



Centre of Expertise
Veiligheid & Veerkracht
Een initiatief van *avans*



ONDERZOEKSRAPPORT

Wethouder tussen Rijk, regio en samenleving: Bestuurlijk vakmanschap in situaties van maatschappelijke onrust

Colofon

Maart 2025

In opdracht van de Wethoudersvereniging

Dr. Kim Geurtjens
Dr. Diana Marijnissen
Robin van Woensel, MSc
Sven van den Hurk, BA
Dr. Julien van Ostaijen

Met medewerking van:

Mariëlle Vinckx-Tuinder, MSc
Tessa van Hoorn, MSc
Emir Acar, BA
Lars van de Peppel

Woord vooraf

Voor u ligt het onderzoeksrapport 'Wethouder tussen Rijk, regio en samenleving: Bestuurlijk vakmanschap in situaties van maatschappelijke onrust'. Een actueel thema in een dynamische samenleving waarin de wethouder een belangrijke rol vervult op diverse speelvelden zowel politiek, ambtelijk, bestuurlijk en publiek. "Als verbindend leider in de samenleving en in samenspel met inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden is een wethouder primair in de gelegenheid belangen te verenigen en gedeelde ambities te realiseren." (Wethoudersvereniging, z.d.). En hoewel maatschappelijke onrust kan worden gezien als een belangrijk onderdeel van de (lokale) democratie vergt het bestuurlijk vakmanschap om verschillende perspectieven en signalen een plek te geven in het proces van bestuurlijke besluitvorming om op die manier ongenoegen te kanaliseren. Dit onderzoek biedt de wethouder perspectieven in situaties van maatschappelijke onrust. Wij danken alle respondenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Daarnaast danken we de opdrachtgever en de begeleidingscommissie voor hun hulp bij de uitvoering en hun waardevolle commentaar op eerdere versies.

Het onderzoeksteam

Dr. Kim Geurtjens
Dr. Diana Marijnissen
Robin van Woensel, MSc
Sven van den Hurk, BA
Dr. Julien van Ostaijen

Dit onderzoek is mede tot stand gekomen dankzij:

Mariëlle Vinckx-Tuinder, MSc
Tessa van Hoorn, MSc
Emir Acar, BA
Lars van de Peppel

's-Hertogenbosch, maart 2025



Managementsamenvatting

Inleiding en onderzoekopzet

Het doel van dit onderzoek is om lering te trekken uit ervaringen van Nederlandse wethouders met lokale uitingen van onrust over landelijke dossiers en bijkomende spanning of dilemma's die ze hebben ervaren. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: *welke rol spelen wethouders in situaties van maatschappelijke onrust en hun positie te midden van de samenleving en de provinciale en landelijke overheid en welke vaardigheden hebben ze nodig om met de hieruit ervaren verwachtingen en belangen om te gaan?*

Het onderzoek richt zich op de tijdspanne van 2018 tot en met 2023. Om tot een beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen is er gekozen voor een *mixed methods* onderzoeksdesign, waarbij kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden worden gecombineerd om een zo volledig en diepgaand mogelijk inzicht te bieden de ervaringen van wethouders met maatschappelijke onrust. Het onderzoek combineert een literatuurstudie, een media-analyse (N=260), enquête (N=209), twee focusgroepen, acht semigestructureerde interviews en twee casestudies.

Bevindingen

Maatschappelijke onrust wordt in de literatuur gedefinieerd als "(zichtbare) collectieve gedragingen in situaties die voortkomen uit maatschappelijk ongenoegen. Maatschappelijk ongenoegen is een gevoel van angst, onzekerheid, onvrede, of miskennen ten gevolge van ongrijpbare mondiale fenomenen, zoals onder andere globalisering, klimaatverandering, migratie en ongelijkheid. Het komt voort uit een gevoel van pessimisme." (NCTV, n.d.; van Wonderen & Burggraaff, 2024, p. 5). Maatschappelijke onrust kan worden gezien als onderdeel van een goed functionerende democratie. In sommige gevallen wordt tijdens het uiten van ongenoegen de wet echter niet nageleefd, bijvoorbeeld wanneer demonstraties uitmonden in rellen of wanneer bestuurders in een bepaald dossier bedreigd of geïntimideerd worden. Er zijn, met andere woorden, zowel democratische uitingsvormen (bijvoorbeeld flyeracties, petitie, demonstraties) als ondemocratische uitingsvormen (vernielingen, rellen, intimidatie) van maatschappelijke onrust.

De door ons bevroegde wethouders hanteren grotendeels de definitie van maatschappelijke onrust zoals hierboven gegeven. Zij benadrukken dat maatschappelijke onrust gaat om collectieve gedragingen, over het uitdrukken van ongenoegen in gevoel en emotie. Ze zien maatschappelijke onrust als inherent aan een gezonde democratie, maar zijn het erover eens dat het problematisch wordt wanneer (veelal ondemocratische) acties en persistent gedrag (bijvoorbeeld buitensporig veel WOO-verzoeken of oneigenlijk gebruik van juridische procedures) leiden tot ontwrichting van het dagelijks leven. De bevroegde wethouders beschouwen veel maatschappelijke acties als democratisch, maar er waren ook respondenten die met agressie, intimidatie of bedreiging te maken hebben gehad – wat in sommige gevallen ook een impact heeft gehad op het werk en privéleven.

De definitie van maatschappelijke onrust impliceert een proces van verschillende fasen. Het 'Analysemodel Maatschappelijke Onrust' (de Kleuver & Van Soomeren, 2008; van Hoek et al., 2009) onderscheidt de volgende:

- (1) Een voedingsbodem, bestaande uit onderliggende maatschappelijke problemen;
- (2) Een dramatisch incident – soms na een reeks van kleinere incidenten – dat heftige reacties veroorzaakt bij burgers, in de media of in de politiek, en dat symbool staat voor de onderliggende maatschappelijke problemen;
- (3) Maatschappelijke onrust: heftige reacties bij burgers, in de media of politiek, waarbij (als reactie op dit incident) massale dan wel ernstige aantastingen van de openbare orde en veiligheid optreden, mogelijk ook het overtreeden van de wet;
- (4) Sociale crisis: een noodsituatie waarbij de openbare orde en veiligheid sterk in het geding zijn, of de sociale spanningen onbeheersbaar dreigen te worden.



Uit onze onderzoeksdata blijkt een grote verscheidenheid van onderwerpen waarover maatschappelijke onrust kan ontstaan. Opvallend is dat de coronacrisis en de coronamaatregelen – gezien de focus van het onderzoek op de periode 2018-2023 – door onze respondenten relatief weinig werden genoemd, terwijl asiel en migratie, de energietransitie, en bouw- en bestemmingsplannen vaker terugkwamen. Ook andere onderwerpen, zoals huisvesting, stikstof, verkeersveiligheid, natuur- en landschapsbehoud en bezuinigingen worden genoemd. De onrust rond deze onderwerpen gaat gepaard met een ervaren of gevreesde aantasting van de gezondheid, veiligheid- of leefbaarheid, of verschraling van (sociale) voorzieningen. Ook wordt gewezen op het tanende vertrouwen in de overheid en politiek, het gemis aan gezaghebbende instituties om ongenoegen te kanaliseren en een verruwing van het debat en de omgangsvormen.

Het ontstaan van maatschappelijke onrust is geen lineair proces: burgers, media en de overheid (waaronder wethouders) kunnen ieder het proces van maatschappelijke onrust escaleren of de-escaleren. Deze actoren worden daarom ook wel 'crisismakelaars' genoemd. Zo wijzen de door ons bevroegde wethouders op de versterkende rol van (sociale) media als crisismakelaar in het escaleren van maatschappelijke onrust. Zij ervaren bijvoorbeeld weinig hoor en wederhoor van de traditionele media of een gebrek aan genuanceerde communicatie via social media. Zelf kunnen wethouders een de-escalerende invloed hebben op het proces van maatschappelijke onrust en ervoor zorgen dat kritische geluiden leiden tot nieuwe inzichten met betrekking tot bestaand beleid. In dit kader noemen de respondenten verschillende belangrijke eigenschappen en kwaliteiten die terugkomen in enkele (door eerder onderzoek opgetekende) kernwaarden en rolopvattingen van het wethouderschap: *betrokkenheid* door toegankelijk te zijn en naar burgers te luisteren; *betrouwbaarheid* door te zeggen wat wel en niet mogelijk is en door afspraken na te komen; *bekwaamheid* in het zoeken naar gemeenschappelijkheid en overeenstemming met collega's en door op basis van gedegen weging van belangen een besluit te nemen; soms vergt dat ook *lef*. Niet iedereen zal immers tevreden zijn met het genomen besluit, maar het vertellen van het eerlijke verhaal over hoe men tot een besluit is gekomen en eventuele fouten toegeven hoort daar ook bij. Hoewel maatschappelijke onrust soms leidt tot beleidsaanpassingen, kan het ook juist van belang zijn om consistent te blijven en de ingezette koers te handhaven, als wethouder, maar ook als college. Het moge duidelijk zijn dat maatschappelijke onrust een dynamisch proces is dat telkens weer maatwerk vraagt van de betreffende wethouder.

Bovenstaande maakt dat de door ons bevroegde wethouders regelmatig druk ervaren om trouw te blijven aan het voorgenomen beleid, terwijl ze tegelijkertijd oog moeten hebben voor de zorgen en belangen van inwoners. Dit leidt regelmatig tot dilemma's, waarbij de complexiteit van de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeente, provincie en Rijk duidelijk naar voren komt: ruim negen op de tien respondenten zijn van mening dat de landelijke overheid als (mede-)veroorzaker een rol speelt bij maatschappelijke onrust (95%), 74% van de respondenten ziet de gemeente als (mede-)veroorzaker, en 69% ziet de provincie als (mede-) veroorzaker. Ondanks dat de gemeente door 74% van de respondenten wordt gezien als (mede-)veroorzaker van maatschappelijke onrust, wordt de gemeente óók door 74% van de respondenten als (mede-)oplosser gezien. Daarentegen zien respondenten de landelijke overheid en de provincie minder vaak als (mede-)oplosser (respectievelijk 34% en 36%). Ter illustratie wordt gezegd dat de gemeente ingewikkelde dossiers uiteindelijk als meest nabije bestuurslaag moet oplossen.

Handelingsperspectief voor wethouders

Aan de hand van het eerder genoemde analysemodel maatschappelijke onrust kunnen we aan de hand van de bevindingen uit ons onderzoek voor elke fase verschillende handelingsperspectieven voor de wethouder onderscheiden.

In de eerste fase van rust is er geen sprake van onrust of verstoringen van de openbare orde, maar is er wel sprake van een voedingsbodem. Tijdens deze fase is het als wethouder van belang om te investeren in relaties en het werken aan vertrouwen met andere overheden, maatschappelijke instellingen en de samenleving. Door goede contacten in buurten te onderhouden kunnen snel signalen van onrust worden opgemerkt. Ook een indicatoren- of fenomeenanalyse kan helpen (dreigende) maatschappelijke onrust in kaart te brengen. Gezien de



niet te onderschatten rol van social media in vooral het escaleren van onrust, kan het ook nuttig zijn om de (online) mediawijsheid te vergroten. Tot slot is het van belang na te denken en met collega's te spreken over de wijze waarop je als gemeente invulling geeft aan rechten, plichten en omgangsvormen – ook, of juist in tijden van polarisatie en onrust – en denk als wethouder na over je eigen rolperceptie en rolgedrag.

In de tweede fase dreigt maatschappelijke onrust te ontstaan en zijn er één of meerdere incidenten die symbool staan voor een maatschappelijk probleem. Hierbij kunnen verschillende vormen van protestacties zichtbaar worden. Zie deze als een vorm van maatschappelijke betrokkenheid/burgerparticipatie. Ga met de betrokkenen in gesprek en luister naar hun zorgen, ondersteun en erken tegelijkertijd de gematigde middengroep. Durf je kwetsbaar op te stellen, verwachtingen te begrenzen en aan te geven waar je wel en geen invloed op hebt. Gebruik bovendien de eigen communicatiekanalen om inwoners te informeren over plannen en beleid.

In de derde fase ontstaat maatschappelijke onrust, wat kan leiden tot openbare orde problematiek of aantasting van de (subjectieve) veiligheid. Wees je als college van B&W bewust van de positie die je inneemt, spreek met één mond en houd de rug recht. Houd hierbij ook de door de gemeenteraad vastgestelde en gedragen missie, visie en kernwaarden in het achterhoofd. Deze geeft richting aan het handelen. Gezien de verbindende rol van de wethouder zou deze inmiddels een goed beeld moeten hebben van de betrokken partijen en belangen. Op die manier kan de wethouder in deze fase de burgemeester ondersteuning bieden bij crisiscommunicatie en overleg met de politie. Online kan de wethouder inwoners geruststellen en voorzien van feitelijk juiste informatie ten aanzien van het dossier waar maatschappelijke onrust over is ontstaan.

In de vierde fase is er sprake van een sociale crisis. De maatschappelijke onrust is wijdverbreid en de openbare orde en veiligheid is in het geding. In deze fase is crisisbeheersing van belang. Hier is met name de burgemeester aan zet, waarbij wethouders de rol van 'critical friend' kunnen vervullen en de burgemeester scherp houden. Ook is het van belang in het achterhoofd te houden dat soms een beroep gedaan wordt op een wethouder als locoburgemeester indien de burgemeester zelf afwezig is. Waar de burgemeester met bevoegdheden als een noodverordening of noodbevel brandjes blust, lost dit het onderliggende maatschappelijke probleem – de voedingsbodempunten en het ongenoegen – niet op. Daarom is het van belang om, naast de rug recht te houden, in sommige gevallen ook beleid of besluiten opnieuw kritisch tegen het licht te houden en waar nodig te herzien. Tot slot kan een evaluatie van (het handelen tijdens) de ontstane maatschappelijke onrust leiden tot nieuwe inzichten en lessen voor de toekomst.

Tot besluit

In alle fasen wordt een beroep gedaan op een aantal competenties en vaardigheden van wethouders, zoals communicatievaardigheden (actief luisteren, doorvragen en samenvatten), interpersoonlijke vaardigheden (empathisch vermogen en het ontwikkelen en tonen van leiderschap), cognitieve vaardigheden (waaronder creatief probleemoplossend vermogen) en omgang met de (social) media. Daarnaast is het van belang om kennis te hebben van de rol en positie die je als wethouder vervult in het lokaal bestuur en hoe deze positie zich verhoudt tot de andere spelers. Hoewel er uiteenlopende handelingsperspectieven beschikbaar zijn, zoals via het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust (OMO), worden deze niet altijd door wethouders gevonden. De door ons bevroegde wethouders hechten vooral veel waarde aan collegiaal overleg en intervisiegroepen – over gemeentegrenzen en partijgrenzen heen – om met collega's te overleggen hoe met een bepaalde situatie om te gaan. Een verdere inventarisatie van behoeften van wethouders op het gebied van maatschappelijke onrust, of het omgaan met interbestuurlijke dossiers, is daarom op zijn plaats. Wat ons betreft gaat het daarbij om een *integrale* inventarisatie van behoeften van bestuurders, gevolgd door integrale training en opleiding. Hierbij ligt de focus niet alleen op horizontaal (binnen een bestuurslaag) maar ook verticaal (tussen bestuurslagen) trainen, zodat men dezelfde taal gaat spreken en van elkaars ervaringen kan leren in de hoop dat er (1) meer begrip ontstaat voor elkaars rol in de verschillende bestuurslagen en (2) de overheid daadwerkelijk als één naar buiten treedt.



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
Inleiding en onderzoeksopzet	3
Bevindingen	3
Handelingsperspectief voor wethouders	4
Tot besluit	5
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doel en onderzoeksvragen	9
1.3 Afbakening en methodologie	10
1.4 Leeswijzer	11
Deel I: Maatschappelijke onrust in theorie	12
2. Het fenomeen maatschappelijke onrust	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Definitie	13
2.3 Voedingsbodem	15
2.4 De invloed van crisismakelaars	16
2.5 Uitingsvormen	19
2.6 Bestaande handelingsperspectieven	20
2.7 Conclusie	23
Deel II: Maatschappelijke onrust in de praktijk	25
3. Maatschappelijke onrust volgens wethouders	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Definitie van maatschappelijke onrust	26
3.3 Thema's die maatschappelijke onrust oproepen	27
3.4 Zorgen ten aanzien van thema's die maatschappelijke onrust oproepen	29
3.5 Crisismakelaars ten tijde van maatschappelijke onrust	30
3.6 Uitingsvormen van maatschappelijke onrust	33
3.7 Conclusie	36
4. De rol en ervaringen van wethouders met maatschappelijke onrust en hun reacties hierop	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Rol van de wethouder (tussen Rijk, regio en samenleving)	37
4.3 Ervaringen van de wethouder	42
4.4 Reactie van de wethouder	43
4.5 Conclusie	47



5.	Impact en gevolgen van ervaren maatschappelijke onrust	48
5.1	Inleiding	48
5.2	Gevolgen op werk en taakuitvoering	48
5.3	Gevolgen op privéleven (routines, persoonlijk handelen)	50
5.4	Bespreken of melding maken van ervaringen met maatschappelijke onrust	51
5.5	Conclusie	52
6.	Handelingsperspectief bij ervaren maatschappelijke onrust	54
6.1	Inleiding	54
6.2	Bestaande handelingsperspectieven	54
6.3	Wijsheden uit ervaringen	55
6.4	Dilemma's en spanningsvelden	56
6.5	Ondersteuningsbehoefte	57
6.6	Conclusie	59
	Deel III: Case studies	60
7.	Plan Einstein	61
7.1	Inleiding	61
7.2	De maatschappelijke context rond Plan Einstein	61
7.3	Maatschappelijke onrust	62
7.4	Uitvoering Plan Einstein	65
7.5	Conclusies en aanbevelingen	70
8.	Stichting Windwaarde	73
8.1	Inleiding	73
8.2	Maatschappelijke context windmolens gemeente Hoeksche Waard	73
8.3	Achtergrond van windpark Oude Mol	74
8.4	Oprichting stichting Windwaarde	76
8.5	Conclusie en aanbevelingen	77
9.	Conclusie en aanbevelingen	80
9.1	Inleiding	80
9.2	Beantwoording deelvragen en centrale onderzoeksvraag	80
9.3	Aanbevelingen	83
	Referenties	86
	Bijlagen: methodologische verantwoording	92
1.	Literatuuronderzoek	92
2.	Media analyse	92
3.	Focusgroepen	94
4.	Enquête	105
5.	Interviews	115
6.	Case studies	119



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Een coronaprotest in Amsterdam vandaag is volgens de gemeente vreedzaam verlopen. De politie schat dat er op het hoogtepunt op het Museumplein ongeveer 15.000 demonstranten bijeen waren. Er zijn door de politie negen mensen aangehouden voor kleinere vergrijpen. In geen geval ging het om fysiek geweld. (NOS, 16 januari 2022).

Bovenstaand citaat is afkomstig van de NOS en benadrukt het vreedzame karakter van een grootschalige demonstratie tegen coronamaatregelen in Amsterdam in 2022. In hetzelfde nieuwsbericht wordt gewezen op een gelijktijdige tegendemonstratie van andere actiegroepen die demonstreerden tegen antisemitische en racistische leuzen en uitingen tijdens eerdere coronademonstraties. Daarnaast wordt in het nieuwsbericht gerefereerd aan de protesten van een jaar eerder waarbij grootschalige politie-inzet met een waterkanon nodig was en uiteindelijk 143 mensen werden gearresteerd. Dit voorbeeld illustreert hoe demonstraties – in essentie tegen dezelfde coronamaatregelen waarover veel maatschappelijke onrust was ontstaan – afhankelijk van de context zeer verschillend kunnen verlopen en hoe verschillende groepen in de samenleving zowel tegenover de overheid als tegenover elkaar kunnen komen te staan.

Hoewel de coronacrisis de afgelopen jaren een grote impact heeft gehad op de gehele samenleving, hadden we hier ook een voorbeeld kunnen opnemen over de boerenprotesten waarbij boeren met tractoren in groten getale naar Den Haag en provinciehuizen reden om te protesteren tegen het stikstofbeleid, of over activisten van Extinction Rebellion (XR) die verschillende wegen blokkeerden om aandacht te vragen voor het klimaat. De periode van 2018 tot en met 2023 – de periode waarop dit onderzoek zich richt – wordt gekenmerkt door verschillende dossiers die zowel landelijk, regionaal als lokaal doorwerken en waarover groot maatschappelijk ongenoegen, onbehagen of onvrede merkbaar is. In een gezonde democratie mag het schuren en heeft eenieder het recht om zijn, haar of hen ongenoegen te uiten via protestacties en demonstraties. Overheden maken nu eenmaal beleid en nemen maatregelen die burgers en bedrijven raken. Denk aan de plaatsing van windmolens op land om de klimaatdoelstellingen te behalen, een vermindering van de veestapel om de stikstofdeposities te verminderen of de opvang van vluchtelingen om te voldoen aan verplichtingen uit (mensenrechten)verdragen. Dit leidt tot vragen over hoe burgers hun onvrede en protest uiten richting hun lokale en daarmee meest bekende en nabije bestuur, met name wethouders. Wanneer ervaren wethouders maatschappelijke onrust? En hoe reageren wethouders hier vervolgens op? Welke vaardigheden hebben zij nodig om met situaties van maatschappelijke onrust om te gaan en welke lessen kunnen we trekken voor de toekomst?

Wethouder tussen Rijk, regio en samenleving

Nederland telt 342 gemeenten (CBS, 2024). Gemeenten voeren taken uit in de vorm van medebewind (mechanisch en niet-mechanisch) en autonomie (Schaap, 2019). Bij mechanisch medebewind voeren gemeenten wettelijke taken uit die nauwkeurig zijn voorgeschreven en besteden zij de middelen die zij vanuit het Rijk krijgen aan de uitvoering ervan. Denk aan een afdeling Burgerzaken die een rijbewijs verstrekt aan een persoon die daarvoor in aanmerking komt. Ook bij niet-mechanisch medebewind voert de gemeente wettelijke taken uit maar heeft daarbij meer beleidsvrijheid (politiek en/of ambtelijk) en betaalt mee aan de uitvoering van deze wetten. Denk aan de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) waarbij de gemeente het niveau van huishoudelijke hulp zelf kan bepalen. Bij autonome taakuitvoering stelt de wetgever meestal geen eisen. Het is aan het college van burgemeester en wethouders (B&W) om te bepalen hoe bijvoorbeeld het kunst- en cultuurbeleid vorm krijgt en welke rol de gemeente hierbij inneemt (faciliterend, sturend et cetera). Het college maakt dan een afweging welk museum of welke muziekvereniging subsidie ontvangt. Dergelijke keuzes kunnen leiden tot onvrede en protest. Het onderscheid tussen medebewind en autonomie is overigens niet lineair; medebewind staat niet gelijk aan 'geen beleidsvrijheid' en bij autonomie is er geen sprake van 'volledige beleidsvrijheid'. De medebewindstaken zijn verdeeld over de 3 organen binnen de gemeente; de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan in de gemeente. De raad stelt de kaders waarbinnen het beleid vorm krijgt, heeft budgetrecht en controleert. In het kader van de 'checks and balances' biedt de gemeenteraad tegenwicht aan het college maar toch ligt de feitelijk macht in de gemeente veeleer



bij het samenspel van college en ambtelijke organisatie dan bij de raad. Deels heeft dit te maken met de manier waarop gemeenteraden omgaan met hun kaderstellende en controlerende bevoegdheden maar ook met het feit dat de eerder beschreven medebewindstaken veelal bij het college berusten. Bovendien heeft het college in de voorbereiding van de raadsbesluiten veel ruimte om eigen voorkeuren en inzichten (al dan niet opgedaan in gesprekken met ambtenaren, burgers, maatschappelijke instanties en/of bedrijven) in zijn voorstellen te verwerken (Schaap et al, 2019, p. 51). Denk bijvoorbeeld aan de zoektocht naar een geschikte locatie voor de realisatie van woonvormen voor mensen die om diverse redenen niet kunnen aarden in een reguliere huurwoning. Tot slot moet een wethouder zich verhouden tot allerlei landelijke en regionale interbestuurlijke afspraken en initiatieven, zoals bijvoorbeeld de Regionale Energie Strategie waarin gemeenten, provincies, waterschappen en netbeheerders samen werken aan de energietransitie. Zo wordt in een rapport over toekomstbestendig decentraal bestuur gesteld dat decentrale overheden in 1.200 verbanden samenwerken met ten minste één andere overheid (Bartelink et al. 2024, 8). Hierbij is het van belang dat medeoverheden elkaar op tijd betrekken bij de totstandkoming van beleid om de samenwerking en uitvoerbaarheid te verbeteren (Rijk, IPO, VNG & UvW, 2023; Bartelink et al. 2024, p. 11).

De rol van de wethouder in de lokale democratie

Nederland is een echt wethouderland, stelt Jeroen van Gool, directeur van de Wethoudervereniging. Daarmee doelt Van Gool op het feit dat de wethouder verantwoordelijkheid draagt voor veel zaken waar inwoners of ondernemers mee te maken krijgen. In relatie tot die verantwoordelijkheden beschrijft een onlangs verschenen rapport 'Wethouders van waarde' (Gossink e.a., 2024) een aantal trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op de taken en verantwoordelijkheden van wethouders. Het gaat daarbij om brede maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van klimaat en natuur, bevolkingsgroei en vergrijzing, digitalisering, internationalisering en maatschappelijke polarisatie en ontwikkelingen binnen het lokaal bestuur zoals taakverzwaring, regionalisering, gemeentelijke schaalvergroting en functieverlies van politieke partijen. Al deze ontwikkelingen stellen nieuwe eisen aan de effectiviteit en het probleemoplossend vermogen van wethouders (Gossink e.a., 2024, p. 17) en hebben gevolgen voor het ambt en de manier waarop wethouders daar invulling aan geven. Het rapport beschrijft twee 'onderstromen'. De eerste onderstroom is de beweging van samenlevingsgericht naar taakgericht besturen. De tweede ontwikkeling is er een van visionair naar pragmatisch besturen. Deze ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de wethouder steeds meer en vaker tot vooral een praktisch en soms strategisch probleemoplosser wordt (Gossink e.a., 2024, p. 21).

