesting voor statushouders te realiseren. 'Het college is van mening dat dit een bijdrage is die passend is bij de schaal van de gemeente Geldermalsen. Dit voorstel is unaniem door de gemeenteraad overgenomen' (Gemeente Geldermalsen, 2016). Wederom deed de provincie Gelderland een verzoek aan de gemeente Geldermalsen om de mogelijkheden voor grootschalige opvang nogmaals te onderzoeken vanwege de urgentie. Dit heeft het college van B&W gedaan en deze informeerde op 8 december 2015 de raad over het voorgenomen besluit: een asielzoekerscentrum voor 1500 vluchtelingen voor de periode van minimaal tien jaar. De raad werd op de hoogte gebracht over de betreffende locatie 'Hondsgemet' en de voorgenomen communicatiemethoden. Daarnaast werd geheimhouding afgesproken tot de start van de persconferentie op vrijdag 11 december 2015 20:00 uur. De gemeente wilde zelf de boodschap overbrengen aan de burgers en hiermee voorkomen dat het bericht vroegtijdig zou uitlekken (Gemeente Geldermalsen, 2016).

Tot zover de beschrijving van de context van de bestudeerde casus. In de volgende paragrafen worden de bevindingen uit het empirisch onderzoek weergegeven.

#### **4.2 Grootschalige vluchtelingenopvang in gemeente Geldermalsen**

Het communicatieproces rondom de mogelijke komst van een azc in Geldermalsen is in dit onderzoek geanalyseerd. Hieruit blijkt dat verschillende actoren het communicatieproces hebben vormgegeven. Deze actoren hebben stuk voor stuk door de gecreëerde betekenissen en hun handelen invloed uitgeoefend op het communicatieproces. De actoren die van invloed waren op het proces zijn:

- Het college van burgemeester en wethouders
  - burgemeester: Mw. M. de Vries
  - wethouder: Dhr. M. van Maanen
  - wethouder: Dhr. R. van Meygaarden
- Communicatieadviseurs
  - gemeente Geldermalsen
  - buurtgemeenten
  - externe crisiscommunicatieadviseur
- Gemeenteraad
- Inwoners van gemeente Geldermalsen
- Ondernemers uit gemeente Geldermalsen
- Lokale politieke partijen gemeente Geldermalsen

- Staatssecretaris Veiligheid en Justitie dhr. K. Dijkhoff
- Politie en Openbaar Ministerie
- COA

### 4.3 Betekenisgeving door actoren

Door middel van een analyse van quotes die verschenen zijn in (online) krantenartikelen over de mogelijke komst van vluchtelingen in de gemeente Geldermalsen is getracht de betekenissen te construeren. Uit deze analyse blijkt dat er drie *frames* overheersen. Deze zullen worden toegelicht.

#### *Frame: grootschalige vluchtelingenopvang is een vooruitgang*

De komst van een asielzoekerscentrum in Geldermalsen wordt geplaatst binnen het *frame* dat grootschalige opvang een vooruitgang is voor zowel de vluchtelingen als de gemeente Geldermalsen.

Het college van B&W wil een azc realiseren ‘(..) omdat we dit willen en kunnen’ (De Gelderlander, 2015). De gemeente Geldermalsen heeft vanuit oprechte betrokkenheid een bijdrage willen leveren aan het ‘immense probleem’. ‘De vreselijke beelden van mensen die een goed heenkomen zoeken, zijn overbekend. Wij moeten hulp bieden. Daar kan je niet tegen zijn’ (Nieuwsblad Geldermalsen, 2015a). Hetzelfde geldt voor het college van B&W en inwoners van de gemeente. Zo zegt een inwoner ‘Wij zijn ook mensen’ (NRC, 2015). Het grote vraagstuk en probleem vraagt om een grootschalige bijdrage. Het grootschalige azc in Geldermalsen wordt ook wel het ‘twaalfde dorp’ genoemd (Nieuwsblad Geldermalsen, 2015a). Hiermee wordt enerzijds de grootte benoemd van het aantal te vestigingen asielzoekers en anderzijds aangegeven dat het een aparte dorp is en dus geen onderdeel uitmaakt van één van de elf dorpen die gemeente Geldermalsen telt. De grootschaligheid bij de opvang van vluchtelingen kent voordelen ten opzichte van de opvang van minder vluchtelingen. Bij een kleiner asielzoekerscentrum zal er meer beroep moeten worden gedaan op de voorzieningen in de eigen gemeente en zal het meer merkbaar zijn voor de inwoners van de gemeente. Met name de bedrijfseconomische voordelen worden naar voren gebracht door het college van B&W. ‘Het zou bedrijfseconomisch heel onverstandig zijn om in de regio meerdere kleine asielzoekerscentra te openen’, zegt wethouder Van Maanen (NOS, 2015). Een grootschalig asielzoekerscentrum levert dus een daadwerkelijke bijdrage aan de opvang van vluchtelingen en tegelijkertijd is het financieel gunstig voor de gemeente en daarmee ook voor haar inwoners.

Als reactie op dit *frame* is het *frame* 'grootschalige vluchtelingenopvang is een achteruitgang' ontstaan.

*Frame: grootschalige vluchtelingenopvang is een achteruitgang*

Tot het *frame* 'grootschalige vluchtelingenopvang is een achteruitgang' behoren uitspraken van inwoners, omwonenden en omliggende ondernemers die de komst van vluchtelingen als nadelig zien. De komst van een grootschalig asielzoekerscentrum zal een negatieve invloed hebben op de veiligheid, vrijheid, rust en waarde van hun bezit zoals een perceel of een huis.

Inwoners van gemeente Geldermalsen zijn angstig, '(...) ze zijn als de dood dat hier iets kan gebeuren zoals in Keulen' (Omroep Gelderland, 2016). Ook de terroristische aanslagen in Parijs in november 2015 worden genoemd als gebeurtenis die de angst heeft aangewakkerd. 'Je haalt economische vluchtelingen binnen, asielzoekers, geloofsfanaten en wellicht ook een hoop schorriemorrie. Ik wil die ellende hier niet meemaken en ik denk dat heel veel inwoners daar precies hetzelfde over denken' (Telegraaf, 2015). Omwonenden van de beoogde locatie vrezen voor hun 'veiligheid, vrijheid en rust' (Omroep Gelderland, 2015a). Tevens vrezen omwonenden en ondernemers die ook grond hebben op het beoogde bedrijventerrein voor waardevermindering van hun bezit. 'De komst van een groot azc zal de verdere uitbreiding van ons bedrijvenpark negatief beïnvloeden en de ondernemers die hier een bedrijf hebben neergezet, zullen zien dat de waarde van hun bezit afneemt' (Telegraaf, 2015).

Naast de *frames* waarin het gaat over een vooruitgang of achteruitgang, is er ook een *frame* die zowel voor- als tegenstanders gebruiken. Dit *frame* zal worden toegelicht.

*Frame: de komst van grootschalige vluchtelingenopvang kent geen democratisch proces*

Verschillende actoren zoals raadsleden en inwoners plaatsen de gebeurtenissen binnen het volgende *frame*: de komst van vluchtelingen in gemeente Geldermalsen kent geen democratisch proces. Vanaf de verstoringen en afbreking van de raadsvergadering op 16 december 2015 stapt ook de gemeente Geldermalsen in dit *frame*.

Tot dit *frame* behoren metaforische uitspraken waarbij de conflicterende situatie omtrent de mogelijke komst van een vluchtelingenopvang als een spel worden geschetst. Een burger geeft aan dat de overtuiging heerst dat er een spel wordt gespeeld: '(...) Sinterklaas speelt ook met ons een spelletje' (Telegraaf, 2015). Gedurende dit spel spelen twee groepen tegen elkaar. Deze twee groepen bestaan uit voor- en tegenstanders en dat zorgt ervoor dat er een

'tweespalt' is ontstaan in de gemeente Geldermalsen (Bode, 2015; Nieuwsblad Geldermalsen, 2015d). Wanneer twee groepen een spel spelen, is er sprake van een winnaar en een verliezer. De gemeente heeft deze aanpak gekozen, en daarmee de regels van het spel bepaald, omdat de gemeente wilde voorkomen dat 'de grootste schreeuwers de winnaars zouden zijn' (Telegraaf, 2016). Daarom koos de gemeente naar eigen zeggen voor een 'regenteske' ofwel autoritaire stijl (Telegraaf, 2016). De spelstrategie kan volgens SGP-fractieleider omschreven worden als de 'snellepijnmethodiek' (Dekker & Rengers, 2015). Over wie de winnaar is van het spel verschillen de meningen. 'Er zijn hier alleen maar verliezers', zegt de fractieleider van D66. Ook de burgemeester geeft aan dat er geen winnaar is: 'In deze situatie zijn er alleen maar verliezers: de samenleving, de democratie, de insprekers en de vluchtelingen' (Nieuwsblad Geldermalsen, 2015d). Daarentegen zien andere actoren wel degelijk een winnaar. Tegenstanders zeggen: 'We hebben gewonnen! En nu door !!' (Omroep Gelderland, 2015b). De overwinning is een feestelijke aangelegenheid voor de tegenstanders: 'Mooi hè? Feestje hier, we zijn er zeker blij mee' (RTL Nieuws, 2015).

Met name de spelregels van het spel staan ter discussie. Het algemene beeld bij burgers en de gemeenteraad is dat het college van B&W vals speelt. Het proces werd bestempeld als 'circus' (De Brouwer, 2015) en 'poppenkast' (Nieuwsblad Geldermalsen, 2015b). Tevens werd het eerlijke spel van de burgemeester in twijfel getrokken: 'Zij is van de PvdA en speelde handjevat met de gedeputeerden van de provincie Gelderland die ook van de PvdA is' (Telegraaf, 2015). Ook de algemene rol van de gemeente wordt bekritiseerd: 'De gemeente heeft projectontwikkelaartje gespeeld (...)' (Trouw, 2015). Kortom, er is geen eenduidigheid over de regels van het spel. Als regels worden overtreden kan men bepalen dat iemand niet meer mee mag spelen, ofwel buitenspel wordt gezet. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Klaas Dijkhoff) noemt een, volgens hem, duidelijke regel van het spel: 'Maar er is wel een grens. Het houdt op als je al bij voorbaat schreeuwend en rellend binnenkomt' (AD, 2015). Andere actoren, waaronder burgers en de gemeenteraad, hadden het idee al niet meer mee te spelen. 'De mensen voelden zich buitenspel gezet, het was ook helemaal niet democratisch' (Omroep Gelderland, 2016).

Naast de metaforische uitspraken die verwijzen naar een spel, zijn er ook metaforische uitspraken die de conflicterende situatie rondom de mogelijke komst van een azc als een oorlog bestempelen. Deze uitspraken verwijzen naar een oorlog waarbij er gestreden wordt en geweld wordt gebruikt. SGP-lid Van den Brink zegt zich 'overvallen en overrompeld' te voelen door het voorstel van het college van B&W (Dekker & Rengers, 2015). Ook de ondernemers van het betreffende gebied voelen zich 'overvallen' (Dekker & Rengers, 2015).

