



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

HANDREIKING

Besluitvorming opvang asielzoekers en huisvesting statushouders

SEPTEMBER 2016



Rijksoverheid

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Leeswijzer	4
3	De startsituatie	5
4	Het proces en de betrokkenen	7
5	Type bewonersbijeenkomsten	9
6	Het organiseren van een bewoners-bijeenkomst: waar moet u op letten?	11
7	Omgaan met Veiligheidsrisico's	15
8	Omgaan met sociale media	17
9	Voorbeelden van gemeenten	20

Colofon:

Deze handreiking is een uitgave van het OndersteuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV). Dit is een samenwerkingsverband van de VNG en het Rijk.

Deze handreiking is mede mogelijk gemaakt door:



1 Inleiding

Deze handreiking beoogt gemeenten te ondersteunen bij de besluitvorming rondom de opvang van asielzoekers en huisvesting van vergunninghouders. Het is een handreiking om het proces zorgvuldig te kunnen doorlopen, ongeacht de uitkomst van het inhoudelijke besluit. Er is niet één standaardmodel dat altijd werkt, of één manier van communiceren die altijd succesvol is. Wel is er inmiddels veel ervaring opgedaan met besluitvorming op dit onderwerp en het organiseren van bijeenkomsten. De handreiking biedt op basis van deze ervaring een overzicht van stappen in het proces, keuzes, overwegingen, tips en aandachtspunten.

Bij de opvang van asielzoekers en huisvesting van vergunninghouders is een gedegen voorbereiding en een doordacht besluitvormingsproces belangrijk. In dit proces betreft u bewoners en andere belanghebbenden op de juiste momenten, op de juiste manieren, en dat in een veilige context. Vijf van elke zes bewonersbijeenkomsten - groot en klein - verlopen dan ook in goede harmonie en zonder enig probleem. Desondanks gaat het soms fout, en dat zien we dan uitgebreid in de media terug. Deze handreiking beoogt het aantal succesvolle bewonersbijeenkomsten nog hoger te krijgen. Wij hopen dat u er uw voordeel mee kunt doen.

2 Leeswijzer

De handreiking doorloopt de verschillende aspecten van het besluitvormingsproces. Van het bepalen van de startsituatie tot het nemen van het besluit en van aandachtspunten bij een bewonersbijeenkomst tot het waarborgen van de veiligheid tijdens het proces. U kunt de handreiking integraal lezen of, afhankelijk van de fase waarin u zich bevindt, een afzonderlijk hoofdstuk doornemen. In de handreiking verwijzen we waar nodig naar aanvullende publicaties of links. De handreiking wordt periodiek geactualiseerd, in ieder geval door aan te vullen met voorbeelden van gemeenten. Wij vragen u alle opmerkingen over de handreiking en goede voorbeelden van een of meerdere stappen in deze handreiking te sturen naar otav@vng.nl.

Meteen doorklikken naar:

- 3 De startsituatie**
- 4 Het proces en de betrokkenen**
- 5 Type bewonersbijeenkomsten**
- 6 Het organiseren van een bewoners-bijeenkomst: waar moet u op letten?**
- 7 Omgaan met Veiligheidsrisico's**
- 8 Omgaan met sociale media**
- 9 Voorbeelden van gemeenten**

3 De startsituatie

Duidelijkheid over de situatie bij de start van het proces vormt de basis voor alle verdere stappen in het besluitvormingsproces en geeft richting aan de aanpak. Ook maakt het heldere communicatie naar de raad, inwoners en andere belanghebbenden mogelijk. Dit zorgt voor een zo gelijk mogelijk kennisniveau onder betrokkenen, wat bijdraagt aan gelijkwaardigheid in het proces. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de vragen die u zich in deze fase kunt stellen.

Vraag	Mogelijke subvragen	Voorbeelden
Wat is het vraagstuk?	<p>Welke kaders zijn al gedefinieerd door anderen en liggen al vast?</p> <p>Welke ruimte is er voor eigen besluitvorming?</p> <p>Welke feitelijke informatie is bekend?</p>	<p>Randvoorwaarden COA</p> <p>Wettelijke kaders, zoals de plicht om als gemeente statushouders te huisvesten</p> <p>Locatie? Aantallen? Tijdsduur? Feitelijke informatie uit (veiligheids)onderzoek? Iets dat (nog) niet bekend is kunt u het beste als zodanig communiceren.</p>
Welke doelen en uitgangspunten/waarden heeft u als gemeente?	<p>Welke afweging maakt u ten aanzien van de volgende waarden?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het leveren van een bijdrage aan een urgent (inter)nationaal vraagstuk • Zorgvuldige democratische besluitvorming en een gedragen besluit • Waarborgen van de veiligheid voor zowel ambtsdragers als de gemeenschap als geheel <p>Welke standpunten heeft het college?</p>	<p>Is 'een gedragen besluit' het meest belangrijk? Of 'het leveren van een bijdrage'? Of 'het waarborgen van de veiligheid'?</p> <p>Maak het expliciet als de wens al is uitgesproken/het voorstel is gedaan dat de gemeente een bijdrage gaat leveren aan asielopvang.</p>

Vraag	Mogelijke subvragen	Voorbeelden
Wat is de context waarbinnen u opereert?	<p>Wat is de situatie in de gemeente (dorp, gemeenschap, wijk)?</p> <p>Welke vraagstukken spelen er?</p> <p>Wie zijn betrokken, welke groepen zijn er en wat zijn hun belangen?</p> <p>Wat is de reguliere wijze van besluitvorming en participatie bij complexe en/of gevoelige beleidsdossiers?</p> <p>Hoe is de relatie tussen het college van B&W en de gemeenteraad en het vertrouwen van inwoners in het college?</p> <p>Welke bestuurder heeft welke kwaliteiten en hoe kunt u deze het best inzetten in het proces?</p>	<p>Vraagstukken direct gerelateerd aan het migratievraagstuk, zoals leefbaarheid in de wijk, een tekort aan huurwoningen of bezuinigingen op het sociaal domein?</p> <p>Heerst er binnen de gemeente, buurt of wijk een cultuur van bewoners betrekken? Spreken bewoners doorgaans hun vertrouwen uit in het gemeentebestuur? En vertrouwt het bestuur doorgaans op haar bewoners?</p> <p>Zijn er andere gevoelige beleidsdossiers die mogelijk de relatie tussen college en raad of met inwoners bepalen?</p>