De wettelijke basis voor het functioneren van de wethouder is de Gemeentewet. Een wethouder is een door de gemeenteraad gekozen lid van het college van burgemeester en wethouders. De wethouder kan afkomstig zijn uit de gemeenteraad maar het is ook mogelijk om een wethouder van buiten de raad te benoemen. Iedere wethouder heeft een eigen beleidsterrein (portefeuille), bijvoorbeeld financiën, verkeer, milieu, welzijn of volkshuisvesting maar het bepalen van het beleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders. Het college als geheel kan worden aangemerkt als bestuursorgaan; de wethouder heeft géén zelfstandige orgaanstatus en daarom kunnen er geen collegebevoegdheden aan de wethouder worden gedelegeerd. Ook kan de wethouder niet als afzonderlijk bestuursorgaan optreden (Eliasberg & Kok, 2022). Toch is de positie van de wethouder feitelijk sterk individueel. De fracties die het college vormen, hebben de bezetting van de wethoudersposten gelegitimeerd en bovendien is het, zeker in complexe dossiers, bijna ondoenlijk dat wethouders zich intensief met de portefeuille van een ander bemoeien. Hoewel een wethouder welbeschouwd dus geen beslissingsmacht heeft, biedt een wethouderspositie wel (gepercipieerde) macht op de onderwerpen binnen de eigen portefeuille (Elzinga 2015). Burgemeester Verhoeve van Gouda stelt daarom: 'Wethouders zijn primair aan zet, zeker in hun eigen portefeuille. Beslissen, besturen en realiseren in heel concrete dossiers' (Verhoeve, 2022).

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om lering te trekken uit ervaringen van Nederlandse wethouders in de periode 2018-2023 met lokale uitingen van onrust over landelijke dossiers en bijkomende spanning of dilemma's die ze hebben ervaren op thema's als loyaliteit, draagvlak, de eigen 'invloedcirkel' of een discrepantie tussen landelijk beleid en lokale uitvoering. Op die manier hopen we bij te dragen aan een meer diepgaand inzicht in de wijze waarop wethouders zich staande houden op dossiers 'tussen Rijk, regio en samenleving'.



De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *welke rol spelen wethouders in situaties van maatschappelijke onrust en hun positie te midden van de samenleving en de provinciale en landelijke overheid en welke vaardigheden hebben ze nodig om met de hieruit ervaren verwachtingen en belangen om te gaan?*

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende theoretische en empirische deelvragen:

Theoretische deelvragen

1. Wat wordt verstaan onder maatschappelijk onrust?
2. Hoe ontstaat maatschappelijke onrust (factoren en actoren) en hoe komt het tot uiting?
3. Welke mogelijkheden hebben wethouders om (het proces) van maatschappelijke onrust te beïnvloeden?

Empirische deelvragen

4. Hoe definiëren wethouders maatschappelijke onrust?
5. Hoe duiden wethouders de oorzaak/oorzaken van maatschappelijke onrust?
6. Op welke wijze komt maatschappelijke onrust tot uiting binnen een gemeente?
7. Hoe gaan wethouders om met maatschappelijke onrust en welke handelingsperspectieven kennen zij?
8. Welke impact heeft maatschappelijke onrust op wethouders?
9. Welke handelingsperspectieven kunnen worden ontwikkeld voor de manier waarop wethouders met maatschappelijke onrust omgaan?

1.3 Afbakening en methodologie

Dit onderzoek richt zich op de ervaringen van wethouders met maatschappelijke onrust. Terwijl in paragraaf 1.1 kort de complexe rol van wethouders tussen Rijk, regio en samenleving is toegelicht, is het belangrijk om hier stil te staan bij de methodologische afbakening van het begrip maatschappelijke onrust. Dit betreft namelijk een containerbegrip waarvan diverse definities en procesbeschrijvingen bestaan. Een bredere theoretische discussie hiervan volgt in hoofdstuk twee. Voor de afbakening is het relevant te weten dat dit onderzoek de definitie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en van Wonderen en Burggraaff (2024) hanteert, te weten: "(zichtbare) collectieve gedragingen in situaties die voortkomen uit maatschappelijk ongenoegen".¹ Ter operationalisering van de gehanteerde definitie maken wij gebruik van het analysemodel van de Kleuver & van Soomeren (2008, p.9). In dit analysemodel wordt maatschappelijke onrust gezien als gevolg van een proces waarbij er sprake is van een bestaande voedingsbodem en incidenten die heftige emoties teweegbrengen. In dat geval kan er maatschappelijke onrust ontstaan waardoor die de openbare orde en (subjectieve) veiligheid bedreigt. Het gebruik van dit analysemodel (zie voor een verdere bespreking en visualisatie hoofdstuk twee) maakt het mogelijk om per fase escalerende en de-escalerende actoren en factoren te bespreken – in het bijzonder de rol van de wethouder. Immers, wanneer maatschappelijke onrust leidt tot gevolgen voor de openbare orde en veiligheid is de burgemeester bevoegd om maatregelen te nemen om de orde en rust te herstellen. Het is daarentegen met name de wethouder die door zijn of haar verbindende rol in de voorfasen van, en gedurende de maatschappelijke onrust invloed kan uitoefenen.

In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van een *mixed-methods* onderzoeksdesign. Dit betekent dat kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden worden gecombineerd om een zo volledig en diepgaand mogelijk inzicht te bieden in de ervaringen van wethouders met maatschappelijke onrust. De mixed-methods benadering biedt namelijk de mogelijkheid om kwantitatieve data, die breedte en generaliseerbaarheid verschaffen, te verbinden met kwalitatieve data, die diepte en detail bieden (Creswell & Plano Clark, 2007). Een groot voordeel van deze benadering is dat het de validiteit van de onderzoeksresultaten verhoogt, omdat de ene methode de bevindingen van de andere kan bevestigen of aanvullen (Johnson, Onwuegbuzie & Turner, 2007). Aangezien in dit onderzoek is gekozen voor verschillende kwalitatieve en kwantitatieve methoden, is het onderzoek gefaseerd uitgevoerd. Hieronder zal worden ingegaan op de verschillende fasen van

¹ Zie: [Maatschappelijke onrust | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid](#)



onderzoek met bijbehorende onderzoeksmethoden. Voor een gedetailleerde beschrijving van de dataverzameling, data-analyse en gebruikte methodieken verwijzen wij naar de bijlagen.

De eerste fase bestaat uit een verkenning van het fenomeen maatschappelijke onrust door middel van een literatuuronderzoek, een media analyse en twee focusgroepen met wethouders. De focusgroepen zijn onder andere bedoeld om de uitkomsten uit de media analyse en het literatuuronderzoek te duiden en aanvullende informatie op te halen over (de duiding van) het fenomeen maatschappelijke onrust en mogelijke handelingsperspectieven in een lokale politiek-bestuurlijke context.

De tweede fase is zowel kwantitatief als kwalitatief van aard en bestaat uit een enquête en interviews met wethouders. De enquête wordt via de Wethoudersvereniging verspreid onder 1203 wethouders in hun database die sinds 2018 de functie van wethouder hebben bekleed. De vragen uit de enquête zijn gebaseerd op de data die is opgehaald in de eerste fase van het onderzoek en bedoeld om de daaruit opgehaalde bevindingen te valideren en verder aan te vullen. Op basis van de uitkomsten van de enquête worden interviews gehouden met individuele wethouders. Deze interviews zijn bedoeld ter verdieping van de resultaten afkomstig uit de vragenlijst.

De derde fase is kwalitatief van aard en bestaat uit een meervoudige casestudie. Op basis van thematiek die in de eerste twee onderzoeksfases herhaaldelijk aan bod komt, en in overeenstemming met het Ministerie van Binnenlandse Zaken (hierna: Ministerie van BZK) is besproken, worden twee cases nader geanalyseerd om op die manier nog beter inzicht te krijgen in hoe wethouders met processen van maatschappelijke onrust omgaan. Het gaat om één casus die betrekking heeft op de vestiging van een asielzoekerscentrum (azc) en één casus over de plaatsing van windmolens. Voor deze cases is gekozen, omdat het gaat om dossiers tussen Rijk, regio en samenleving waaruit relevante lessen getrokken kunnen worden.

1.4 Leeswijzer

Het onderhavige rapport bestaat – naast de inleiding en conclusie – uit drie inhoudelijke onderdelen. Deel een betreft de beschrijving van maatschappelijke onrust in theorie en beslaat enkel hoofdstuk twee. In dit hoofdstuk zetten we uiteen wat er in de wetenschappelijke en vakliteratuur bekend is over maatschappelijke onrust, de voedingsbodem, uitingsvormen en bestaande handelingsperspectieven voor het lokaal bestuur.

Deel twee verkent het fenomeen maatschappelijke onrust in de praktijk en beslaat hoofdstukken drie, vier, vijf en zes. In deze hoofdstukken komen telkens de bevindingen uit de diverse onderzoeksmethoden aan bod (media-analyse, enquête, focusgroepen en interviews). In hoofdstuk drie staat centraal hoe wethouders maatschappelijke onrust *zelf* definiëren, rond welke thema's maatschappelijke onrust zich heeft gemanifesteerd, welke actoren hierbij een rol hebben gespeeld en van welke uitingsvormen sprake was. In hoofdstuk vier gaan we verder in op de rolopvatting, ervaringen en reacties van wethouders op maatschappelijke onrust. In hoofdstuk vijf omschrijven we de impact en gevolgen van ervaren maatschappelijke onrust, onder andere op het werk en de taakuitvoering van de wethouders, maar ook op hun privéleven. In hoofdstuk zes bespreken we de door wethouders gedeelde wijsheden en handelingsperspectieven over hoe om te gaan met maatschappelijke onrust.

Deel drie van deze rapportage betreft vervolgens de twee case studies die zijn uitgevoerd. Hoofdstuk zeven betreft de case studie 'Plan Einstein' over de vestiging van een asielzoekerscentrum en hoofdstuk acht betreft de case studie 'Stichting Windwaarde' over de plaatsing van windmolens.

Tot slot zullen we in de conclusie antwoord geven op de onderzoeksvragen, reflecteren op de bevindingen en beperkingen van het onderzoek, en zullen we aan de hand van het eerdergenoemde 'Analysemodel Maatschappelijke Onrust' enkele aanbevelingen doen voor de omgang met maatschappelijke onrust als wethouder.



Deel I: Maatschappelijke onrust in theorie



2. Het fenomeen maatschappelijke onrust

2.1 Inleiding

Alvorens in te gaan op de percepties en ervaringen van wethouders rond maatschappelijke onrust, is het van belang om eerst het fenomeen maatschappelijke onrust duidelijk te conceptualiseren aan de hand van de beschikbare wetenschappelijke en vakliteratuur. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de definitie van maatschappelijke onrust die wij zullen hanteren. Voorts zullen we de verschillende fasen en kernelementen van maatschappelijke onrust bespreken. Hierbij komen de voedingsbodem en verschillende uitingsvormen van maatschappelijke onrust aan bod. Tot slot zal er worden ingegaan op bestaande handelingsperspectieven voor gemeenten en bestuurders.

2.2 Definitie

Het Ministerie van BZK concludeert in 2014 dat maatschappelijk onrust een containerbegrip is dat staat voor "het geheel mogelijke palet aan gevoelens en acties van delen van de samenleving na een incident of het bekend worden van een risico" (Ministerie van BZK, 2014, p. 7). In opdracht van datzelfde ministerie hebben Van Wonderen en Burggraaff in 2024 een uitgebreide literatuur- en documentenstudie uitgevoerd om te komen tot een gezamenlijk begrippenkader voor Rijkspartners. In dit begrippenkader zetten zij diverse concepten, waaronder ook maatschappelijke onrust en maatschappelijk ongenoegen/onbehagen, uiteen.² Zij sluiten aan bij de definitie die ook het NCTV hanteert, te weten:

Maatschappelijke onrust is te omschrijven als (zichtbare) collectieve gedragingen in situaties die voortkomen uit maatschappelijk ongenoegen. Maatschappelijk ongenoegen is een gevoel van angst, onzekerheid, onvrede, of miskennen ten gevolge van ongrijpbare mondiale fenomenen, zoals onder andere globalisering, klimaatverandering, migratie en ongelijkheid. Het komt voort uit een gevoel van pessimisme. (Van Wonderen & Burggraaf, 2024, p. 5).³

Maatschappelijke onrust gaat over gedrag dat voortkomt uit (hevige) ongerustheid en emotionele reacties van groepen mensen, veelal naar aanleiding van een incident of besluit ten aanzien van een maatschappelijk probleem (Johannink et al., 2013). Inwoners uiten gevoelens zoals angst, onzekerheid, onvrede, of miskennen ten gevolge van een incident of besluit wat betrekking heeft op een maatschappelijk probleem op uiteenlopende manieren (Van Wonderen & Burggraaff, 2024). Denk hierbij aan vreedzaam protest in de vorm flyer-acties, het ophangen van posters, het aanbieden van petitie's en het organiseren van demonstraties. Het uiten van ongenoegen over (besluiten met betrekking tot) maatschappelijke problemen mag beschouwd worden als een teken van een goed functionerende democratie en kan leiden tot verandering en vernieuwing (VNG, 2022; van Alebeek & van der Meer, 2024, 80-82). Het betreft een voortdurende interactie tussen actoren in de samenleving (burgers, organisaties, media en de overheid) om te komen tot een gezamenlijke invulling van onze samenleving.

In sommige gevallen wordt tijdens het uiten van ongenoegen de wet niet nageleefd, zoals bij demonstraties die ondanks een geweigerde vergunning toch plaatsvinden of vergunde demonstraties die gaandeweg uitmonden in rellen. Maar denk bijvoorbeeld ook aan het toenemend aantal bestuurders – waaronder wethouders – die zowel in situaties waarin maatschappelijke onrust is ontstaan als daarbuiten geïntimideerd en bedreigd worden (Marijnissen & Kolthoff, 2020).

Soms ontstaat maatschappelijke onrust in een kort tijdsbestek zonder enige waarschuwing. De Kleuver en Van Soomeren (2008, p. 3) merken hierover op dat er sprake kan zijn van maatschappelijke onrust als "een donderslag bij heldere hemel" als zich ineens een schokkend en symbolisch incident voordoet dat tot heftige reacties leidt. Meestal gaat hier echter een opbouw aan vooraf waarin gevoelens van maatschappelijk ongenoegen en bijbehorende emoties in

² Zie ook: <https://maatschappelijkeonrust.nl/handelingskader/begrippenkader>

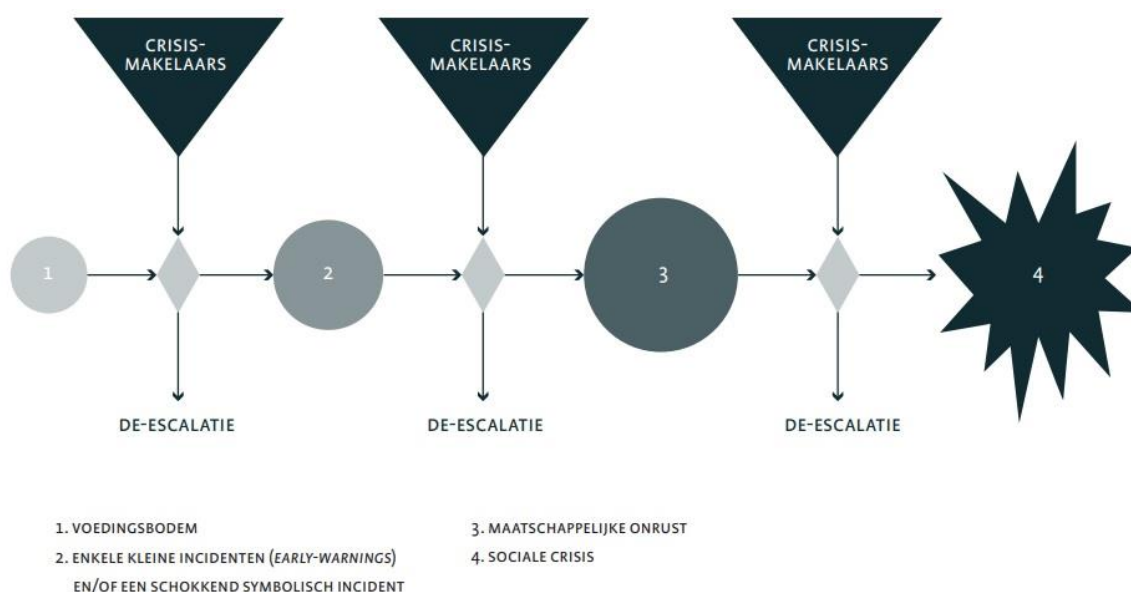
³ Zie ook: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/maatschappelijke-onrust>



intensiteit toenemen. In het 'Analysemodel Maatschappelijke Onrust' (zie figuur 1 hieronder van Hoek et al., 2009, p. 28; zie ook De Kleuver & Van Soomeren, 2008, p. 3) wordt maatschappelijke onrust als een proces beschouwd waarin de volgende fasen kunnen worden onderscheiden:

1. Een voedingsbodem, bestaande uit onderliggende maatschappelijke problemen;
2. Een dramatisch incident – soms na een reeks van kleinere incidenten – dat heftige reacties veroorzaakt bij burgers, in de media of in de politiek, en dat symbool staat voor de onderliggende maatschappelijke problemen;
3. Maatschappelijke onrust: heftige reacties bij burgers, in de media of politiek, waarbij (als reactie op dit incident) massale dan wel ernstige aantastingen van de openbare orde en veiligheid optreden;⁴
4. Sociale crisis: een noodsituatie waarbij de openbare orde en veiligheid sterk in het geding zijn, of de sociale spanningen onbeheersbaar dreigen te worden.

Figuur 1
Analysemodel Maatschappelijke Onrust



Noot: Overgenomen van Van Hoek et al., 2009, p. 28 naar voorbeeld van de Kleuver & van Soomeren, 2008, p. 3

Met betrekking tot het ontstaan van een (sociale) crisis moet worden opgemerkt dat de laatste jaren het woord crisis veelvuldig is gebruikt in het publieke debat (denk aan de vluchtelingencrisis, stikstofcrisis, wooncrisis, klimaatcrisis, vertrouwenscrisis), terwijl het in bepaalde gevallen veeleer een kwestie is van door de landelijke politiek vooruitgeschoven problemen (Hornis & Steur, 2023). Het door ons gebruikte model hanteert dus een andere definitie van het woord crisis dan in het publieke of politieke debat gangbaar is. Wellicht het beste voorbeeld van een (potentiële sociale crisis) zijn de zogenoemde 'avondklokrellen' als reactie op strenge overheidsmaatregelen in 2021 om het aantal besmettingen tijdens de coronacrisis terug te brengen. Immers, de coronacrisis duurde op dat moment al bijna een jaar en was daarmee een ongekennd lange crisissituatie die de hele samenleving raakte. Mensen leefden lange tijd in onzekerheid, werden ziek, verloren naasten, werden geraakt in hun werk of inkomen en konden door verschillende overheidsmaatregelen niet zomaar gebruik maken van vrijheden die tot dan toe als vanzelfsprekend werden ervaren. Tijdens de 'avondklokrellen' gingen in verschillende (grote) steden mensen de straat op om te protesteren tegen de in hun ogen onrechtvaardige en beperkende coronamaatregelen. Deze protesten liepen in veel gevallen uit op grootschalige rellen waarbij auto's, winkels en andere zaken in de openbare ruimte werden vernield en geplunderd. Veel van deze rellen werden vooraf aangekondigd en gedeeld op sociale media. De diverse achtergronden en drijfveren van de relschoppers – protest, uit verveling en sensatiezucht, rellen en plunderen als doel – en snelle mobilisatie via sociale media maakten het lastig voor politie en bestuur om risico inschattingen te maken, personeel in te zetten en de rellen aan te pakken

⁴ Verstoring van de openbare orde kan strafrechtelijke gevolgen hebben.



(Moors et al., 2022). De heftigheid en wijdverbreidheid van de avondklokrellen (mensen kwamen van ver en rellen vonden tegelijkertijd in verschillende steden plaats, wat consequenties had voor de inzet van bijvoorbeeld politie en mobiele eenheid) maakt dat men vreesde voor een sociale crisis.

Het is overigens goed te beseffen dat maatschappelijke onrust voor een groot deel een subjectief fenomeen is. Wat de een als maatschappelijke onrust, bedreigend of gewelddadig beschouwt, ziet een ander als een normale ontlading van sociale spanningen, protest of sensatiezucht (Eysink Smeets, 2022; Moors, 2023; Van Wonderen & Burggraaff, 2024).⁵ Daarnaast is (het ontstaan en uitdoven van) maatschappelijke onrust een complex fenomeen met diverse actoren (crisismakelaars) die invloed uitoefenen. Hoewel bovenstaand model doet vermoeden dat het een lineair proces betreft, is de werkelijkheid uiteraard dynamischer. Bovenstaand model biedt echter wel een begrijpelijk kader en enkele handvatten om de belangrijkste elementen van maatschappelijke onrust toe te lichten en te reflecteren op de rol van invloedrijke actoren – in dit geval wethouders.

2.3 Voedingsbodem

Gevoelens van onvrede, onbehagen en ongenoegen over ongrijpbare ontwikkelingen kunnen een voedingsbodem vormen voor maatschappelijke onrust. Wanneer men ongerust is over de samenleving *in het algemeen* wordt er doorgaans gesproken van maatschappelijk *onbehagen*: men is pessimistisch over de meer algemene richting waarin de samenleving zich begeeft, waarbij gevoelens van onbeheersbare achteruitgang een grote rol spelen (Steenvoorden, 2016). Dit komt voort uit gevoelens van verlies van richting, het verlies van vertrouwen in het menselijk kunnen, de afnemende invloed van de politiek, het verlies van gedeelde normen en waarden, toenemende sociaal economische kwetsbaarheid en maatschappelijk pessimisme (Steenvoorden, 2016). Maatschappelijk *ongenoegen* gaat over de onvrede van burgers over één of meer (concrete) maatschappelijke problemen (Van Wonderen & Burggraaff, 2024). Dit ongenoegen gaat gepaard met emoties als onzekerheid, bezorgdheid, stress, angst of zelfs woede (Eysink Smeets, 2022; Ministerie van BZK, 2014). De huidige situatie wordt veelal als onwenselijk ervaren en men is van mening dat de problemen aangepakt kunnen of moeten worden (Postmes et al., 2014). Maatschappelijk ongenoegen ontstaat wanneer groepen in de samenleving zich bedreigd voelen in één of meer (basale menselijke) behoeften en tegelijkertijd het gevoel hebben deze bedreiging niet het hoofd te kunnen bieden (Eysink Smeets, 2022; Van Hoek et al., 2007). De behoeften waarin burgers zich aangetast of bedreigd voelen, verschillen door de tijd heen. Volgens Van Hoek et al. (2007) is dit afhankelijk van demografische, sociale, technologische, economische en politieke factoren. Zij onderscheiden de onderstaande behoeften waarop burgers dreiging kunnen ervaren:

- Inkomen en/of werkomstandigheden: bijvoorbeeld ontslag, achteruitgang in inkomsten, armoede, arbeidsonrust, economisch zwaar weer;
- Woongenot: bijvoorbeeld onzekerheid over sloop- en nieuwbouwprojecten, ernstige verloedering van de woonomgeving, de nabije plaatsing van opvangcentra of zeer ongewenste functies (drugs, daklozen, prostituees);
- De (identiteit van de) eigen groep: bijvoorbeeld specifieke religieuze groepen, voetbalfans of gemeentelijke herindelings;
- Zaken, symbolen en locaties die gezien worden als 'heilig': bijvoorbeeld Koran verbrandingen of het doorbreken van taboes;
- Burgerrechten en grondrechten: bijvoorbeeld voor groepen met een specifiek geloof, etniciteit of seksuele geaardheid;
- Persoonlijke veiligheid: bijvoorbeeld een plotselinge golf van misdrijven of geweld (of de angst daarvoor), maar ook de persoonlijke gezondheid (corona);
- Veiligheid van kinderen: bijvoorbeeld de herintegratie van een zedendelinquent;
- Vrede en politieke stabiliteit: bijvoorbeeld angst en onzekerheid voor terrorisme of oorlog;
- Milieu: bijvoorbeeld het kappen van bomen of dumpen/loodsen van gevaarlijke stoffen;
- Overige collectieve goederen zoals de (volks)gezondheid.

⁵ Zie voor een uitgebreidere conceptualisatie van maatschappelijke onrust en daarmee samenhangende begrippen zoals onder andere maatschappelijk onbehagen of ongenoegen, en polarisatie versus sociale stabiliteit en cohesie Van Wonderen & Burggraaf (2024).



Eysink Smeets (2022) onderscheidt hierin drie groepen: (1) de sociaaleconomische zwakkeren in de samenleving, (2) groepen die zich specifiek bedreigd voelen op het gebied van cultuur, ideologie, demografische kenmerken en beroeps- of levensstijl, en (3) groepen die zich door de overheid bedreigd voelen in plaats van beschermd. Denk in het laatste geval aan deelnemers aan de grootschalige coronaprotesten, de slachtoffers van de toeslagenaffaire, gedupeerden van de gaswinning in Groningen.