Inwoners van Geldermalsen vinden dat ze door het gevolgde proces onvoldoende mogelijkheid hebben 'om voor zichzelf op te komen' (Omroep Gelderland, 2015a). 'Nu moet opeens in drie dagen de kogel door de kerk' (Dekker & Renger, 2015). De politiechef spreekt van een aanval tijdens de raadsvergadering op 16 december 2015: 'Maar we hadden niet gerekend op zo'n onverhoedse aanval. Het was een planmatige, brute aanval van een groep van ongeveer tachtig man die ons, een paar minuten, overrompelde' (De Graaf, 2015). De burgemeester sprak haar dank uit naar de politie en ME die 'met gevaar voor eigen lijf en leden standhielden om ons en de lokale democratie te beschermen' (NOS, 2015). De burgemeester noemt het geweld 'een aanval op de rechtsstaat' (Volkskrant, 2016), maar gelukkig zijn mensen 'ongedeerd' (Nieuwsblad Geldermalsen, 2015c). De aanval en het geweld hebben in symbolische zin slachtoffers gemaakt. Volgens de burgemeester heeft het geweld en de vernielingen 'diepe wonden geslagen in de samenleving en de democratie' (NOS, 2015).

Tot zover de beschrijving van de *frames* die gebruikt worden door verschillende actoren. In de volgende paragraaf zal ingegaan worden op de invloed van deze gecreëerde betekenissen op het communicatieproces tussen gemeente en burgers.

#### **4.4 Reconstructie van het communicatieproces**

Uit de analyse van de documenten en het interview met een raadslid van de gemeenteraad van Geldermalsen kwam naar voren dat gemeente Geldermalsen het voorgenomen communicatieplan heeft gehanteerd tot en met 16 december 2015 20:30 uur. Op dat moment liep de situatie voor het gemeentehuis zodanig uit de hand dat de vergadering niet langer voortgezet kon worden. Vanaf dat moment is het vooropgestelde communicatieplan niet meer gevolgd. Daarom wordt hier onderscheid gemaakt tussen de *voorgenomen* communicatie en de *daadwerkelijke* communicatie. Deze paragraaf geeft een reconstructie van het communicatieproces waarbij de gevolgen van de betekenisgeving door de actoren worden beschreven. Als eerste bespreek ik het voorgenomen communicatieproces.

##### **4.4.1 Voorgenomen communicatieproces**

Onderdeel van de plannen voor een grootschalig asielzoekerscentrum was een communicatieplan. Twee communicatiemedewerkers van gemeente Geldermalsen en de communicatiemedewerker van het COA hebben gezamenlijk het communicatieplan opgesteld. Bij het opstellen van het communicatieplan is gebruik gemaakt van plannen van andere gemeenten en de deskundigheid van het COA. Over dit communicatieplan is ook met andere gemeenten contact geweest. Met welke gemeenten hierover contact is geweest wordt niet duidelijk uit de analyse van de documenten. Er is bewust geen externe expertise

ingewonnen, aldus de burgemeester. 'Naar de mening van het college was de interne communicatiedeskundigheid op dit terrein binnen de gemeente op dat moment voldoende' (Steurrijs & De Vries, 2016. p.12). De gebeurtenissen in Steenberg en Ede naar aanleiding van de mogelijke komst van een azc zijn meegenomen in de overwegingen voor de aanpak. 'Gelet op de ervaringen in Steenberg en Ede niet eerst een informatiebijeenkomst voor besluitvorming door de raad. Het 'wat' wordt door de raad besloten en het 'hoe' in samenspraak met de bevolking vormgegeven' (Gemeente Geldermalsen, 2016a, p. 6). In Ede en Steenberg zijn de informatieavonden zeer onrustig verlopen, waarbij spreekkoren van tegenstanders overheersten. De gemeente Geldermalsen wilde voorkomen dat 'de grootste schreeuwers de winnaars zouden zijn' (Telegraaf, 2015) en koos daarom voor een aanpak waarbij het 'hoe', na het besluit door de gemeenteraad, met de burger wordt bepaald. Dit resulteerde in een communicatie-aanpak waarbij de strategie 'informereren' centraal staat. De verschillende doelgroepen worden geïnformeerd over het voorgenomen besluit via de media en de omwonenden met een brief. Enkel de direct omwonenden en de omliggende ondernemers en grondeigenaren zijn middels een gesprek op de hoogte gebracht over het voorstel. Voorts konden inwoners tijdens een inspraakavond hun zienswijze en boodschap overbrengen op de raad en het college van B&W.

Uit de bestudering van het communicatieplan kwam naar voren dat openheid, duidelijkheid, zorgvuldigheid, tijdigheid en bestuurlijk draagvlak belangrijke pijlers van de communicatie-aanpak zijn. De communicatie omtrent de mogelijke komst van een asielzoekerscentrum is in het opgestelde communicatieplan verdeeld in verschillende fases: de initiatiefase, de definitiefase en de realisatie- en beheerfase. De eerste fase is de initiatiefase waarbij er niet actief wordt gecommuniceerd en de gemeente en het COA de voorbereidingen treffen. Volgens het communicatieplan kiest men hiervoor om te voorkomen dat er vragen komen nog voordat het college een besluit heeft genomen en het verzoek voorgelegd heeft aan de gemeenteraad. De daaropvolgende fase, de definitiefase, start na het voorleggen van het voorstel aan de gemeenteraad. Deze fase kent drie communicatiedoelstellingen; informatievoorziening, schadebeperking en betekenisgeving. In deze fase worden de volgende communicatiemiddelen ingezet: persoonlijk gesprek met de direct omwonenden en eigenaren van aangrenzende percelen, persgesprek, persbericht, website, Facebookpagina, e-mail en rechtstreekse uitzending van de raadsvergadering. Wanneer de raad instemt wil de gemeente een informatiemarkt organiseren en de inwoners informeren middels een brochure en een artikel in het gemeente-magazine. De daaropvolgende fases, de realisatie- en beheerfase, zijn nog niet uitgewerkt in het communicatieplan. Er wordt vermeld dat dit op basis van het verloop van de voorgaande fases zal worden bepaald. In het

communicatieplan wordt niets vermeld over scenario's waarbij er sprake is van weerstand of een negatief besluit van de gemeenteraad.

In de volgende paragraaf zal het daadwerkelijke communicatieproces worden toegelicht.

#### **4.4.2 Daadwerkelijke communicatieproces**

Het daadwerkelijke communicatieproces kan opgedeeld worden in zes fases: initiatiefase, definitiefase, incidentfase, herstelfase, evaluatiefase en dialoofase. De initiatiefase en definitiefase zijn vastgesteld op basis van het opgestelde communicatieplan. De daaropvolgende fases zijn bepaald aan de hand van een analyse van documenten waarin de gemeente Geldermalsen het proces evalueert. De verschillende fases zullen worden toegelicht.

##### *Initiatiefase*

In de initiatiefase wordt, zoals voorgenomen, door de gemeente niet met de burgers gecommuniceerd. Wel wordt de gemeenteraad op 8 december in een beeldvormende bijeenkomst, en dus geen officiële vergadering, op de hoogte gebracht. De gemeenteraad was het niet geheel eens met deze aanpak en vond dat inwoners er meer bij betrokken moesten worden. Op aandringen van de gemeenteraad is tijdens de beeldvormende bijeenkomst besloten om een mogelijkheid voor inspreken te creëren tijdens de openbare raadsvergadering op 16 december 2015 (Respondent 1, 2016). Bij deze avond bleek dat een aantal fracties moeite hadden met het korte tijdsbestek en de geheimhouding. Het college van B&W hield voet bij stuk, de geheimhouding moest blijven (Respondent 1, 2016). Ondanks de afgesproken geheimhouding is het bericht omtrent de plannen voor een azc toch uitgelekt. Voor de bekendmaking op 11 december, is er op een verjaardag gesproken over de plannen van de gemeente omtrent het asielzoekerscentrum. Tevens is er door een fractievoorzitter 's middags op 11 december, naar eigen zeggen, per abuis een e-mail verstuurd naar De Gelderlander. De e-mail bevatte geen inhoud, alleen stond in het onderwerp dat er plannen waren voor een grootschalig azc in Geldermalsen. Dit resulteert diezelfde middag in een bericht op de website van lokale krant De Gelderlander. Toen de gemeente op vrijdagmiddag 11 december vernam dat er gelekt was naar de pers, is besloten om het communicatieplan niet aan te passen. Het wordt niet duidelijk wat de argumenten waren voor deze keuze.

'Er was een communicatieplan. Er lag geen apart communicatieplan of bestuurlijk scenario klaar voor het geval er bewust/onbewust zou worden gelekt. Afhankelijk van het moment en de aard van het lekken moet wel of niet gehandeld worden en dat

heeft het college op vrijdagmiddag 11 december gedaan' (Steurrijs & De Vries, 2016. p.8).

### *Definitiefase*

De communicatie start, volgens plan, op 11 december met een gesprek met omwonenden en omliggende perceeleigenaren. Aansluitend op dit gesprek vindt er een persgesprek plaats. De daaropvolgende dagen komen er zodanig veel e-mails binnen, dat er voor de beantwoording ervan extra capaciteit vanuit de buurtgemeente wordt opgeroepen. Daarnaast hebben zich op 12 december 2015 al zestig insprekers aangemeld. Daarop besluit het college van B&W geen insprekers meer toe te laten. Ook op sociale media is het voorgenomen besluit onderwerp van gesprek; zowel de nadelen van het voorgenomen besluit als het ondemocratische proces staan centraal in de berichtgeving (Respondent 1, 2016). Deze uitingen zijn gemonitord, maar dit heeft, voor zover bekend, geen invloed gehad op de communicatie-aanpak in de loop naar de raadsvergadering.

'De social media zijn zowel door de gemeente (medewerkers communicatie met externe ondersteuning) als door de politie (gespecialiseerde inzet) vanaf de bekendmaking op 11 december intensief gemonitord. Daar is geen protocol voor beschikbaar. Door het externe bureau dat ons heeft ondersteund zijn data verzameld over de intensiteit van de berichten op social media. Vanaf zaterdag 12 december tot en met woensdag 16 december is de portefeuillehouder dagelijks (schriftelijk of mondeling) geïnformeerd. (...). De intensiteit van berichten op social media gaf aan dat het enorm leeft onder de inwoners van de gemeente maar gaf geen indicatie van potentiële escalatie' (Steurrijs & De Vries, 2016. p. 8).

Naast de online berichten, werden de tegengeluiden ook in de gemeente zichtbaar door diverse spandoeken. Tevens zochten lokale politieke partijen de media op om hun ongenoegen over de gang van zaken te uiten (Nieuwsblad Geldermalsen, 2015; Telegraaf, 2015; Volkskrant, 2016). Daarnaast hebben ook raadsleden en het college berichten geplaatst op social media waaruit bleek dat ze het niet eens waren met de plannen en het proces. Deze berichten hebben volgens het college van B&W bijgedragen aan de polarisering binnen de gemeente (Steurrijs & De Vries, 2016).