Tips om de startsituatie goed te benutten

- Pas de uitgangspunten/waarden van de gemeente consequent toe tijdens het besluitvormingsproces en communiceer deze ook geregeld. Ze geven houvast bij het omgaan met dilemma's, tegengestelde belangen en het bepalen van prioriteiten.
- Waren er eerder bezwaren/protesten of juist ondersteunende initiatieven? Zijn er georganiseerde groepen die al een tegengeluid hebben laten horen? Ga zoveel mogelijk vooraf het gesprek aan om hun belangen en zorgen te horen. Bedenk ook welke rol de ondersteunende initiatieven hebben in het proces.
- Zorg dat u concrete zorgen en controverses van bewoners kent. Bewoners leggen bijvoorbeeld een verband met de beschikbare zorgbudgetten of de hoeveelheid beschikbare huurwoningen. Daarnaast kunnen zaken uit het verleden een rol spelen: zijn er andere conflicten geweest bijvoorbeeld over de aanleg van een weg of de bouw van een nieuw gemeentehuis? Besteed aandacht aan emoties of associaties die betrokkenen hebben bij de opvang of huisvesting.
- Maak periodiek omgevingsanalyses van de sociale media om het sentiment te peilen en te kijken hoe de communicatie van de gemeente landt bij betrokkenen (zie paragraaf 8.4). Niet alleen als risico-inschatting, ook om kansen te zien voor contact en communicatie. Maak waar mogelijk gebruik van sleutelfiguren in de gemeente.
- Informatie delen is erg belangrijk, maar alleen als de informatie betrouwbaar is. Iets dat nog niet bekend is, kunt u ook beter als zodanig communiceren. Dit geeft duidelijkheid en vertrouwen ten aanzien van het te lopen proces.
- Zorg dat veiligheid een integraal is onderdeel van de voorbereiding. Neem veiligheid mee in de afweging bij belangrijke besluiten, bijvoorbeeld over de inzet van bijeenkomsten in het besluitvormingsproces (zie hoofdstuk 7).

4 Het proces en de betrokkenen

De kern van het besluitvormingsproces is het uiteindelijke voorstel voor de opvang van asielzoekers of de huisvesting van statushouders. Helderheid over het te lopen proces zorgt ervoor dat alle partijen weten welke mogelijkheden er zijn om invloed uit te oefenen.

4.1 Het proces in kaart brengen

Het proces	Relevante vragen
Breng de stappen van het proces in kaart	<ul style="list-style-type: none"> • In welke fase wordt het uiteindelijke voorstel gedaan? • Welke onderwerpen komen op welk moment aan bod? • Wat is het resultaat van elke stap? • Op welk inhoudelijk detailniveau worden besluiten genomen? • Wanneer is een besluit definitief? • Is er een deadline? Hoeveel tijd is er?
Maak een overzicht van alle belangrijke betrokkenen en/of sleutelfiguren bij het proces en richt het proces van participatie in (zie ook paragraaf 4.2)	<ul style="list-style-type: none"> • Welke spelers zijn er (college, raad, inwoners, maatschappelijk betrokken organisaties en eventuele overige betrokkenen)? • Wie heeft in welke stap van het proces welke rol, taak, verantwoordelijkheid of verplichting? • Wanneer is welke vorm van inspraak, dialoog of (mede)besluitvorming mogelijk?
Richt het proces van informatieverstrekking in en maak een communicatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Wie en hoe informeert u? Denk aan: raad, inwoners, overige belanghebbenden. • Wanneer en met welke frequentie? • Hoe richt u de woordvoering in? • Wat is op welk moment de aard van de informatieverstrekking? • Welke (feitelijke) informatie is wanneer bekend en op welk detailniveau? • Hoe informeert u de interne organisatie?
Richt de interne organisatie in	<ul style="list-style-type: none"> • Wat betekent het proces voor de interne organisatie? • Zijn de verbindingen tussen bijvoorbeeld sociaal domein, huisvesting en veiligheid in voldoende mate gelegd? • Is een integrale projectorganisatie nodig en wie moeten hier onderdeel van zijn? • Welke rol krijgt het klantencontactcentrum in de communicatie?

4.2 Betrokkenen bij het besluitvormingsproces

Onderstaande tabel geeft handvatten bij het bepalen van de rollen, verantwoordelijkheden en verplichtingen van iedere betrokkene.

Rol college en gemeenteraad	<p>Formeel beslist het college als dagelijks bestuur over de opvang van asielzoekers. Zij hebben de (uitvoerings-) verantwoordelijkheid hiervoor. Maar gezien de voorzienbare maatschappelijke impact die dit besluit in een gemeente kan hebben, is artikel 169.4 van de gemeentewet¹ relevant. Dit maakt betrokkenheid van de gemeenteraad vaak wenselijk. Uiteraard is dit afhankelijk van de lokale situatie.</p> <p>Welke rol heeft de raad? Participerend, volksvertegenwoordigend, controlerend of kaderstellend?</p>
Rol van institutionele partners	<p>In de lokale besluitvorming is de rol van institutionele partners met name informatieverstrekking en adviserend. Denk hierbij aan het COA, de provincie of veiligheidsregio, politie, GGD, openbaar ministerie, IND, maar ook bijvoorbeeld wijkregisseurs en andere (lokaal) relevante partners.</p>

<p>Rol van inwoners, maatschappelijk middenveld en sleutelfiguren</p>	<p>De betrokkenheid van bewoners kan verschillende doelen dienen: van het vergroten van het draagvlak, tot het samen oplossen van een probleem. Wat wenselijk en mogelijk is, is afhankelijk van de eerder gemaakte diagnose van de startsituatie.</p> <p>Het meest belangrijk bij het kiezen van een <i>vorm</i> om bewoners te betrekken is het <i>doel</i> wat daarmee wordt gediend. Dit wordt in hoofdstuk 5 verder uitgewerkt.</p>
---	--

Tips voor interactie met betrokkenen

- Denk vanaf de eerste gesprekken over een mogelijke locatie binnen de gemeente al na over de interactie met de verschillende betrokkenen. Welke ruimte is er voor de betrokkenen om het besluit van de gemeente te beïnvloeden en om betrokken te worden en te blijven? Communiceer hier transparant over, in hoeverre is er ruimte en ook waar/wanneer niet. Wek niet de suggestie dat er ruimte is in het besluit, als dit besluit in feite al is genomen.
- Wees transparant over de motivatie om asielzoekers op te vangen of statushouders te huisvesten. Wat zijn de waarden van het college, welke motieven zijn er? Welke wettelijke taken of regionale afspraken gelden?

