



Handreiking

Besluitvorming opvang asielzoekers



Colofon

Deze uitgave is gebaseerd op de handreiking 'besluitvorming opvang asielzoeker en huisvesting statushouders, september 2016, een uitgave van OndersteuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV)

De handreiking is in juni 2021 geactualiseerd.

De handreiking is mede mogelijk gemaakt door:

VNG

COA

Vormgeving

5.1.2e 5.1.2e (VNG)

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Leeswijzer	5
3	De startsituatie	6
4	Het proces en de betrokkenen	8
4.1	Het proces in kaart brengen	8
4.2	Betrokkenen bij het besluitvormingsproces	8
5	Type bewonersbijeenkomsten	10
5.1	Wat wilt u bereiken met de bijeenkomst?	10
5.2	Welke kenmerken passen bij de verschillende typen?	11
6	Het organiseren van een bewonersbijeenkomst: waar moet u op letten?	12
7	Omgaan met veiligheidsrisico's	13
7.1	Stap 1: Stel een diagnose op van de situatie	13
7.2	Stap 2: Benoem doelen en uitgangspunten	13
7.3	Stap 3: Stel een strategische tijdlijn op	13
7.4	Stap 4: Werk scenario's uit, inclusief benodigde maatregelen	13
8	Omgaan met sociale media	15
8.1	Sociale media en asielzoekers: informeren, participeren en mobiliseren	15
8.2	Tips bij de omgang met social media	16

1 Inleiding

Deze handreiking beoogt gemeenten te ondersteunen bij de besluitvorming rondom de opvang van asielzoekers. Het is een handreiking om het proces zorgvuldig te kunnen doorlopen, ongeacht de uitkomst. 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 is een gedegen voorbereiding en een doordacht besluitvormingsproces belangrijk. In dit proces betreft de gemeente bewoners en andere belanghebbenden op de juiste momenten, op de juiste manieren, en dat in een veilige context. Vijf van de zes bewonersbijeenkomsten - groot en klein - verlopen in goede harmonie en zonder enig probleem. Desondanks gaat het soms fout, en dat wordt dan breed uitgemeten in de media terug. Deze handreiking beoogt het aantal succesvolle bewonersbijeenkomsten te vergroten.

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. Ook is er een separate handreiking over de realisatie van een opvanglocaties en een handreiking over bewonersbijeenkomsten beschikbaar. Voorliggende handreiking wordt periodiek geactualiseerd.

Meteen doorklikken naar:

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

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?	Welke kaders zijn al gedefinieerd door anderen en liggen al vast?	Randvoorwaarden COA
	Welke ruimte is er voor eigen besluitvorming?	Wettelijke kaders, zoals de plicht om als gemeente statushouders te huisvesten
	Welke feitelijke informatie is bekend?	Locatie? Aantallen? Tijdsduur? Feitelijke informatie uit (veiligheids)onderzoek? Iets dat (nog) niet bekend is kunt u het beste als zodanig communiceren.
Welke doelen en uitgangspunten/waarden heeft u als gemeente?	Welke afweging maakt u ten aanzien van de volgende waarden? <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 	Is 'een gedragen besluit' het meest belangrijk? Of 'het leveren van een bijdrage'? Of 'het waarborgen van de veiligheid'?
	Welke standpunten heeft het college?	Maak het expliciet als de wens al is uitgesproken/het voorstel is gedaan dat de gemeente een bijdrage gaat leveren aan asielopvang.
Wat is de context waarbinnen u opereert?	Wat is de situatie in de gemeente (dorp, gemeenschap, wijk)?	Vraagstukken direct gerelateerd aan het migratievraagstuk, zoals leefbaarheid in de wijk, een tekort aan huurwoningen of bezuinigingen op het sociaal domein?
	Welke vraagstukken spelen er?	
	Wie zijn betrokken, welke groepen zijn er en wat zijn hun belangen?	
	Wat is de reguliere wijze van besluitvorming en participatie bij complexe en/of gevoelige beleidsdossiers?	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?
	Hoe is de relatie tussen het college van B&W en de gemeenteraad en het vertrouwen van inwoners in het college?	
	Welke bestuurder heeft welke kwaliteiten en hoe kunt u deze het best inzetten in het proces?	Zijn er andere gevoelige beleidsdossiers die mogelijk de relatie tussen college en raad of met inwoners bepalen?

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 onderdeel is 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. 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. De afdeling communicatie van het COA kan faciliteren en ondersteunen in het proces.	<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>
Rol van inwoners, maatschappelijk middenveld en sleutelfiguren	<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 vorm om bewoners te betrekken is het doel 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. 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, regiomanager Uitvoering en de communicatieadviseur. In de praktijk staat het COA naast het college bij bewonersbijeenkomsten. Het COA ondersteunt de adviezen die 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.

Zie ook de separate [handreiking](#).