### *Incidentfase*

Op 16 december 2015 vindt de beslissende raadsvergadering plaats. Tegenstanders hebben zich buiten het gemeentehuis verzameld om hun onvrede over het voorgenomen besluit te tonen. Uiteindelijk resulteert dit in het gebruiken van geweld. 'Bij aanvang van de vergadering slaat de sfeer buiten om en wordt er met zwaar vuurwerk gegooid. Na de vierde inspreker wordt het rumoer buiten erg heftig' (Gemeente Geldermalsen, 2016a, p. 11). Om



20:30 uur werd de vergadering afgebroken, vanwege het omvallen van de hekken buiten het gemeentehuis en het bekogelen van het gemeentehuis met diverse middelen. Ook de livestream is na enkele minuten afgebroken. Het college van B&W verdenkt GeenStijl (een online platform) van betrokkenheid bij het uitvallen van de livestream. GeenStijl zou om 20:00 uur online de link hebben gedeeld. Hierdoor waren er ruim 30.000 bezoekers op de website, waardoor de website uitviel (Gemeente Geldermalsen, 2016a). In die nacht wordt er een persbericht verstuurd met de titel 'Ongeloof en verbijstering'. Er wordt aangegeven dat de gemeente Geldermalsen enorm geschrokken is van het geweld en dit ten zeerste afkeurt bij een politieke discussie. 'Ondanks het feit dat er rekening gehouden werd met grote opkomst en veel emotie. De aard van deze gebeurtenissen ondermijnt de democratie. Wij stellen onszelf nu de vraag wat er in Nederland aan de hand is dat een politieke discussie leidt tot deze agressie' (Gemeente Geldermalsen, 2015a. p.1). De burgemeester laat met dit persbericht zien het geweld niet te tolereren. Volgens haar zijn er regels overschreden. Vanwege de hevige verstoring van de openbare orde en veiligheid geeft de burgemeester samen met de districtchef van de politie en de hulpofficier van justitie van het Openbaar Ministerie een persconferentie op 17 december 2015. Vervolgens zijn de sprekers geïnformeerd over de huidige stand van zaken:

'De raadsvergadering is gisteravond gestaakt. Er is dus geen besluit genomen over of er nu wel of geen asielzoekerscentrum komt in Geldermalsen' (...) 'Het is nog onbekend hoe we nu verder gaan in dit proces. Wij verwachten in januari het vervolgtraject te bepalen' (Gemeente Geldermalsen, 2016a. p. 32).

Vanaf dit moment is het communicatieteam van de gemeente Geldermalsen uitgebreid met drie communicatiemedewerkers uit buurt gemeenten.

Op 18 december 2015 verschijnt een interview met wethouder Van Maanen op de NOS teletekst pagina, waarin de financiële voordelen van een grootschalig azc worden benadrukt:

'Dit interview was naar aanleiding van de vele vragen die leefden bij inwoners in de gemeente over de rol die financiële overwegingen hebben gespeeld bij de afweging die het college van B&W heeft gemaakt. In dit interview is door de wethouder in eerste instantie aangegeven dat een grootschalig azc bedrijfseconomische voordelen heeft. Vervolgens heeft hij bevestigd dat het realiseren van een azc op de beoogde locatie een bijdrage kan leveren aan het beperken van de (eventuele) tekorten op de grondexploitatie van Hondsgemet. Het college is het met het CDA eens dat dit heeft geleid tot verwarring over de motieven van het college en een toenemend wantrouwen bij inwoners over de gemeentelijke politiek' (Steurrijs & De Vries, 2016. pp. 2-3).

Uit de informatienota blijkt dat vanaf 20 december een communicatiedeskundige op het gebied van crisissituaties is ingeschakeld. 'Vanaf 20 december (...) wordt dhr. Ted Baartmans veelvuldig als externe communicatiedeskundige op het gebied van crisissituaties ingezet' (Steurrijs & De Vries, 2016. p. 12).

### *Herstelfase*

Op 23 december 2015 vindt er een persconferentie plaats waarin aangegeven wordt dat het voorstel van tafel is. In een persstatement schrijft de burgemeester dat er een inschattingsfout is gemaakt. Er is voorbij gegaan aan signalen betreft de grootte en snelheid waarmee het azc er zou komen. Tevens doet de burgemeester een oproep om toenadering te zoeken tot elkaar en de 'tweespalt' te stoppen. 'Laat ieder zijn verantwoordelijkheid nemen in het stoppen van de polarisatie en tweespalt die tot de dag van vandaag is doorgegaan' (Gemeente Geldermalsen, 2015b, p. 2). Daarnaast wordt verklaard dat het college van B&W het proces wil evalueren in een openbare raadsvergadering en de dialoog wil aangaan met voor- en tegenstanders in de daaropvolgende maanden.

### *Evaluatiefase*

Op 15 januari 2016 verschijnt de procesevaluatie, een document waarbij het proces vanuit drie gezichtspunten geëvalueerd wordt. De procesevaluatie bestaat uit een politiek-bestuurlijke procesevaluatie, evaluatie Openbare Orde en Veiligheid en een evaluatie vanuit het perspectief van de griffier. Volgens respondent 1 (2016) dekt de gemeente zichzelf vooral in door deze procesevaluatie en zijn ze niet kritisch genoeg op hun eigen handelen. Deze vergadering werd wederom via een livestream uitgezonden. 'Inwoners voelen zich niet gehoord en dat is logisch met deze aanpak. Tijdens de procesevaluatie zaten ook mensen met een stuk over hun mond geplakt, omdat ze vinden dat ze monddood zijn gemaakt' (Respondent 1, 2016).

### *Dialoofase*

Door de ontstane breuk in het vertrouwen tussen burgers en het college van B&W en de tweespalt die is ontstaan tussen voor- en tegenstanders heeft de gemeenteraad het college van B&W de opdracht gegeven om het vertrouwen te herstellen (Respondent 1, 2016). Dit wil het college van B&W doen door gesprekstafels te organiseren. Inwoners uit de gemeente Geldermalsen ontvingen op 29 maart 2016 een uitnodigingsbrief, de gemeente geeft hierin aan in gesprek te willen gaan en te willen luisteren:

'Voor het begin van het herstel van vertrouwen is het belangrijk om elkaar vragen te stellen over ideeën, gevoelens standpunten, feiten en meningen en de achtergronden daarvan. (...) Geldermalsen wil de mening, gedachten en overwegingen van

inwoners, over wat er is gebeurd, horen'. (...) Bij de gesprekstafels staat het gesprek tussen inwoners onderling centraal. Er zijn ook bestuurders (raadsleden, burgemeester en wethouders) aanwezig. Zij willen vooral luisteren. Luisteren naar uw verhaal' (Gemeente Geldermalsen, 2016b. p. 1).

De vraag is echter of het ook zo over komt.

Kortom, uit de documentanalyse blijkt dat gemeente Geldermalsen in de initiatieffase de plannen voor een grootschalig azc geheim wilde houden. Toch zijn de plannen in deze fase uitgelekt. De definitiefase, de fase waarin de plannen bekend werden gemaakt door de gemeente en burgers werden gehoord, is gehanteerd tot aan de afbreking van de raadsvergadering vanwege de rellen buiten de raadszaal. Vanaf dat moment kreeg het communicatieproces een andere wending. Het communicatieproces stond vanaf heden met name in het teken van de rellen, de evaluatie en het werken aan vertrouwen.

#### **4.5 Experts aan het woord**

In deze paragraaf worden de bevindingen weergegeven van de interviews die hebben plaatsgevonden met experts. Na het inzoomen op de specifieke situatie in Geldermalsen, wordt vanuit het perspectief van experts de communicatie over vluchtelingenopvang tussen de gemeente en haar burgers in deze paragraaf meer in de breedte bekeken. De gespannen situatie in de maatschappij met betrekking tot vluchtelingenopvang is in de literatuurstudie verkend aan de hand van de concepten crisis en maatschappelijke onrust. Deze begrippen zijn ook met de experts besproken. Vervolgens is ingegaan op de verschillende aspecten van het communicatieproces tussen gemeenten en burgers in deze context.

##### *Maatschappelijke onrust en crisis*

Er is maatschappelijke onrust in de lokale samenleving wanneer er gevoelens van onzekerheid en angst bij mensen spelen (Respondent 7, 2016). Volgens respondent 2 (2016) is er sprake van onrust bij 'een bepaalde onzekerheid die sterk aanwezig kan zijn'. Respondent 2 (2016) omschrijft maatschappelijke onrust als 'een afwijking van de normale gang van zaken, waarbij de emotie de boventoon gaat voeren boven de rede'. Ook respondent 6 benadrukt de rol van emoties bij maatschappelijke onrust. 'Als er veel emoties zijn, dan is het onrustig, klaar' (Respondent 6, 2016). Volgens respondent 8 (2016) is er bij maatschappelijke onrust sprake van een sociaal-psychische impact. Er vindt een verandering in de sociaal-maatschappelijke omgeving van mensen plaats, waarbij er sprake is van een bedreiging van de openbare orde en veiligheid of de rechtsorde. Maatschappelijke onrust heeft altijd een collectief karakter. 'Het is iets collectief, iets van dreiging en van weerstand tegen de gang van zaken' (Respondent 5, 2016). De mate van ontwrichting van

de samenleving bepaalt of er sprake is van onrust of van een crisis (Respondent 2, 2016; Respondent 7, 2016). Bij een crisis is de ontwrichting van de samenleving duidelijk merkbaar (Respondent 7, 2016). Volgens respondent 4 (2016) is de scheidslijn tussen maatschappelijke onrust en crisis dun. Hij is van mening dat er soms te snel van een crisis wordt gesproken. 'Het woord crisis wordt al snel in de mond genomen. Er is een crisis op het moment dat mensen het als een crisis ervaren. Je merkt dan heel vaak dat de neiging vooral bij de interne organisatie is, bijvoorbeeld bij gemeenten, dat daar al mensen het woord crisis in hun mond nemen. En dan wordt het een *self fulfilling prophecy*' (Respondent 4, 2016).

### *De overheid*

Volgens respondent 3 (2016) zou een overheidsorganisatie zowel een 'overheid' en 'tussenheid' moeten zijn. 'Je staat ertussen en vervolgens vertegenwoordig je ook de rechtsstaat' (Respondent 3, 2016). Overheidsambtenaren zijn gewend om te denken vanuit datgene dat de 'overheid moet' en vanuit datgene wat de 'overheid wil' (Respondent 3, 2016). Volgens respondent 5 (2016) is een overheidsorganisatie zeer zelfreferentieel:

'Voor een overheid geldt een probleem pas of een verschijnsel als het, laten we zeggen als het op een of andere manier, relevant is binnen het referentiekader van de overheid. (...) En dat betekent dus: in het handelen wordt eigenlijk voortdurend het juridisch kader en het hele systeem gereproduceerd. Daar kunnen zij heel moeilijk buiten denken. Dat is die zelfreferentialiteit. Het systeem moet doorgaan, dus wij gedragen ons zoveel mogelijk als een onverstoort systeem' (Respondent 5, 2016).

Het systeem en de regels zijn dominant bij het denken en het handelen van een ambtenaar. Gewoonte speelt een rol bij de aanpak van communicatievraagstukken volgens respondent 6. 'Dat is vaak geen bewuste keuze: we doen het altijd zo. (...) Dus waarom zouden we het anders doen?' (Respondent 6, 2016).