Vertrouwen in de overheid

Vertrouwen in de overheid en politiek biedt houvast in onzekere tijden en kan daarmee een tegenwicht vormen voor de ervaren dreiging (Eysink Smeets, 2022). Anderzijds kan een laag vertrouwen juist gevoelens van maatschappelijk onbehagen en maatschappelijk ongenoegen doen toenemen (Geurkink & Miltenburg, 2023; Kuppens et al., 2019). In de wetenschappelijke literatuur wordt ten aanzien van politiek vertrouwen onderscheid gemaakt tussen confidence en trust (Luhmann, 1979). Confidence verwijst naar het "vertrouwen in het systeem, de institutie en de procedures volgens welke deze is ingericht (het ambt), en trust verwijst naar het vertrouwen in de personen die op een bepaald moment verantwoordelijk zijn voor de uitvoering (de ambtsdrager)" (van Noije, 2019, p. 8). In het algemeen geldt dat het vertrouwen in het 'systeem', van democratie of rechtsstaat, altijd hoger is dan de verschillende actoren die daaraan concreet uitvoering moeten geven (Van Ostaaijen, 2022). Met betrekking tot het vertrouwen in ambtsdragers meldt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dat in september 2024, 57% van de Nederlanders vindt dat de politiek niet voldoende opkomt voor mensen zoals zij (Miltenburg et al., 2024). Dit wordt ook wel de ervaren politieke responsiviteit genoemd: de mate waarin mensen het gevoel hebben dat politici, bestuurders en uitvoerders rekening houden met de wensen en belangen van burgers, weten wat er speelt in de samenleving en hun besluiten hierop afstemmen (Esaiasson et al., 2017; Van Wessel, 2011; Van Noije et al., 2023). Door een hoge mate van ervaren politieke responsiviteit onder inwoners neemt de legitimiteit van de overheid toe, waardoor inwoners "zich meer vertegenwoordigd voelen, meer vertrouwen hebben in overheidsdienaren en -instituties, het proces positiever beoordelen en eerder geneigd zijn uitkomsten van beleid te accepteren" (Miltenburg et al., 2024, p. 36). Uit ander onderzoek van het SCP blijkt dat burgers in de afgelopen jaren telkens meer vertrouwen hebben in instituties als politie en de rechtspraak (respectievelijk 80 en 73%) dan in politieke instellingen zoals de regering en de Tweede Kamer (beide 42%; Miltenburg et al., 2023). Ook blijkt uit dit onderzoek dat 66% van de respondenten (redelijk) tevreden is met het functioneren van de democratie. Dit aandeel is lager dan in de afgelopen twee decennia. Redenen voor onvrede die worden aangehaald zijn: politici luisteren te weinig naar burgers, en politici zijn te veel gericht op eigen belang in plaats van landsbelang en boeken te weinig resultaat (Miltenburg et al., 2023, p. 17). Dit is relevant omdat politici (zowel landelijk als decentraal) een (voorbeeld)rol vervullen. Wanneer politici in hun omgangsvormen verzuimen en 'op de man spelen' in plaats van op de inhoud, kan worden verwacht dat burgers deze omgangsvormen gaan overnemen, waardoor polarisatie tussen groepen in de samenleving toeneemt (van Alebeek & van der Meer, 2024, 80-82).

Overigens wijzen volksvertegenwoordigers en bestuurders zelf er ook op dat het vertrouwen van de burger in de decentrale politiek onder druk staat (Boonstra, 2023). Zij wijten dit deels aan het gebrek aan probleemoplossend vermogen op landelijk niveau en omgangsvormen in de landelijke politiek, maar denken ook dat er een gebrek aan kennis bij inwoners is over wat de decentrale politiek doet, dat inwoners zich niet gehoord voelen door decentrale politici en dat zij zich zorgen zouden maken over de algemene situatie in de wereld. De oplossingen om deze vertrouwensband te verbeteren zien zij met name in het beter nakomen van afspraken en meer contact hebben met inwoners, gevolgd door meer verantwoording afleggen over wat de decentrale politiek doet en inwoners meer ruimte bieden voor eigen initiatieven.

2.4 De invloed van crisismakelaars

De intensiteit van emoties wordt bij iedere stap in het proces groter. Het proces van maatschappelijke onrust kan uit zichzelf uitdoven, uitdoven door onverwachte (willekeurige) omstandigheden of door interventie van derden. Dergelijke aanleidingen voor 'uitdoven' en 'opvlammen' zijn soms te voorzien, maar vaak niet te beïnvloeden. Als we uitgaan van situaties die *wel* te beïnvloeden zijn, zien we in ieder stadium van het proces potentiële sturingsmomenten. Bij elke stap in het proces (zie figuur 1) bestaat de mogelijkheid voor crisismakelaars om de situatie te escaleren of juist te de-escaleren. De term 'crisismakelaars' is afkomstig uit



bovenstaand analysemodel en betreft actoren die belang hebben bij escalatie of de-escalatie van de situatie (de Kleuver & van Soomeren, 2008, p. 6-8). Het gaat hier om burgers (inwoners, ondernemers, belangengroepen), overheidsinstellingen of -functionarissen en media (traditionele en sociale media; Van Hoek et al., 2007). Zij proberen bijvoorbeeld een bepaald onderwerp op de (politieke) agenda te krijgen of de publieke opinie over een bepaald onderwerp te beïnvloeden. De term crisismakelaar is geen normatief begrip. Het impliceert dat actoren zich bewust zijn van de invloed die zij kunnen uitoefenen en de rol die zij kunnen dan wel mogen vervullen in het proces van maatschappelijke onrust.

Burgers als crisismakelaar

Burgers, meestal inwoners of ondernemers, kunnen worden geïdentificeerd als eerste groep crisismakelaars. De organisatiegraad van burgers heeft een grote invloed op het ontstaan dan wel tegengaan van maatschappelijke onrust (Van Hoek et al., 2007, p. 58). Denk hierbij aan een individuele burger die pamfletten over een bepaald onderwerp in de publieke ruimte ophangt versus een georganiseerde demonstratie door een actiegroep zoals XR. Hoe hoger de organisatiegraad, hoe groter de 'slagkracht' van burgers. Tegelijkertijd biedt een hogere organisatiegraad ook mogelijkheden voor de overheid, denk aan een duidelijk aanspreekpunt voor onderhandelingen. Van Hoek et al. (2007, p. 18) onderscheiden een vijftal ontwikkelingsstadia die betrekking hebben op de organisatiegraad van burgers:

- (1) Chaotisch verzet: naar aanleiding van een incident komen burgers spontaan in verzet. Het gaat om een diverse groep met uiteenlopende belangen en achtergronden, zonder duidelijke leiding;
- (2) Het begin van een organisatie: (groepen) burgers of een specifieke organisatie proberen de onvrede te kanaliseren en te richten op een specifiek doel en belang;
- (3) Professionalisering: er wordt een actiegroep gevormd. Zij die de leiding pakken, wisselen informatie uit met zielsverwanten in binnen- en buitenland en/of organiseren gezamenlijk acties;
- (4) Politisering en juridisering: vanwege de verdergaande professionalisering van de actiegroep krijgt zij extra middelen tot haar beschikking. Dit leidt tot extra politieke druk. De overheid kan ervoor kiezen om (deels) aan de behoeften van de actiegroep te voldoen of hen juist tegen te werken;
- (5a) Risico op extremisme: verharding van het protest kan leiden tot (niet)gewelddadig gedrag wat de democratische rechtsorde ondermijnt;
- (5b) Of, institutionalisering: de actiegroep is dusdanig ver geprofessionaliseerd en gegroeid in omvang dat zij deelneemt aan de politieke besluitvorming. Denk bijvoorbeeld aan vakbonden.

In hoeverre chaotisch verzet leidt tot vergaande professionalisering, institutionalisering of extremisme hangt af van de interacties tussen actievoerders, de overheid, politie en de sterkte van de voedingsbodem (Van Hoek et al., 2007). Politisering en institutionalisering kunnen worden beschouwd als positieve uitkomsten van maatschappelijke onrust rond een bepaald onderwerp, aangezien er een publieke discussie op gang komt die tot vernieuwing en toenemende politieke participatie leidt. Dit komt het functioneren van de democratische rechtsorde ten goede (Blok et al., 2023). Een toenemende organisatiegraad met het oog op extremisme kan daarentegen als negatieve uitkomst worden beschouwd, aangezien men in dit geval juist verhardt in de eigen boodschap en (gewelddadig) protest, wat de democratische rechtsorde juist ondermijnt.

Overheid als crisismakelaar

De overheid heeft een belangrijke rol in het escaleren of de-escaleren van het proces van maatschappelijke onrust. Concreet gaat het dan om ambtenaren en bestuurders van alle overheidslagen. Aangezien maatschappelijke onrust zich echter meestal op lokaal niveau manifesteert (Van Hoek et al., 2007), is het van belang om hier vooral bij de lokale overheid als crisismakelaar stil te staan. De overheid kan een bestaande situatie laten escaleren door bepaalde (politieke) besluiten te nemen of deze juist na te laten. Tegelijkertijd kunnen de burgemeester en wethouders de-escalierend optreden door inwoners begripvol toe te spreken of een vader- of moederlijke rol aan te nemen (de Kleuver & van Soomeren, 2008, p. 5). Dit veronderstelt dat bestuurders weten wat er speelt in de eigen gemeente en alert zijn op mogelijke signalen van maatschappelijk ongenoegen of onrust (Van Hoek et al. 2007, p. 69). Daarnaast is het van belang om goed emotie- en belangenmanagement toe te passen, waarbij sociale spanningen emotioneel geuit kunnen worden en het gesprek met belanghebbenden wordt aangegaan (Van Hoek et al.



2007, p. 74). Bestuurlijk vakmanschap is hierbij onontbeerlijk.⁶ In overleg met de Wethoudersvereniging kwamen Bartelink et al. (2024, p. 46) tot vier waarden met bijbehorende opvattingen van bestuurlijk vakmanschap die prioriteit hebben voor wethouders in hun werkzaamheden, zoals:⁷

- Lef, een wethouder durft om hulp te vragen en is niet bang fouten te maken en toe te geven;
- Gemeenschappelijkheid, een wethouder stelt zich collegiaal en constructief op naar collega's, ook als dit (nog) niet wederzijds is;
- Betrokkenheid, een wethouder stimuleert burgerschap bij inwoners zoals door ruimte te geven aan hun initiatieven;
- Bekwaamheid, een wethouder besluit weloverwogen na een gedegen weging van argumenten voor en tegen.

Een ander recent rapport van Gossink et al. (2024) over waarden en ontwikkelingen in het wethoudersambt spreekt over drie begrippen met bijbehorende kernwaarden:

- Betrokkenheid, met kernwaarden responsiviteit en representatie. Dit vraagt van wethouders empathisch vermogen en toegankelijkheid;
- Betrouwbaarheid, met kernwaarden verantwoording en aanspreekbaarheid. Dit vraagt van wethouders eerlijkheid, oprechtheid en het nakomen van beloften;
- Bekwaamheid, met kernwaarden effectiviteit en probleemoplossend vermogen. Dit vraagt van wethouders deskundigheid, analytisch vermogen en daadkracht.

Tot slot speelt (overheids)communicatie een cruciale rol bij het voorkomen en tegengaan van maatschappelijke onrust. Zo is het belangrijk om in tijden van rust een goede dialoog met inwoners en ondernemers te onderhouden én te investeren in goede contacten met de journalisten. Tijdens grote maatschappelijke onrust of crisis is een juist professionele risico- en crisiscommunicatie vanuit de gemeente noodzakelijk (Van Hoek et al. 2007, p. 78).

Van Hoek et al. (2007, p. 75) waarschuwen ervoor als overheid niet in een 'centralisatiereflex' te schieten en voor versterking van bureaupolitiek te waken. Bij het eerste mechanisme gaat de landelijke overheid (of landelijke politici) zich bemoeien met zaken die primair op decentraal niveau geregeld of opgelost moeten worden. Onnodig centraliseren kan juist hinderlijk werken voor de lokale omgang met maatschappelijke onrust of deze zelfs doen escaleren. Versterking van bureaupolitiek heeft betrekking op overheidsinstanties of ambtenaren die mogelijkheden zien om de onrust of crisis voor hun eigen doeleinden te benutten, waardoor er binnen het overheidsapparaat tegenovergestelde belangen en agenda's en interne concurrentie ontstaat (Van Hoek et al. 2007, p. 75). Zo verwijzen de Kleuver en van Soomeren (2008, p. 5) naar een respondent die sprak over 'een ramp in een ramp' met betrekking tot een landelijk politicus die een gemeente bezocht waar reeds sprake was van grote onrust.

Traditionele en sociale media als crisismakelaar

Als laatste dient de rol van traditionele en sociale media besproken te worden bij het beïnvloeden van het proces van maatschappelijke onrust. Beide typen media kunnen specifieke onderwerpen onder de aandacht brengen van een groot publiek. Zo kan grootschalige media-aandacht rond een lokaal incident – dat symbool staat voor een maatschappelijk probleem – maatschappelijke onrust doen ontvlammen op landelijk niveau (Van Hoek et al., 2007). De manier waarop (de oorzaak van) dit incident wordt 'geframed', is hierbij van groot belang (Tewksbury & Scheufele, 2008; Gerhards & Rucht, 1992). Denk bijvoorbeeld aan de mediastorm en maatschappelijke onrust die ontstond na incidenten gedurende de oudejaarsnacht in Keulen in 2015. In de case studie 'Plan Einstein' in hoofdstuk 7 wordt deze gebeurtenis toegelicht. Voor sociale media geldt hetzelfde. Via sociale media worden ideeën echter sneller dan via reguliere media verspreid en kunnen gelijkgestemden makkelijk met elkaar in contact komen (The Dutch Institute for Safe and Secure Spaces, 2023). Dit interactieve karakter maakt sociale media een effectief middel om mensen te mobiliseren (Hwang & Kim, 2015), zowel voor positieve als negatieve doeleinden. Het – in beginsel positieve – open en interactieve karakter kent ook een keerzijde. Des- en

⁶ In de publicatie van Van Hoek et al. (2007, 72) wordt gesproken van bestuurlijk *leiderschap*, aangezien de rol van de burgemeester centraal staat. In ons onderzoek gebruiken wij de term *vakmanschap* om te verwijzen naar verschillende rollen die belangrijk zijn voor een wethouder bij het proces van maatschappelijke onrust.

⁷ In de analyse worden meer opvattingen per waarde besproken, zie Bartelink et al., 2024, p. 46)



misinformatie⁸ worden gemakkelijk gecreëerd en verspreid, wat de maatschappelijke onrust verder kan aanwakkeren (Fernandez & Alani, 2018; VNG, z.d.). De manier waarop informatie op sociale media wordt verspreid én gebruikt, is daarbij van belang. Moors (2023, p. 13) stelt dat algoritmen, selectieve exposure (het vermijden van informatie die niet overeenkomt met de eigen voorkeur) en gemotiveerd redeneren (informatie op zodanige wijze interpreteren dat het past binnen de eigen opvattingen) kunnen leiden tot echokamers: online ruimtes waarin de eigen standpunten en opvattingen continu bevestigd of 'geëchood' worden. Dit kan resulteren in toenemende polarisatie. Anderzijds stelt de NCTV (2021) dat sociale media, in het kader van de onrust rond de coronapandemie, ook een rem vormden. Vanwege hun vrijblijvendheid en vluchtigheid vormen sociale media een uitlaatklep voor "ongenoegen of woede over een bepaalde gebeurtenis (...), lucht op en schept een band. Daardoor bestaat er slechts geringe noodzaak om het digitale domein in te wisselen voor de fysieke wereld" (NCTV, 2021, p. 26). Traditionele en sociale media kunnen dus ook een emotie-modererende werking hebben.

2.5 Uitingsvormen

Maatschappelijk onrust kent verschillende uitingsvormen, uiteenlopend van vreedzame lokale acties tot grootschalige (ongewenste) openbare ordeverstoringen (NCTV, z.d.). Dit brede palet waaruit actievoerders hun tactieken kiezen wordt in de wetenschappelijke literatuur het protestrepertoire genoemd (repertoire of contention). Dit repertoire is afhankelijk van plaats en tijd en is veranderlijk door de geschiedenis heen. Verschillende periodes in tijd kennen dus verschillende protestrepertoires (Tilly, 1983). Zo is het huidige protest repertoire in recente jaren uitgebreid met kleine doelgerichte acties gericht op het genereren van (media) aandacht (Rovers, 2023; Tops et al., 2022). Denk aan gooien van soep over een schilderij van Van Gogh door StopOil of de blokkade van het Rijksmuseum door Extinction Rebellion. Dergelijke acties genereren doorgaans even veel (media) aandacht als een grote demonstratie en zijn makkelijker te organiseren. Walker et al. (2008) onderscheiden zes verschillende protestvormen binnen het huidige protestrepertoire. Dit betreffen zowel conventionele acties volgens gevestigde maatschappelijke normen als meer radicale en strafbare acties:⁹

- (1) Conventionele tactieken zoals petitie, lobbyen en het aanspannen van rechtszaken;
- (2) Bijeenkomsten, demonstraties en protestmarsen;
- (3) Symbolische acties en theaterlijke optredens of ceremonies;
- (4) Stakingen, blokkades en boycots;
- (5) Burgerlijke ongehoorzaamheid;¹⁰
- (6) Vernielingen, rellen en bedreiging.

Uit dit brede palet aan mogelijke protestvormen kiezen actievoerders vervolgens hun 'tactisch repertoire' (tactical repertoire). Dit zijn de specifieke tactieken en acties die actievoerders gebruiken (Taylor, 2016). De keuze voor een tactisch repertoire is niet enkel een rationele overweging. Factoren als persoonlijke overtuigingen en waarden (bijvoorbeeld geweld is ongewenst), de mate van identificatie met een groep, bijkomende emoties en de bredere culturele context (maatschappelijke normen en waarden) zijn allen van invloed op de uiteindelijke gekozen tactieken (Taylor & Van Dyke, 2004). Daarbij zijn ook de locaties waar de actievoerders weten dat ze gezien worden (zichtlocaties), of in de omgeving van de bron van de onrust (broeilocaties) (Berger et al., 2023). Een voorbeeld van protesten op zichtlocaties zijn de A12 blokkades van Extinction Rebellion. Denk bij broeilocaties aan borden en spandoeken bij een locatie waar mogelijk windmolens komen of een asielzoekerscentrum wordt gevestigd.

Daarnaast is er een derde locatie (naast zichtlocaties en broeilocaties) ontstaan, namelijk de sociale media. Naast hun (de)escalerende rol bij het ontstaan van maatschappelijke onrust vormen sociale media ook een platform waar maatschappelijke onrust geuit kan worden (Johannink et al., 2013). Denk aan het plaatsen van boze berichten, maar met name ook

⁸ Wanneer er sprake is van het doelbewust verspreiden van misleidende informatie spreekt men van desinformatie. In het geval van misinformatie is er geen sprake van het opzet.

⁹ Deze acties kunnen zowel separaat als door elkaar heen of gelijktijdig plaatsvinden.

¹⁰ Burgerlijke ongehoorzaamheid is geen juridisch afgebakend begrip. In het algemeen verwijst het naar "het formeel, maar openlijk en geweldloos overtreden van de wet, uit protest tegen die wet zelf, of om, in het publieke belang, een misstand onder de aandacht te brengen. Aan de basis ligt het idee dat de actie te rechtvaardigen is op ideologische gronden" (Amnesty International Netherlands, 2022, p. 19).



bedreiging en intimidatie: “het lijkt erop dat bedreiging via sociale media onderdeel is geworden van het publieke protest repertoire” (Eysink Smeets, 2022, p. 22).

2.6 Bestaande handelingsperspectieven

Het lokale bestuur heeft verschillende mogelijkheden om het proces van maatschappelijke onrust te beïnvloeden. De meeste literatuur omtrent maatschappelijke onrust in relatie tot handelingsperspectieven richt zich op de rol van de burgemeester. De burgemeester heeft namelijk diverse bevoegdheden tot zijn of haar beschikking wanneer de openbare orde in het geding is. Wanneer we bij de fasen van het analysemodel blijven, zullen deze bevoegdheden met name worden ingezet wanneer er daadwerkelijk sprake is van maatschappelijke onrust (fase 3) of sociale crisis (fase 4).¹¹ De rol die wethouders spelen in het proces van maatschappelijke onrust zal – hoewel minder beschreven in de literatuur – juist vooral betrekking hebben op de fase van rust (fase 1) of dreigende maatschappelijke onrust (fase 2). De handelingsperspectieven van de wethouder zijn in vergelijking met de burgemeester vooral preventief, en in mindere mate reactief van aard. Waar de taak van de burgemeester meer ziet op het voorkomen en bestrijden van ondemocratische vormen van maatschappelijke onrust in de publieke ruimte, ziet de taak van de wethouder meer op het identificeren van een voedingsbodemp en het in dialoog zoeken naar bestaande behoeften en oplossingen voor (ervaren) problemen. In deze paragraaf zullen ter illustratie enkele (niet limitatieve) handelingsperspectieven worden uiteengezet, gevolgd door enkele manieren waarop wethouders zich hierin verder kunnen verdiepen.

Handelingsperspectieven

Allereerst is een belangrijk aspect van de preventieve aanpak de identificatie van contactpersonen in wijken en buurten die kunnen fungeren als bruggenbouwers tussen ongeruste burgers en het gemeentebestuur. Sleutelfiguren onderhouden informeel contact en kunnen signalen van onvrede doorgeven aan beleidsmakers, wat vroegtijdige interventies mogelijk maakt. Van Hoek et al. (2007, 104-108; Van Hoek et al., 2009) wezen in hun onderzoek al op de niet te misverstane rol van investeren in goede netwerken in buurten, wijken en met verschillende doelgroepen. Zij ontwikkelden een uitvoerig prototype early warning systeem voor het analyseren van indicaties voor een voedingsbodemp, incidenten en maatschappelijke onrust. Ook binnen de Signalering en Aanpak Maatschappelijke Onrust en Spanningen (SAMOS) wordt gewezen op het belang van een goede dialoog, wijkbeheer, een geoptimaliseerd netwerk en duidelijkheid over waar signalen of meldingen van spanningen naartoe kunnen (Van Wonderen & Witte, 2016). Met betrekking tot het voorkomen en aanpakken van polarisatie biedt het stappenplan in de Handreiking ‘Van polarisatie naar verbinding in buurten’ uitkomst, hierin wordt ook het belang van het betrekken van ‘het stille midden’ benadrukt (Van Wonderen, 2019). In hun recente studie naar een conceptueel kader rond maatschappelijke onrust hebben Van Wonderen en Burggraaff (2024, p. 45-58) een indicatorenlijst opgesteld met vragen die gesteld kunnen worden om vast te stellen of er in een bepaalde situatie sprake is van maatschappelijke onrust.¹²

Daarnaast kunnen wethouders zich laten inspireren door, en gebruik maken van richtlijnen en protocollen opgesteld door de eigen gemeente. Zulke protocollen bevatten doorgaans vaste stappen om escalatie te voorkomen en de juiste communicatiekanalen te gebruiken. Dit zijn meestal onderdelen van een bredere crisisstructuur waarin communicatie tussen afdelingen, zoals Openbare Orde en Veiligheid (OOV) en het Sociaal Domein centraal staan. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) pleit in dit kader voor het versterken van de “reguliere bedrijfsvoering” en het benutten van bestaande escalatielijnen in plaats van op *aparte* protocollen te vertrouwen. Ze benadrukken het belang van duidelijke informatielijnen tussen verschillende domeinen, alsook regelmatige oefening van deze reguliere processen om eventuele

¹¹ Voor een recente studie naar het bestuurlijk instrumentarium dat burgemeesters tot hun beschikking hebben, verwijzen wij naar het in 2019 uitgevoerde onderzoek van Ezinga et al. (2019), waarin zij aan de aan de hand van een escalatiepiramide uiteenzetten welke maatregelen in welke situatie proportioneel en geschikt zijn. Deze piramide gaat van algemeen preventieve maatregelen (onder andere interactie en dialoog) in situaties van problematisch gedrag en vroegsignalering, via reactieve maatregelen (aanspreken en confronteren) na signalering van ongewenst gedrag tot beperking van ongewenst gedrag en uiteindelijk zelfs bestuursrechtelijk (of via politie en Openbaar Ministerie) strafrechtelijk interveniëren (Ezinga et al., 2019, pp. 4-5).

¹² Ook gaan zij in op vragen om vast te stellen of er sprake is van maatschappelijk onbehagen, horizontale polarisatie, sociale cohesie, politiek- en institutioneel vertrouwen, wantrouwen en verticale polarisatie, en problematisch gedrag.



onduidelijkheden te voorkomen. Het CCV onderstreept daarbij dat de verbinding tussen interne afdelingen en partners de kern vormt van effectief onrustmanagement (Johannink et al., 2017).

Behulpzaam bij het vaststellen van dergelijke protocollen zijn diverse handreikingen die door de jaren heen zijn gepubliceerd. Zo heeft Bureau Veiligheidsstrategie Midden-Nederland in 2013 een checklist opgesteld waarbij stapsgewijs vragen moeten worden beantwoord over de situatie voorhanden. Deze checklist die door zowel bestuurders als ambtenaren kan worden gebruikt, doorloopt een proces van (1) beeldvorming; (2) oordeelsvorming; (3) besluitvorming; (4) uitvoering; (5) nazorg; (6) evaluatie, en; (7) verankering (Bureau RVS, 2013).