Rol van het COA

De gemeente voert aan de voorkant van het proces onderhandelingen met het COA. Maar zeker op het terrein van communicatie werkt het COA vanaf het begin van het traject ook samen met de gemeente. Vanuit het COA zijn dat met name de vastgoedregisseur, unitmanager en communicatieadviseur.

In de praktijk staat het COA naast het college bij bewonersbijeenkomsten. Zij ondersteunen de adviezen die ook in deze handreiking zijn verwoord (zoals geen plenaire bijeenkomst, maar een informatiemarkt).

Daarnaast hebben zij positieve ervaring met het organiseren van een klankbordgroep die meedenkt over de invulling en uitwerking nadat het besluit is genomen.

5 Type bewonersbijeenkomsten

5.1 Wat wilt u bereiken met de bijeenkomst?

Er zijn grofweg drie doelen van een bewonersbijeenkomst te onderscheiden: informeren, adviseren/raadplegen en co-produceren/meebeslissen. Het uiteindelijke besluitvormingsproces kan alle drie de elementen bevatten. Belangrijk is dat de vorm past bij de inrichting of fase van het besluitvormingsproces. Dit hangt af van verschillende factoren, bijvoorbeeld van de gebruikelijke manier van communiceren met uw inwoners of van de historie van het vraagstuk. Ervaring leert dat op dit vraagstuk informeren alleen, zonder dat betrokkenen zorgen kunnen uiten, onvoldoende is. Maar in specifieke situaties of fases volstaat het. Let op dat wanneer u kiest voor adviseren of raadplegen, u ook ruimte moet hebben om werkelijk iets met de adviezen te doen.

Let op: Zoals ook eerder in de handreiking vermeld, is het cruciaal om vooraf helder te zijn over de status van de bijeenkomst, de fase in het proces en de mogelijkheden die er zijn om invloed uit te oefenen.

In de onderstaande tabel worden de drie doelen van de bewonersbijeenkomsten nader geduid.

	Informeren	Adviseren/ raadplegen	Co-produceren/ meebeslissen
Essentie	Aankondigen	In gesprek/dialogoog gaan	Samen probleem oplossen
Bedoeling	Mensen op de hoogte stellen van het (voorgenomen) besluit.	Ruimte bieden aan aanvullende voorwaarden en suggesties op het (voorgenomen) besluit.	Nieuwe inzichten op het vraagstuk verwerven, gedragen oplossingen zoeken.
Wanneer	Als het besluit genomen is en er geen ruimte is om een ander besluit te nemen. Let op: is er echt geen ruimte meer?	Als er ruimte is om iets met opmerkingen te doen, bijvoorbeeld in randvoorwaardelijke sfeer. Als die ruimte er niet is, kiest u dan ook niet voor een dergelijke bijeenkomst.	Als er ruimte is in het proces, creativiteit nodig is om tot nieuwe inzichten en oplossingen te komen.
Voor wie	Open; grotere groep, opgedeeld in kleinere groepen (zie 'opstelling')	Open; maar in kleinere groepen. Evt. groepen gericht uitnodigen en/of verschillende bijeenkomsten (zie ook hoofdstuk 6).	Beperkte groep; bij wie de impact het grootst is. Stel u als gemeente op als medespeler en niet bepalend.
Welke verwachtingen scheidt het?	Dat de gemeente haar inwoners goed informeert en zich aan haar woord houdt. Dat de gemeente verantwoordelijk is.	Dat het besluit nog niet is genomen en dat er iets met de inbreng wordt gedaan. Dat de gemeente verantwoordelijk blijft voor het besluit.	Dat er ruimte is om er samen uit te komen. Dat het 'probleem' een gedeeld probleem is, met een gedeelde oplossing.
Voordelen	Grote groepen, snel en beheersbaar proces.	Vergroten van draagvlak.	Nieuwe ideeën, gedragen, eigenaarschap, duurzame verstandhouding.
Risico's	Mensen voelen zich niet gehoord en erkend.	Indien niet zuiver uitgevoerd: dialoog of gesprek waar geen ruimte is voor inbreng.	Het kost tijd en kan daardoor leiden tot vertraging in de besluitvorming. Soms is er een onduidelijk mandaat bij bewoners of andere belanghebbenden aan tafel.
Basisvorm	Informatiebijeenkomst	Inspraakbijeenkomst	Onderhandelingssetting

5.2 Welke kenmerken passen bij de verschillende typen?

	Informereren	Adviseren/raadplegen	Co-productie/ meebeslissen
Veel/ weinig bezoekers	Als u veel mensen verwacht, kunt u een open middag of informatiemarkt met een open inloop organiseren of meerdere bijeenkomsten op verschillende plekken.	Meerdere bijeenkomsten, dichtbij de mensen om wie het gaat, om zoveel mogelijk mensen de kans te geven hun zorg te uiten en advies te geven.	Alleen genodigden. Dat kan een (zelf) opgerichte of samengestelde klankbordgroep zijn.
Locatie	In ieder geval goed bereikbaar en publiek toegankelijk.	Ruimte bieden voor dialoog vraagt ook letterlijk ruimte voor tafels waar men elkaar kan spreken. Zorg dat de ruimte daartoe uitnodigt: een laagdrempelige publieke voorziening, zoals een bibliotheek of school of een mobiele locatie.	Neutraal. Belangrijk is dat alle aanwezigen zich thuis voelen en/of dat deze dichtbij de toekomstige locatie is om de verbondenheid te markeren.
Gespreks- leiding en andere experts	Het college is het boegbeeld van het te nemen besluit. Een externe gespreksleider kan de vragen in goede banen leiden. Daarnaast voldoende deskundigen die vragen kunnen beantwoorden (zie hoofdstuk 6).	Een of meerdere gespreksleiders. Dat kunnen mensen zijn van de gemeente zelf. Daarnaast voldoende deskundigen die vragen kunnen beantwoorden (zie hoofdstuk 6).	Een onafhankelijke gespreksbegeleider/ bemiddelaar.
Opstel- ling/ werkvorm	Een 'frontale opstelling' werkt escalatie in de hand. Een open inloop met 'marktopstelling' werkt beter (zie hoofdstuk 6).	Ruimte voor verschillende werkvormen en om in kleinere groepen te spreken. Bijvoorbeeld portiekgesprekken of 'on tour' met een busje.	Creatieve werkvormen, waarbij elkaars belangen, wensen en opties worden besproken. Om daarna te komen tot een gezamenlijk besluit.
Voorbeeld	Informatiemarkt, omwonendenbijeenkomst, informatieve raadsbijeenkomst	Omwonendenbijeenkomst, inspraakavond, klankbordgroep, raadplegende raadsbijeenkomst	Klankbordgroep, besluitvormende raadsbijeenkomst