### *Luisteren*

Volgens alle respondenten is het van belang om als overheid zowel offline als online constant te luisteren naar burgers om vervolgens effectief te kunnen communiceren. Luisteren wordt ook wel monitoren genoemd (Respondent 6, 2016; Respondent 7, 2016; Respondent 8, 2016) De overheid moet vooral luisteren naar burgers die onderling communiceren, in plaats zich te focussen op datgene wat er tussen de overheid en burgers gebeurt (Respondent 3, 2016; Respondent 7, 2016). Om goed te kunnen luisteren naar een ander moet de ambtenaar zijn eigen waarden en normen aan de kant kunnen zetten (Respondent 7, 2016). 'De kunst is om open te staan voor die agenda's die niet de jouwe zijn. Dat is zo ontzettend moeilijk. Maar durf ook dat ongemak er te laten zijn' (Respondent 3,

2016) Tegelijkertijd is het van belang nieuwsgierig te zijn en de ander te willen begrijpen (Respondent 3, 2016; Respondent 5, 2016). Respondent 5 (2016) noemt in navolging van Scharmer het belang van 'empathisch luisteren'. 'Waarom zeg je wat je zegt? Wat is jouw waarheid? Dan zit er altijd een stukje redelijkheid aan ten grondslag. Daar moet je vanuit gaan. Iedereen die ergens wat van vindt, die heeft een reden om dat te vinden' (Respondent 5, 2016). Uitgangspunt is dat er geen een waarheid is (Respondent 5, 2016). Een ambtenaar moet nieuwsgierig zijn naar de werkelijkheid van de ander (Respondent 3, 2016). Taal speelt een belangrijke rol. De ambtenaar moet goed luisteren naar het taalgebruik van de ander en daarmee luisteren met bepaalde 'voelsprietten' (Respondent 7, 2016). De woorden die gebruiken zijn 'cadeautjes' ofwel aanknopingspunten voor de eigen communicatie-aanpak (Respondent 7, 2016). 'Mensen zijn altijd strategisch bezig met taal. Ook al is dat niet altijd bewust' (Respondent 7, 2016). Mensen presenteren zichzelf ook door middel van taal. 'Er zitten identiteitsissues in elke interactie' (Respondent 5, 2016). Tevens uiten mensen ook hun zorgen in de communicatie. Respondent 7 (2016) spreekt van 'gesprekszorgen'. Het is van belang dat de ambtenaar de gevoelens en emoties van de burger serieus neemt (Respondent 6, 2016). Emoties zijn immers een belangrijk communicatiemiddel (Respondent 5, 2016). 'Als onze taal tekortschiet, dan worden we boos. We krijgen het niet uitgedrukt, dus gaan we huilen of schreeuwen' (Respondent 5, 2016).

### *Analyse*

Het analyseren en duiden van datgene dat er beluisterd is, moet vervolgens in de context en het perspectief bekeken worden (Respondent 8, 2016). De historie moet hierin ook worden meegenomen (Respondent 6, 2016). Belangrijk hierbij is om het speelveld te overzien en te weten welke actoren een rol spelen (Respondent 4, 2016). Vanuit gevoel wordt er geanalyseerd en betekenis gegeven aan datgene wat de ambtenaar heeft gezien, gevoeld en gehoord (Respondent 6, 2016). Er kan gekeken worden naar patronen en thema's in de communicatie tussen mensen, om op basis daarvan de strategie te bepalen (Respondent 7, 2016). Uitgangspunt bij de analyse moet het antwoord op de vraag 'why' zijn, 'waarom communiceren we eigenlijk? Hoe scherper het probleem hoe makkelijker het wordt wie het probleem moet oplossen. Als je dat hebt, wordt het een stuk makkelijker wie de communicatie moet doen en met wie je moet afstemmen' (Respondent 8, 2016). Respondent 3 (2016) stelt de vraag 'van wie is deze vraag?' om vervolgens dichter bij het eigenaarschap van het probleem te komen.

### *Aanpak*

Communicatie is belangrijk, maar geen tovermiddel. Beleidsmaatregelen zijn minstens net zo belangrijk (Respondent 2, 2016). Er is geen generieke communicatie-aanpak te benoemen,

iedere situatie is anders en dat vraagt om maatwerk (Respondent 8, 2016). Wel kan er in grote lijnen een aantal aandachtspunten worden geschetst. Het is van belang om verwachtingen tussen de overheid en burgers helder te hebben. Dit betekent dat er helderheid moet zijn over de onderhandelingsruimte (Respondent 5, 2016) en de verwachtingen en verantwoordelijkheden van de actoren (Respondent 8, 2016). Bij maatschappelijke onrust en crises komt er een spanning te staan op de tijd, kwaliteit en capaciteit wat betreft de communicatie. Prioritering is dan essentieel (Respondent 4, 2016). Volgens respondent 3 (2016) zijn er drie strategieën om om te gaan met weerstand; *freeze, fight, fly*. De kunst is om bewust te zijn van deze natuurlijke neigingen en vervolgens de weerstand te ontmoeten. 'De zorgzame overheid is altijd de strategie. Het daadwerkelijk laten zien dat je zorgt voor je mensen, blijft de basis' (Respondent 2, 2016). Hier sluit respondent 6 zich bij aan. Het gaat niet om reputatiecommunicatie maar om relatiecommunicatie, waarbij het behartigen van de relaties, het werken aan vertrouwen en eerlijkheid belangrijke uitgangspunten zijn. Respondent 2 (2016) noemt het belang van open en eerlijke communicatie. 'Open kaart spelen is moeilijk, maar uiteindelijk de enige weg die leidt tot het herstel van vertrouwen' (Respondent 2, 2016). Respondent 8 (2016) maakt onderscheid tussen crisiscommunicatie en corporate communicatie. Crisiscommunicatie is daarbij communicatie gedurende de crisis. Corporate communicatie is alle communicatie die bijdraagt aan het vertrouwen in de organisatie en een positieve reputatie. Ook procescommunicatie draagt bij aan het vertrouwen. Het communiceren van feiten en vertellen wat je als organisatie doet verheldert de situatie en schept vertrouwen (Respondent 8, 2016). Dialoog is een krachtig middel bij maatschappelijke onrust (Respondent 2, 2016; Respondent 3, 2016; Respondent 5, 2016). Om meer te weten te komen en een diepere laag te kunnen bereiken is vervolgens interactie nodig. Interacteren betekent in dit geval 'mee-speler' worden (Respondent 2, 2016) en niet de ander willen overtuigen (Respondent 5, 2016). Het vinden van een oplossing is niet van belang. Het gaat om het stellen van vragen waarbij er een diepere laag wordt bereikt. Hierdoor staan in het gesprek niet de argumenten of de emoties centraal, maar de waarden die aan de onrust ten grondslag liggen (Respondent 3, 2016). Volgens respondent 4 (2016) moet de overheidsorganisatie juist met sleutelfiguren in een dorp of stad in gesprek gaan. Zij kunnen de boodschap dan vervolgens uitdragen in hun netwerk. Respondent 8 (2016) geeft aan dat er pas een gesprek moet plaatsvinden als de burgers dat willen. De behoefte van de mensen bepaalt de strategie.

### *Aansluiten*

Als de aanpak is bepaald, is het van belang om aan te sluiten bij, ofwel te verbinden met de samenleving. Dit betekent dat de werkelijkheid wordt benoemt, datgene wat er speelt in de

samenleving (Respondent 3, 2016). Om te kunnen aansluiten is het van belang om bewust te zijn van de bestaande relaties (Respondent 3, 2016; Respondent 6, 2016). 'Als je aansluit, sluit je niet zozeer aan bij mensen die elkaar op dat moment voor het eerst ontmoeten, maar sluit je aan bij relaties die al langer bestaan' (Respondent 3, 2016). Volgens Respondent 3 (2016) zijn mensen opzoek naar een bevestiging 'Ik mag er zijn'. Mensen willen gezien en gehoord worden. Die verbinding kan de overheid maken door te communiceren op het niveau van waarden. Dit betekent dat er een verbinding wordt gemaakt op een diepere laag. Dan is er aansluiting tussen de overheid en het publiek (Respondent 3, 2016). De afstemming van het taalgebruik is daarbij cruciaal. Er moet gesproken worden in 'buitentaal' (Respondent 6, 2016). Door goed te luisteren naar datgene wat mensen vertellen, de cadeautjes die mensen geven, kan de overheid haar eigen *tone of voice* hierop aanpassen (Respondent 7, 2016).

### *Nafase*

Vervolgens is het van belang om te leren van datgene wat er gebeurd is (Respondent 6, 2016). Respondent 2 (2016) noemt dat de organisatie moet 'ontcrisisen'. 'Alle processen moeten weer terug worden gebracht naar de normale situatie. De crisisorganisatie moet worden afgebouwd. Die organisatie heeft namelijk de neiging om de crisis in stand te houden, omdat er vanuit de crisis wordt beredeneerd. Je moet weer terug naar het normale proces. Ook deze veranderingen moeten goed gecommuniceerd worden' (Respondent 2, 2016).

Samenvattend kan gesteld worden dat volgens de experts maatschappelijke onrust een collectieve ontwrichting is, waarbij emoties de boventoon voeren. Bij de aanpak van maatschappelijke onrust is een overheidsorganisatie is sterk geneigd om te denken vanuit het systeem. Luisteren naar burgers is dan ook de eerste stap om de communicatie-aanpak te bepalen. De uitdaging is om als gemeenteambtenaar te luisteren vanuit een onbevooroordeelde gezichtspunt. Vervolgens biedt dialoog de mogelijkheid om aan te sluiten bij de werkelijkheid van de burger.

## 5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de wetenschappelijke literatuurstudie en die van het empirische deel van dit onderzoek geanalyseerd. Tevens worden onderzoeksvragen 2 en 3 beantwoord.

### *Onrust in gemeente Geldermalsen*

De situatie in Geldermalsen omtrent de mogelijke komst van een asielzoekerscentrum leidde tot maatschappelijke onrust. Maatschappelijke onrust is direct verbonden aan maatschappelijke verschuivingen binnen een lokale samenleving (Hoek et al., 2007). Volgens Hoek et al. (2007) wordt dergelijke onrust gevoed door een maatschappelijke kwestie. Bij de situatie in Geldermalsen bleek de angst voor terrorisme in Nederland onderdeel te zijn van de voedingsbodem van de onrust, een voedingsbodem die in literatuur eveneens wordt genoemd (Dekker et al., 2015; Den Ridder, 2016). De bekendmaking van de plannen van het college van B&W heeft de angst en de weerstand verder aangewakkerd en leidde tot heftige reacties. Deze weerstand zou volgens de visie van Dear (1992) bestempeld kunnen worden als het 'not in my backyard'-effect. Tegenstanders waren immers niet per definitie tegen vluchtelingenopvang. Men wilde echter zelf niet de negatieve gevolgen dragen, zoals het vermeende risico op terrorisme, maar ook de meer concrete gevreesde waardevermindering van onroerend goed. Vluchtelingen opvangen vond men prima, maar bij voorkeur niet te dicht bij de eigen leefomgeving.

Daarnaast werd er door de tegenstanders van de vluchtelingenopvang getwijfeld aan de oprechtheid van het college van B&W. Deze twijfel werd met name gevoed doordat wethouder Van Maanen enkel de financiële voordelen van een azc benoemde. Aan de hand van het gedachtegoed van Knowles & Riner (2007) kan deze uiting van weerstand bij burgers worden geduid als scepticisme. Uiteindelijk hebben deze emoties en reacties tijdens de beslissende raadsvergadering op 16 december 2015 geleid tot verstoring van de openbare orde en veiligheid door geweld en vernielingen bij het gemeentehuis.

### **5.1 Communicatieproces tussen gemeente Geldermalsen en burgers**

In het communicatieproces rondom de vluchtelingenkwestie in Geldermalsen speelden verschillende actoren een rol. Deze actoren zijn in kaart gebracht. Dit biedt een antwoord op de vraag welke actoren een rol spelen in het communicatieproces rondom de (potentiële) komst van een azc in Geldermalsen. Dit onderzoek laat zien dat het college van B&W een prominente rol speelde. Het college van B&W heeft het tijdpad en het karakter van de communicatie richting burgers bepaald, in overleg met het COA en met omliggende



gemeenten. Er is gekozen voor een relatief eenzijdige, informerende manier van communiceren. Op aandringen van de gemeenteraad is wel een inspraakavond aan het communicatieplan toegevoegd.