Ook is het van belang als wethouder te reflecteren op de eigen rol en de rol van de overheid bij maatschappelijk onbehagen en onrust. Steur et al. (2017) identificeren voor het openbaar bestuur vijf rollen die sterker vorm kunnen worden gegeven: de geloofwaardige overheid, de responsieve overheid, de presterende overheid, de empathische overheid en de verbindende overheid. De geloofwaardige overheid ziet op (leiderschap in) oprechtheid en transparantie ten aanzien van haar eigen betekenis, haar kunnen maar ook haar beperkingen. De responsieve overheid heeft betrekking op het vermogen om te luisteren, signalen over falend of slagend beleid te horen en deze vervolgens een plaats te geven in beleidsontwikkeling. Met de presterende overheid wordt gerefereerd aan reflectief vermogen of de overheid eigenlijk wel 'de goede dingen doet', en of zij 'de dingen die zij doet, goed doet'. Bij de empathische overheid gaat het over de manier waarop de burger wordt bejegend, waarbij de problemen van burger serieuzer genomen zouden kunnen worden door zaken meer vanuit hun perspectief te zien. Tot slot staat de verbindende overheid voor het feit dat de overheid er voor de hele samenleving is, en dat men zich meer bewust moet zijn van de kracht van symbolen, beelden, frames en taal in retoriek en beleid. Als onderdeel van het openbaar bestuur kunnen wethouders deze rollen in hun dagelijkse bezigheden aannemen om te zorgen voor meer maatschappelijke stabiliteit in tegenstelling tot onrust. Iets concreter hanteren Van Vulpen et al. (2017) in een essay over 'omgaan met onvrede' enkele perspectieven op overheidssturing aan de hand waarvan een handelingsrepertoire voor het openbaar bestuur wordt opgesteld. De auteurs benadrukken het belang van maatwerk en een bewuste strategie bij het gebruik van het handelingsrepertoire (zie tabel 1 hieronder) die zich specifiek richt op de toon van de onvrede of onrust.

Tabel 1
Vier Overheidsperspectieven op Onvrede

<i>Perspectief</i>	<i>Instrumentarium</i>	<i>Gedrag</i>
De rechtmatige overheid	Noodmaatregelen nemen Vergunningen verstrekken Verordeningen uitvaardigen Een menigte toespreken Informatiebijeenkomst geven	Orde handhaven Op basis van gezag Autoritair vermogen De wet uitvoeren Beschermen Toewijzen Ontzeggen Direct ingrijpen Verkondigen Regels naleven
De presterende overheid	Afspraken nakomen Onafhankelijke commissie aanstellen Adviesbrief raadplegen Kosten-baten onderzoek uitvoeren Risicoanalyse aanvragen	Openheid van zaken Op basis van feiten Cognitief vermogen Tot de bodem uitzoeken Beoordelen Rapporteren Inspecteren Controleren Bewijzen Informereren Doelmatig Efficiënt Hoofd koel houden
De samenwerkende overheid	Vergaderen Dialogotafel ontwerpen Lokale klankbordgroep instellen Inspraakavond organiseren Bewonerscomité inschakelen	Draagvlak creëren Op basis van consensus Retorisch vermogen Compromissen maken Overeenstemming bereiken



		Afspraken nakomen Akkoorden sluiten Regelingen maken Meedoen Uitvoering met elkaar bespreken
De responsieve overheid	Open avonden verzorgen Bewonersgesprekken voeren Huisbezoeken brengen Tussen de mensen staan bij protest Spreken met slachtoffers Schade lokaal bekijken	Gevoelens erkennen Op basis van ondersteuning Empathisch vermogen Inleven Meevoelen Verplaatsen Ondersteunen Geruststellen Bemoedigen Verbinden Weten wat er leeft

Noot: Overgenomen van Van Vulpen et al. (2017, p. 36).

Tot slot is het nog relevant om kort stil te staan bij het barrièremodel 'Online aangejaagde ordeverstoringen' van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Dit model onderscheidt 7 fasen en brengt in kaart welke gelegenheden, signalen en partijen bij elke fase een rol spelen bij online aangejaagde ordeverstoringen. Vervolgens toont het model in elke fase wie op welke manier kan ingrijpen om het gedrag een halt toe te roepen door middel van juridische en niet-juridische barrières. Dit barrièremodel is gericht op lokale partners binnen het veiligheidsbeleid en het maatschappelijk middenveld (CCV, 2023). Wanneer we op basis van het model de mogelijke rol van de wethouder tegen het licht houden, dan zou deze in de fasen voorafgaand aan onrust en ordeverstoringen proactief kunnen communiceren over (gevoelig) beleid. Daarnaast kunnen zij zich hard maken voor het bevorderen van social media wijsheid en bewustwordingscampagnes binnen de gemeentelijke organisatie en daarbuiten. Wanneer (opruimende of schadelijke) content zich verspreid zouden (portefeuille)wethouders via hun eigen kanalen kunnen waarschuwen voor deze content, de juiste informatie verspreiden en oproepen tot kalmte. Wanneer fysieke bijeenkomsten online worden gepland door (potentiële) ordeverstoorders en concreet vorm krijgen, kunnen (portefeuille)wethouders die bekend zijn met de achtergrond of grieven rondom het thema de burgemeester en politie ondersteuning bieden bij (crisis)communicatieplannen.¹³ Ook zouden zij – afhankelijk van de situatie – nog kunnen proberen in contact te treden met degenen die oproepen tot een fysieke bijeenkomst en (mogelijke) ordeverstoring. Bij daadwerkelijke fysieke bijeenkomsten en ordeverstoringen is er geen rol voor de wethouder weggelegd, maar zijn met name de burgemeester en politie aan zet. Wel kan een betrokken wethouder een bijdrage leveren aan een eventuele evaluatie van de preventie, (crisis)communicatie en aanpak van de fysieke bijeenkomst en/of ordeverstoring.

Uitwisseling van kennis en ervaringen

Wethouders kunnen – net als andere bestuurlijk professionals – gebruik maken van collegiaal overleg om te sparren over elkaars ervaringen met maatschappelijke onrust. Collegiaal overleg bevordert op die manier de kennisuitwisseling tussen gemeentelijke bestuurders en ambtenaren, waarbij ervaringen en best practices rondom maatschappelijke onrust kunnen worden gedeeld.

Daarnaast worden er externe informatiebijeenkomsten georganiseerd ten behoeve van de ondersteuning van het lokaal bestuur in de omgang met maatschappelijke onrust. Deze richten zich onder andere op de uitdagingen van onvrede en polarisatie in de samenleving en hoe bestuurders hier effectief mee om kunnen gaan. Een voorbeeld hiervan zijn de "bestuurlijke rondetafelgesprekken" die recent zijn gehouden in de gemeente Houten. Hier kwamen burgemeesters, een hoofd eenheidsleiding van de politie en teammanager Beleid & Strategie van het Openbaar Ministerie bijeen om de online dimensie van maatschappelijke onrust te bespreken. Deze sessie leverde inzichten op over de verwevenheid tussen offline en online werelden, benadrukte het belang van empathisch communiceren en preventief onderzoek naar potentiële dreigingen (Veiligheidscoalitie, 2024).

¹³ In geval van dreigende openbare orde verstoringen kan conform de 'Handreiking voor gemeenten voor online onderzoek bij het handhaven van de openbare orde' in sommige gevallen online onderzoek in publiek toegankelijke bronnen gedaan worden, zie:

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z18539&did=2023D44654



Verschillende (overheids)organisaties, zoals het Rijksopleidingsinstituut tegen Radicalisering (ROR), het Platform JEP, de VNG en studiecencentrum SBO bieden trainingen aan die gericht zijn op het herkennen en tegengaan van polarisatie, maatschappelijke onrust, radicalisering en extremisme. Wethouders en gemeentelijke professionals worden getraind in preventieve interventies en communicatievaardigheden om (sluimerende) maatschappelijke onrust effectief aan te pakken (Rijksoverheid, 2020; Binnenlands Bestuur, 2021; Studiecencentrum SBO, z.d.). Via de website worden trainingen en workshops van bovenstaande en andere (overheids)organisaties gebundeld weergegeven (zie: www.maatschappelijkestabiliteit.nl).

Tot slot kan het zinvol zijn om in contact te treden met een interne dan wel externe vertrouwenspersoon met het oog op 'nazorg'. Maatschappelijke onrust kan leiden tot positieve ontwikkelingen in de samenleving. Door de verharding van het publieke debat en de verruiming van de manier waarop bestuurders worden bejegend, kunnen ervaringen van wethouders met processen van maatschappelijke onrust ook negatief uitpakken. In het geval van nare ervaringen en onveiligheidsgevoelens ook helpen om dit te delen met een directe collega of medebestuurder. In dit kader kan ook contact op worden genomen met de vertrouwenspersoon van de Wethoudersvereniging¹⁴ of ervaringsdeskundigen van het Netwerk Weerbaar Bestuur.¹⁵

Het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust

Het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust (OMO) is een belangrijk platform voor relevante publicaties, procesbeschrijvingen, richtlijnen en protocollen bij (dreigende) maatschappelijke onrust. Het OMO heeft zelf een handelingskader Maatschappelijke Onrust opgesteld (zie: <https://maatschappelijkeonrust.nl/handelingskader>), met een bijbehorend begrippenkader. Het handelingskader onderscheidt vier fasen, te weten: (1) sluimerend ongenoegen, (2) oplopende spanningen, (3) escalatie openbare ruimte, (4) na de escalatie. Bij elk van de fasen staat een beschrijving van de situatie en enkele belangrijke elementen (bijvoorbeeld bij de fase van 'sluimerend ongenoegen' het 'zicht op signalen', 'een sterk sociaal weefsel', 'in contact met inwoners' en 'kennis en vaardigheden'). Door telkens door te klikken op deze elementen komt de lezer bij concrete stappen met bijbehorende uitleg en eventuele praktijkvoorbeelden. Het OMO wordt gefaciliteerd door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Veiligheid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dit ondersteuningsnetwerk maakt gebruik van ervaringsdeskundigen en experts die advies en ondersteuning bieden bij concrete casussen en vraagstukken die zich in gemeenten voordoen. Het netwerk helpt lokale overheden om praktische lessen te trekken en inzichten te delen, bijvoorbeeld naar aanleiding van protesten of spanningen in buurten (Politieke ambtsdragers, 2020; Ondersteuningsnetwerk maatschappelijke onrust, z.d.).

2.7 Conclusie

Samengevat gaat maatschappelijke onrust over het (zichtbare) collectieve gedrag van burgers dat voortkomt uit ongenoegen over (concrete) maatschappelijke problemen. Bij maatschappelijke onrust is er doorgaans allereerst sprake van een voedingsbodem (fase 1). Een voedingsbodem voor maatschappelijke onrust ontstaat wanneer groepen in de samenleving zich bedreigd voelen in een of meer behoeften en tegelijkertijd het gevoel hebben dat zij deze dreiging niet het hoofd kunnen bieden. De mate waarin burgers een dreiging ervaren hangt nauw samen met hun vertrouwen in de overheid en politiek. Een hogere mate van vertrouwen biedt zekerheid en houvast, terwijl een laag vertrouwen de ervaren dreiging doet toenemen. Soms gaat er ook een symbolisch of dramatisch incident – of incidenten – aan het ontstaan van maatschappelijke onrust vooraf (fase 2). Burgers komen hierdoor in verzet, wat leidt tot uiteenlopende collectieve gedragingen, variërend van conventionele acties tot meer radicale en strafbare acties (fase 3). Soms 'ontvlamt' maatschappelijke onrust in een kort tijdsbestek. Bij elke fase spelen verschillende crisismakelaars (zoals burgers, de media en de overheid) zelf een rol in het escaleren dan wel de-escaleren van de situatie. Het lokaal bestuur kan als crisismakelaar op diverse manieren maatschappelijke onrust proberen te voorkomen of tegen te gaan. De rol van wethouders richt zich daarbij met name op preventie en samenwerking. Denk daarbij aan het onderhouden van buurtnetwerken om vroegtijdig signalen van ongenoegen op te vangen. In de fasen voorafgaand

¹⁴ Zie: [Vertrouwenspersonen | Wethoudersvereniging](#)

¹⁵ Zie voor het Ondersteuningsteam bijvoorbeeld: [Weerbaar door je hart te luchten | Netwerk Weerbaar Bestuur](#)



aan maatschappelijke onrust. Wanneer er reeds maatschappelijke onrust is ontstaan, kunnen wethouders hun verbindende rol gebruiken om de situatie in positieve manier te beïnvloeden. Bij dreigende openbare ordeverstoringen is het met name de burgemeester die zijn of haar bevoegdheden kan aanspreken om de situatie te normaliseren. Er zijn verschillende middelen beschikbaar om wethouders te ondersteunen in hun rol, zoals door diverse online beschikbare handreikingen, trainingen en informatiebijeenkomsten. Ook kan collegiaal overleg of contact met een vertrouwenspersoon helpen bij het uitwisselen van kennis, inzichten en (nare) ervaringen.



Deel II: Maatschappelijke onrust in de praktijk



3. Maatschappelijke onrust volgens wethouders

3.1 Inleiding

Waar in het voorgaande hoofdstuk het theoretische concept maatschappelijke onrust centraal stond, heeft dit hoofdstuk betrekking op hoe het concept maatschappelijke onrust in de praktijk vorm krijgt. Allereerst zullen we stilstaan bij de definitie van maatschappelijke onrust zoals omschreven door wethouders: wat verstaan zij onder maatschappelijke onrust en wanneer wordt het problematisch (paragraaf 3.2)? Vervolgens beschrijven we in paragraaf 3.3 welke maatschappelijke thema's zoal maatschappelijke onrust oproepen en in paragraaf 3.4 welke zorgen er zijn ten aanzien van deze thema's. In paragraaf 3.5 gaan we vervolgens dieper in op de aanjagers van de discussie omtrent de maatschappelijke onrust en de crisismakelaars die in dit proces de situatie escaleren dan wel de-escaleren. De verschillende uitingsvormen van maatschappelijke onrust worden vervolgens in paragraaf 3.6 uitgelicht. Dit hoofdstuk – en de drie navolgende hoofdstukken – bevat een bundeling van de bevindingen van de media-analyse, enquête, focusgroepen en interviews. Zodoende is de structuur van de paragrafen zo opgebouwd dat telkens per onderwerp de bevindingen van de verschillende onderzoeksmethoden worden gepresenteerd.¹⁶

3.2 Definitie van maatschappelijke onrust

Enquête

Respondenten omschrijven maatschappelijke onrust doorgaans als een fenomeen dat ontstaat wanneer een grote groep inwoners ontevreden is over ontwikkelingen in de samenleving of besluitvorming door de overheid. Begrippen die bij deze definitie centraal staan zijn *de groep* of *collectieve gedragingen*: het gaat om een breed ervaren ongenoegen bij inwoners, niet om eenlingen. Ook komen *gevoel* en *emotie* meermaals terug als centrale elementen, onder andere in de volgende bewoordingen (niet limitatief): ongerustheid, verontwaardiging, zorgen, onduidelijkheid, angst, boosheid, gevoel van machteloosheid, gebrek aan begrip of draagvlak, spanning, ongenoegen of ontevredenheid. Sommige respondenten gaan verder en wijzen op ongenueanceerd ongenoegen, toenemende polarisatie, wantrouwen in de overheid, opzettelijke ordeverstoring, onaangepast gedrag of een grote groep mensen die hun mening kracht wil bijzetten door te dreigen met acties en geweld. Geslacht heeft in de uitkomst van deze enquête geen significante invloed op de ervaren maatschappelijke onrust, noch op de uitingsvormen waarmee de respondenten zich geconfronteerd zagen. In de methodologische verantwoording (bijlage 4) worden deze uitkomsten nader geduid).

Focusgroepen

Deelnemers aan focusgroepen zien maatschappelijke onrust zowel als een positief als negatief fenomeen. In positieve zin wordt gerefereerd aan maatschappelijke onrust als manier van agendasetting en als vorm van participatie. In negatieve zin worden termen zoals 'kritiek', 'ondemocratisch' en 'afdwingen door middel van persisterend gedrag' genoemd. In beide focusgroepen is men het erover eens dat kritische burgers een belangrijke rol vervullen in de samenleving. Deze groep vertolkt de onvrede die onderdeel uitmaakt van een goed werkende democratie. Op deze manier leveren zij een bijdrage aan het publieke en politieke debat. Beleidsambtenaren, bestuurders en politici kunnen hier hun voordeel mee doen. Een wethouder spreekt over verrijking van het beleid:

Nou, dan accepteer je maatschappelijke onrust, maar doe er ook iets mee door het beleid te verrijken. (Deelnemer aan focusgroep 2, 29-02-2024).

De *wijze waarop* mensen die reactie vormgeven is voor enkele deelnemers een belangrijk omslagpunt. Zo wordt er gereflecteerd op de vraag wanneer ongenoegen omslaat in maatschappelijke onrust. In dit kader wordt door deelnemers gediscussieerd over de acties van Extinction Rebellion (XR). Aan de ene kant wordt gesteld dat de agenderingsfunctie is gediend door manifestatie en het gebruikmaken van je demonstratierecht. Aan de andere kant stelt een deelnemer dat de problemen waar XR tegen ageert al op de agenda staan en dat hun acties

¹⁶ Voor een bespreking van de methodologie van de verschillende onderzoeksmethoden verwijzen wij naar bijlage 4.



daarom ook als persisterend gedrag (in de vorm van snelwegblokkades) kunnen worden gezien. Dit is volgens meerdere deelnemers een ondemocratische manier om de eigen mening van de groep af te dwingen. Ontwrichting wordt door de deelnemers als een omslagpunt gezien waarbij maatschappelijke onrust problematisch wordt (Focusgroep 26-02-2024). In de andere focusgroep werd bij de vraag naar de eigen definitie van maatschappelijke onrust expliciet de subjectiviteit van het begrip genoemd:

Want volgens mij is maatschappelijke onrust iets wat je ervaart. Wat je zelf als keuze hebt om te zien als maatschappelijke onrust. Waarom zeg ik dat? Ik merk heel vaak dat we niet hetzelfde ervaren. Die definitie, als je zegt wat is nou maatschappelijke onrust? Is inderdaad per definitie niet gelijk. Dat heb ik al ervaren. Wat is het voor mij? Een gevoel van onveiligheid. Maar niet in de vorm van dat er een acuut probleem is. (Deelnemer aan focusgroep 2, 29-02-2024).

Ondanks dat de basis voor maatschappelijke onrust niet altijd voortkomt uit politieke besluitvorming, wordt door deelnemers aan de focusgroepen wel gesproken over een bepaalde houding van bestuurders of functioneren van het bestuur die hieraan zou kunnen bijdragen. Zo wordt er onder andere gesproken over paternalisme (wij bepalen wat goed is voor de burger), bestuurlijke discontinuïteit, gebrek aan koersvastheid en gebrekkige communicatie.

Interviews

Uit interviews met wethouders komen definities naar voren die overeenkomen met de definities uit de enquête en focusgroepen: respondenten koppelen maatschappelijke onrust vaak aan collectieve gedragingen en aan maatschappelijke problemen of thema's waarover grote meningsverschillen zijn. Deze thema's worden door een respondent 'spleitzwammen binnen de samenleving' genoemd. Dit wordt nog eens versterkt als het onderwerpen zijn die inwoners direct raken of (langdurig) dagelijks onderwerp van gesprek zijn. Ook in de interviews wordt benadrukt dat maatschappelijke onrust zowel als positieve als negatieve ontwikkeling kan worden gezien. Met betrekking tot het positieve aspect spreekt onderstaand voorbeeld tot de verbeelding:

Koester het. Want 90% van de inwoners is helemaal niet betrokken. Zeker niet bij lokale politiek. Die komen eigenlijk alleen in beweging wanneer er iets in pakweg hun straat gaat gebeuren [...] Dus het is heel goed om mensen snel te laten meepraten. En misschien is dat ook wel de mediator in mij, dat ik niet bang ben voor mensen met andere meningen. Omdat ik denk dat je er samen beter uit kunt komen. (Interview 2, 18-04-2024).

3.3 Thema's die maatschappelijke onrust oproepen

Media analyse

In de media analyse zien we zowel grote landelijke als lokale thema's waar wethouders gezien hun rol of positie binnen het college 'iets mee moeten' (N=260).¹⁷ Denk hierbij aan thema's als duurzaamheid en de energietransitie (18,5% van de nieuwsberichten, waaronder windmolens en zonneparken), financiële thema's (16,5%, waaronder bezuinigingen en afbraak van sociale voorzieningen), thema's rondom vervuiling, overlast en veiligheid (11,5%), bouw- of bestemmingsplannen (8,5%) en infrastructuur en verkeer (7,3%). Andere thema's beslaan telkens slechts 5% of minder van de nieuwsberichten.¹⁸

Enquête

Het merendeel van de respondenten heeft, in relatie tot maatschappelijke onrust, te maken gehad met het thema 'asiel en migratie' (62%, zie figuur 2 hieronder). Ook de energietransitie (45% en bouw- en bestemmingsplannen (43%) worden genoemd. Minder dan 10% noemt gezondheidszorg, extremistisch gedachtegoed en gedrag of gaswinning (resp. 8%, 7% en 5%). Men noemt relatief veel verschillende andere thema's die maatschappelijke onrust hebben opgeroepen (20%). Dit gaat dan onder andere om afvalinzameling, bodemdaling, jongeren(werk), 'de week van de

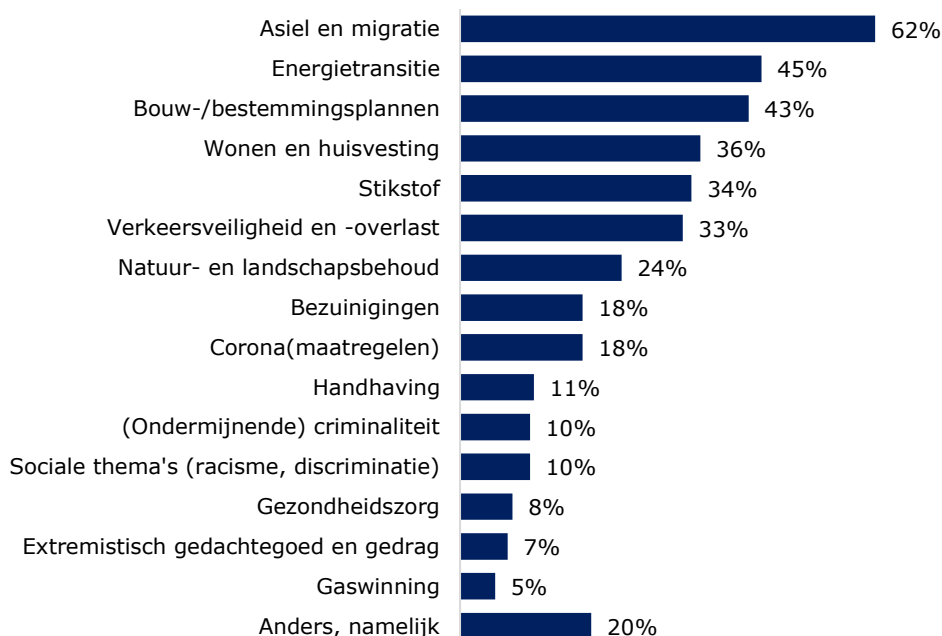
¹⁷ N=260. De nieuwsberichten zijn verzameld aan de hand van de zoektermen "maatschappelijke onrust" AND "wethouder" OR "wethouders" van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2023 in de databank LexisUni. Voor een uitgebreide bespreking van de dataverzameling en -analyse verwijzen we naar de bijlage.

¹⁸ Zoals: sociale thema's, huisvesting, migratie, corona, gaswinning, vergunningen/handhaving, dier/natuur, straling, gezondheid/zorg, overheid, onderwijs, voetbal.



lentekriebels¹⁹ op scholen, de opvang van ex-prostituees, een sociale werkvoorziening, sport en cultuur, de viering van Sinterklaas intochten en de wolf. Wanneer wordt gekeken naar significante verschillen tussen provincies waar de bevroegde wethouders werkzaam zijn en de onderwerpen van maatschappelijke onrust, dan blijkt dit alleen voor gaswinning het geval. In de provincie Groningen heeft 60% van de respondenten maatschappelijke onrust over gaswinning ervaren (tegenover 5% gemiddeld).

Figuur 2
Onderwerpen in relatie tot Maatschappelijke Onrust



Vraag: Kunt u aangeven rondom welke onderwerpen u als wethouder sinds 2018 wel eens te maken heeft gehad met maatschappelijke onrust in uw gemeente? (n=209).

* Dit is een meerkeuzevraag waardoor de percentages niet tot 100% optellen.

Ondanks dat de tijdsperiode waarnaar in dit onderzoek is gekeken (2018-2023) de coronacrisis omvat, blijken corona en de coronamaatregelen in relatie tot maatschappelijke onrust maar een relatief klein thema waar wethouders mee te maken hebben gehad. Ondanks dat de maatregelen impact hadden op alle inwoners, ondernemers en organisaties in Nederland en zodoende ook diverse portefeuilles van wethouders kunnen raken, kan het zijn dat achteraf in relatie tot maatschappelijke onrust vooral de corona-protesten of avondklokrellen in het geheugen zijn blijven hangen als openbare orde aangelegenheid – en daarmee als taak van de burgemeester. Bovendien vonden de protesten (en met name de avondklokrellen) vooral plaats in grote en middelgrote gemeenten, terwijl aan het huidige onderzoek ook wethouders van kleinere gemeenten hebben deelgenomen. Wellicht heeft de onrust rondom corona(maatregelen) minder in deze gemeenten gespeeld. Daarnaast blijkt uit bovenstaande figuur ook dat extremistisch gedachtegoed en gedrag slechts een klein thema is waarover maatschappelijke onrust ontstaat waar wethouders mee te maken krijgen. In het licht van recente Dreigingsbeelden Terrorisme Nederland (DTN) en rapportages over de coronaprotesten en avondklokrellen is dit niet vreemd. De organisatiegraad van extremistische groeperingen lijkt niet erg hoog. Zo wordt in de DTN's herhaaldelijk gesteld dat vooral de online aanwezigheid en gedragingen van extremistische groeperingen zorgelijk zijn, maar dat fysieke netwerken weinig actief, georganiseerd, en in beperkte mate geweldsbereid zijn (NCTV, 2024). Bovendien geldt op basis van de data dat het thema extremistisch gedachtegoed en gedrag veel vaker in stedelijke gemeenten voorkomt (64%) dan gemiddeld (7%). Ook uit studies naar de coronacrisis blijkt dat er een stille meerderheid is die zo goed mogelijk de maatregelen naleeft, een diverse 'bovenlaag' die de coronamaatregelen om verschillende redenen onrechtvaardig vindt en ertegen protesteert en demonstreert, en een kleine radicale 'onderstroom' die oproept tot hardere (onwettige) acties

¹⁹ Dit betreft een week waarin les over weerbaarheid, relaties en seksualiteit centraal staat.