6 Het organiseren van een bewoners-bijeenkomst: waar moet u op letten?

Bijeenkomsten met bewoners en belanghebbende partijen zijn belangrijke momenten in het besluitvormingsproces. Het zijn gelegenheden om met elkaar in gesprek te gaan. Het zijn ook momenten waarop emoties kunnen oplopen en de situatie kan escaleren. Het is van belang goed na te denken over de opzet en de inrichting van een dergelijke bijeenkomst. Onderstaande aandachtspunten en tips zijn uiteraard geen blauwdruk, de lokale context bepaalt wat het best werkt. Wel biedt het aanknopingspunten om de bijeenkomst zo goed mogelijk voor te bereiden. Een uitgebreidere weergave vindt u in de [Handreiking Dialoog Vluchtelingenopvang in Gemeenten](#).

6.1 Ter voorbereiding op de bijeenkomst

Aandachtspunten:

- Wat wilt u bereiken met de bijeenkomst (zie hoofdstuk 5)?
- Wie heeft welke rol?
- Mag iedereen deelnemen aan de bijeenkomst? Is het nodig om vooraf aan te melden?
- Hoe ontvangt u de bezoekers?
- Is er een rol voor gastsprekers en eventuele insprekers? Denk aan Vluchtelingenwerk, COA, Rode Kruis, of bestuurders van andere gemeenten die eerder al opvang organiseerden.
- Wie treedt als gespreksleider op? De burgemeester, de woordvoerder of een externe gespreksleider?
- Hoe en wanneer communiceert u over de bijeenkomst? Met de raad? Met bewoners? Met andere belanghebbenden?
- Hoe gaat u om met de media? Is de bijeenkomst open voor media? Of komt er een aparte bijeenkomst/persconferentie? Wie staat de media te woord? Let op dat bezoekers vaak zelf ook direct in contact staan met (sociale) media. Zie ook hoofdstuk 1 voor het in kaart brengen van de omgeving en hoofdstuk 8 'omgaan met sociale media'.

Tips:

- Denk na over de rol van de burgemeester. Naast gastheer kan hij spreker of voorzitter zijn, maar hij is hoe dan ook verantwoordelijk voor de veiligheid. Zichtbare betrokkenheid van het college is aan te bevelen, bijvoorbeeld door bij de deur iedereen persoonlijk te begroeten. Er is zelden sprake van te veel betrokkenheid.
- Denk na over de rol van de politie. Gebruik hierbij de startdiagnose. Overweeg om hen niet prominent/in uniform aanwezig te laten zijn.
- Denk na over wie u op welk moment inzet. Welke bestuurder heeft welke kwaliteiten en hoe kunt u deze het best inzetten?
- Organiseer zo nodig korte coaching of training voor betrokken bestuurders en ambtenaren om effectiever te communiceren, ook bij (beginnende) conflicten.
- Maak een uitgebreide Q&A voor de medewerkers die deelnemen aan de opvang van vluchtelingen en de bewonersbijeenkomsten in het bijzonder. Maak een onderscheid tussen feitelijke vragen en bestuurlijk-politieke vragen en bepaal wie ze kan en zal beantwoorden.
- Vergeet de baliemedewerkers en andere eerstelijns medewerkers niet in te lichten en een woordvoeringslijn mee te geven.
- Denk na over veiligheidsaspecten en maak scenario's (zie hoofdstuk 7).

6.2 De doelgroep en uitnodiging

Aandachtspunten:

- Bepaal de doelgroep: Omwonenden? Andere belanghebbenden, zoals ouders van de nabijgelegen school? De buurt? De gemeente? De regio?
- Nodigt u selectief uit of is de uitnodiging algemeen?
- Is de bijeenkomst groot- of kleinschalig? Wat is het maximum aantal deelnemers?
- Is er sprake van een homogeen of juist een heterogeen gezelschap? Richt de bijeenkomst zich alleen op inwoners of ook op maatschappelijke partners?

Tips:

- Nodig ervaringsdeskundige bestuurders uit buurgemeenten en maatschappelijke partners uit om over hun ervaringen te vertellen.
- Denk aan alternatieve locaties en tijden. Bijeenkomsten kunnen ook plaatsvinden op zaterdagmiddag op een sportclub, in de buurt van een te openen opvanglocatie, met de koffie in het verzorgingstehuis of rond drieën bij een basisschool.
- Wees in de uitnodiging expliciet waar het wel en niet over gaat: Informeren, ideeën ophalen, randvoorwaarden stellen, etc. Wees uitnodigend.
- Laat in de uitnodiging weten dat de gemeente graag de belangen, zorgen en ideeën van bewoners en andere belanghebbenden wil horen.
- Vergeet niet andere belanghebbenden dan omwonenden te betrekken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de ouders van een kinderdagverblijf naast de beoogde opvanglocatie. Of de particuliere eigenaren op een vakantiepark. Zij zijn niet (altijd) onderdeel van de wijk of gemeente. Organiseer aparte bijeenkomsten voor hen en nodig daarbij gericht uit.
- Organiseer een aparte bijeenkomst met de maatschappelijke partners die een rol spelen.

6.3 De vorm van de bijeenkomst

Aandachtspunten:

- Wat is het doel van de bijeenkomst (zie hoofdstuk 5)?
- Past de vorm van betrokkenheid bij het doel?
- Welke zaalopstelling hanteert u?
- Welke werkvorm past?

Tips:

- Pas de vorm aan, aan het inhoudelijke doel van de bijeenkomst. Enkele suggesties:
 - Informeren: inloop en statafels.
 - Samenwerking organiseren en ideeënuitswisseling bevorderen: creatieve werkvormen.
 - Krachtenveldanalyse: veel kleine bijeenkomsten op locatie.
 - Dialoog met belanghebbenden met groot belang: klein, besloten en veel ruimte voor gesprek.
- Organiseer het zo dat belanghebbenden met medewerkers van de gemeente, het COA of bestuurders in contact kunnen komen. Een grote bijeenkomst vraagt dus om veel medewerkers.
- Creëer een zichtbare verzamelplaats voor vragen die ter plekke niet beantwoord kunnen worden.
- Verzamel namen en e-mailadressen van bewoners en belanghebbenden die op de hoogte gehouden willen worden en/of mee willen werken aan de opvang.