Verschillende fractieleden hebben zich niet aan de afgesproken geheimhouding gehouden en hebben buiten het communicatieplan om informatie gelekt over het voornemen om een azc te openen. De fractieleden, en vervolgens ook lokale ondernemers en inwoners, hebben zich middels de (sociale) media negatief geuit over het voorgenomen besluit, waarmee de polarisatie rondom het onderwerp toenam. Hier wordt het effect en de invloed van communicatie met burgers via de media duidelijk zichtbaar. In de wetenschappelijke literatuur wezen de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) en De Kerckhove (1996) al op het gevaar van communicatie met burgers via de media, omdat mensen in korte tijd vanuit hun eigen context betekenis geven aan de boodschap van de overheid. Daarnaast is er geen mogelijkheid tot directe interactie of feedback. Dit heeft in de bestudeerde casus geleid tot interpretaties die niet overeenkomen met de intentie van de zender die vervolgens moeilijk bijgestuurd konden worden. Burgers verspreidden in korte tijd hun eigen toegekende betekenissen. Inwoners van de gemeente Geldermalsen die tegen de plannen waren, hebben zich in korte tijd via social media georganiseerd, waarna zij middels een eigen platform invloed hebben uitgeoefend op de versterking van de 'tweespalt'. Het geweld dat tegenstanders hebben ingezet tijdens de raadsvergadering heeft ertoe geleid dat de vergadering vroegtijdig moest worden afgebroken en de plannen voor het azc uiteindelijk van tafel zijn geschoven.

Er is vervolgens geanalyseerd welke betekenissen de actoren hebben toegekend aan de plannen voor een grootschalig azc. Dit onderzoek maakt duidelijk dat het college van B&W, de raadsleden en burgers hun eigen betekenissen, of *frames*, vormden met betrekking tot de voorgenomen plannen om vluchtelingen op te vangen. Uit de analyse van uitspraken van deze actoren blijkt dat er drie *frames* naar voren komen in deze uitspraken over de mogelijke komst van een azc: grootschalige vluchtelingenopvang is een vooruitgang (a), grootschalige vluchtelingen opvang is een achteruitgang (b), de mogelijke komst van een vluchtelingenopvang kent geen volledig democratisch proces (c). Het college van B&W heeft getracht de eventuele komst van een azc te *framen* als een vooruitgang, met name door het economische voordeel te benadrukken. Daartegenover stond het *frame* waarin vluchtelingenopvang als een achteruitgang werd gezien, met name prominent onder burgers. Vanaf de bekendmaking van de plannen noemen raadsleden en inwoners het proces niet democratisch, een derde *frame* dat het proces beïnvloedde. Na de vernielingen en het geweld bij de raadsvergadering sprak ook de burgemeester van een ondemocratisch proces.

Vervolgens is onderzocht op welke manier de betekenisgeving door actoren van invloed was op het communicatieproces. Dit onderzoek laat zien dat de verschillende betekenissen van het college van B&W, de raadsleden en de burgers wel degelijk gevolgen hadden voor het communicatieproces rondom de mogelijke komst van een azc. Opvallend is dat niet alle *frames* en betekenissen door de verschillende actoren erkend werden. Het perspectief van de gemeente was leidend in het communicatieproces. Het perspectief van de burgers werd nauwelijks meegenomen.

#### *Gemeente is gericht op dat wat ze moet en wil*

Bij het bepalen van de communicatie-aanpak rondom de mogelijke komst van een azc wilde het college van B&W voorkomen, dat 'de grootste schreeuwers de winnaars zouden zijn' (Telegraaf, 2015). Op basis hiervan heeft het college ervoor gekozen om te communiceren óver het beleid, één van de vier vormen van beleidscommunicatie die door Siepel et al. (2012) worden onderscheiden. Dit betekent dat de burgers voornamelijk geïnformeerd zijn over het voorgenomen voorstel. De overheid wilde weerstand voorkomen en besloot daarom om burgers zo min mogelijk te betrekken bij de daadwerkelijke beslissing.

Siepel et al., (2012), Van Gisteren (2010) en Van Woerkum (2000) merken op dat overheidsorganisaties vaker geneigd zijn hun eigen interpretaties en betekenissen als uitgangspunt te nemen voor de aanpak van beleidsvraagstukken. Dit was terug te zien in de case study. Zo zei de burgemeester 'Er komt een asielzoekerscentrum omdat we dit kunnen en willen' (De Gelderlander, 2015). In deze kwestie heeft het college van B&W van de gemeente Geldermalsen niet de behoefte van de burgers om deel te nemen aan het gesprek voorop gesteld. Ze hebben hun eigen interpretatie van de gebeurtenissen in Steenberg en Ede, waar de vluchtelingenopvang eerder onderwerp van debat was, leidend laten zijn in de communicatie-aanpak. Daarbij is uitgegaan van een relatief negatief mensbeeld - tegenstanders zijn schreeuwers- in plaats van een positief mensbeeld, waarvoor Siepel et al. (2012) pleiten.

Omdat overheidsorganisaties zeer zelfreferentieel zijn (Van Woerkum, 2000) en geneigd zijn om hun eigen interpretaties en betekenissen als uitgangspunt te nemen (Van Gisteren, 2010; Siepel et al., 2012), is het essentieel dat de gemeente interacteert met burgers om de (communicatie)behoefte onder burgers te leren kennen. Dit werd zichtbaar in de analyse van communicatie door de gemeente Geldermalsen op sociale media: 'De intensiteit op social media gaf aan dat het enorm leeft onder de inwoners van de gemeente, maar gaf geen indicatie van potentiële escalatie' (Informatienota, 2016, p. 8), zo schrijft de gemeente.

De geuite emoties op sociale media verstoorden volgens de gemeente het systeem niet en daarom is gekozen om er niet op te anticiperen. Dit gaf burgers echter het idee dat er niet naar hen geluisterd werd. De gemeente Geldermalsen heeft hiermee een communicatie-aanpak gekozen waarbij ze onvoldoende oog hadden voor het perspectief van de burgers, met betekenissen buiten hun eigen frames.

#### *Communicatie over beleid*

Ook uit de documentanalyse blijkt dat de gekozen communicatie-aanpak bestond uit relatief eenzijdige communicatie. Op aandringen van de gemeenteraad is een inspraakavond toegevoegd aan het communicatieplan, waarbij inwoners hun standpunt konden overdragen. Er was echter nauwelijks mogelijkheid tot interactie. Er werd met name gecommuniceerd over beleid. Dit sluit aan bij de democratische waarden van overheidscommunicatie, waarbij de gemeente openheid naar burgers nastreeft, maar draagt weinig bij aan draagvlak. Aarts & Van Rooij (2014) geven aan dat wanneer burgers niet mee mogen praten voor of tijdens de beleidsontwikkeling dit een negatieve invloed heeft op de kwaliteit, de legitimiteit en het draagvlak voor het beleid. Bovendien verslechtert het de relatie tussen overheid en burger volgens Van Woerkum (2000). Het gebrek aan draagvlak werd merkbaar in de lokale samenleving van Geldermalsen door de spandoeken in het dorp en de vele berichten op sociale media. Zowel de gemeenteraad als de inwoners droegen dit beleid niet of niet geheel.

Na de evaluatie van het beleidsproces heeft het gemeentebestuur besloten dat er gesprekken moeten plaatsvinden tussen burgers en gemeenteambtenaren om deze manier de tweespalt in de gemeente te verhelpen. Dergelijke gesprekken sluiten meer aan bij de nodige verkenning van standpunten en betekenissen. Zowel 't Hart & Kleiboer (1995) als Vergeer (2008) benoemen de dialoog als effectief communicatiemiddel om tot gedeelde betekenissen te komen en een zekere consensus te bereiken. Daarnaast kan de interactie helpen om de zelfreferentialiteit van de gemeente te doorbreken (Van Woerkum, 2000).

Nu de drie deelvragen zijn beantwoord, kan de tweede onderzoeksvraag worden beantwoord. Deze onderzoeksvraag omvat de wijze van communiceren vanuit gemeente Geldermalsen omtrent de (mogelijke) komst van een azc. Dit onderzoek wijst uit dat het college van B&W de komst van een grootschalig azc heeft gezien als een positieve ontwikkeling. Realisering van de plannen heeft de gemeente willen bereiken door burgers zo min mogelijk te betrekken bij de beslissing. Dit heeft geleid tot een communicatiewijze waarbij burgers via de media werden ingelicht over de beleidsplannen, wat leidde tot hevige protest onder burgers.

## 5.2 Communicatie met burgers volgens experts

In deze paragraaf staan de visies en ideeën van experts centraal. Tevens wordt de derde onderzoeksvraag beantwoord, waarbij er wordt ingegaan op hoe de gemeente volgens experts moet communiceren met burgers over vluchtelingenopvang wanneer er sprake is van hevige weerstand in de gemeente. De analyse van de interviews met experts laat zien dat communiceren tijdens maatschappelijke onrust begint met luisteren naar alle betrokken partijen. Vervolgens is het belangrijk ruimte te creëren voor een dialoog.

### *Monitoring en luisteren*

Alle experts onderstrepen het belang van luisteren naar burgers. Opvallend is dat in de bestudeerde wetenschappelijke literatuur het fenomeen luisteren niet is aangetroffen. Respondent 5 (2016) noemt het empathisch luisteren, waarbij er geluisterd wordt zonder een oordeel te vellen. De ambtenaar moet over zijn eigen waarden en normen heen kunnen stappen (Respondent 7, 2016) en nieuwsgierig zijn naar de ander (Respondent 3, 2016; Respondent 5, 2016). De ambtenaar moet goed luisteren naar het taalgebruik van de ander en daarmee luisteren met bepaalde 'voelsprietten' (Respondent 7, 2016). Taal is namelijk niet neutraal (De Bruijn, 2011; Respondent, 7). De woorden die mensen gebruiken zijn 'cadeautjes' ofwel aanknopingspunten voor de eigen communicatieaanpak (Respondent 7, 2016). Waar in de literatuur door Coombs (1999) wordt gepleit voor het tonen van empathie en Knowles & Riner (2007) het belangrijk achten dat een overheidsorganisatie de emoties van stakeholders onderkent, vinden respondent 5 (2016) en respondent 6 (2016) dat een overheidsorganisatie vooral moet luisteren naar de emoties van burgers. Wanneer mensen het idee hebben dat woorden tekort schieten, komen er immers emoties. Emoties zijn een belangrijk communicatiemiddel dat serieus genomen moet worden (Respondent 5, 2016; Respondent 6, 2016). Burgers uiten hun gesprekszorgen en identiteitszorgen door middel van taal en emoties. Mensen willen hierin gezien en gehoord worden door de gemeente (Respondent 3, 2016). Daarmee kom ik op het volgende punt: het belang van een dialoog.