(NCTV, 2021). Onderzoek naar de ordeverstoringen in Den Haag toonde aan dat niemand 'the lead' had (Moors, 2023, p. 223). Datzelfde geldt voor de ordeverstoringen in 's-Hertogenbosch, Breda en Rotterdam. Ook daar was volgens de onderzoekers 'geen sprake van een duidelijke formele organisatie bij de 'avondklokrellen' of een vooraf herkenbare opbouw en organisatiegraad (Moors et al. 2022; Moors, 2023, p.224).

Focusgroepen

Deelnemers aan de focusgroepen noemen eveneens een breed scala aan thema's waarover in hun gemeenten maatschappelijke onrust is ontstaan en waarmee zij te maken hebben gehad, zoals de komst van datacenters, windmolens, afvalverwerking, bodemvervuiling en de opvang van asielzoekers.

Interviews

Tijdens de interviews zijn verschillende lokale maar ook regionale of landelijke thema's waarover maatschappelijke onrust is ontstaan de revue gepasseerd. De huisvesting van kwetsbare inwoners – en dan met name de *locatie* van de huisvesting – komt vaker terug. De energietransitie, met name in de vorm van windmolens of windmolenparken, zorgt eveneens voor spanningen. De verantwoordelijkheid voor deze projecten is door de overheid overgedragen aan provincies en gemeenten, wat leidt tot weerstand bij de lokale bevolking die zich niet gehoord voelt in de besluitvorming. Drie respondenten hebben in het interview benoemd dat er onrust is ontstaan omtrent de komst van windmolens. Maar ook andere lokale kwesties, zoals het sluiten van een museum heeft – relatief onverwachts - tot onrust geleid.

Een pijnlijke keuze was om een vrij klein museum te sluiten. Dat gaf genoeg ruimte voor de andere culturele instellingen om gezond genoeg te kunnen exploiteren. Dat leidde tot veel emotie, want hoewel het bezoek van het museum laag was, waren ineens alle kinderen en heel [naam gemeente] er helemaal verknocht aan. (Interview 2, 18-04-2024).

Bovenstaand voorbeeld onderstreept naast de diversiteit van thema's ook hoe onrust in relatief korte tijd en onverwachts kan ontstaan, en doorslaggevend kan zijn voor de uiteindelijke besluitvorming. Zo was de raad in dit geval al 'aan boord' met het plan om het museum te sluiten zodat er meer geld in de begroting was voor de andere musea en instellingen. Van tevoren werd geen grote onrust verwacht. Vanwege het grootschalig protest heeft de raad besloten niet akkoord te gaan met de sluiting, waardoor het protest voor de aanjagers dus het gewenste resultaat heeft gehad (openblijven van het museum), maar men jarenlang tekorten elders in de cultuursector heeft moeten dempen.

3.4 Zorgen ten aanzien van thema's die maatschappelijke onrust oproepen

Media analyse

Zoals in paragraaf 2.3 omschreven kan er maatschappelijk ongenoegen of onrust ontstaan wanneer groepen in de samenleving zich bedreigd voelen in één of meer (basis)behoefte, zoals inkomen en/of werkomstandigheden, woongenot, milieu en dergelijke. Deze thema's zien we eveneens terugkomen in de mediaberichtgeving. De zorgen die uit de berichtgeving naar voren komen hebben direct betrekking op het thema waarover maatschappelijke onrust ontstaat en worden vaak belicht vanuit het burger-perspectief. Enkele voorbeelden betreffen (niet limitatief) aantasting van de gezondheid, aantasting van de veiligheid en/of leefbaarheid in een bepaald gebied, aantasting van natuur en milieu, verschraling van de sociale voorzieningen en meer specifiek zorgen over (schadeafwikkeling na) gasboringen. Zo wordt met betrekking tot windmolenparken bijvoorbeeld vaak gevreesd voor leefbaarheidsproblematiek als slagschaduw, laagfrequent geluid en horizonvervuiling. De uitrol van een landelijk 5G-netwerk of wonen nabij hoogspanningsmasten wordt vaak geassocieerd met gezondheidsrisico's en stralingseffecten. De verschraling van sociale voorzieningen (denk aan het stopzetten van subsidies of het sluiten van een jongerencentrum, bibliotheek, museum of kunstcentrum, het opheffen van tramhaltes of – al dan niet dreigende – faillissementen van vervoerbedrijven, zorginstellingen of -afdelingen) wordt vaak genoemd in relatie tot bezuinigingen, keuzes in de gemeentelijke financiën of marktwerking in het semipublieke domein.

In een aantal gevallen gaat het om meer algemene zorgen ten aanzien van overheidsoptreden in relatie tot maatschappelijke onrust. Deze zorgen hebben betrekking op algemeen wantrouwen in



de overheid, onzorgvuldig handelen van de overheid, een gebrek aan transparantie, slechte communicatie, onduidelijke processen, verkeerde of ondoordachte beleidskeuzes waardoor (financiële) misstanden ontstaan, personen die worden bevoordeeld of kwetsbare burgers die juist nog verder onder druk komen te staan. In dit geval ontstaat de maatschappelijke onrust vanuit een gevoel van maatschappelijk onbehagen.

Focusgroepen

Tijdens de focusgroepen zijn de zorgen ten aanzien van maatschappelijke onrust vanuit het perspectief van de wethouder besproken, in tegenstelling tot die van de burger in de media analyse. De zorgen die tijdens de focusgroepen worden geuit komen om deze reden maar deels overeen met de zorgen die in de media analyse zijn gevonden. Er wordt in de focusgroepen gesproken over het (tanende) vertrouwen in de politiek door diverse groepen in de samenleving en het gemis aan gezaghebbende instituties die sluimerend ongenoegen kunnen kanaliseren en kunnen bijdragen aan de acceptatie van de boodschap dat 'je niet altijd kunt krijgen wat je wilt'. Ook de toenemende polarisatie en het (gepercipieerde) onzorgvuldig handelen van de overheid baart onrust. Om met het (tanende) vertrouwen te beginnen: In beide focusgroepen menen de deelnemers dat 'luisteren naar elkaar' de basis is voor wederzijds begrip en vertrouwen. Het lijkt de overheid niet altijd te lukken om goed te luisteren naar haar inwoners en op te halen wat er in de samenleving leeft (politieke responsiviteit). Dit kan ertoe leiden dat bepaalde individuen of groepen zich onvoldoende of niet gehoord voelen en zich afkeren van de samenleving. In de focusgroepen wordt, in relatie tot vertrouwen, zowel gerefereerd aan de verschillende overheidslagen als aan de ambtsdragers binnen die verschillende overheidslagen.

Er wordt alleen niks gecommuniceerd en ambtenaren verzinnen maar wat en leggen taken op aan het lokaal bestuur. Hierdoor krijg je dan maatschappelijke onrust omdat er niet wordt geluisterd naar de burger. Eerst communiceren en luisteren naar de burger zeg ik. Er wordt iets uit de lucht bedacht. (Deelnemer aan focusgroep 1, 26-02-2024).

Ook wordt gevreesd voor mogelijke subjectiviteit die op de loer ligt als groepen mensen middels demonstraties en andere uitingen opkomen voor hun mening (vaak zonder naar elkaar te luisteren) terwijl anderen zich stilzwijgend lijken te schikken. In dit kader wordt verwezen naar de 'schreeuwende minderheid' en de 'stille meerderheid'. Het gevaar bestaat dat politici zich in hun denken en handelen laten leiden door deze zogenaamde 'schreeuwers' terwijl de groep die zwijgt en de groep die bereid is om 'bruggen te bouwen' op deze manier uit beeld lijken te verdwijnen.

3.5 Crisismakelaars ten tijde van maatschappelijke onrust

Media analyse

Maatschappelijke onrust wordt in de berichtgeving met name (maar niet exclusief) genoemd in relatie tot zaken die nog *geen voldongen feit* zijn, zoals bijvoorbeeld plannen voor een distributiecentrum of voorgenomen bomenkap, een aanwijzing van een zoekgebied voor windmolens of zonnepark, of een voornemen om (kansrijke) asielzoekers op te vangen. De berichtgeving heeft daarmee vooral een signaal- of agenderingsfunctie. Waar in de literatuur vaak over burgers, groepen of belangenorganisaties wordt gesproken als aanjagers of crisismakelaars van (de discussie omtrent) maatschappelijke onrust, blijkt uit de media analyse dat ook de gemeenten zelf (raadsleden, wethouders, gemeenteraad, college van B&W of lokale politieke partijen) een rol spelen in het aanjagen van discussies omtrent maatschappelijke onrust. Met andere woorden: de media worden dus ook door bestuurders gevonden voor de signalering en agendering van bepaalde thema's. Vaak werd er in deze gevallen in de berichtgeving door een bestuurder gesteld dat er maatschappelijke onrust was ontstaan op een bepaald (lokaal dan wel landelijk) thema, werd er gewaarschuwd voor mogelijke maatschappelijke onrust, of werd er opgeroepen om bepaalde actie te ondernemen om maatschappelijke onrust te voorkomen, zoals in het voorbeeld hieronder.²⁰

²⁰ In dit rapport is ervoor gekozen om alle namen – ook in de weergave van stukken uit krantenberichten – te anonimiseren. In de krantenberichten zijn namen daarom vervangen door [...].



Forum voor Democratie Westland wil dat de gemeente een actieve rol gaat spelen om hier verblijvende Oekraïense vluchtelingen te helpen bij de terugkeer naar hun land zodra de situatie dat toelaat. „We moeten maatschappelijke onrust voorkomen door ons nu uit te spreken tegen het permanent verblijven van Oekraïense vluchtelingen”, zegt FvD-fractievoorzitter [...].

Algemeen Dagblad, 19 mei 2022. “Forum voor Democratie Westland: Help vluchtelingen Oekraïne bij terugkeer”

Andere voorbeelden betroffen gemeenten die – al dan niet gezamenlijk – een signaal af wilden geven richting het Rijk met betrekking tot de lokale maatschappelijke onrust die (landelijk) beleid in hun ogen veroorzaakt, zoals blijkt het onderstaande voorbeeld over de uitrol van 5G.

De gemeente Amsterdam ziet het huidige wetsvoorstel over de uitrol van 5G-internet niet zitten. Wethouder [...] wil dat de belangen van gemeenten beter worden gewaarborgd.

Naar schatting moeten voor de uitrol van 5G, dat moet leiden tot sneller en betrouwbaarder internet, tienduizend extra zenders in de stad komen. En hoewel er nog geen bewijs lijkt te zijn dat elektromagnetische straling gezondheidsrisico's met zich meebrengt, leidt dit wel tot toenemende maatschappelijke onrust, schrijft wethouder [...] (Digitale Stad) in een brief aan minister [...] (Economische Zaken en Klimaat). Ook zal het ophangen van de zenders van negatieve invloed zijn op het straatbeeld.

De wethouder maakt zich zorgen over de kosten die de verplichte medewerking aan het opzetten van het 5G-netwerk met zich meebrengen. Die zijn 'zeer gedeeltelijk' te verhalen op de markt, terwijl het Rijk gemeenten niet tegemoet lijkt te komen.

Algemeen Dagblad, 16 september 2019. “Gemeente ziet wetsvoorstel uitrol 5G-internet niet zitten”

Daarnaast zijn er diverse voorbeelden van inwoners, belangenverenigingen en actiegroepen als aanjagers die zowel lokale als landelijke thema's met maatschappelijke onrust associëren en in die vorm proberen de agenderen. Hierbij gaat het om thema's zoals (niet limitatief) verkeer, jeugdzorg, dreigende bomenkap, bouw- en/of bestemmingsplannen, milieuverontreiniging, maar ook landelijke thema's als de komst van asielzoekerscentra, windmolenparken, zonneparken of biomassacentrales. Onderstaand voorbeeld illustreert hoe onrust onder omwonenden heeft geleid tot vragen van een lokale politiek als crisismaker aan het college van B&W.

Onder streekbewoners heerst onrust over het plan van waterschap Aa en Maas om ten oosten van de A73 bij Oeffelt vier windmolens te bouwen.

Bijna zestig verontruste omwonenden uit Oeffelt en Sint Agatha zijn op WhatsApp een 'windmolengroep' begonnen om elkaar snel op de hoogte te kunnen houden van de ontwikkelingen.

[...]

Team Lokaal heeft burgemeester en wethouders om opheldering gevraagd. De partij spreekt over 'maatschappelijke onrust' onder inwoners van Beugen Haps Rijkevoort Oeffelt en de Cuijkse wijk Padbroek.

Raadslid [...]: Omwonenden reageren zeer verbaasd dat er nog geen maatschappelijk onderzoek is gehouden naar wat de omgeving ervan vindt. Een zorgvuldig proces gaat boven de snelheid die het waterschap voorstaat. Dit mooie landelijke gebied moet je niet willen verpesten met windmolens.” Wethouder [...] zei eerder dat ze windenergie opwekken 'een goede zaak' vindt. Maar plannen moeten ook kunnen rekenen op 'voldoende draagvlak onder omwonenden'.

Brabants Dagblad, 12 april 2023. “Plan voor vier windmolens zorgt voor onrust: 'Het voelt nu alsof ons iets door de strot wordt geduwd'”

Focusgroepen

Zoals in paragraaf 3.2 kort is aangestipt, verwijst een aantal (ex-)wethouders tijdens de focusgroepen naar de houding van zowel de lokale als landelijke overheid, bestuurders en politici wanneer het gaat om het beïnvloeden (escaleren dan wel de-escaleren) van het proces van maatschappelijke onrust. Er wordt gerefereerd aan het onvermogen van de politiek om goed te luisteren naar de verscheidenheid aan meningen en belangen in de samenleving en hierover met elkaar een goed gesprek aan te gaan.



Zo wordt door een deelnemer aan de focusgroepen een 'hoofdpijndossier' uit de eigen gemeente gedeeld over een bedrijf in de gemeente dat wilde uitbreiden waardoor problemen ontstonden met de milieuvergunning. Het college B&W deed hier niets aan, waarna een opgerichte stichting samen met inwoners op allerlei manieren – inclusief een mediareportage – aandacht heeft gevraagd voor het probleem. De verantwoordelijk wethouder stapt vervolgens op omdat de situatie een te sterke wissel op zijn of haar privéleven trekt. Een opgeleverd onafhankelijk rapport over de situatie wordt in twijfel getrokken en de provincie wil het dossier ook niet overnemen. Ook zijn er dwangsommen opgelegd die vervolgens weer zijn ingetrokken "want ja, we willen er toch nog over praten" (Focusgroep 1, 26-02-2024). Dit voorbeeld laat zien dat een gebrek aan koersvastheid en verantwoording over besluiten nog vele jaren later kan leiden tot onzekerheid en maatschappelijke onrust binnen een gemeente – tussen een bedrijf, omwonenden, het college van B&W én de raad.

Ook wordt er tijdens de focusgroepen nadrukkelijk gerefereerd aan de rol van de media als crisismakelaar. Daarbij gaat het niet alleen over de sociale media maar ook om de meer traditionele vormen van media. De veelheid aan communicatieplatforms en de technische mogelijkheden van deze communicatieplatforms (x aantal woorden per bericht, de sturing van algoritmen), de snelheid waarmee berichten worden gepubliceerd (soms zonder hoor- en wederhoor), de frames die worden gehanteerd (negatieve frames lijken voor de media interessanter dan positieve frames) baren de deelnemers zorgen. Door het handelen van de media kan er op zeker moment een escalatie ontstaan die kan leiden tot een verdere polarisatie (wij/zij). Het is overigens ook mogelijk dat de media de-escalierend werken.

Ik ben echt van mening, als ik kijk naar media, lokale media, niet alleen over social media. Ik mis echt hoor en wederhoor. Landelijk. Provinciaal. Lokaal. Als ik naar de tv aan zet of ik kijk naar [onduidelijk]. Dan nodigen ze een BN'er uit om even te duiden hoe de politieke verhoudingen in Nederland zijn. Nou daar vind ik wat van. Als Patty Brard even gaat vertellen hoe het is met de asielopvang in Nederland. Ik chargeer even en ik noem even een naam, dan hebben we ergens toch echt een afslag gemist. Dus als het gaat over hoor en wederhoor zoek dan alsjeblieft wel de juiste mensen. Die een genuanceerd... En daarom, ik ben van het polderen. In het midden uitkomen. Naar elkaar luisteren en op basis daarvan proberen besluiten met elkaar te nemen. Dat vind ik echt heel belangrijk, maar dat vind ik heel moeilijk worden. Dat mis ik. (Deelnemer aan focusgroep 2, 29-02-2024).

Daarnaast wordt ook ingegaan op eigen mediaoptredens in dossiers waarover maatschappelijke onrust is ontstaan. Zo vertelt een respondent over zijn deelname aan een programma waarbij hij zelf het idee had dat de programmamakers een bepaald beeld wilden neerzetten. Hij vertelt over enkele voorzorgsmaatregelen die hij zelf heeft genomen om ervoor te zorgen dat hij zijn eigen verhaal kon doen:

Ze vragen je zes keer hetzelfde totdat je geïrriteerd raakt en dat wist ik. [...] Ik zei dat ik alleen een interview wilde geven tussen mijn koeien, want die lopen wel eens heen en weer en dan kan je er precies niks meer tussenuit knippen. [...] Maar dit trucje hadden ze in de gaten. Toen gingen we naar de keuken en zei ik tegen hen dat ze me geen suggestieve vragen in de mond hoeven te leggen. [...] Dit is toen goed uitgekapt, maar het had ook het einde van mijn carrière kunnen zijn. (Deelnemer aan focusgroep 1, 26-02-2024).

Tot slot worden (georganiseerde) burgers genoemd als aanjager.

Wij hadden heel snel nadat wij aantraden een comité voor verontruste burgers die dus alle problemen van de afgelopen jaren hebben opgestapeld en die problemen hadden grote brieven in de krant. Deze problemen gaven wel maatschappelijke onrust. Deze mensen bleven ook anoniem. Maar goed, als je van een dorp bent weet je wel wie het zijn. Je krijgt dus een hele groep die zich afzet tegen (zaken van) het college en hiermee onrust kweken. (Deelnemer aan focusgroep 1, 26-02-2024).

Hoewel groepen georganiseerde burgers verschillende keren ter sprake zijn gekomen in relatie tot verschillende thema's (asielzoekerscentra, windenergie, het dalend voorzieningenaanbod), is het relevant om op te merken dat de organisatiegraad van burgers in Nederland betrekkelijk laag is.



Interviews

In interviews wordt – met het oog op het aanjagen of escaleren van maatschappelijke onrust relevant – door enkele respondenten gesproken over een neiging tot populisme binnen de gemeenteraad en lokale politiek. Respondenten vinden het lastig om hiermee om te gaan, omdat zij aan de ene kant er voor de inwoners willen zijn maar ook standvastig moeten zijn in hun besluiten. Raadsleden zorgen er in sommige gevallen voor dat wethouders, voor hun gevoel, één kant moeten kiezen terwijl dit geen recht doet aan de complexiteit van veel dossiers.

[...] een informatieavond georganiseerd in de omgeving. Er waren 150 inwoners die daarop afkwamen die behoorlijk tekeergingen met het gevolg dat de volledige gemeenteraad zich gaat bewegen. En dan nog een stapje verder, dat zelfs na het besluit, dat het niet doorgaat, dat dan de coalitiepartij in die wijk gaat flyeren om aan te geven dat ze zeggen: 'kijk, we hebben naar jullie geluisterd'. Ja, dan denken we, jongens waar zijn we mee bezig? Wat ik zie is dat de raad zich niet als bestuurder van de gemeente ziet. Op een of andere manier lijkt het alsof er elke dag verkiezingen zijn en er is een enorme drang om zich te profileren. (Interview 8, 17-06-2024).

Herhaaldelijk wordt er gewezen op het ontstaan van lokale kwesties die uitgroeien tot grotere problemen door een combinatie van betrokkenheid vanuit inwoners, media aandacht en politieke uitdagingen. Het zijn volgens respondenten goed ingevoerde of georganiseerde burgers die aan de basis van de onrust staan en met hun invloed de groep weten uit te breiden zodat deze door lokale bestuurders moeilijk genegeerd kan worden. Het uitstellen van moeilijke beslissingen door de gemeente, vaak door een gebrek aan consensus en de angst voor besluiten die niet in goede aarde vallen, leidt ertoe dat de onrust blijft doorsudderen. De rol van (sociale) media is volgens hen hierbij niet te onderschatten; hoewel veel onrust binnen een specifieke gemeente ontstaat, blijkt niet zelden dat landelijke groepen online met hun eigen agenda's de lokale dynamiek beïnvloeden, zoals onderstaand voorbeeld illustreert.

Maar dat heeft tot bedreigingen geleid. De politie heeft dit ook geanalyseerd, vooral op sociale media. Opvallend genoeg kwam dit zelden uit [naam gemeente], wat interessant was. Dit waren de landelijke groepen die zelf voor Zwarte Piet waren. Zij hebben dat aangewakkerd. (Interview 2, 18-04-2024).

3.6 Uitingsvormen van maatschappelijke onrust

Media analyse

Aan de burgers dan wel overheid als crisismakelaar of aanjager van (de discussie omtrent) maatschappelijke onrust kunnen aan de hand van de media-analyse verschillende uitingsvormen worden toegeschreven. De meer 'traditionele' uitingsvormen omvatten petitie en handtekeningenacties, flyers, pamfletten, folders, demonstraties, commotie, protesten en andersoortige gezamenlijke acties. Ook wordt beeldvorming via (sociale) media gebruikt om de publieke opinie te beïnvloeden. De mogelijkheid tot inspraak (bijvoorbeeld via een raadsvergadering) of persoonlijke gesprekken waar aanjagers hun onvrede konden uiten wordt vooral genoemd in relatie tot actoren in de samenleving. Daarnaast zijn nog formele bezwaren en juridische procedures te onderscheiden. Onderstaand voorbeeld illustreert bovendien dat er regelmatig ook verschillende uitingsvormen tegelijkertijd worden ingezet om een bepaald doel na te streven.

Vorig jaar november viel het windmolenplan bij [...] en zijn buurtgenoten op de mat. Sindsdien is er veel gebeurd. [...]: „We hebben een petitie opgesteld met bijna tweeduizend handtekeningen, zijn een lobby gestart naar partijen in de gemeenteraad en hebben diverse demonstraties gehouden.” Recent richtten 104 bezorgde Deventenaren zich tijdens officiële inspraaksessies tot de gemeenteraad. Bijna allemaal waren ze faliekant tegen windmolens in de nabijheid van hun woningen. Woensdagavond togen tientallen boze inwoners naar het stadhuis. Met fluitjes, potten en deksels protesteerden ze luid.

De Stentor, 18 juni 2021. “De buurt in opstand, de plannen van tafel”

Andere uitingsvormen die in de krantenberichtgeving naar voren kwamen hadden betrekking op brieven, vragen of moties (met name van gemeentelijke actoren zelf) waarin aandacht werd gevraagd voor een bepaald thema. Zo stuurde het college van B&W van de gemeente Landerd (zie het tekstblok hieronder) een brief aan de (in dit geval) verantwoordelijke staatssecretaris om



aandacht te vragen voor problemen die landelijk beleid en regelgeving veroorzaken in de lokale context. Het is daarmee tevens een sprekend voorbeeld van een gemeente die knel lijkt te zitten tussen 'Rijk, regio en samenleving'.

Aan de Schuifelenberg in Zeeland verrijst een megastal voor 11.000 varkens en 6.000 biggen. Die zorgt straks voor meer stank in de Graspeel, waar het toch al niet zo fris meer ruikt. De buurt maakt zich ernstig zorgen, maar de gemeente kan de bouw niet tegenhouden al zou ze dat dolgraag willen.

Het probleem draait om bepaalde luchtwassers. Van combiluchtwassers werd in 2018 vastgesteld dat die niet het beloofde rendement leverden. In langer lopende vergunningen mogen die wel nog steeds worden gebruikt.

„Wij vinden dat de fout bij het ministerie zit. Dat heeft in het verleden die luchtwassers goedgekeurd. Zij zouden het eigenlijk moeten oplossen. We brengen het probleem bij hen onder de aandacht: moet je kijken hoe het hier uitpakt“, verklaart wethouder [...].

Daarom is een verwijtende brief van het college van burgemeester en wethouders de deur uitgegaan naar staatssecretaris [...] van Infrastructuur en Waterstaat. 'We willen er bij u op aandringen met een oplossing te komen die recht doet aan zowel de inwoners als de ondernemers van onze gemeente.'

De Gelderlander, 9 juli 2020. "Landerd schrijft staatssecretaris over stank"

Tot slot was er ook in de mediaberichtgeving ook sprake van enkele situaties waarbij bedreigd werd met vernieling van (openbare) zaken, zoals in 2022 toen 'duizenden' Rotterdammers dreigden eieren te gooien naar het superjacht van Bezos waarvoor de monumentale brug 'De Hef' tijdelijk ontmanteld zou moeten worden (Trouw, 30 juni 2022). De Hef wijkt niet voor superjacht van miljardair Bezos).