De raadsvergadering is ook een bewonersbijeenkomst

- Heet insprekers persoonlijk welkom, bij voorkeur bij binnenkomst. Laat merken dat u hun komst waardeert.
- Wees bij een volle publieke tribune extra alert op de agenda en focus van het debat. Vertrouwen in de politiek zit ook in de begrijpelijkheid van het debat en de besluitvorming die voorligt.
- Door de tijdsdruk, uiteenlopende belangen en angst voor maatschappelijke weerstand kan het proces rond de komst van een AZC of noodopvang altijd beter, transparanter en zorgvuldiger. Erken in de raadsvergadering eventueel tekortkomingen. Zeker wanneer er druk staat op de besluitvorming, breng het raadsdebat terug naar de besluitvorming over vluchtelingenopvang en onderscheidt het van het proces.
- Bij veel maatschappelijke commotie is het te verwachten dat veel bewoners en andere belanghebbenden zullen willen inspreken. Een aparte avond is een mogelijkheid.

6.4 Tijdens de bijeenkomst

Aandachtspunten:

- Is er voldoende ruimte voor het uiten van zorgen en het stellen van vragen?
- Zijn de juiste personen aanwezig? Kan iedereen zijn rol vervullen?
- Wat doet u als het escaleert? Heeft u scenario's opgesteld (zie 'veiligheid')?

Tips:

- Wees zorgvuldig bij de beantwoording van vragen. Geef geen antwoord als u het niet weet. Geef aan dat u het nazoekt en beantwoord vragen op een later moment, bijvoorbeeld via de website of met een actieve terugkoppeling.
- Wees oprecht in het verzamelen van de verschillende belangen en behoeftes en wat u ermee gaat doen. Dat geldt voor zowel voor- als tegenstanders.
- Neem uw gesprekspartner serieus en toon oprechte belangstelling. Luister naar zorgen en vragen en herken emoties. Goed luisteren kan soms de angel uit conflictsituaties halen. Probeer de ander te begrijpen, door te vragen en samen te vatten ("begrijp ik u goed...").
- U kunt ingaan op zorgen door een feitelijke onderbouwing te geven. Wees u er echter van bewust dat informatie nooit neutraal is, maar altijd wordt geframed.
- Erken dat het voor iedereen spannend is. Maak de komst van een groep nieuwkomers in de gemeente niet groter dan het is, maar ook niet kleiner.
- Wees als bestuurder helder over uw waarden en uitgangspunten en zorg voor een heldere communicatie over het proces.
- Veel bewoners en belanghebbenden grijpen de bewonersbijeenkomst aan om andere punten ter tafel te brengen, zoals bestaande zorgen over de overheid, de economie, de samenleving, de media of de burens. Zie het gesprek met de bewoners en belanghebbenden als een kans om te horen wat speelt in de gemeente. Registreer zo nodig punten die een vervolg behoeven.

Luisteren naar bewoners op drie niveaus

Bewoners komen hun verhaal vertellen tijdens de bewonersavond. In elk verhaal zijn drie niveaus te onderscheiden:

- de inhoud van het verhaal dat de bewoner vertelt;
- de emotie die de bewoner daarbij ervaart;
- de intentie die de bewoner heeft om het verhaal aan u te vertellen.

Het is belangrijk om echt te luisteren naar het verhaal. Als u vragen ondersteunt met oprechte betrokkenheid in houding en in toon, zal de bewoner zich eerder gehoord voelen. Mensen die zich gehoord voelen, luisteren beter naar een ander.

Wat te doen bij emoties en/of escalatie?

Een bijeenkomst over de komst van asielzoekers zal vrijwel zeker gepaard gaan met emoties. Dat is niet erg. Emoties geven ook aan dat mensen betrokken zijn. Belangrijk is daarom niet om emoties 'weg te sussen' of te negeren, maar om te zorgen dat ze productief worden. Als men op passende wijze kan omgaan met emoties wordt de kans op escalatie een stuk kleiner. Enkele tips om escalatie te voorkomen:

- Een zorg die veel ambtenaren hebben is dat zij door het tonen van betrokkenheid (aandacht hebben voor de emoties in het verhaal van de bewoner) verwachtingen wekken. Dat is een misverstand en ook een valkuil. Luisteren en betrokken zijn is iets anders dan instemmen met een standpunt. Maak daarom een duidelijk onderscheid tussen luisteren en instemmen. Dat kan door begrip te tonen voor iemands zorg en boosheid en duidelijk aan te geven wat u wel en niet kunt doen.
- Bewoners komen naar de bewonersavond om daarmee hun zorgen te uiten, gehoord te worden en om vragen beantwoord te krijgen. Antwoord pas op een vraag als u hebt laten merken dat u de vraag hebt begrepen. Het risico dat mensen boos worden is het grootst als ze de indruk hebben iets te mogen inbrengen terwijl daar in feite geen ruimte voor is. Wees duidelijk en eerlijk over welke ruimte er is voor bewoners om te adviseren en/of mee te beslissen.
- Als de bewoner hevige emoties toont, heeft het geen zin om in discussie te gaan, uitleg te geven of de ander te overtuigen. Pas als de ander zich gehoord voelt, kan hij of zij naar u luisteren.
- Als iemand agressief of persoonlijk wordt, is het belangrijk een grens te trekken. Als de bewoner doorgaat, stel uzelf dan de vraag of u dit gesprek voort wilt zetten of liever beëindigt. Gebruik de scenario's die hiervoor zijn opgesteld (zie hoofdstuk 7). Roep zo nodig hulp in van een collega of de beveiliging.

6.5 Na de bijeenkomst

Aandachtspunten:

- Op welke manier houdt u belangstellenden op de hoogte en betrokken?
- Op welke manier kan men vragen en zorgen ook op een later moment communiceren?
- Zijn er andere bijeenkomsten? Hoe houdt u belangstellenden daarvan op de hoogte?
- Zijn er nog punten die geadresseerd moeten worden, bestuurlijk of ambtelijk?