### *Dialoog*

Een duidelijke overeenkomst tussen de bestudeerde wetenschappelijke literatuur en de visie van experts is zichtbaar wanneer het gaat om het belang van de dialoog. Volgens respondent 2 (2016) respondent 3 (2016) en respondent 5 (2016) is het een belangrijk communicatiemiddel bij maatschappelijke onrust. Respondent 5 (2016) stelt dat de dialoog tussen de gemeente en burgers helpt om het denken binnen de eigen systeemgrenzen van gemeenteamtensaren te doorbreken. Respondent 7 (2016) en respondent 3 (2016) sluiten zich aan bij de zienswijze van 't Hart & Kleiboer (1995): een dialoog biedt de mogelijkheid om

betekeningen en beelden uit te wisselen. Het creëren van oplossingen of de ander proberen te overtuigen middels argumenten draagt niet bij aan een vruchtbaar dialoog ('t Hart & Kleiboer, 1995; Respondent 7, 2016; Respondent 3, 2016; Van Woerkum, 2000). De experts noemen verschillende voorwaarden voor een krachtig dialoog wat een interessante aanvulling biedt op de bestudeerde wetenschappelijke literatuur. Ten eerste moet de gemeenteambtenaar volgens respondent 3 (2016) vragen stellen om een diepere laag te bereiken in het gesprek. Hierdoor zijn niet de emoties onderwerp van gesprek, zoals Coombs (1999) en Knowles & Riner (2007) betogen, maar de onderliggende waarden. Respondent 3 (2016) benadrukt dat het in de interactie tussen de gemeente en de burger niet om het aandragen van argumenten of het vinden van oplossingen gaat, maar om het contact tussen de gemeente en de burger. Tevens is het van belang dat er in het gesprek ruimte is voor meerdere werkelijkheden en dat de gemeente aansluiting vindt bij de werkelijkheid van de burger: dan is er de mogelijkheid tot echt contact (Respondent 3, 2016; Respondent 6, 2016; Respondent 7, 2016). Daarnaast moet de gemeente volgens respondent 3 (2016) en respondent 6 (2016) bewust zijn van de bestaande relaties. Dit sluit aan bij het model van Horsley & Barker (2002) waarin relaties met stakeholders een prominente rol hebben. Respondent 3 (2016) en respondent 6 (2016) voegen er aan toe dat de gemeenteambtenaar zich ervan bewust moet zijn dat de relatie tussen de gemeente en de burger niet nieuw is, maar al een geschiedenis heeft. Tijdens deze dialoog spreekt de gemeenteambtenaar in 'buitentaal', de taal van de burgers (Respondent 6, 2016). Door goed te luisteren naar datgene wat mensen vertellen, de cadeautjes die mensen geven, kan de gemeente haar eigen *tone of voice* hierop aanpassen (Respondent 7, 2016). Op deze manier sluit ook het taalgebruik van de gemeenteambtenaar aan bij de werkelijkheid van de burger.

Volgens de experts is luisteren naar burgers dus van essentieel belang, omdat het inzicht biedt in de perceptie van de werkelijkheid van de burger. Het is een voorwaarde voor dialoog. Vervolgens biedt deze dialoog de mogelijkheid om werkelijkheden van de gemeente en de burger onderling uit te wisselen en tot een gedragen beleid te komen.

## 6. Conclusie

Het doel van dit onderzoek en de verschillende onderzoeksvragen is het verkrijgen van inzicht in de communicatie tussen gemeente en burgers met betrekking tot lokale vluchtelingenopvang. In dit concluderende hoofdstuk worden de verkregen inzichten weergegeven. De verschillende onderdelen van het onderzoek komen hierin bij elkaar: de literatuurstudie, de casestudy en de interviews met experts.

### *Overheidscommunicatie met betrekking tot (mogelijk) vluchtelingenopvang*

De wetenschappelijke literatuurstudie naar overheidscommunicatie met burgers omtrent de realisering van vluchtelingenopvang wijst op de prominente rol van interpretatie en betekenisgeving in communicatieprocessen. Dit geldt ook voor de communicatie tussen (lokale) overheden en burgers. Zowel overheden als burgers vormen hun eigen *frames* met betrekking tot bepaalde onderwerpen, zoals vluchtelingenopvang. De wetenschappelijke literatuur laat zien dat het voeren van een dialoog essentieel is voor de uitwisseling en het gemeenschappelijk maken van de *frames* die de overheden en burgers toekennen aan beleidsplannen. Communicatie vóór en tijdens de beleidsontwikkeling heeft een positieve invloed op de relatie tussen overheid en burgers, de kwaliteit en legitimiteit van het beleid en het draagvlak voor het beleid. Belangrijke uitgangspunten in deze communicatie zijn samenwerking en wederkerigheid tussen de overheid en burgers.

### *Vluchtelingenopvang in Geldermalsen*

De analyse van de gebeurtenissen in gemeente Geldermalsen, waar weerstand onder de burgers tegen de plannen voor vluchtelingenopvang leidde tot geweld gericht tegen de gemeente, laat zien hoe interpretatie en betekenisgeving een rol spelen in communicatieprocessen tussen gemeenten en burgers in de praktijk. De bestudering van deze case was gevat in de tweede onderzoeksvraag, opgedeeld in drie deelvragen. Ten eerste is gekeken naar de rol van de verschillende actoren in het proces, waaronder het college van B&W. Het college van B&W met het COA en de gemeentelijke communicatieadviseurs hebben een wezenlijke invloed gehad op het communicatieproces. Zij kozen voor een relatief eenzijdige communicatie-aanpak waarin burgers minimaal werden betrokken en via de media werden geïnformeerd over de plannen voor een grootschalig azc. Tegenstanders hebben hierop gereageerd door te protesteren en geweld te gebruiken, waarbij ze hun eigen betekenissen toevoegden aan de discussie.

Ten tweede is onderzocht welke betekenissen de betrokkenen hebben toegekend aan de (mogelijke) komst van vluchtelingenopvang in Geldermalsen. Uit dit onderzoek blijkt dat de betekenissen die de betrokkenen hebben toegekend aan de mogelijke komst van een azc te herleiden zijn naar drie *frames*, waarbij de plannen voor een grootschalig azc worden gezien als een vooruitgang, een achteruitgang en een ondemocratisch proces. Opvallend is dat het college van B&W de plannen voor een azc aanvankelijk presenteerden als een voortuitgang en vanaf de rellen bij de raadsvergadering op 16 december met name het ondemocratische proces benadrukten. In tegenstelling tot het college van B&W zien burgers en raadsleden een grootschalig azc als een achteruitgang en bestempelen het proces rondom de komst van het azc als oneerlijk en ondemocratisch.

Als derde is onderzocht welke gevolgen de toegekende betekenissen van de betrokkenen hadden voor het communicatieproces. Uit een analyse van de betekenissen wordt duidelijk dat het college van B&W het communicatieproces met name vanuit hun eigen perspectief (een azc is een vooruitgang) heeft vormgegeven. De signalen en tegengeluiden van burgers heeft de gemeente onvoldoende erkend en opgepikt. Burgers voelden zich ongehoord en ongezien door de gemeente, wat leidde tot een protestactie in de vorm van geweld en vernielingen bij het gemeentehuis van Geldermalsen. Daarnaast kwamen in de communicatie-aanpak met name de democratische waarden tot uiting, terwijl er niet tot nauwelijks gestreefd is naar instrumentele waarden, waarbij er communicatie is tussen gemeente en burger tijdens de beleidsontwikkeling. De minimale interactie tussen de gemeente en de burgers heeft een negatieve invloed gehad op de kwaliteit, legitimiteit en het draagvlak voor het beleid.

Terugkomend op de tweede onderzoeksvraag die in gaat op de manier waarop gemeente Geldermalsen het communicatieproces met burgers omtrent de (mogelijke) komst van vluchtelingenopvang heeft vormgegeven, wordt geconcludeerd dat de gemeente Geldermalsen te weinig rekening heeft gehouden met de burgers in haar communicatie over een mogelijk azc. De gemeente zag de komst van een azc als een positieve ontwikkeling en koos voor een gesloten communicatie-aanpak met geringe burgerinteractie om deze ontwikkeling tot uitvoering te brengen.

#### *Communiceren met burgers over vluchtelingenopvang volgens experts*

Ten slotte is onderzocht hoe het communicatieproces over vluchtelingenopvang tussen de gemeente en burgers volgens experts moet worden vormgegeven in een context waarin er sterke weerstand is in de gemeente. Volgens de experts is luisteren naar burgers de basis

van gemeentelijke communicatie. Dit is essentieel voor succesvol beleid. Tijdens het luisteren moet de gemeente emoties zien als communicatieve boodschappen, niet oordelen en openstaan voor andere waarden en normen. Vervolgens biedt een dialoog de mogelijkheid om te verbinden met de lokale samenleving. Een effectieve dialoog kent enkele voorwaarden: het uitgangspunt is een bestaande relatie met een historie, er moet nieuwsgierigheid zijn naar de werkelijkheid van de burger -niet de oplossing, maar het gesprek moet centraal staan- en ten slotte moet het taalgebruik passen bij de woorden die de burger gebruikt. Je moet je in de taal van burgers kunnen verplaatsen en inleven, om ook daadwerkelijk met elkaar over beleid te kunnen spreken.

*Communiceren: luisteren en dialoog voeren*

Dit onderzoek onderstreept het belang van wederzijdse communicatie tussen de gemeente en burgers bij de (mogelijke) komst van vluchtelingenopvang. Het communicatieproces bestaat uit twee belangrijke componenten: luisteren en vervolgens het voeren van een dialoog. Dit onderzoek laat zien dat communicatie een cruciale schakel is in het niet (verder) escaleren van de onrust. Communicatie is daarbij geen gegarandeerde sleutel tot succes, maar interactie in de vorm van dialoog tussen de gemeente en burgers vormt een voorwaarde voor het creëren van gedeelde betekenissen en daarmee voor een gezamenlijk gedragen beleid.



## 7. Discussie

In dit hoofdstuk wordt allereerst kritisch gereflecteerd op de wetenschappelijke beperkingen van het onderzoek. Allereerst zal gereflecteerd worden op de methode, daarna worden de resultaten bekritiseerd en vervolgens worden er enkele suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

In dit onderzoek is middels een frameanalyse bestudeerd welke betekenissen de verschillende actoren aan de komst van een azc hebben toegekend. De uitspraken van de actoren zijn hiervoor op een systematische manier gelezen. Daarnaast is getracht door het zoeken naar *framing devices* en *reasoning devices* een selectieve bril op te zetten. Deze vorm van onderzoek vraagt om interpretaties van de onderzoeker. Hetzelfde geldt voor de analyse van de documenten. Het onderzoek zou verbeterd kunnen worden door de quotes en de documenten door meerdere onderzoekers te laten bestuderen en analyseren. Hierdoor is er de mogelijkheid om de interpretaties van verschillende onderzoekers uiteen te zetten. Tevens is er gekozen voor een inductieve analyse in plaats van een deductieve analyse, waarbij er gezocht wordt naar een bepaald *frame* in de tekst. De inductieve werkwijze maakt het onderzoek lastig te repliceren, omdat de *frames* in de teksten zijn geanalyseerd. In dit onderzoek is het risico aanwezig dat de interpretatie van mij als onderzoeker te sturend is geweest. Dit is getracht op te vangen door gedurende het onderzoek en de analyse af en toe afstand te nemen en te reflecteren. Daarnaast is er ook van gedachten gewisseld met mijn studiebegeleider en een studiegenootje. Tevens is betrouwbaarheid positief te beïnvloeden door het expertinterview te *pretesten* op een communicatieprofessional. De *pretest* gaf geen aanleiding om de *topic list* te wijzigen. Omdat de communicatieprofessional geen expert was op het gebied van overheidscommunicatie, is crisiscommunicatie niet opgenomen in dit onderzoek.