Enquête

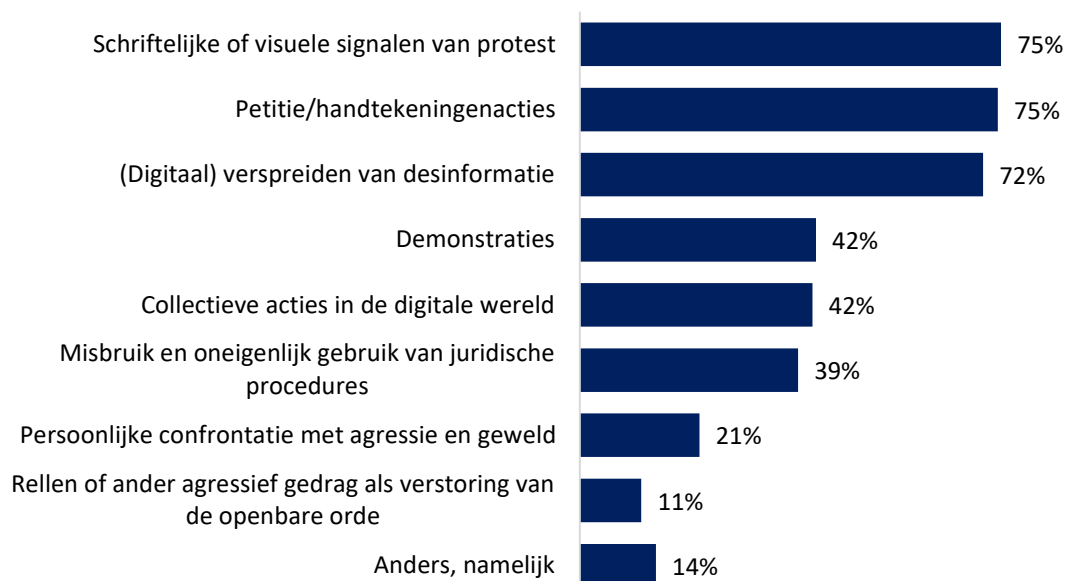
Bij de uitingsvormen van maatschappelijke onrust is het van belang onderscheid te maken tussen de democratische uitingsvormen die onderdeel zijn van ons democratisch proces en ondemocratische uitingsvormen zoals intimidatie, agressie en geweld. In figuur 3 (hieronder) worden diverse uitingen van maatschappelijke onrust genoemd waarbij de schriftelijke of visuele signalen van protest, petitie/handtekeningenacties, demonstraties en collectieve acties in de digitale wereld vallen onder de democratische uitingsvormen die onderdeel zijn van ons democratisch proces. Dat geldt niet voor het verspreiden van desinformatie, het misbruik maken van juridische procedures, en het gebruik van agressie en geweld. Deze uitingen behoren niet tot het democratisch repertoire van uitingsvormen. Schriftelijke of visuele signalen van protest en petitie/handtekeningacties komen volgens respondenten van de enquête het vaakst voor als uitingsvorm van maatschappelijke onrust (beide 75%), gevolgd door het (digitaal) verspreiden van desinformatie (72%, zie figuur 3 hieronder). Rellen of ander agressief gedrag als verstoring van de openbare orde kwam het minst voor (11%).

Circa één op de zeven (14%) respondenten benoemt andere uitingsvormen dan vooraf door de onderzoekers opgesomd, onder andere integriteitsverdenkingen, massaal inspreken tijdens vergaderingen, een onevenredig aantal WOO verzoeken en een fakkeloptocht. Bij het massaal inspreken tijdens raadsvergaderingen en het indienen van een onevenredig aantal WOO-verzoeken is de proportionaliteit van de inzet van deze uitingsvormen doorslaggevend bij de vraag of deze uitingsvormen al dan niet tot het democratisch repertoire kunnen worden gerekend. Een verklaring voor dit brede palet aan uitingsvormen kunnen we vinden in het protestrepertoire en tactisch repertoire, zoals eerder omschreven in paragraaf 2.4. Het repertoire is onder andere afhankelijk van de tijd, plaats en persoonlijke overwegingen. Om deze reden is het dan ook niet bijzonder te noemen dat respondenten integriteitsverdenkingen als uitingsvorm benoemen – het past bij de huidige tijdsgeest, namelijk dat het protest repertoire in recente jaren is uitgebreid met kleine doelgerichte acties gericht op het genereren van (media) aandacht.



Figuur 3

Uitingsvormen van Maatschappelijke Onrust



Vraag: Kunt u aangeven met welke uitingsvormen (die u als signaal van maatschappelijke onrust heeft ervaren) u als wethouder sinds 2018 te maken heeft gehad in uw gemeente? (n=209).

* Dit is een meerkeuzevraag waardoor de percentages niet tot 100% optel

Zoals eerder aangegeven heeft in deze enquête geslacht geen significante invloed op de uitingsvormen waarmee de respondenten te maken hebben gehad. In de monitor Integriteit en Veiligheid 2024 (Bouwmeester e.a., 2024) lijkt geslacht wel een rol te spelen; meer dan de helft (55%) van de vrouwelijke politieke ambtsdragers werd geconfronteerd met agressie. Dat is aanzienlijk meer hun mannelijke collega's (37%).

Focusgroepen

Uit de focusgroepen komt een vergelijkbaar beeld van uitingsvormen naar boven. Diverse deelnemers benoemen de boerenprotesten waarbij omgekeerde vlaggen aan eigendommen van gemeenten werden gehangen of een hooibaal voor het gemeentehuis werd neergelegd. Andere uitingen die worden genoemd zijn mensen die de straat op gaan om hun ongenoegen kenbaar te maken of uitingen van ongenoegen over een bepaald thema kenbaar maken via sociale media. Hier wordt door enkele deelnemers een onderscheid gemaakt tussen 'een signaal afgeven' en 'het publieke domein gebruiken voor je eigen mening'.

Het afdwingen is waar ik op aansla. Er is een cruciaal verschil tussen gebruik maken van je demonstratierecht en iets afdwingen. Persistend gedrag zal ik maar zeggen. (Deelnemer aan focusgroep 1, 26-02-2024).

Bij bovenstaand citaat wordt gerefereerd aan de eerder beschreven snelwegblokkades van Extinction Rebellion, maar ook wordt gesproken over (pogingen tot) intimidatie, bedreiging, smaad en laster. Bovendien wordt uit de gesprekken duidelijk dat wat door de één als bedreigend wordt ervaren, door de ander niet als bedreigend wordt beleefd:

Nou ik stond dus op een podium, in een zalencentrum. En ik had tweehonderd mensen tegenover me die inderdaad niet gelukkig waren. Op misschien tien na in die zaal die achteraf dan nog zeiden 'van ja, ja, van mij had het misschien wel gemogen'. Maar er stonden 290 mensen. In dat geval vergt dat dus wel enige moed. Want als ik mijn medewerkers, want er waren zes, zeven medewerkers van de gemeente aanwezig, die hadden dat ervaren als een verschrikkelijke bedreigende situatie. Terwijl ik van tevoren als bestuurder daar stond, ik wist dat die situatie zou ontstaan. Ik had me daarop voorbereid. En ik heb het geen moment ervaren als bedreigend. (Deelnemer aan focusgroep 2, 29-02-2024).



Interviews

Uit de interviews komt eenzelfde variëteit aan uitingsvormen naar boven waarbij zowel democratische als niet-democratische uitingsvormen aan bod komen. Bij democratische gedragingen betrof het inwoners die zich verenigden en bijeenkomsten hielden om hun ongenoegen te uiten over de beslissingen van de gemeente. Ze gebruikten meerdere manieren om hun stem te laten horen, zoals bijvoorbeeld door het maken van een rap, het verspreiden van pamfletten of door te demonstreren op diverse locaties. De niet-democratische gedragingen hadden te maken met intimidatiepogingen zoals dreigbrieven, het openlijk delen van privé adressen waardoor men onaangekondigd voor de deur stond en intimidatie waarbij de kinderen van één gemeenteraadslid betrokken werden.

Ik heb wel gedacht... Als dat nou echt persoonlijk wordt of hij gaat mij dingen sturen, dat deed hij op zich niet. Het was alleen gewoon een hele... Ik was er gewoon kwaad van, de manier hoe hij dat deed. Hij zei op een gegeven moment ook: ik heb heel veel testosteron. Zulke dingen ging hij dan zeggen. En hij ging me heel erg... indringend aankijken en vertellen hoeveel testosteron hij had. En dan dacht ik, ja... Kunnen we even weer naar het onderwerp. En snap je, dus hij af en toe probeerde die een soort van ingang bij mij te vinden. (Interview 5, 13-05-2024).

En ook een dreigbrief en ik weet waar u woont en nou, ik wil wel 15 jaar zitten voor een moord. Dat soort brieven. (Interview 7, 30-05-2024).

3.7 Conclusie

Uit de data van de media analyse, enquête, focusgroepen en interviews kan worden geconcludeerd dat respondenten gezamenlijk genomen in hun eigen definitie niet veel afwijken van de theoretische definitie van de NCTV en het eerder genoemde begrippenkader (Van Wonderen & Burggraaff, 2024). Er blijkt een veelheid aan thema's te zijn waar lokaal maatschappelijke onrust over kan ontstaan – al dan niet beïnvloed door landelijke of regionale besluitvorming. We onderstrepen hier nogmaals de dubbelzinnigheid van maatschappelijke onrust: het kan enerzijds fungeren als een vorm van participatie en agendasetting, maar kan anderzijds ook leiden tot polarisatie, bedreigingen en een afnemend vertrouwen in de overheid. In de basis zijn respondenten het eens over het feit dat maatschappelijke betrokkenheid van kritische burgers die zich uitspreken over bepaalde thema's goed is voor de democratie. Afhankelijk van de vorm waarin het kritische geluid wordt geuit en het vermogen van betrokken bestuurders (ambtenaren en politici) om te luisteren, kunnen deze kritische geluiden als input dienen voor nieuwe ideeën en inzichten. Wat opvalt is de diversiteit aan onderwerpen waarover maatschappelijke onrust kan ontstaan. Het is interessant om te zien dat corona en de coronamaatregelen in verhouding tot andere thema's relatief weinig werden genoemd door de bevraagde wethouders. Daarnaast wordt een breed repertoire van gedragingen in relatie tot maatschappelijke onrust herkend door de respondenten, variërend van democratisch tot ondemocratisch. In relatie tot de (democratische) gedragingen benadrukken veel respondenten dat de wijze waarop het kritische geluid wordt vertolkt uitermate van belang is: zij signaleren een verruwing van het debat en omgangsvormen (in woord en daad). Daarnaast wordt gewezen op de versterkende rol van de (sociale en traditionele) media in het escaleren van het proces van maatschappelijke onrust. Het belang van de houding van bestuurders en het functioneren van de overheid als geheel bij het de-escaleren van het proces van maatschappelijke onrust kan dan ook niet worden onderschat.



4. De rol en ervaringen van wethouders met maatschappelijke onrust en hun reacties hierop

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken hebben de definitie en centrale elementen van maatschappelijke onrust in theorie en in de praktijk centraal gestaan. Dit hoofdstuk gaat in op reflecties van wethouders ten aanzien van hun rol, ervaringen en reacties op maatschappelijke onrust. Paragraaf 4.2 gaat over de rol van de wethouder (tussen Rijk, regio en samenleving) in relatie tot maatschappelijke onrust. Daarna zullen we in paragraaf 4.3 ingaan op de eigen ervaringen van respondenten met maatschappelijke onrust die veel impact op hen hebben gemaakt. Paragraaf 4.4 behandelt vervolgens de vraag hoe respondenten op deze situaties hebben gereageerd – met het oog op lessen voor de toekomst. Dit hoofdstuk bevat – net als het voorgaande en de volgende hoofdstukken – een bundeling van de bevindingen van de media-analyse, enquête, focusgroepen en interviews. Zodoende is de structuur van de paragrafen zo opgebouwd dat telkens per onderwerp de bevindingen van de verschillende onderzoeksmethoden worden gepresenteerd.²¹

4.2 Rol van de wethouder (tussen Rijk, regio en samenleving)

Enquête

Allereerst komt uit de enquête naar voren dat ongeveer driekwart van de respondenten sinds 2018 wel eens te maken heeft gehad met maatschappelijke onrust (76%), een kwart heeft dit niet (24%). Naar achtergrondkenmerken, zoals geslacht, leeftijd, provincie en grootte van de gemeente zijn er geen significante verschillen te benoemen.

Vervolgens is aan de respondenten die wel eens te maken hebben gehad met maatschappelijke onrust gevraagd hoe men diens rol als wethouder zag in deze situatie. Acht op de tien respondenten geven aan ruimte te maken en gehoor te geven aan de signalen van maatschappelijke onrust (82%). Bijna zes op de tien sturen op de voorbereiding en/of uitvoering van het betreffende beleid (58%) en iets meer dan de helft blijft loyaal aan de politieke lijn van de gemeenteraad (52%). In iets mindere mate geven de respondenten aan loyaal te blijven aan de lijn van de regio, provincie of Rijksoverheid (27%).

Iets meer dan vier op de tien respondenten ervaren dilemma's tijdens de invulling van diens rol als wethouder voorafgaand aan, tijdens of na een situatie van maatschappelijke onrust (42%). Respondenten kregen de mogelijkheid toe te lichten welke dilemma's zij dan ervaren. Hierbij geeft men aan te moeten balanceren tussen verschillende belangen, waarbij eventuele voordelen voor de ene groep vaak leiden tot ontevredenheid bij een andere groep. Bovendien worden de beslissingen beperkt door beleid van hogere overheden, wat soms haaks staat op lokale behoeften. De besluitvorming gebeurt onder druk, waarbij politieke invloed, emoties en desinformatie een rol kunnen spelen. Communicatie vinden respondenten daarbij een grote uitdaging, vooral vanwege het risico op lekken en de verspreiding van onjuiste informatie. Daarnaast ervaren respondenten stress door kritiek en bedreigingen vanuit inwoners, wat het moeilijk maakt om hun persoonlijke en professionele rollen gescheiden te houden. Het handhaven van neutraliteit in een gepolariseerde situatie leidt vaak tot kritiek vanuit allerlei kanten. Iets meer dan de helft van de wethouders ervaart juist geen dilemma's (53%) en een klein deel weet het niet (5%).

Voor ruim een derde van de respondenten (37%) geldt dat de situatie van maatschappelijke onrust het perspectief op diens rol als wethouder of invulling van het ambt heeft veranderd. Respondenten geven onder andere aan dat wethouders steeds meer worden gezien als vertegenwoordigers van de gehele overheid, inclusief rijks- en provinciebeleid, waardoor hun functie zwaarder en complexer is geworden. Ze zijn zich bewuster van de dreigingen en de mogelijkheid van framing en desinformatie, waardoor ze voorzichtiger zijn geworden in hun uitspraken en voorstellen. Respondenten ervaren meer druk en zijn cynischer geworden, waarbij

²¹ Voor een bespreking van de methodologie van de verschillende onderzoeksmethoden verwijzen wij naar de bijlage.



ze minder geloven in een prettige samenwerking met stakeholders. Ze moeten beter voorbereid zijn op ingewikkelde situaties en kunnen daarbij wel vertrouwen op ambtenaren, maar voelen zich ook kwetsbaarder. Men geeft aan dat de media een grote rol speelt in het verdraaien van feiten en het opwekken van emoties bij burgers. De emotionele en persoonlijke impact van het werk als wethouder is groot, met respondenten die melden dat maatschappelijke onrust hun motivatie en plezier in het werk soms aantast. Ze hebben het gevoel sneller en beter te moeten luisteren naar inwoners om hen te begrijpen, zonder altijd een oplossing te kunnen bieden. Het belang van goede voorbereiding en communicatie is volgens respondenten toegenomen, net als het bewaken van de persoonlijke integriteit en het scheiden van werk en privéleven. Daartegenover staat dat voor zes op de tien respondenten hun perspectief op hun rol als wethouder niet is veranderd (61%) en 3% weet dit niet.

Focusgroepen

Over de rol die je als (lokale) overheid – en als wethouder – hebt in relatie tot maatschappelijke onrust zijn de deelnemers van de focusgroepen eensgezind. Die moet gaan om het samenbrengen van de verschillende belangen. Zorgen dat actoren met tegenstrijdige meningen, gevoelens en belangen met elkaar in gesprek blijven. Koersvastheid, communicatie en rolvastheid worden hierin essentieel geacht.

Maar dat is met mijn rol, denk ik, als onafhankelijke. Soms hoef je als bestuurder niet ook partij te kiezen. Of een kant te kiezen. Maar is het meer je rol om die verschillende kanten; die agrariër en die natuur... die vogelaar. Om die bij elkaar te brengen. En het goede gesprek te organiseren. (Deelnemers aan focusgroep 2, 29-02-2024).

Enkele dilemma's die in de enquête worden benoemd, komen ook tijdens de focusgroepen aan de orde. Het gaat daarbij met name om het balanceren tussen verschillende belangen en de positie van de wethouder in relatie tot Rijk, regio en samenleving. Daarbij valt het woord communicatie diverse malen. Communicatie begint, volgens de deelnemers, met aandachtig luisteren en het serieus nemen van de ander. Vervolgens is het bij goede communicatie van belang om te toetsen of je dezelfde beelden deelt met elkaar. Want soms, zo meent een respondent, 'heeft de inwoner een ander beeld dan de werkelijkheid'.

Uitleggen dat je op grond van beeldvorming tot iets komt. Alleen iets vinden is niet genoeg. Echt uitleggen hoe je tot een keuze gekomen bent. (Deelnemer aan focusgroep 1, 26-02-2024).

Daarbij is het, volgens enkele deelnemers, van belang om duidelijk aan te geven waar je als wethouder wel en geen invloed op hebt in een bestuurlijk proces, grenzen te stellen over wat je wel en niet acceptabel vindt in de communicatie en te allen tijde rolvast te blijven – zowel in taal als op inhoud.

Bij bestuurders gebruik ik bestuurlijke formuleringen. Met het volk zou ik op andere manier hebben gesproken. Met een medebestuurder heb ik te maken met de rolvastheid. Wat is mijn rol in relatie tot de ander? Met die bestuurder heb ik te dealen, vandaag win ik een slag en morgen wint hij een slag. En één ding begint me inmiddels als inwoner van dit land mateloos te irriteren: bijna elke wethouder die inspreekt heeft een hekel aan NIMBY gedrag van inwoners over landelijke kwesties zoals windmolens. Ik vind het niet kunnen als je dan als wethouder tegen het volk zegt "je moet niet zo zeiken", of als je tegen de bewoner zegt dat er een windmolen komt, maar vervolgens tegen de provincie zegt: "Ik wil ze hier niet hebben". Ik vind dat niet uit te leggen en ik denk dat het volk dit ook niet snapt. Dat gedrag zou ik echt afraden. (Deelnemer aan focusgroep 1, 26-02-2024).

Het zogenaamde NIMBY gedrag (not in my backyard) van inwoners wordt door de respondenten niet gewaardeerd en leidt tot irritatie. Toch is er in een aantal gevallen, zoals bovenstaand citaat illustreert, een soortgelijk patroon zichtbaar in de gedragingen van bestuurders richting de andere overheidslagen.



Interviews

In de interviews kreeg men eveneens ruimte om te reflecteren op de rol van de wethouder bij (en in het bijzonder de rol bij eigen ervaringen met) maatschappelijke onrust. Deze reflecties liepen uiteen. Zo benadrukt een respondent bijvoorbeeld het belang van consistentie en het volgen van een vooraf opgesteld plan, ondanks andere wensen vanuit de inwoners of gemeenteraad. Een andere respondent geeft daarentegen aan dat het belangrijk is om respect te hebben en open te staan voor verschillende zienswijzen en perspectieven, zelfs als deze ongefundeerd lijken.

Dat is respect voor mensen die anders denken, en dat zit echt in mij. Dat betekent niet dat ik met iedereen meewaai, maar wel dat ik iedere mening respecteer, zelfs als die ongefundeerd is, omdat er natuurlijk ook gefundeerde meningen zijn waar ik het gewoon niet mee eens ben. Ik heb respect voor degenen die hun mening uiten en sta open voor verschillende perspectieven. Ik luister altijd en volg niet noodzakelijk iedereen. Maar het zit echt in mij om waardering te hebben voor wat iedereen bijdraagt, dus respect. Als beleidsmaker moet je de eigenschap hebben om respect te hebben voor mensen die iets anders vinden dan jijzelf. (Interview 2, 18-04-2024).

Daarnaast wordt gesproken over de waarde van betrokkenheid bij de inwoners, zowel persoonlijk als professioneel, en hoe dit helpt om goed te besturen. Men ervaart het als essentieel om signalen vanuit de samenleving op te pikken en te delen met collega's om een goed beeld te krijgen van de werkelijke omvang van de (dreigende) maatschappelijke onrust. Zo geven respondenten aan dat er bij gevoelige thema's of projecten vaak informatie- of themabijeenkomsten worden georganiseerd waar informatie wordt gedeeld, de wethouders naar de zorgen van de inwoners luisteren en betrokkenheid tonen zonder direct een mening te geven. Tevens wordt aandacht besteed aan persoonlijke betrokkenheid door op uitnodigingen (tot bijvoorbeeld een gesprek) in te gaan en actief te reageren op sociale media. Tegelijkertijd wordt door respondenten ook benadrukt dat participatie niet betekent dat iedereen het altijd eens moet zijn en dat alle wensen worden doorgevoerd in de plannen, maar dat moet worden gestreefd naar brede acceptatie.

In het omgaan met tegenstand of kritiek vindt men het belangrijk om ontvankelijk te zijn en niet te praten over 'tegenstanders', maar te luisteren naar wat men te zeggen heeft. Vier van de acht respondenten heeft aangegeven zo goed als mogelijk ruimte te maken voor en gehoor te geven aan de stem van burgers. Het algemene beeld is dat respondenten hun primaire rol in relatie tot maatschappelijke onrust vooral zien als continu in verbinding (willen) staan met de inwoners. De één beweegt wat meer met de burger mee terwijl de ander wel naar de zorgen van de inwoner luistert, maar de rug recht houdt. In beide gevallen is het van belang duidelijk uit te leggen hoe je tot een besluit komt. Dit vraagt om koersvastheid, inlevingsvermogen en het vermogen om effectief te communiceren.

Perceptie van de wethouder op de rol van het Rijk, de provincie en de gemeente

Vervolgens is aan respondenten gevraagd in hoeverre zij van mening zijn dat de landelijke overheid, de provincie en gemeente een rol spelen bij maatschappelijke onrust, zie tabel 2. Ruim negen op de tien respondenten zijn van mening dat de landelijke overheid als (mede-)veroorzaker een rol speelt bij maatschappelijke onrust (95%), 74% van de respondenten ziet de gemeente als (mede-)veroorzaker, en 69% ziet de provincie als (mede-) veroorzaker. Ondanks dat de gemeente door 74% van de respondenten wordt gezien als (mede-)veroorzaker van maatschappelijke onrust, wordt de gemeente óók door 74% van de respondenten als (mede-)oplosser gezien. Daarentegen zien respondenten de landelijke overheid en de provincie minder vaak als (mede-)oplosser (respectievelijk 34% en 36%).



Tabel 2

Rol van de Landelijke Overheid / Provincie / Gemeente bij Maatschappelijke Onrust

	Percentage
Landelijke overheid	
Als (mede-) veroorzaker	94,8
Als (mede-) oplosser	33,8
Geen rol	1,3
Weet ik niet	0
Anders, namelijk	7,8
Provincie	
Als (mede-) veroorzaker	68,8
Als (mede-) oplosser	36,4
Geen rol	18,8
Weet ik niet	2,6
Anders, namelijk	7,1
Gemeente	
Als (mede-) veroorzaker	73,9
Als (mede-) oplosser	73,9
Geen rol	4,6
Weet ik niet	0,7
Anders, namelijk	6,5

Vraag: Speelt de landelijke overheid / provincie / gemeente volgens u een rol in maatschappelijke onrust? (N=209).

Wanneer we kijken naar de achtergrond van respondenten, dan geven respondenten werkzaam bij stedelijke gemeenten minder vaak aan de landelijke overheid als (mede-)veroorzaker van maatschappelijke onrust te zien (85% als (mede-)veroorzaker tegenover 95% gemiddeld) ($p < .01$).²² Ook blijkt dat respondenten werkzaam in een gemeente met 40.000 tot 65.000 inwoners de provincie vaker geen rol vinden spelen in maatschappelijke onrust (37% tegenover 19% gemiddeld; $p < .05$). Respondenten werkzaam in een gemeente met 15.000 tot 40.000 inwoners zien de landelijke overheid minder vaak als (mede-)oplosser (24%; $p < .01$) en respondenten werkzaam in een gemeente met meer dan 65.000 inwoners juist vaker (63%; $p < .01$). Wellicht is het zo dat grotere (stedelijke) gemeenten over het algemeen meer mankracht en expertise binnen de organisatie hebben dan kleinere gemeenten en ook de weg naar de landelijke overheid beter weten te vinden om te overleggen of invloed uit te oefenen op grotere dossiers. Kleine gemeenten hebben doorgaans juist beperkte mankracht en middelen, en zijn vooral bezig met zaken die op dát moment urgent zijn waardoor zij wellicht zelf minder goed in staat zijn om landelijk invloed uit te oefenen op dossiers die ook hen aangaan. Dit betreft echter een mogelijke verklaring die wij op basis van het huidige onderzoek niet verder kunnen onderbouwen.