Tips:

- Maak een samenvatting van de meest voorkomende vragen. Dit is een snelle krachtenveldanalyse.
- Beantwoord alle vragen van de aanwezigen zo snel mogelijk.
- Registreer punten die een follow up behoeven en communiceer duidelijk op welke manier u terugkoppelt.
- Verzorg zo nodig opvolging. Dit kan ook door andere maatschappelijke partners georganiseerd worden.
- Zorg voor een vaste contactpersoon voor de bewoners en voor blijvende dialoog (zoals een klankbordgroep).
- Houd als gemeente een liveblog/webpagina bij over de voortgang en activiteiten die u organiseert met bewoners, met als onderdeel de meest gestelde vragen en antwoorden. Eventueel met gebruik van sociale media.

Het gesprek aangaan in de wijk

- Probeer te ontdekken waar de ander/de wijk behoefte aan heeft. Kern is oprechte belangstelling tonen en luisteren.
- Het kan helpen om vooraf na te denken over wat u als gemeente kunt bieden aan (bijvoorbeeld) de wijk. Zorg dat dit verband houdt met het onderwerp en aansluit bij de behoefte van de wijk.
- Denk na over wederzijds voordeel voor zowel asielzoekers/vergunninghouders als oorspronkelijke bewoners. Wat kunnen zij voor elkaar betekenen? Denk bijvoorbeeld aan een combinatie met zorg, buurt-/verenigingswerk.
- Denk hierbij ook aan voordelen wanneer er extra huisvesting wordt gecreëerd, niet alleen voor statushouders, ook voor andere bewoners.
- Wees duidelijk over het beleid van de gemeente: ten aanzien van de ondersteuning van de asielzoeker of vergunninghouder, maar ook ten aanzien van eventuele overlast, criminaliteit en overtreden van normen en waarden.

7 Omgaan met Veiligheidsrisico's

De meeste bijeenkomsten en besluitvormingsprocessen over de komst van asielzoekers of huisvesting van statushouders gaan gelukkig goed. Toch zijn er ook demonstraties die tot openbare ordeverstoringen leiden. Ook komen bedreigingen, intimidatie of geweld tegen individuen voor. Het proces kan dus ook veiligheidsrisico's met zich mee brengen. Het is van belang dat, waar nodig, maatregelen worden genomen om veiligheidsrisico's en negatieve impact op het besluitvormingsproces te beperken. De maatregelen richten zich op preventie en op de respons.

Om tot een aanpak te komen, kunt u de volgende vier samenhangende stappen volgen.

7.1 Stap 1: Stel een diagnose op van de situatie

Gebruik hiervoor de situatiediagnose uit het eerste hoofdstuk. Deze diagnose biedt zicht op de veiligheidsrisico's en benodigde maatregelen. Informatie komt van de politie, het COA en omgevingsanalyses. De diagnose bestaat uit drie aspecten: de aard van het vraagstuk en impact op de gemeenschap, de betrokkenen en de relevante context. Denk bij betrokkenen ook aan groepen/individuen van buiten de eigen gemeente en landelijke groeperingen. Denk bij de context ook aan internationale en landelijke ontwikkelingen en incidenten.

7.2 Stap 2: Benoem doelen en uitgangspunten

Deze dienen als leidraad voor de aanpak van veiligheidsmaatregelen. Dit zorgt ervoor dat u consequente en uitlegbare keuzes kunt maken. Maak gebruik van de waarden en uitgangspunten van het hele besluitvormings-traject (zie hoofdstuk 1).

Voorbeelden van doelen

- Raadsleden en bewoners mogen niet worden belemmerd in het laten horen van hun stem (zoals door overstemming, verstoorde orde of bedreiging en intimidatie);
- De vergadering moet zoveel mogelijk een uitnodigend karakter hebben (zoals zo min mogelijk zichtbare veiligheidsmaatregelen);
- De reguliere vergadering moet zoveel mogelijk volgens de normale procedure kunnen verlopen (zoals volgens de spelregels, met inspraak, etc.);
- Recht op demonstraties, tenzij de openbare orde wordt verstoord of strafbare feiten worden gepleegd of het ordentelijk verloop van de vergadering in het geding komt;
- Voor agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak volgen we de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA).

Stap 3: Stel een strategische tijdlijn op

In het besluitvormingsproces doen zich een aantal bepalende momenten en besluiten voor waar veiligheid eventueel in het geding kan komen of waar specifieke voorbereidingen nodig zijn. Expliciteer bepalende momenten en besluiten. Hiermee krijgt u zicht op momenten in het traject die er echt toe doen, weet u met elkaar hoe het proces eruit ziet en is gerichte voorbereiding mogelijk. Niet alleen op de korte termijn, ook op de langere termijn. Voorbeelden van bepalende momenten zijn de eerste verkennende gesprekken over opvang, een bewonersbijeenkomst, een raadsvergadering of een aangekondigd protest.

Stap 4: Werk scenario's uit, inclusief benodigde maatregelen

Bereid bepalende momenten, zoals informatiebijeenkomsten, voor met behulp van scenario's. Maak aan de hand van deze scenario's afspraken over de wijze van optreden (rollen en taken, werkafspraken, informeren en alarmeren). Voorbeelden van scenario's zijn verstoring van de openbare orde en veiligheid, verstoring van een raadsbijeenkomst, of bedreiging en intimidatie van sprekers of bestuurders.

Werk voor elk scenario de volgende onderwerpen uit:

- Beschrijving scenario
- Preventieve maatregelen
- Maatregelen voor de respons
- Rollen en taken: wie doet wat?
- Aandachtspunten
- (Actief) gebruik van social media

Zorg voor gelijke uitgangspunten (OM, politie, burgemeester en betrokken ambtenaren) over welk gedrag niet meer als acceptabel wordt ervaren.

Tips

- Benut beschikbare expertise van partners zoals de politie en het COA.
- Organiseer een multidisciplinaire scenariosessie met relevante partners om samen scenario's uit te werken en de aanpak met elkaar door te spreken.
- Evalueer het verloop van bijeenkomsten.
- Benut opgedane inzichten voor het waar nodig bijsturen van veiligheidsmaatregelen.