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	Coproduceren/ meebeslissen
Essentie	Aankondigen	In gesprek/dialogo 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).	Bepaalde groep; bij wie de impact het grootst is. Stel u als gemeente op als medespeler en niet bepalend.
Welke verwachtingen schept 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	Coproductie/ 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.
Gespreksleiding en andere experts	Het college is het boegbeeld van het te nemen besluit. De burgemeester is aanwezig. 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.
Opstelling/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 bewonersbijeenkomst: 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. In de handreiking [Organiseren van een bewonersbijeenkomst](#) vindt u een uitgebreide beschrijving hiervan terug.

7 Omgaan met veiligheidsrisico's

De meeste bijeenkomsten en besluitvormingsprocessen over de komst van asielzoekers 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 besluitvormingstraject (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). Zie verder veiligepubliekedienstverlening.nl

7.3 Stap 3: Stel een strategische tijdlijn op

In het besluitvormingsproces doet 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.

7.4 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 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 zijn onderdeel van de volledige communicatieaanpak. Er wordt veel gebruik gemaakt van sociale media op dit onderwerp. Sociale media zijn niet representatief voor de publieke opinie, maar wel een echoput van vragen, emoties, associaties en gedrag. Zowel online als offline factoren veroorzaken activiteit op platformen als Twitter, Facebook en Instagram. 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 nieuws waarde, 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 stedelijker het gebied, hoe groter de activiteit op sociale media. Er worden hieronder enkele patronen gedeeld die we kunnen aanwijzen in de sociale media dynamiek bij opvang van asielzoekers in het afgelopen jaar.

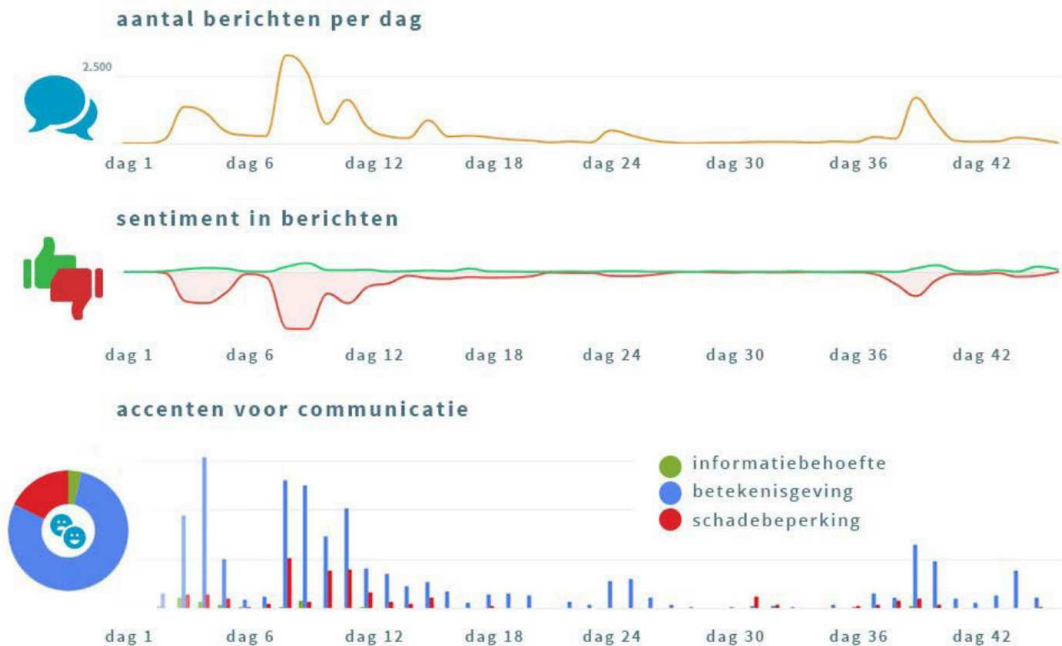
8.1 Sociale media en asielzoekers: informeren, participeren en mobiliseren

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, Instagram) 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?

- **De meeste kritiek van tegenstanders is gericht op bestuurders.** Meestal gaat het over het niet (tijdig) betrekken bij en informeren van de inwoners over het besluit. Met name de vraag waar de asielzoekers worden opgevangen komt vaak terug op de sociale media. Maar als het besluit is genomen en de asielzoekers 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 asielzoekers 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 voor asielzoekers 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 asielzoekers of opvanglocaties.

online gesprekken in een gemeente



Voorbeeld van hoe een sociale media analyse de dynamiek bij asielopvang 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 asielopvang. 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 het 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 asielopvang blijkt deze methode eveneens waardevol, omdat het inzicht geeft in veel gestelde 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 uw monitoring:

```
(allicht* 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 /Instagram 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 asielopvang, 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 asielopvang.

- **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.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

juli 2021

vng.nl

Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens geanonimiseerd op grond van:

Wet	Artikel	Beschrijving	Pagina('s)
Wet open overheid	Art. 5.1 lid 2 sub e	De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	2