Daarnaast is het ook denkbaar dat er enige vertekening zit in de analyse van documenten. De context is zoveel als mogelijk meegenomen in de analyse van de documenten, maar een interviewgesprek met de betrokken actoren had positief bij kunnen dragen aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. Tevens moet er rekening gehouden worden met een bepaalde vervorming van de quotes die de media heeft geplaatst. Ook journalisten *framen* door bepaalde elementen meer naar de voorgrond te brengen en andere aspecten naar de achtergrond te plaatsen. Dit is ook het geval bij de keuze voor het plaatsen van bepaalde quotes van actoren. Hierdoor kom ik ook op een mogelijkheid tot vervolgonderzoek. Dit onderzoek werpt licht op de casus vanuit een bepaalde invalshoek. Het is dan ook wenselijk

om de situatie vanuit meerdere kanten kritisch te belichten. Het zou onder andere interessant zijn om de rol van de media in het proces van betekenisgeving te onderzoeken. De communicatie tussen de gemeente Geldermalsen en de burgers omtrent de mogelijke komst van een azc heeft voornamelijk via de media plaatsgevonden. Daarnaast is het denkbaar dat er een mogelijke vertekening in dit onderzoek zit, omdat er alleen interviews met een specifieke groep heeft plaatsgevonden, namelijk de experts. Burgers spelen een belangrijke rol in dit onderzoek en in vervolgonderzoek zou het interessant zijn om de betekenisgeving en het perspectief van deze groep meer inzichtelijk te maken. Daarnaast is de geschiedenis van de relatie tussen de gemeente Geldermalsen en de inwoners in dit onderzoek niet onderzocht. De vraag is namelijk in hoeverre er al sprake was van onrust in de gemeente Geldermalsen en hoe de relatie was tussen de gemeente en de burgers vóór de plannen voor de vluchtelingenopvang. Ook dit is een interessante invalshoek voor vervolgonderzoek.

## 8. Literatuurlijst

Aarts, N. & Rooij, H. van. (2014). In dienst van beleid of in dienst van de democratie? *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 13-40. Geraadpleegd op 7 mei via <https://www.wageningenur.nl/en/Publication-details.htm?publicationId=publication-way-343535373935>.

AD. (2015, 16 december). Geldermalsen: debat over mega-azc afgelast na rellen. *AD*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://www.ad.nl/rivierenland/geldermalsen-debat-over-mega-azc-afgelast-na-rellen~a47fbaa2/>.

Atkinson, C.L. (2014). Crisis Communication in Dark Times: The 2011 Mouse River Flood in Minot, North Dakota. *International Journal of Communication*, 8, 1394-1414. Geraadpleegd op 1 april 2016 via <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/viewFile/2644/1139>.

Baarda, B., Bakker., E., Fischer, T., Julsing, M., Peters., V., Velden, T. van der., Goede, M. de. (2013). *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. (3 ed.). Groningen: Noordhoff Uitgevers.

Bode, J. (2015a, 23 december). Voorstel azc Geldermalsen van tafel. *Telegraaf*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via [http://www.telegraaf.nl/binnenland/24911465/\\_\\_\\_Voorstel\\_azc\\_van\\_tafel\\_\\_\\_.html](http://www.telegraaf.nl/binnenland/24911465/___Voorstel_azc_van_tafel___.html).

Bode, J. (2015b, 24 december). 'Rellen tegen azc loont'. *Telegraaf*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via [http://www.telegraaf.nl/binnenland/24915165/\\_\\_\\_Rellen\\_tegen\\_azc\\_loont\\_\\_\\_.html](http://www.telegraaf.nl/binnenland/24915165/___Rellen_tegen_azc_loont___.html).

Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. (2 ed.). Den Haag, Nederland: Boom Lemma uitgevers.

Alink, F., Boin, R.A., & 't Hart, P. (2001). Institutional Crises and Reforms in Policy Sectors: The case of refugee policy in Europe. *Journal of European Public Policy*, 8(2), 286-306.

Brouwer, E. de. (2015, 16 december). Geldermalsen laat zich niet overvallen; Meeste partijen in gemeenteraad willen besluit over komst van een groot azc uitstellen. *Telegraaf*, p.10. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl>.

Bruijn, H. de. (2011). *Framing*. Amsterdam, Nederland: Atlas.

Bryman, A. (2012). *Social research methods*. (4 ed.). Oxford: Oxford University Press.

Burnett, J. J. (1998). A strategic approach to managing crises. *Public Relations Review*, 24(4), 475-488.

Centraal Orgaan opvang asielzoekers (2016a). *Opvanglocaties*. [Webpagina]. Geraadpleegd op 20 mei 2016 via <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties>.

Centraal Orgaan opvang asielzoekers (2016b). *Voor gemeenten*. [Webpagina]. Geraadpleegd op 20 mei 2016 via <https://www.coa.nl/nl/voor-gemeenten>.

Cloudman, R. & Hallahan, K. (2006). Crisis communications preparedness among U.S. organizations: Activities and assessments by public relations practitioners. *Public Relations Review*, 32, 367-376. Geraadpleegd op 15 februari 2016 via <http://disaster.colostate.edu/Data/Sites/1/cdra-research/cloudmanhallahanpr32-4.pdf>.

Coombs, W. T. (1999). Information and compassion in crisis response: A test of their effects. *Journal of Public Relations Research*, 11(2), 125-142. Geraadpleegd op 15 februari 2016 via [http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1207/s1532754xjpr1102\\_02](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1207/s1532754xjpr1102_02).

Coombs, W. T. (2007). Protecting organization reputations during a crisis: The development and application of situational crisis communication theory. *Corporate Reputation Review*, 10, 163-176. Geraadpleegd op 15 februari 2016 via <http://www.palgrave-journals.com/crr/journal/v10/n3/abs/1550049a.html>.

Coombs, W. T., & Holladay, S. J. (2007). The negative communication dynamic. Exploring the impact of stakeholder affect on behavioral intentions. *Journal of Communication Management*, 11(4), 300-312.

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. (2001). *In dienst van de democratie*. Geraadpleegd op 7 april via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/09/20/in-dienst-van-de-democratie-het-rapport-van-de-commissie-toekomst-overheidscommunicatie>.

Datema, W. (2016, maart). Casuïstiek vluchtelingencrisis voor iedereen interessant. *Vakblad Logeion C.* 28(2). 10-12.

Dear, M. (1992). Understanding and overcoming the NIMBY syndrome. *Journal of the American Planning Association*, 58(3) 288-300.

Deetz, S. (1996). Describing differences in approaches to organization science: Rethinking Burrell and Morgan and their legacy. *Organization Science*, 7(2), 191-207. Geraadpleegd op 15 februari 2016 via <http://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/orsc.7.2.191>.

De Gelderlander. (2015, 11 december). Azc voor 1.500 asielzoekers in Geldermalsen. *de Gelderlander*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://www.gelderlander.nl/regio/rivierenland/geldermalsen/azc-voor-1-500-asielzoekers-in-geldermalsen-1.5533883>.

Dekker, P., Dijk, R. van, Houwelingen, P. van., Mensink, W., Sol, Y, (2015). *Burgerperspectieven 2015/4*. Geraadpleegd op 5 mei 2016 via [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2015/Burgerperspectieven\\_2015\\_4](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/Burgerperspectieven_2015_4).

Dekker, M. & Rengers, M. (2015, 16 december). Geldermalsen wilde bedrijven, maar krijgt nu asielzoekers. *NRC*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl>

Derksen, W. & Schaap, L. (2004). *Lokaal Bestuur*. (4 ed.). 's-Gravenhage, Nederland: Elsevier.

Drennan, L. T. & McConnell, A. Stark, A. (2014). *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. (2 ed.). New York, NY: Routledge.

Entman, R.M. (1993). 'Framing: toward clarification of a fractured paradigm'. In: *Journal of Communication*, 43(4), 51-58. Geraadpleegd op 12 april 2016 via [https://www.researchgate.net/profile/Robert\\_Entman/publication/209409849\\_Framing\\_Toward\\_Clarification\\_of\\_a\\_Fractured\\_Paradigm/links/0deec52e3d7f32deb3000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Robert_Entman/publication/209409849_Framing_Toward_Clarification_of_a_Fractured_Paradigm/links/0deec52e3d7f32deb3000000.pdf).

Gemeente Geldermalsen. (2015a, 17 december). *Ongeloof en verbijstering* [Persbericht].

Geraadpleegd via

[https://www.geldermalsen.nl/Inwoners/Nieuwsberichten/Ongeloof\\_en\\_verbijstering](https://www.geldermalsen.nl/Inwoners/Nieuwsberichten/Ongeloof_en_verbijstering).

Gemeente Geldermalsen. (2015b, 23 december). *Geen nieuw voorstel wel evalueren*

[Persverklaring]. Geraadpleegd via

[https://www.geldermalsen.nl/Inwoners/Nieuwsberichten/Geen\\_nieuw\\_voorstel\\_wel\\_evaluere\\_n](https://www.geldermalsen.nl/Inwoners/Nieuwsberichten/Geen_nieuw_voorstel_wel_evaluere_n).

Gemeente Geldermalsen (2016a, 14 januari). *Procesevaluatie mogelijke vestiging azc in*

*Geldermalsen*. Geraadpleegd op 4 april 2016 via

[https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Raadsvergaderingen\\_2016/Raadsvergadering\\_26\\_01\\_2016/Agenda\\_Raad\\_26\\_01\\_2016/Procesevaluatie\\_raadsvergadering\\_16\\_d ecember\\_2015/Procesevaluatie\\_mogelijke\\_vestiging\\_AZC\\_in\\_Geldermalsen](https://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Raadsvergaderingen_2016/Raadsvergadering_26_01_2016/Agenda_Raad_26_01_2016/Procesevaluatie_raadsvergadering_16_d ecember_2015/Procesevaluatie_mogelijke_vestiging_AZC_in_Geldermalsen).

Gemeente Geldermalsen. (2016b, 29 maart). Uitnodiging gesprekstafel. [Brief].

Gisteren, R. van. (2010). Overheidscommunicatie versus burgercommunicatie. En hoe men

iets dichter langs elkaar heen zou kunnen praten. Geraadpleegd via [http://www.rob-](http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/essay_overheids-_en_burgercommunicatie.pdf)

[rfv.nl/documenten/migratie/essay\\_overheids-\\_en\\_burgercommunicatie.pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/essay_overheids-_en_burgercommunicatie.pdf).

Gorp, B. van. (2006). *Framing asiel: Indringers en slachtoffers in de pers*. Leuven, België:

Acco.

Graaf, P. de. (2015, 18 december). Waar ging het mis in Geldermalsen? *de Volkskrant*.

Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://www.volkskrant.nl/binnenland/waar-ging-het-mis-in-geldermalsen~a4209944/>.

Hart, P, 't en M. Kleiboer (1995). 'Beelden strijd in beleidsvorming'. In: *Beleid &*

*Maatschappij*, 22(5), 314-320.

Huttner, H., Renckstorf, K. & Wester, F. (1995). *Onderzoekstypen in de*

*communicatiewetenschap*. Houten, Nederland: Bohn, Stafleu Van Loghum.

Hoek, A. van., Kleuver, J. de. & Soomeren, P. van. (2007). *Wei Ji en de menselijke maat:*

*Onderzoek Maatschappelijke Onrust*. Amsterdam: DSP-groep. Geraadpleegd op 10 april

2016 via <http://www.burgemeesters.nl/files/File/Crisisbeheersing/docs/20071207.pdf>.

Horsley, J.S. & Barker, R.T. (2002). Toward a synthesis model for crisis communication in the public sector: An initial investigation. *Journal of business and technical communication*, 16, 406-428.

Jeurgens, C. (2013). 'Digital turn'. Het einde van de fictie van 'in control'. In G.J. van Bussel (Ed.), *De informatiemaatschappij van 2023: perspectieven op de nabije toekomst* (pp. 46-56). Geraadpleegd op 10 april 2016 via [www.dare.uva.nl/document/525935](http://www.dare.uva.nl/document/525935).

Jovanović, A., Renn, O. & Schröter, R. (2012). Social Unrest. *OECD Reviews of Risk Management Policies*. Geraadpleegd via <http://www.oecd.org/gov/risk/46890018.pdf>.