8 Omgaan met sociale media

Sociale media kunnen niet los worden gezien van de volledige communicatieaanpak. Toch verdient de omgang met sociale media specifieke aandacht. Er wordt op grote schaal gebruik gemaakt van sociale media op dit onderwerp. Het is belangrijk te beseffen dat sociale media niet representatief zijn voor de publieke opinie, maar wel een echoput zijn van vragen, emoties, associaties en gedrag. Zowel online als offline factoren veroorzaken activiteit op platformen als Twitter en Facebook. De aanleiding voor eventuele dynamiek kan divers zijn, denk aan:

- het moment waarop en de vorm waarin een voorstel naar buiten wordt gebracht;
- de media-aandacht en nieuwswaarde, zowel lokaal, regionaal als nationaal en inmenging van (landelijke) actiegroepen;
- de reputatie en bestuursstijl van de gemeente;
- keuzes of gebeurtenissen uit het verleden;
- (inter-)nationale ontwikkelingen.

Hoe meer stedelijk het gebied, hoe meer sociale media activiteit er plaatsvindt. We delen hieronder enkele patronen die we kunnen aanwijzen in de sociale media dynamiek bij opvang van asielzoekers in het afgelopen jaar.

8.1 Sociale media en vluchtelingen: informeren, participeren en mobiliseren

Inwoners gebruiken sociale media in eerste instantie om elkaar te informeren en nieuws te verspreiden. Daarnaast om te participeren, zoals steun te betuigen, om tips te geven en om hulp aan te bieden. Ten slotte gebruikt men sociale media om snel veel mensen op de been te brengen. Daarvoor worden zowel besloten kanalen (WhatsApp-groepen), als open kanalen (Facebook, Twitter) gebruikt. U kunt open bronnen goed monitoren via beschikbare technologie om er vervolgens eventueel op te acteren. U kunt ook de personen die (negatief) actief zijn uitnodigen voor een gesprek.

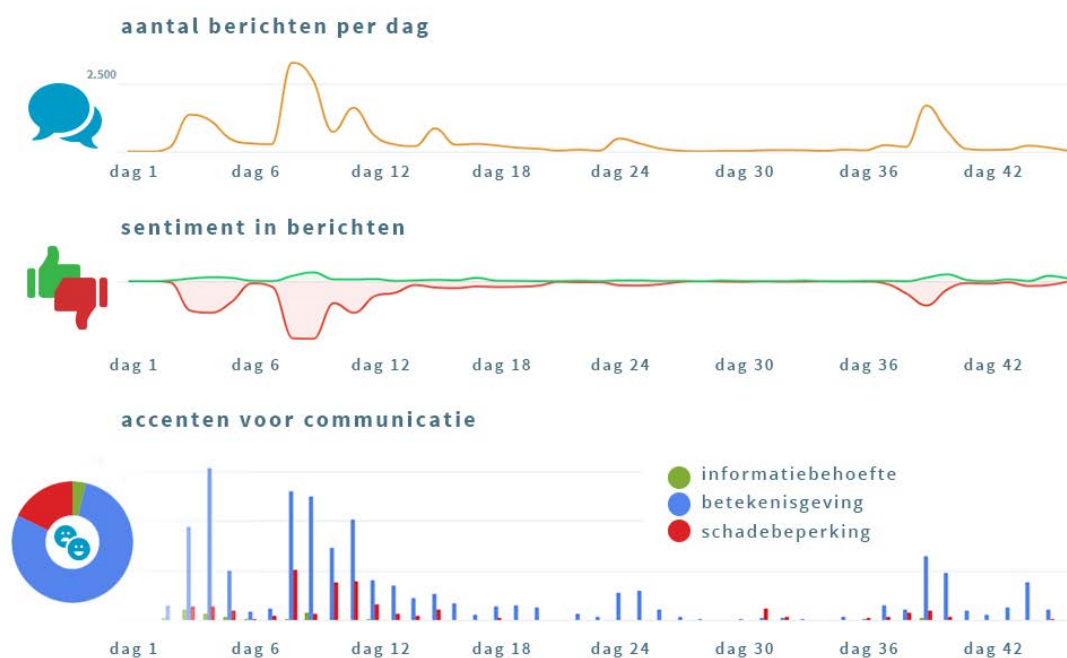
Hoe spreekt men zich uit op sociale media?

- **Het aantal online protestreacties is groter wanneer structurele opvang wordt aangekondigd dan bij de aankondiging van tijdelijke (crisis)opvang.** In het geval van tijdelijkheid spreken voorstanders zich sneller uit op sociale media, vaak ook met een voorstel om te helpen. Ook gebruikt men de tijdelijkheid als argument richting critici.
- **De meeste kritiek van tegenstanders is gericht op bestuurders.** Meestal gaat het over niet (tijdig) betrekken en informeren van de inwoners bij het besluit. Met name de vraag waar de vluchtelingen worden opgevangen komt vaak terug op de sociale media. Maar als het besluit is genomen en de vluchtelingen arriveren, domineren uiteenlopende standpunten in de vorm van complimenten, klachten, angst, maar ook (negatieve) associaties met het verleden. Dit houdt in veel gevallen geen weken stand.
- **Het aantal vragen over de opvang van vluchtelingen is vaak relatief beperkt.** De mensen die zich online in het gesprek voegen hebben meestal al een standpunt ingenomen. Twijfelaars laten hun gedachten online maar minimaal zien.
- **Het onderscheid tussen vormen van opvang en vluchtelingen vervaagt online snel.** De woorden vluchtelingen, asielzoekers en statushouders worden snel door elkaar heen gebruikt. Hetzelfde geldt voor de termen crisisopvang, noodopvang en AZC. Pas wanneer in de nieuwsmedia of door overheden een specifieke term regelmatig en consequent wordt gebruikt, nemen de gebruikers van de sociale media dat frame over.
- **Bij georganiseerd protest en polarisatie verschuift het gesprek vaak naar Facebook.** Twitter is een platform dat veel buzz veroorzaakt op basis van actualiteit. Facebook biedt een uitstekend platform voor communities van gelijkgestemden. In polariserende discussies krijgen communities daarom vaak vorm op Facebook. Soms

op openbare Facebookpagina's, soms in besloten groepen. Op deze pagina's verschijnen veel nieuwsberichten die het standpunt van de community bevestigen. Voor beiden is deze content de aanleiding voor volgers van de pagina om zich uit te spreken over de opvang.

- **Inwoners waarderen naast procesinformatie ook inzichten in hoe de opvang vorm krijgt.** Daar waar gemeenten inwoners op sociale media niet alleen meenemen in het politieke proces (wanneer is het besluit, wat is het standpunt van de gemeente en wanneer zijn bijeenkomsten), maar ook voorbeelden geven van hoe de opvang er in de praktijk uitziet, klinkt meer waardering. Het is voor veel voorstanders aanleiding om zich uit te spreken, en het helpt betrokkenen bovendien bij het verkrijgen of nuanceren van het beeld dat mensen hebben van de asielzoekers of opvanglocaties.

online gesprekken in een gemeente



Voorbeeld van hoe een sociale media analyse de dynamiek bij vluchtelingenopvang in een gemeente in Nederland weergeeft.