Men kreeg tijdens de enquête de mogelijkheid om een andere manier aan te geven waarop de landelijke overheid, provincie of gemeente een rol speelt in maatschappelijke onrust. Als men deze optie heeft gekozen bij de landelijke overheid (8%), wordt onder andere als toelichting gegeven dat dit afhankelijk is van de oorsprong en impact van het ongenoegen: lokaal, landelijk of binnen een groep inwoners. Ook wordt het onduidelijke, zwalkende beleid en ruziënde bewindspersonen als reden aangedragen. Als het gaat om de provincie (7%) geeft men aan dat de provincie als tussenschakel verantwoordelijkheid dient te nemen, maar dat men vooral 'last'

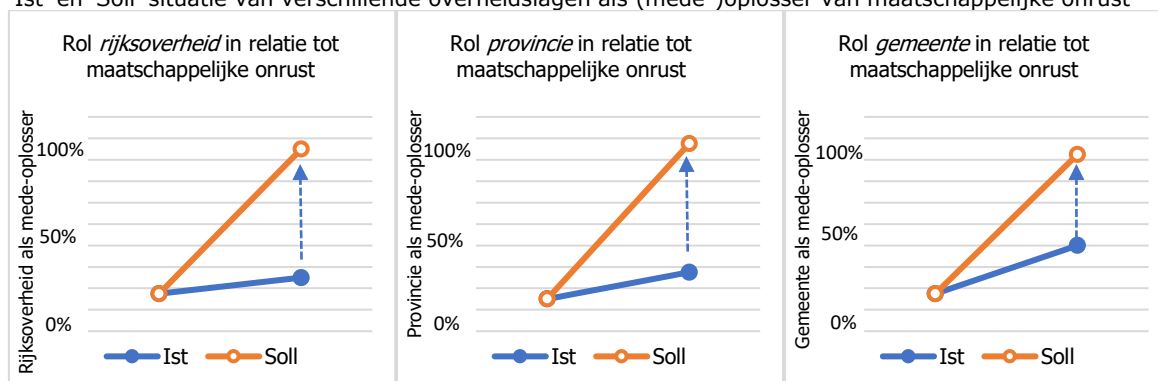
²² Volgens het CBS telt slechts 1,5% van de gemeenten in Nederland in 2024 minder dan 5 duizend inwoners. 17,5% van de gemeenten telt 5 tot 20 duizend inwoners en 53,2% van de gemeenten telt 20 tot 50 duizend inwoners. 18,4% van de gemeenten telt 50 tot 100 duizend inwoners. Het percentage gemeenten van deze omvang is sinds 2000 bijna verdrievoudigd. Het aantal grote gemeenten (vanaf 100 duizend inwoners of meer) is verdubbeld en bedraagt 9,4 %.



ervaart omdat de provincie zelf geen keuzes maakt terwijl zij dit wel van gemeenten verwacht zonder daarbij een helpende hand te reiken. Voor de gemeente (7%) geeft men aan dat er gemengde signalen komen vanuit het ambtelijk apparaat en de raad. Dit zorgt voor lastig uit te voeren besluiten.

In een ideale situatie zouden de verschillende overheidslagen (mede-)oplosser zijn van complexe onderwerpen en dossiers in de samenleving. Momenteel is dat echter niet het geval. Nog beter zou zijn wanneer de verschillende overheidslagen met het oog op 'optreden als één overheid' deze oplossingen in gezamenlijkheid bedenken en uitvoeren. Onderstaande figuur (figuur 4) illustreert de 'gap' tussen de huidige situatie en de (hypothetische) gewenste situatie. In hoofdstuk zes en de conclusie staan we stil bij de suggestie van respondenten om te investeren in verticale (interbestuurlijke) training van bestuurders om ervaringen te delen en meer wederzijds begrip voor elkaars rol en functie te creëren.

Figuur 4
'Ist' en 'Soll' situatie van verschillende overheidslagen als (mede-)oplosser van maatschappelijke onrust



Leeswijzer: De 'ist' situatie is gebaseerd op de bevindingen uit de enquête, waarbij respondenten hebben aangegeven de Rijksoverheid voor 33,8%, de provincie voor 36,4% en de gemeente voor 73,9% als (mede-)oplosser van maatschappelijke onrust te zien. De 'soll' situatie geeft een ideale situatie weer waarin de verschillende overheidslagen als (mede-)oplosser worden gezien. Deze is voor de leesbaarheid van de grafiek op 100% gezet.

Focusgroepen

In beide focusgroepen leeft het besef dat zowel lokale, regionale als landelijke besluitvorming maatschappelijke onrust kan oproepen. Deelnemers merken op dat een gemeente niet op zichzelf staat, soms overstijgen uitdagingen de gemeentegrenzen en dan heeft men elkaar nodig. Bovendien is de gemeente onderdeel van een provincie die op zijn beurt weer deel uitmaakt van het totale overheidsbestel. De deelnemers zijn van mening dat je als wethouder moet openstaan voor het geheel; voor het grotere belang maar primair aan zet bent voor het lokale belang. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied wordt genoemd om te schetsen hoe complex de verhoudingen soms zijn. Gemeenten en provincies zijn geruime tijd bezig geweest te bedenken en te becijferen hoe de herinrichting van het landelijke gebied betaalbaar gerealiseerd moet worden en vervolgens ligt de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid toch bij het Rijk.

En dan is dat hele traject, want daarom, al die provincies nu zeggen van, ja, waarom zijn we eigenlijk hier de afgelopen anderhalf jaar mee bezig geweest? Want we hebben nu allemaal ons bod neergelegd, en we weten nu eigenlijk al dat de landelijke overheid dus niet gestalte gaat geven aan die wens om van onderaf dan toch dat proces te doorlopen. Dat maakt het wel heel lastig. (Deelnemer aan focusgroep 2, 29-02-2024).

Een enkeling ervaart een kloof tussen de systeemwereld van waaruit het Rijk denkt en handelt en de wereld van de gemeente die bij de uitvoering van wetten en besluiten rechtstreeks te maken heeft met de leefwereld van de burger.

Het opvallende vond ik dat die hele Spreidingswet waar ze in Den Haag denken dat dit morgen is geregeld. Maar dit kan niet. Er komen veranderingen in het bestemmingsplan, bezwaarschriften et cetera. (Deelnemer aan focusgroep 1, 26-02-2024).



Er is ook gesproken over de vraag: 'aan wiens kant staat u als er maatschappelijke onrust ontstaat in uw gemeente over een landelijk dossier met lokale impact?'. Respondenten stellen het lokale belang voorop en voelen zich niet verplicht om landelijk of provinciaal beleid te verdedigen wanneer dit botst met de lokale belangen. Tegelijkertijd zijn zij zich bewust van het belang om collectieve verantwoordelijkheid te nemen (niet alleen op lokaal maar ook op regionaal en nationaal niveau) en naast elkaar te staan als het er op aan komt. Dat betekent overigens niet dat een wethouder niet kan aangeven dat hij of zij bedenkingen heeft bij een (lokaal dan wel nationaal) besluit. Zo wordt door respondenten het voorbeeld van de boerenprotesten aangehaald als voorbeeld waarbij de frustratie van burgers in hun optiek vooral tegen de landelijke overheid en provincie gericht is. Respondenten gaven aan dat zij juist goed in gesprek bleven met lokale boeren(organisaties) en zodoende zelf geen dreiging ervaarden van omgekeerde vlaggen, wegblokkades of andere acties. Wanneer gebouwen of zaken van de gemeente voorwerp van actie werden, werd dit via dialoog opgelost. In dit geval hadden wethouders dus het idee dat ze wat meer 'op de achtergrond' konden blijven, terwijl in andere situaties – bijvoorbeeld met asielzoekerscentra – de burger de overheid volgens hen als één ziet en als zodanig tegen de verschillende bestuurslagen ageert.

Maatschappelijke onrust kan tegelijkertijd (zowel burgers als overheden) verbinden als polariseren, zoals blijkt uit een voorbeeld rondom een hoogspanningslijn. In dit geval heeft de samenwerking tussen de verschillende overheden geleid tot een gezamenlijk plan waardoor de onrust onder inwoners afnam.

Tot er ergens een klikje over ging in Den Haag. De vraag was, als het dan aan de gemeente zou liggen en haar inwoners, waar zouden die hoogspanningsmasten dan het best op zijn plaats zijn? En toen zijn daar dertien gemeenten samen met de provincie, samen met de Rijksoverheid, rond de tafel gaan zitten. En is er een plan uitgekomen. Waarna uiteindelijk, en ik zat vol verbazing daarnaar te kijken, die inwoners rustig werden en geen echte schermutselingen plaatsvinden, omdat de gedachte was, die drie overheden komen er met elkaar uit. Het goede gesprek werd gevoerd. (Deelnemer aan focusgroep 2, 29-02-2024).

Interviews

De interviews schetsen een vergelijkbaar beeld over de rol van de landelijke overheid en provincie bij het beïnvloeden van maatschappelijke onrust. Uit de aangedragen voorbeelden kan worden geconcludeerd dat de hogere overheden vaker wel dan niet als mede-veroorzaker van maatschappelijke onrust worden gezien. Al moet hier wel bij worden opgemerkt dat respondenten ook vaak spontaan voorbeelden van lokale kwesties van maatschappelijke onrust benoemen waarbij de landelijke overheid of provincie geen enkele rol heeft gespeeld en de oorzaak vooral bij de gemeentelijke besluitvorming moet worden gezocht. Eén keer wordt gewezen op landelijke bezuinigingen op de gemeenten als zijnde indirecte oorzaak, in die zin dat daardoor tekorten ontstaan en er (nog) scherpere keuzes gemaakt moeten worden in de begroting die vervolgens weerstand oproepen bij inwoners.

Tot slot zijn er situaties van maatschappelijke onrust waarbij de landelijke overheid of provincie niet zozeer een rol speelt, maar waarin het feit dat er op landelijk niveau discussie wordt gevoerd over een bepaald onderwerp wél zorgt voor acties op lokaal niveau. Zo werd met betrekking tot de zwarte pietten discussie en het plaatsen van een azc genoemd dat er juist ook mensen van *buiten* de gemeente kwamen om te protesteren. Dit kan het voor een gemeente moeilijk(er) maken om in beeld te krijgen wat de risico's op maatschappelijke onrust op een bepaald moment zijn. In één geval heeft de politie in dit kader berichten op sociale media geanalyseerd en kwam tot de conclusie dat bedreigingen van voorstanders van zwarte piet met name van buiten de eigen gemeente kwamen.

4.3 Ervaringen van de wethouder

Enquête

Respondenten hebben via open antwoorden een omschrijving kunnen geven van een ervaring met maatschappelijke onrust die het meeste indruk op hen heeft gemaakt. Veel van hen hebben aangegeven dat maatschappelijke onrust vaak tot uiting komt in de vorm van verhitte discussies en confrontaties tijdens openbare bijeenkomsten en raadsvergaderingen. Dit gaat onder andere



over lokale problematiek zoals de bouw van infrastructuurprojecten tot bredere maatschappelijke thema's zoals migratie en de energietransitie. Een aantal respondenten beschrijft de onrust als een constante bron van stress en druk. Deze druk wordt verder verhoogd doordat er snel en doeltreffend gereageerd moet worden op crisissituaties. Daarnaast melden enkele respondenten dat de toegenomen maatschappelijke onrust heeft geleid tot persoonlijke bedreigingen en intimidaties. Dit varieert van vervelende berichten op sociale media tot directe bedreigingen aan hun adres. Dergelijke ervaringen hebben niet alleen invloed op hun gevoel van veiligheid, maar ook op hun motivatie en betrokkenheid bij hun werk. Ze proberen actief om de dialoog met de samenleving te bevorderen. Er worden extra bijeenkomsten georganiseerd, zowel formeel als informeel, om in gesprek te gaan met verschillende groepen binnen de samenleving. Door deze gesprekken proberen ze betere grip te krijgen over de zorgen en behoeften van hun inwoners, en waar mogelijk oplossingen te vinden die breed gedragen worden. Ondanks de uitdagingen blijven de meeste respondenten vastberaden om hun rol als verbindende factor in de samenleving te vervullen.

Twee derde van de respondenten heeft deze ervaring met maatschappelijke onrust als een obstakel of risico beleefd²³ (65%). Hierbij wordt benoemd dat inwoners vaak WOO-verzoeken hebben ingediend wat veel tijd en capaciteit kost voor de gemeente. Inwoners uitten bedreigingen en wantrouwen jegens de overheid, waarbij dit soms ook nog eens werd aangewakkerd door de media. Respondenten vermeldden dat dit hen angstig maakte en hun werk en persoonlijke leven belemmerde. De onrust maakte het moeilijker om de samenwerking op te zoeken, waardoor oplossingen traag en moeizaam tot stand kwamen. Desinformatie en negatieve beeldvorming, zowel online als in traditionele media, versterkten de polarisatie en maakten het voor de gemeente moeilijker om effectief te communiceren en vertrouwen te herstellen.

Daartegenover zijn er vier op de tien respondenten die maatschappelijke onrust als een kans of mogelijkheid zien (41%). Door het aangaan van gesprekken met inwoners, konden ze wederzijds begrip ontwikkelen en misverstanden uit de weg ruimen. Respondenten geven aan dat het van grote waarde is geweest om kalm te blijven. Door open te communiceren, konden de wethouders niet alleen feiten verduidelijken, maar ook onjuiste informatie weerleggen. Deze open houding bood hen tevens de kans om inzicht te krijgen in de zorgen van de inwoners en daarop te reageren. Ondanks uitdagingen, zag men de ervaring als een waardevolle leerschool en een kans om de band met de inwoners te versterken. Circa één op de zes respondenten (16%) staat neutraal tegenover de vraag of zij maatschappelijke onrust als kans of mogelijkheid, of obstakel of risico zien. Respondenten geven aan dat de uitingen van de inwoners hen niet persoonlijk raken. Ze proberen zo onafhankelijk mogelijk het werk te blijven doen. Respondenten die aangeven maatschappelijke onrust niet als obstakel of risico te zien hebben gemiddeld 5 jaar ervaring met het wethouderschap ($M=4.98$, $SD=3.95$), en wethouders die dit wel zo zien hebben gemiddeld een jaar minder ervaring ($M=3.96$; $SD=0.32$) ($t(148)=1.737$; $p<0.05$).²⁴ Wethouders die al langer in het vak zitten, zien maatschappelijke onrust dus minder snel als een obstakel of risico.

4.4 Reactie van de wethouder

Media analyse

De reacties van wethouders of college van B&W op maatschappelijke onrust lopen uiteen en houden weinig verband met de eerder genoemde thema's, zorgen of uitingsvormen van maatschappelijke onrust. Bij de nieuwsberichten waar iets werd gezegd over het handelen van de betreffende wethouder of het college van B&W ($N=197$), bleef men in 27,9% van de gevallen bij het oorspronkelijke standpunt of besluit. In 16,2% van de nieuwsberichten verwees de wethouder of het college van B&W naar derden als verantwoordelijken (bijvoorbeeld de provincie of het Rijk). In 13,7% heeft de wethouder of het college van B&W begrip voor de signalen die worden geuit en erkent deze. Daarnaast hebben wethouders of colleges van B&W belanghebbenden geïnformeerd of gesproken, of hebben zij het standpunt of besluit aangepast (beide 12,2%).²⁵

²³ Dit was een meerkeuzevraag waardoor de percentages niet tot 100% optellen.

²⁴ Het verschil is door middel van een onafhankelijke t-toets getest.

²⁵ Andere categorieën betroffen: het ondernemen van actie om maatschappelijke onrust te voorkomen (6,6%), nader onderzoek verzoeken (5,6%), het oorspronkelijke standpunt overwegen (3%) of juist blij zijn met het vertrouwen dat de wethouder of het college van B&W geniet (2,5%).



Onderstaand voorbeeld illustreert dat er bij besluitvorming diverse belangen moeten worden meegewogen en dat dit in sommige gevallen leidt tot onduidelijkheid voor direct betrokkenen.

Ondanks felle protesten van sommige omwonenden en een eerder uitstel, heeft de gemeente alsnog besloten elf elzen in Rokkeveen te kappen. [...] Eerder leidde de voorgenomen kap van de metershoge elzen aan de Woudlaan tot flinke verdeeldheid in de wijk. Een inderhaast op touw gezette petitie van tegenstanders van de kap kon rekenen op veel steun, waarna de gemeente de kapaanvraag introk. Het besluit om de elzen toch te kappen, komt volgens wethouder [...] nadat de commissie de zaak nog eens onder de loep nam. „Ik heb aan de Adviescommissie Bomen gevraagd om te kijken naar alle bezwaren die er in de wijk waren.”

Het nieuws van de kap leidde tot maatschappelijke onrust en veel boze mensen, beaamt ze. „Mensen die aan de kant wonen waar de bomen staan, voelden zich ook niet gehoord. Ze hadden het gevoel dat er te weinig rondgevraagd was.” Volgens [...] was de uitkomst van het nieuwe onderzoek dat er wel degelijk sprake was van schaduwoverlast en zelfs kou in de woningen en tuinen in de directe nabijheid van de majestueuze bomen. „Je hebt allerlei systemen waarmee je kunt meten hoeveel uren zon iemand in een woning ontvangt. Wettelijk heeft iemand ook recht op een bepaald aantal uren zonlicht.” Dat er meer gezonde bomen gekapt zouden worden dan nodig is en dat dit alleen om een cosmetische reden zou gebeuren, bestrijdt ze. „Dat had ik geen goede reden gevonden. Juist doordat de bomen zo groot zijn, zijn ze elkaar in de weg gaan zitten. Ze gaan nu om en om kappen. De resterende bomen krijgen zo extra ruimte om door te groeien. De laan behoudt daarmee zijn uitstraling en het groene karakter.” De gemeente trekt in elk geval lering uit het hele proces. Zo wil zij in het vervolg bredere groepen omwonenden informeren. En wethouder [...] wil zich inzetten voor het groen in de stad: „Je moet ook kijken naar de natuurwaarde van een boom.”

Algemeen Dagblad/Haagsche Courant, 19 september 2018. Bomen op Woudlaan gaan toch tegen de vlakke.

Ook wordt in veel gevallen de verantwoordelijkheid voor een bepaald probleem of thema ontkend en juist bij een derde partij gelegd, of wordt in ieder geval naar hen verwezen (32). Voorbeelden hiervan zijn wethouders of colleges van B&W die een brandbrief of een 'krachtig signaal' afgeven naar een minister, staatssecretaris of 'Den Haag'. Zo illustreert onderstaand voorbeeld over gasboringen in Nissewaard hoe gecompliceerd (en voor de inwoners onbevredigend) het proces naar besluitvorming kan zijn: een gemeente die tegen gaswinning is maar geen juridische mogelijkheden heeft, een provincie die een negatief advies afgeeft, inwoners die ongerust zijn en bezwaar maken, maar een minister die wél een vergunning levert aangezien alles binnen het geldende beleid past en de boring volgens externe commissies in de laagste risicocategorie valt. In zulke gevallen is dan het (gezamenlijk) formuleren van randvoorwaarden de enige overblijvende oplossing.

De gemeente Nissewaard legt zich neer bij de gaswinning onder de wijk Waterland in Spijkenisse. Dat is gisteren bekendgemaakt. Wel eisen burgemeester en wethouders dat de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) zich aan een aantal afspraken houdt.

Nissewaard tekende protest aan tegen de gaswinning omdat er 'veel maatschappelijke onrust' over is. 247 Spijkenissers maakten bezwaar en vrezden vooral 'Groningse toestanden', en dan met name aardbevingen en verzakkingen. Toch verleende minister [...] van Economische Zaken de NAM vorige maand een vergunning voor de gaswinning. Hij oordeelt dat alles 'binnen het geldende beleid past'. Daarbij volgt de bewindsman het advies dat de Technische Commissie Bodembeweging en de Mijnraad hem gaven. Volgens hem valt de boring en winning in dit deel van Spijkenisse 'in de laagste risicocategorie'.

Afspraken

Het dagelijks bestuur van Nissewaard legt zich hierbij neer en tekent geen beroep aan 'omdat er geen juridische aangrijpingspunten zijn'. Wel eist het goede afspraken met de NAM. Die moet de gemeente en gemeenteraad goed op de hoogte houden, bewoners op en rond de winningslocatie een informatiefolder bezorgen, een informatieavond houden en een open dag organiseren vóór de gaswinning begint. Bovendien wil de gemeente dat de NAM voor een vorm van compensatie zorgt. Met zijn besluit negeert de minister niet alleen de bezwaren van veel Spijkenissers en de gemeente, maar ook het negatieve advies van de provincie Zuid-Holland.



Eerder kreeg hij kritiek van GroenLinks-Kamerlid [...] dat niet eerst een proefboring is gedaan en dat niet duidelijk is of er gas zit.

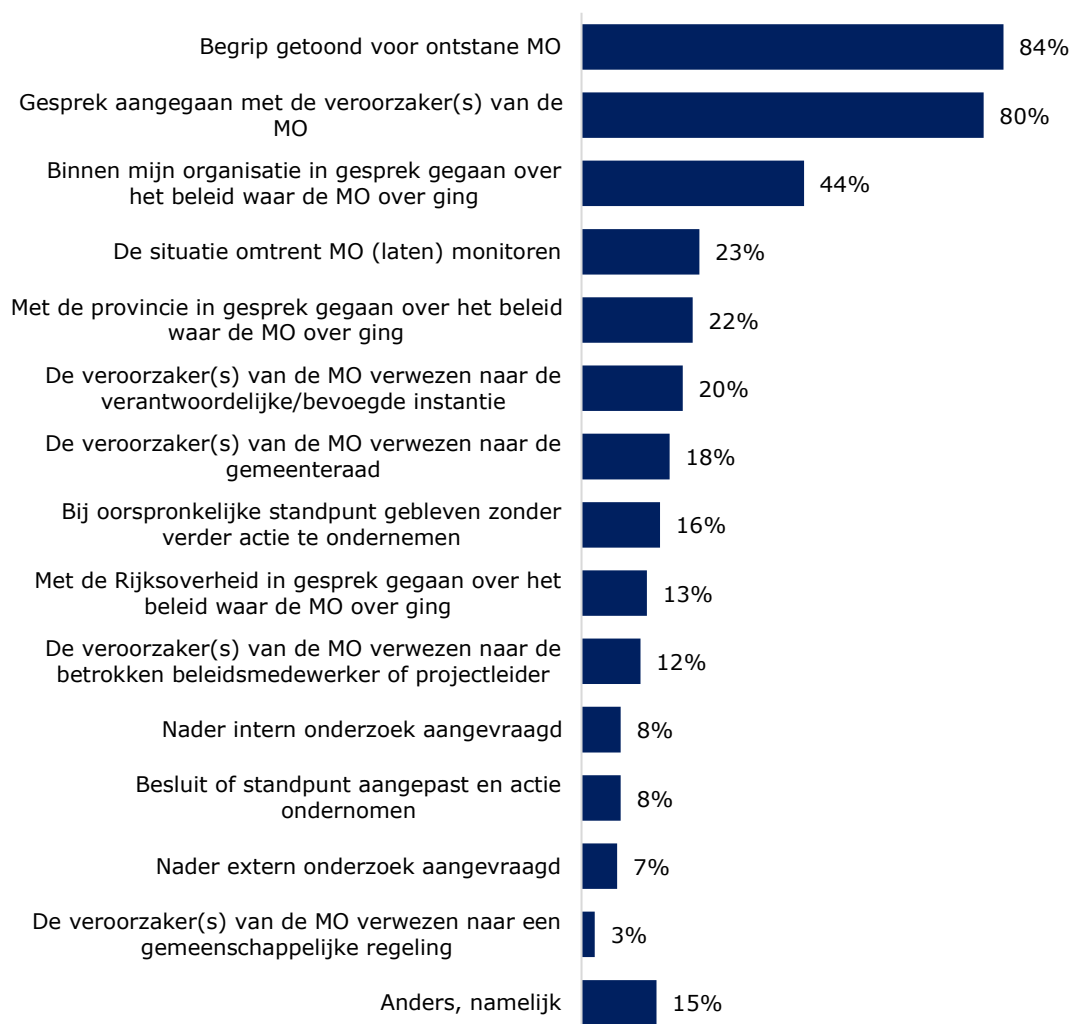
Algemeen Dagblad, 28 juni 2019. Verzet tegen gaswinning gestaakt, gemeente Nissewaard stelt eisen.

Enquête

Uit de enquête blijkt dat, in veruit de meeste gevallen, men begrip heeft getoond voor de ontstane maatschappelijke onrust (84%) of het gesprek aan is gegaan met de veroorzaker(s) van de maatschappelijke onrust (80%, zie figuur 5). Veel minder vaak, maar nog steeds door ruim vier op de tien respondenten, is men binnen de organisatie in gesprek gegaan over het beleid waar de maatschappelijke onrust over ging (44%). Ook heeft een klein deel van de respondenten gesprekken gevoerd met de provincie of landelijke overheid (respectievelijk 22% en 13%). Van de respondenten antwoordde 16% dat men bij het oorspronkelijke standpunt is gebleven zonder verder actie te ondernemen. Slechts 3% gaf aan de veroorzakers van maatschappelijke onrust naar een gemeenschappelijke regeling te hebben verwezen.

Figuur 5

Reactie van wethouders op Maatschappelijke Onrust



Vraag: Hoe heeft u gereageerd op de maatschappelijke onrust? (n=209).

*Maatschappelijke onrust wordt voor de leesbaarheid in dit figuur afgekort als MO.

** Dit is een meerkeuzevraag waardoor de percentages niet tot 100% optellen.

Circa één op de zeven (15%) respondenten heeft op een andere manier op de maatschappelijke onrust gereageerd, zoals door duidelijke afspraken te maken met de aanwezige groep en een vervolgbijeenkomst in te plannen, het proces te vertragen om het draagvlak te vergroten, door



met een lobbyclub de problematiek bespreekbaar te maken; en in ernstige gevallen van intimidatie of bedreiging door het doen van aangifte, door het Openbaar Ministerie mee te laten kijken naar de situatie of door de veiligheidsdriehoek²⁶ in te schakelen. Naar achtergrondkenmerken zijn er geen significante verschillen te ontdekken tussen de reacties van de respondenten.

De reactie van wethouders op maatschappelijke onrust heeft vooral positieve effecten gehad. Voor velen bleek dat acceptatie en begrip vanuit de inwoners op de lange termijn haalbaar waren, zij het met enige moeite. Een respondent merkt op dat betrokkenen uiteindelijk waardering toonden voor de gesprekken die waren gevoerd en de aanpassingen die in de plannen waren doorgevoerd. Het oprichten van klankbordgroepen leidt volgens respondenten vaak tot meer wederzijds begrip en in sommige gevallen verminderde de maatschappelijke onrust volgens respondenten voelbaar.