Jumelet, L. & Wassenaar, I. (2004). *Overheidscommunicatie*. Utrecht, Nederland: ThiemeMeulenhoff.

Kanne, P., Klein Kranenburg, L. & Rozema, M. (2015). *Opvang van asielzoekers* (Rapportnummer 2015/184). Geraadpleegd op 5 mei 2016 via <http://www.ioresearch.nl/Portals/0/Onderzoek%20asielzoekers%20en%20azc's%20versie%20DEF.pdf>.

Kerckhove, D. de. (1996). *Gekoppelde intelligentie. De komst van de WEB- maatschappij*. Den Haag, Nederland: SMO.

Knowles, E. S. & Riner, D. D. (2007). Omega Approaches to Persuasion: Overcoming Resistance. In A. R. Pratkanis (Ed.) *The Science of Social Influence: Advances and future progress* (pp. 83-114) New York: Psychology Press.

Liu, B.F., Austin, L., & Jin, Y. (2011). How publics respond to crisis communication strategies: the interplay of information form and source. *Public Relations Review*, 37, 345-353. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0363811111000956>

Maurer, R. (1996). Using resistance to build support for change. *Journal for Quality and Participation*, 19, 56-64.

Meindertsma, B. (2015, 18 december). Geldermalsen wilde zelf graag 1500 asielzoekers. NOS. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://nos.nl/artikel/2076021-geldermalsen-wilde-zelf-graag-1500-asielzoekers.html>.

Muller, E.R., Rosenthal, U., Helsloot, I., Dijkman, E.R.G. van. (2009). *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Deventer, Nederland: Kluwer.

Nieuwsblad Geldermalsen. (2015a, 13 december). Stemming over plannen azc Geldermalsen wordt spannend. *Nieuwsblad Geldermalsen*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://nieuwsbladgeldermalsen.nl/lokaal/stemming-over-plannen-azc-geldermalsen-wordt-spannend-72998>.

Nieuwsblad Geldermalsen, (2015b, 15 december). College blijft zitten en raad distantieert zich van geweld. *Nieuwsblad Geldermalsen*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://nieuwsbladgeldermalsen.nl/lokaal/college-blijft-zitten-en-raad-distantieert-zich-van-geweld-74200>.

Nieuwsblad Geldermalsen (2015c, 16 december). Vergadering over AZC afgebroken wegens rellen. *Nieuwsblad Geldermalsen*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://nieuwsbladgeldermalsen.nl/lokaal/vergadering-over-azc-afgebroken-wegens-rellen-video-74545>.

Nieuwsblad Geldermalsen. (2015d, 23 december). UPDATE: Geen azc voor 1500 man in Geldermalsen; wel nieuwe gesprekken. *Nieuwsblad Geldermalsen*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://nieuwsbladgeldermalsen.nl/lokaal/update-geen-azc-voor-1500-man-geldermalsen-wel-nieuwe-gesprekken-76205>.

NOS. (2015, 23 december). Geen azc voor 1500 mensen in Geldermalsen, overleg over nieuw voorstel. *NOS*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://nos.nl/artikel/2076885-geen-azc-voor-1500-mensen-in-geldermalsen-overleg-over-nieuw-voorstel.html>.

O'Leary, Z. (2004). *The essential guide to doing research*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Omroep Gelderland. (2015a, 12 december). Omwonenden van mogelijk azc in Geldermalsen: 'Ik kan er niet van slapen'. *Omroep Gelderland*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://www.omroepgelderland.nl/nieuws/2102752/Omwonenden-van-mogelijk-azc-in-Geldermalsen-ik-kan-er-niet-van-slapen>.

Omroep Gelderland. (2015b, 23 december). Geen azc voor 1500 mensen in Geldermalsen: 'De gekozen grootte en snelheid was een inschattingfout'. *Omroep Gelderland*.



Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://www.omroepgelderland.nl/nieuws/2103260/Geen-azc-voor-1500-mensen-in-Geldermalsen-De-gekozen-grootte-en-snelheid-was-een-inschattingsfout>.

Omroep Gelderland. (2016, 19 januari). Inwoners Geldermalsen blijven strijdvaardig over azc - 'Mensen zijn echt bang'. *Omroep Gelderland*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://www.omroepgelderland.nl/nieuws/2104382/Inwoners-Geldermalsen-blijven-strijdvaardig-over-azc-Mensen-zijn-echt-bang>.

Pol., B. & Swankhuisen, C. (2013). *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie. Mythen, misverstanden en mogelijkheden*. (2 ed.) Bussum: Coutinho.

Poll, W. van de. (2015, 17 december). Geldermalsen deed het ook voor het geld. *Trouw*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/4209868/2015/12/17/Geldermalsen-deed-het-ook-voor-het-geld.dhtml>.

Putte, M. van. (1998). *Interne Communicatie: van theorie naar praktijk*. Bussum: Coutinho.

Pröpper, I. (2009). *De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders*. (3 ed.). Bussum: Coutinho.

Regtvoort, F. & Siepel, H. (2007). *Risico en crisiscommunicatie; succesfactor in crisissituaties*. Bussum, Nederland: Coutinho.

Reynolds B. & Seeger, M.W. (2005). Crisis and emergency risk communication as an integrative model, *Journal of Health Communication*, 10, 45-55. Geraadpleegd op 5 mei 2016 via [http://journals.taylorandfrancis.com/forms/hcm/10\\_43.pdf](http://journals.taylorandfrancis.com/forms/hcm/10_43.pdf).

Ridder, J. Den., Dekker, P., Houwelingen, P. van., Schrijver, E. (2016). *Burgerperspectieven 2016/1*. Geraadpleegd op 5 mei 2016 via [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2016/Burgerperspectieven\\_2016\\_1](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Burgerperspectieven_2016_1).

Rijksoverheid. (2016a). *Opvang vluchtelingen*. [webpagina]. Geraadpleegd op 5 mei 2016 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/inhoud/opvang-vluchtelingen>.

Rijksoverheid. (2016b). *Procedure behandeling asielzoekers*. [webpagina]. Geraadpleegd op 5 mei 2016 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/inhoud/procedure-behandeling-asielzoekers>.

Rijksoverheid. (2016c). *Wanneer krijgt iemand asiel in Nederland?* [webpagina]. Geraadpleegd op 5 mei 2016 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/wanneer-kan-ik-asiel-aanvragen-in-nederland>

Robson, R. (2002). *Real World Research. A resource for social scientists and practitioner-researchers*. Oxford, England: Blackwall Publishing.

RTL Nieuws. (2015, 23 december). Opvang in Geldermalsen van tafel: 'Feestje hier, doel bereikt'. *RTL Nieuws*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/opvang-geldermalsen-van-tafel-feestje-hier-doel-bereikt>.

Schultz, F., Utz, S. & Goritz, A. (2011). Is the medium the message? Perceptions of and reactions to crisis communication via twitter, blogs and traditional media. *Public Relations Review*, 37, 20-27. Geraadpleegd op 15 februari 2016 via [http://dtserv2.compsy.uni-jena.de/ws2014/medikfme\\_ue/36211177/content.nsf/Pages/64894BDCE428C00C1257D80005C84CA/\\$FILE/perceptions%20and%20reactions%20to%20crisis%20commuunication%20via%20twitter.pdf](http://dtserv2.compsy.uni-jena.de/ws2014/medikfme_ue/36211177/content.nsf/Pages/64894BDCE428C00C1257D80005C84CA/$FILE/perceptions%20and%20reactions%20to%20crisis%20commuunication%20via%20twitter.pdf).

Siepel, J. Regtvoort, F. Morssinkhof, G., Ruiten, F. de. (2012). *Congruente overheidscommunicatie*. Bussum, Nederland: Coutinho.

Stamsneijder, P. (2002). *Goed nieuws in kwade tijden*. Schoonhoven, Nederland: Academic Services.

Steurrijs, J.C. & Vries, M.W.M. de. (2015, 26 januari). Beantwoording technische vragen n.a.v. de procesevaluatie mogelijke komst azc in Geldermalsen. [Informatienota]. Geraadpleegd via <http://www.geldermalsen.nl/bis/dsresource?objectid=939e20ff-4473-42f6-94a5-a57d28b2ea46&type=org>.

Swanborn, P.G. (1996). *Casestudy's, Wat, wanneer en hoe?*. Amsterdam, Nederland: Boom.

Telegraaf. (2016, 18 januari). Geldermalsen wilde 'gewoon' doen over azc. *Telegraaf*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via [http://www.telegraaf.nl/binnenland/25025368/\\_\\_\\_Geldermalsen\\_wilde\\_\\_gewoon\\_\\_doen\\_\\_.html](http://www.telegraaf.nl/binnenland/25025368/___Geldermalsen_wilde__gewoon__doen__.html).

Telegraaf. (2016, 11 februari). Burgemeester Geldermalsen: lesje geleerd. *Telegraaf*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via [http://www.telegraaf.nl/binnenland/25184575/\\_\\_\\_Geldermalsen\\_\\_lesje\\_geleerd\\_\\_.html](http://www.telegraaf.nl/binnenland/25184575/___Geldermalsen__lesje_geleerd__.html).

Twist, M.J.W. van. (2001). De overheid in communicatie met de burger als klant. In Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Ed.), *In dienst van de democratie*. Geraadpleegd op 15 mei 2016 via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2007/09/20/in-dienst-van-de-democratie-het-rapport-van-de-commissie-toekomst-overheidscommunicatie/bijlage04.pdf>.

Ulmer, R.R., Sellnow, T.L. & Seeger, M.W. (2007). *Effective crisis communication; moving from crisis to opportunity*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2015). *De Staat van de Gemeenten 2015. Speciale editie vluchtelingen*. Geraadpleegd op 14 februari 2016 via [https://vng.nl/files/vng/de\\_staat\\_van\\_de\\_gemeente-vluchtelingen\\_20151123.pdf](https://vng.nl/files/vng/de_staat_van_de_gemeente-vluchtelingen_20151123.pdf)

Vergeer, F. (2008, april). Communicatiestrategie en juiste middelen bepalen; hoe doe je dat eigenlijk? *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*. 1(4), 14-17. Geraadpleegd op 15 februari 2016 via <http://www.burgemeesters.nl/files/File/Crisisbeheersing/docs/20080425.pdf>.

Vos, M & Westerhoudt, E. (2008). Trends in government communication in The Netherlands. *Journal of Communication Management*, 12(1), 18-29. Geraadpleegd op 10 mei 2016 via <https://jyx.jyu.fi/dspace/handle/123456789/40594>

Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Weick, K.E. (1988). 'Enacted Sensemaking in Crisis Situations'. *Journal of Management Studies*, 25(4) 305-317. Geraadpleegd op 10 april 2016 via [http://www.drillscience.com/DPS/Enacted\\_Sensemaking\[1\]\[1\].pdf](http://www.drillscience.com/DPS/Enacted_Sensemaking[1][1].pdf).

Weick, K. (2001). *Making sense of the organization*. Oxford, England: Blackwell.

Woerkum, C.M.J. van. (2011). *Effectieve communicatie*. Geraadpleegd op 17 mei 2016 via <http://www.srm.nl/docs/overige-dpf-bestanden/afscheidscollegesvanwoerkum.pdf?sfvrsn=2>.

Woerkum, C.M.J. van. (2000) Overheid en communicatie. In Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Ed.), *In dienst van de democratie*. Geraadpleegd op 15 mei 2016 via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2007/09/20/in-dienst-van-de-democratie-het-rapport-van-de-commissie-toekomst-overheidscommunicatie/bijlage07.pdf>.

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.