8.2 Tips bij de omgang met social media

- **Organiseer de monitoring van sociale media voor, tijdens en na het besluit**
Monitor online berichten voorafgaand aan de bekendmaking van vluchtelingenopvang. U heeft zo de ruimte om de berichten te beoordelen en intern een gezamenlijke werkwijze af te stemmen ook als de druk toeneemt (zie hoofdstuk 1). Ook weet u wie actieve personen zijn in de gemeente en kunt u bij eventuele landelijke media-aandacht deze lokale inwoners onderscheiden. Zorg dat u op meerdere bronnen tegelijkertijd webcare kunt doen en analyses kunt maken.
- **Maak (vooraf) onderscheid tussen doelgroepen in de analyse**
Online berichten kunnen als een waterval op organisaties afkomen. Een kenmerk van sociale media is dat de context van afzenders niet altijd helder is. Zeker wanneer de emoties hoog oplopen is het vaak lastig om onderscheid te maken tussen de verschillende deelnemers in het gesprek. Hierin vooraf investeren helpt bij het krijgen van grip op de beeldvorming op het moment dat de impact groot is. Maak daarom lijstjes van specifieke groepen met bijbehorende accounts (journalisten, politici, actiegroepen, betrokken organisaties zoals COA, Rode Kruis, wijkagenten en gemeenten) waarop u kunt inzoomen mocht dat nodig zijn.

- **Maak periodiek omgevingsanalyses voor duiding van je monitoring**

Het verzamelen van online beelden is stap één. Daaruit de signalen filteren waar de gemeente in de communicatie iets mee kan of moet is stap twee. Bij veel gemeenten is de IBS-methode (informatiebehoefte, betekenisgeving en schadebeperking) een bekende werkwijze voor omgevingsanalyses bij crisissituaties. Voor het monitoren van vluchtelingenopvang blijkt deze methode eveneens waardevol, omdat het inzicht geeft in veelgestelde vragen, emoties en (ongewenst) gedrag. De methode is gemakkelijk te integreren in de werkwijze van de monitor door bijvoorbeeld labels te hangen aan relevante berichten. Gebruik dit bij het bepalen van het accent in de communicatie. De duiding vat u vervolgens samen in een kort verslag dat iemand uit de organisatie dagelijks maakt. Als de (online) dynamiek toeneemt kunt u ervoor kiezen om de analyses vaker per dag te maken. Bekijk voor meer toelichting op deze methode en werkwijze de bundel omgevingsanalyse 'Communiceren begint bij luisteren'.

- **Zorg voor een brede zoekopdracht**

Een goede omgevingsanalyse begint bij een goede zoekopdracht. Zoek niet direct te specifiek naar scenario's, maar zorg voor een brede zoekopdracht waarmee u het volledige gesprek in beeld krijgt. U vindt namelijk wat u zoekt. Daarna kunt u altijd de zoekopdracht aanscherpen of aanvullen. Onderstaande zoekopdracht biedt bijvoorbeeld al een mooie basis voor je monitoring:

```
(allocht* OR arbeidsmigra* OR asielzoek* OR "asiel zoekers" OR azc* OR buitenlander* OR coa OR
crisisopvang* OR crisislo* OR crisisnoodopvang* OR dominverzet OR kominverzet OR gelukszoeker* OR
gelukzoeker* OR goudzoeker* OR IND OR migrant* OR noodopvang* OR opvang* OR spoedopvang* OR
statushouder* OR syri* OR verblijfsvergunning* OR vergunninghouder* OR vluchteling* OR vlugteling*
OR zelfzorgarrangement* OR zza OR AMV*)
AND
(<plaatsnaam> OR <opvanglocatie> OR <straatnaam> OR <bijnaam plaats> OR <gemeentenaam> OR
<naam burgemeester> OR <twitteraccount gemeente>)
NOT
(kinderopvang OR buitenschoolse OR #nieuws OR #nieuwstwitter)
```

- **Beweeg mee als het online gesprek zich verplaatst**

Twitter is vaak het snelst en nieuwsgedreven, maar Facebook heeft het meeste bereik en biedt een platform voor communities (zie paragraaf 8.1). Als er lokaal al populaire websites of Facebookpagina's bestaan over de regio, zijn ook dat de logische gesprekslocaties voor discussies over de vluchtelingenopvang, maar uiteraard kunnen ook nieuwe ontstaan. Staar uzelf niet blind op de individuele berichten die voortkomen uit de zoekopdracht, maar kijk ook naar de interactie tussen mensen op de pagina's zelf. Op die manier ontdekt u bijvoorbeeld nieuwe onderlinge relaties en associaties bij vluchtelingenopvang.

- **Reageer niet alleen om te corrigeren of informeren, maar laat zien wat er gebeurt**

Sociale media worden vaak gebruikt voor het beantwoorden van vragen via sociale media en het informeren van inwoners over de besluitvorming en over keuzes voor specifieke locaties. Toch zijn deze boodschappen vaak abstract en bieden zij veel ruimte voor eigen interpretatie. Het zichtbaar maken van wat er op de opvanglocaties gebeurt, maakt de situatie tastbaarder. Veel mensen zijn namelijk nooit in een asielzoekerscentrum geweest. Het plaatsen van foto's of een video op de Facebookpagina, waarmee mensen een inkijkje krijgen in het AZC, geeft bijvoorbeeld houvast en een beeld van hetgeen waarvan betrokkenen vaak een te negatief, of een te geïdealiseerd beeld hebben. Het geeft betekenis aan dat wat er in hun omgeving gebeurt. Zorg wel voor een eerlijke en gebalanceerde berichtgeving en dus niet voor enkel succesverhalen.

9 Voorbeelden van gemeenten

Goede voorbeelden van initiatieven op het gebied van communicatie, besluitvorming en draagvlak brengen wij samen in de praktijkvoorbeelddatabank van de VNG. Hierin is een apart kopje aangemaakt voor 'voorbeelden communicatie en draagvlak'. Zie <http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/asiel-en-integratie.aspx>

- Heeft u een goed voorbeeld voor deze handreiking? Stuur het naar otav@vng.nl