Focusgroepen

In de focusgroepen wordt benadrukt dat het van belang is om altijd eerlijk te zijn, ook als de boodschap hard aankomt, en uit te leggen hoe een bepaald besluit of beleid tot stand is gekomen. Bijna alle deelnemers tonen begrip voor de ontstane onrust en gaan, daar waar mogelijk, in gesprek met de veroorzakers van de maatschappelijke onrust. Daarnaast is het, zoals eerder aangegeven, van belang om de rug recht te houden; ook als dat verstrekkende gevolgen heeft.

Soms moet je ook zeggen 'we komen niet in het midden uit, maar dit is het en u heeft er mee te leven. Dat kan ook. En daar moet je verantwoordelijkheid voor nemen. (Deelnemer aan focusgroep 2, 29-02-2024).

Net als uit de enquête blijkt, worden argumenten die door aanjagers zijn aangedragen als waardevol gezien en leiden ze soms tot aanpassingen van beleid- en besluitvorming.

De werkelijkheid komt aan het licht als je het naar buiten brengt. En dus geeft dat onrust of beweging. En daar moet je verdomd goed naar luisteren en bereid zijn om het voornemen wat je had, of het voorstel wat je had, bij te stellen of misschien zelfs terug te nemen en helemaal opnieuw te beginnen, omdat je dan in een keer wél iets gehoord hebt wat de samenleving is, in plaats van je eigen bubbel, bewijsbubbel, waar je in gedacht hebt. (Deelnemer aan focusgroep 2, 29-02-2024).

Interviews

Ook in de interviews wordt benadrukt dat het belangrijk is om altijd eerlijk te zijn, zelfs als de boodschap moeilijk is. Geïnterviewden vinden het belangrijk om de achterliggende reden achter een beslissing uit te leggen.

Ik probeer eigenlijk dat op een paar manieren te doen. Eén is altijd het eerlijke verhaal vertellen. En soms is dat gewoon een k-boodschap, maar dat moet je dan gewoon vertellen. Ik denk dat we als politici soms te veel de neiging hebben om het toch wel even mooi te framen. En wat dat betreft, niks is mij vreemd. Dus ook dat doe ik ook af en toe wel. Maar je moet ook gewoon het eerlijke verhaal vertellen. Waarom dingen niet kunnen. Of waarom bepaalde dingen niet tot een resultaat kunnen komen. Dus dat is één element daarin. (Interview 1, 17-04-2024).

Dezelfde respondent reflecteert ook op een andere situatie:

Ik zou nu niet zo snel meer dat soort stelligheid erin gooien. Nu check ik eerder van: zijn de waarborgen er ook? Of moet ik anders gewoon zeggen: het is de beste keuze met de gegevens die we nu hebben. En moet je daar, nou ja, wat minder krachten wil ik niet zeggen, wat minder overtuiging. [...] Dus dat is wel een les die ik heb geleerd om. Ja ook gewoon te zeggen dat je dingen niet weet. En ook gewoon zeggen van: ja, het kan ook verkeerd uitpakken. (Interview 1, 17-04-2024).

Net als bij de enquête en focusgroepen zijn er ook in dit geval specifieke projecten en situaties, zoals de bouw van windmolens en de sluiting van een museum, waarbij de publieke betrokkenheid en protesten invloed hebben gehad op de besluitvorming. Daarnaast is er aandacht voor de rol

²⁶ Burgemeester, politie en Openbaar Ministerie.



van oppositiepartijen en hoe politieke dynamiek invloed heeft op besluitvorming. In een voorbeeld (zie hieronder) met betrekking tot windmolens werd via een adviesgroep het 'teggeluid' betrokken bij de beleidsontwikkeling.

Uiteindelijk is de politiek heeft... zeg ik maar even, zwakke knieën gekregen. En heeft daar gezegd: ja hier willen we het niet hé. En uiteindelijk is die groep wel wat meer in de ruststand gekomen toen ook bleek dat het initiatief in feite door de raad geparkeerd is. [...] Wat ik wel op een gegeven moment gedaan heb, is die belangengroep, dat teggeluid, ook wel op de een of andere manier proberen te betrekken in de beleidsontwikkeling. Door ze onderdeel te laten zijn van een adviesgroep rondom windenergie. Om ook op die manier wel die groep ook betrokkenheid te laten hebben. En dat de zich gehoord voelden. Want kijk, harde woorden komen ook omdat je je op een gegeven moment minder gehoord voelt. (Interview 6, 23-05-2024).

Diverse voorbeelden van respondenten geven aan hoe belangrijke beslissingen soms worden uitgesteld vanwege politieke druk, hoe belangrijk het is om duidelijke afspraken te maken, consistent te blijven in het beleid en dat vervolgens op een duidelijke en eerlijke manier te communiceren naar inwoners.

4.5 Conclusie

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat (het voorkomen van en omgaan met) maatschappelijke onrust een wezenlijk onderdeel vormt van het werk van de wethouder, waarbij hun rol vaak wordt gekenmerkt door het zoeken naar balans tussen beleidsontwikkeling, -uitvoering en draagvlak en betrokkenheid van politiek en samenleving. Daarnaast wordt duidelijk dat politieke druk en media een grote invloed hebben op zowel de reacties als het handelen van wethouders. Waar sommige wethouders maatschappelijke onrust als een obstakel zien, zien anderen het juist als een kans om de relatie met burgers te versterken. Heldere communicatie, het tonen van begrip en het actief betrekken van de inwoners zijn volgens respondenten essentieel in het omgaan met deze onrust. Wethouders lijken hun eigen rol dus vooral te zien in het licht van de responsieve overheid (zie van Vulpen et al., 2017) wanneer het gaat om het luisteren en meewegen van verschillende belangen in de samenleving en bewegen vervolgens richting de rol van de samenwerkende dan wel presterende overheid wanneer het gaat om het daadwerkelijk nemen van besluiten. Dit sluit ook aan bij de kernwaarden van de wethouder zoals opgetekend door Bartelink et al. (2024) en Gossink et al. (2024) die zijn besproken in hoofdstuk twee. De door ons bevraagde wethouders hechten belang aan *betrokkenheid* door toegankelijk te zijn en naar burgers te luisteren; *betrouwbaarheid* door te zeggen wat wel en niet mogelijk is en door afspraken na te komen; *bekwaamheid* in het zoeken naar *gemeenschappelijkheid* en overeenstemming met collega's en door op basis van gedegen weging van belangen een besluit te nemen; voorts vergt het nemen van besluiten soms *lef*. Niet iedereen zal immers tevreden zijn met het genomen besluit, maar het vertellen van het eerlijke verhaal over hoe men tot een besluit is gekomen en eventuele fouten toegeven hoort daar ook bij. Hoewel maatschappelijke onrust soms leidt tot beleidsaanpassingen, is het belang van consistentie en het handhaven van koers nadrukkelijk aanwezig in de reacties van veel respondenten. Tot slot voelen wethouders de druk om trouw te blijven aan het voorgenomen beleid, terwijl ze tegelijkertijd oog moeten hebben voor de zorgen van inwoners. Dit leidt regelmatig tot dilemma's, waarbij de complexiteit van de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeente, provincie en Rijk duidelijk naar voren komt: ondanks dat de bevraagde wethouders alle overheidslagen (gemeenten, de provincie en landelijke overheid) als medeveroorzaker van maatschappelijke onrust zien, zien zij de gemeente uiteindelijk vooral als de mede-oplosser van maatschappelijke onrust. In dat licht is het vooruitzicht op het zogenaamde 'ravijnjaar' 2026 van belang. In dat jaar vervalt de koppeling tussen de uitgaven die de landelijke overheid doet en de gelden in het gemeente- en provinciefonds waardoor er hoogstwaarschijnlijk minder geld in het gemeente- en provinciefonds belandt. Hoewel de Rijksoverheid heeft beloofd om in 2026 een extra bijdrage van 1,1 miljard euro uit te trekken, vrezende gemeenten voor forse tekorten op de begroting. Dit dwingt gemeenten tot moeilijke keuzes: vasthouden aan bestaande taken en voorzieningen (denk aan de opvang van vluchtelingen of de energietransitie) of het doorvoeren van ingrijpende hervormingen die mogelijk leiden tot vershraling van voorzieningen. Het tekort zou met name de middelgrote gemeenten treffen aldus het netwerk van middelgrote gemeenten, M50 (Bekkers, 2025). Een dergelijk onzeker toekomstperspectief kan de interbestuurlijke verhoudingen verder onder druk zetten.



5. Impact en gevolgen van ervaren maatschappelijke onrust

5.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is al aan bod gekomen dat wethouders maatschappelijke onrust als kans of mogelijkheid, maar soms ook als risico of dreiging zien. Zo deelden respondenten voorbeelden waarin gesprekken met inwoners over thema's waarover maatschappelijke onrust was ontstaan hebben geleid tot nieuwe inzichten, wederzijds begrip en waardering. Tegelijkertijd waren er ook respondenten die ervaringen deelden van situaties van maatschappelijke onrust waarin zij zich op bepaalde momenten onveilig voelden of waarin zij bedreigd of geïntimideerd werden. Dit kan impact hebben op zowel het werk- als privéleven van wethouders. In dit hoofdstuk gaan we daarom in op de gevolgen van ervaringen met maatschappelijke onrust op het werk en de taakuitvoering van wethouders (paragraaf 5.2) en de gevolgen op diens privéleven (paragraaf 5.3). In paragraaf 5.4 zullen we vervolgens uiteenzetten of, en zo ja, wat wethouders met hun situatie hebben gedaan: hebben zij dit bijvoorbeeld besproken met anderen of hebben zij een melding gemaakt van hun ervaring? En zo nee, waarom niet? In dit hoofdstuk worden telkens per onderwerp de bevindingen gepresenteerd uit de enquête, focusgroepen en interviews (indien van toepassing).²⁷

5.2 Gevolgen op werk en taakuitvoering

Enquête

Wanneer wordt gevraagd op welke manier maatschappelijke onrust invloed heeft gehad op de uitvoering van het werk geeft 16% van de respondenten aan dat hun mentale gezondheid slechter is geworden en 7% geeft aan dat hun lichamelijke gezondheid slechter is geworden. Veruit de meeste respondenten nemen dus geen verandering in hun gezondheid waar en ervaart niemand een positief effect op hun gezondheid. Wanneer gekeken wordt naar de achtergrondkenmerken van de respondenten (geslacht, leeftijd en werkervaring) zijn er geen significante verschillen te ontdekken.

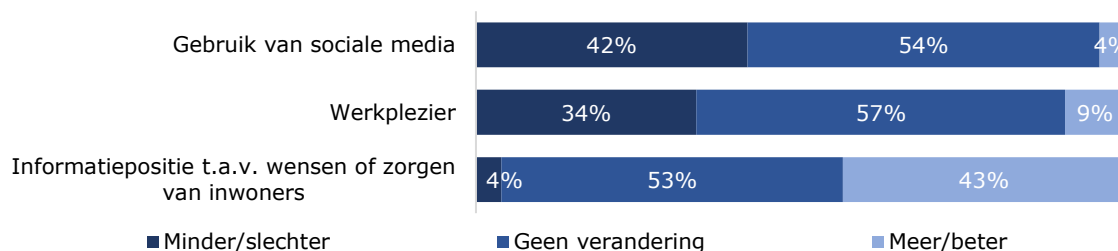
Maatschappelijke onrust heeft meestal niet gezorgd voor een verandering in het werkplezier van respondenten (57% meldt geen verandering), gebruik van sociale media (54%) of de informatiepositie ten aanzien van wensen of zorgen van inwoners (53%; zie figuur 6 hieronder). Als de maatschappelijke onrust wel iets heeft veranderd, is het gebruik van sociale media afgenomen (42%) alsook het werkplezier (34%). In positieve zin moet worden opgemerkt dat ruim vier op de tien respondenten door hun ervaringen vinden dat hun informatiepositie ten aanzien van wensen of zorgen van inwoners beter is geworden (43%). Als respondenten collectieve acties in de digitale wereld én het (digitaal) verspreiden van desinformatie hebben ervaren, dan heeft dit een significant effect op het werkplezier van respondenten. In beide gevallen zorgt het ervoor dat men minder werkplezier ervaart (resp. 47% en 41% minder/slechter tegenover 34% gemiddeld; $p < .05$). De overige uitingsvormen van maatschappelijke onrust hebben geen significante invloed op het werkplezier.

²⁷ De media-analyse – die in hoofdstukken 3 en 4 wel werd besproken – bood geen aanknopingspunten om over deze onderwerpen uitspraken te doen. Voor een bespreking van de methodologie van de verschillende onderzoeksmethoden verwijzen wij naar de bijlagen.



Figuur 6

Effect van Maatschappelijke Onrust op Uitvoering van Werk



Vraag: Op welke manier heeft dit door u gegeven voorbeeld van maatschappelijke onrust effect gehad op de uitvoering van uw werk? (n=209).

Focusgroepen

Hoewel tijdens de focusgroepen de meeste deelnemers aangeven zelf geen gevolgen te ondervinden van de maatschappelijke onrust op de taakuitvoering. Wel geeft een deelnemer aan een focusgroep aan dat een collega-wethouder is gestopt door een langsepende casus waarover maatschappelijke onrust was ontstaan. Deelnemers benadrukken dat voor hen eventuele invloed op het privéleven (bijvoorbeeld door intimidatie, bedreiging, agressie of geweld) een grens is.

Dat is hartstikke moeilijk. Dat raakt mij als bestuurder enorm. Want mijn kinderen worden dus aangesproken op het bestuurlijk gedrag van hun vader. (Deelnemer aan focusgroep 2, 29-02-2024).

Ik vind het wethouderschap elke dag leuk, maar dat is het ene moment dat ik heel even getwijfeld heb van moet ik niet gewoon kappen met die onzin, als mijn gezin bedreigd gaat worden. (Deelnemer aan focusgroep 2, 29-02-2024).

Na deze bedreiging is er een beveiligingscheck bij de betreffende wethouder thuis uitgevoerd wat in ieder geval het gevoel gaf dat de veiligheidssituatie rondom het huis extra is nagekeken. Bovendien merkt de deelnemer op dat, zo snel als de storm (in dit geval via social media) kan ontstaan, hij ook weer snel gaat liggen waarna je gaat relativeren en doorgaat met je werk.

Interviews

Uit de interviews lijkt duidelijker naar voren te komen dat (de dreiging van) maatschappelijke onrust invloed heeft gehad op het werk en taakuitvoering van de wethouder. Zo noemt een respondent dat *alle* collega-wethouders een veiligheidsscan hebben gehad. Vier van de acht respondenten noemen dat maatschappelijke onrust heeft gezorgd voor frustratie in het uitvoeren van hun ambt, zo illustreert onderstaand voorbeeld:

En ik heb echt wel eens gedacht van – ik gooi het bijltje erbij neer. Want het was echt niet leuk, zeker ook toen het wat persoonlijker werd. Is dit nu waarvoor je het doet? (Interview 6, 23-05-2024).

Hoewel de bevroegde wethouders in hun werk relatief weinig te maken hebben gehad met maatschappelijke onrust in relatie tot de coronacrisis (zie hoofdstuk 3), werd er wel door één respondent gewezen op de *impact* van de coronacrisis en de coronamaatregelen op het politiek-bestuurlijk proces. Zo ontstond er tijdens de coronacrisis maatschappelijke onrust over het aanwijzen van een zoekgebied van windmolens, waardoor de raad besloot het onderwerp pas verder te behandelen wanneer mensen weer fysiek naar raadsvergaderingen konden komen. In de tussentijd had de buurtvereniging een alternatief plan en expertise ingewonnen. Het ging volgens de respondent om inwoners die goed georganiseerd waren en volstrekt begrijpelijke zorgen hadden, maar waarbij de gemankeerde communicatie over en weer gedurende de coronacrisis maakte dat iedereen 'tot de tanden toe bewapend' was en er geen tot weinig ruimte meer was voor nuance (Interview 2, 18-04-2024).

Tot slot bleek uit enkele interviews dat de maatschappelijke onrust voor druk op de ambtelijke organisatie heeft gezorgd. In één geval heeft een gemeentesecretaris moeten vertrekken.



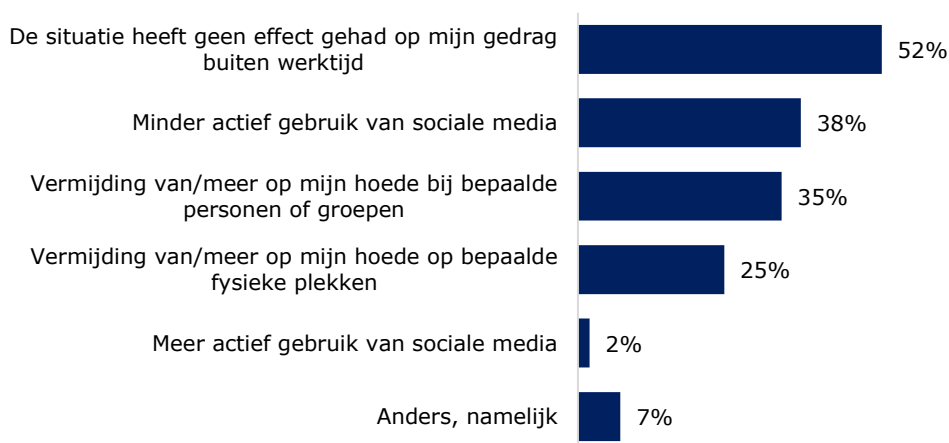
5.3 Gevolgen op privéleven (routines, persoonlijk handelen)

Enquête

Vervolgens is gevraagd op welke manier de situatie effect heeft gehad op het gedrag buiten werktijd. Voor iets meer dan de helft van de respondenten heeft de situatie geen effect gehad op het gedrag buiten werktijd (52%). Bijna vier op de tien respondenten hebben minder actief gebruik gemaakt van sociale media (38%) en iets meer dan een derde heeft bepaalde personen of groepen vermeden of was hier meer bij op diens hoede (35%). Een kwart heeft juist fysieke plekken vermeden (25%) en slechts een klein aandeel heeft juist *meer* actief gebruik gemaakt van sociale media (2%). Als maatschappelijke onrust op een andere manier effect heeft gehad op het gedrag buiten werktijd (7%), is dit onder andere dat men werk en privé meer gescheiden is gaan houden en dat men juist politiek actiever is geworden. Wanneer naar de achtergrondkenmerken van de respondenten wordt gekeken, blijkt dat respondenten tussen de 35 en 44 jaar eerder geneigd zijn om bepaalde fysieke plekken te mijden of op diens hoede te zijn (54%) dan wethouders tussen de 55 en 64 jaar (14%) ($p < .05$).

Figuur 7

Effect van Maatschappelijke Onrust op Gedrag buiten Werktijd



Vraag: Op welke manier heeft de situatie effect gehad op uw gedrag buiten werktijd? (n=209).

* Dit is een meerkeuzevraag waardoor de percentages niet tot 100% optellen.

Focusgroepen

In de privésfeer houdt vooral het risico van een confrontatie met agressie en geweld respondenten met (jonge) kinderen bezig. Twee deelnemers hebben voorafgaand aan het wethouderschap afspraken gemaakt met hun partner over hoe hiermee om te gaan. Een van de deelnemers die is geconfronteerd met bedreigingen op sociale media heeft een veiligheidsscan door het CCV laten uitvoeren waardoor bestaande gevoelens van onveiligheid zijn afgenomen.

Interviews

Door vier van de acht geïnterviewden werd opgemerkt dat de situatie met maatschappelijke onrust effect heeft gehad op hun mentale gezondheid.

[...] dat ze zeggen dat je staat te liegen. En dat je niet integer bent. Ja, dus ook dat emotionele stukje, het is niet zakelijk. Het wordt heel persoonlijk. En het raakt je waarde. Het raakt je eigen normen en waarden. En dan [...] vind ik het lastig worden. (Interview 8, 17-06-2024).

Ook komt het vermijden van plaatsen of personen twee keer terug. Zo geeft een respondent aan dat er wordt gekozen voor het nemen van een zij-ingang bij een raadsvergadering nadat bleek dat er demonstranten aanwezig zouden zijn en er online indirecte dreigementen waren geuit.

Dus die had zoiets van, ja, die demonstranten staan daar. En hoe moet dat dan? Dan moeten we dan via een zij-ingang. (Interview 5, 13-05-2024).



5.4 Bespreken of melding maken van ervaringen met maatschappelijke onrust

Enquête

Iets meer dan de helft van de respondenten heeft de situatie met maatschappelijke onrust gemeld en besproken (53%), één derde heeft het alleen besproken (34%), 5% heeft het alleen gemeld en 8% heeft de situatie niet besproken of gemeld.²⁸ Respondenten die de situatie van maatschappelijke onrust als 'neutraal' hebben beleefd, geven vaker aan de situatie niet besproken of gemeld te hebben (21% tegenover 8% gemiddeld; $p < .05$) alsook wethouders waarbij de situatie geen effect heeft gehad op het gedrag buiten werktijd (14%; $p < .05$).

Aan de wethouders die de situatie *niet hebben gemeld* is de vraag voorgelegd waarom zij dit niet hebben gedaan. Driekwart van de respondenten hebben het besproken en vonden dit voldoende (73%). Geen enkele respondent wist niet waar men moest zijn of schaamde zich voor de situatie (beide 0%). Een aantal respondenten hebben ook een andere reden opgegeven om de situatie niet te melden (18%), waarbij vaker wordt genoemd dat men niet persoonlijk werd aangevallen of er geen grenzen werden overschreden en om die reden geen melding is gemaakt.

Figuur 8

Reden van Niet Melden van Situatie Maatschappelijke Onrust



Vraag: *Waarom heeft u de situatie niet gemeld op uw werk?* (n=62).

* Dit is een meerkeuzevraag waardoor de percentages niet tot 100% optellen.

Aan de respondenten die de situatie *niet hebben besproken* is tevens de vraag voorgelegd waarom zij dit niet hebben gedaan. Bijna de helft van de respondenten hebben het gemeld en vonden dit voldoende (47%) en vier op de tien vonden het niet nodig (41%). Niemand heeft aangegeven niet te weten waar men moest zijn, heeft er niet aan gedacht, of schaamde zich voor de situatie (allen 0%). In dit geval hebben twee respondenten een andere reden aangegeven om de situatie niet te bespreken, waarvan de één aangeeft dat de aanpak vooraf was besproken en achteraf is geëvalueerd en de ander geeft aan dat maatschappelijke onrust geen situatie is.

²⁸ Melden kan bij het gehele college van B&W, de burgemeester, vertrouwenspersoon en meldpunt gedaan worden (officieel), en aanvullend daarop kan het ook besproken worden met een collega-wethouder, een fractievoorzitter, een gemeentesecretaris of een beleidsadviseur (niet officieel).



Figuur 9

Reden van Niet Bespreken van Situatie Maatschappelijke Onrust



Vraag: *Waarom heeft u de situatie niet besproken op uw werk? (n=17).*

* Dit is een meerkeuzevraag waardoor de percentages niet tot 100% optellen.

De respondenten die de situatie *wel hebben gemeld* (N=89), hebben dit vooral bij het gehele college van B&W gedaan (95%), met afstand gevolgd door de burgemeester (25%). Slechts een klein percentage heeft melding gemaakt bij een vertrouwenspersoon (2%) en niemand bij een meldpunt (0%). Als men op een andere plek melding heeft gemaakt (14%), is dit onder andere bij de politie, ambtenaren, de partij of griffie gedaan.

De respondenten die de situatie *wel hebben besproken* (N=133), hebben dat ook in dit geval vooral met het gehele college van B&W gedaan (96%), gevolgd door de fractievoorzitter of beleidsadviseur (beide 33%). Drie op de tien hebben dit met de gemeentesecretaris besproken (30%) circa twee op de tien met de burgemeester (22%) of met een collega-wethouder (19%). Slechts 5% heeft bij een vertrouwenspersoon aangeklopt (5%). Als men de situatie op een andere plek heeft besproken (8%), is dit onder andere bij een communicatieadviseur, bestuursadviseur, politie, ambtelijke organisaties of bij externe begeleiding gedaan.

Focusgroepen

In relatie tot de omgang met maatschappelijke onrust wordt door de deelnemers gerefereerd aan de positieve werking van het coping mechanisme 'steun zoeken bij anderen'. De wethouders die deze strategie hanteren bespreken de maatschappelijke onrust binnen het college van B&W. Zij onderstrepen hierbij het belang van een goed functionerend college en onderling vertrouwen. Ook wordt er thuis over de situatie gesproken. Daarnaast wordt intervisie met andere wethouders (soms via de Wethoudersvereniging) genoemd:

Je hebt mensen om je heen nodig. Waar je mee kan relativeren. Die weten waar het over gaat. Maar waar je echt wel gezamenlijk standpunten kan bepalen. Dat moet in een college kunnen. Als je college niet functioneert, dan ben je volgens mij als wethouder heel eenzaam, maar ook dus daardoor, verschrikkelijk kwetsbaar. Dan zou ik het niet leuk vinden wat ik nu doe. Terwijl ik het nu geweldig vind wat ik mag doen. (Deelnemer aan focusgroep 2, 29-02-2024).

De laatste zin van bovenstaande quote illustreert iets wat, ondanks het ietwat 'zware thema' de boventoon voert tijdens de focusgroepen: de deelnemers zijn trots op hun ambt en hun gemeente. Over het melden van de situatie of het doen van aangifte is niet gesproken.

5.5 Conclusie

De ervaren maatschappelijke onrust lijkt over het algemeen weinig directe impact te hebben op het werkplezier, het gebruik van sociale media en de informatiepositie van wethouders. Een deel van de wethouders rapporteert echter een negatieve invloed, vooral wanneer maatschappelijke onrust overgaat in bedreiging, intimidatie, agressie of geweld. In dat geval leidt het tot verminderd werkplezier en frustratie in de taakuitvoering. In enkele gevallen heeft het ook geleid tot druk op de ambtelijke organisatie. Voor iets meer dan de helft van de respondenten geldt dat de ervaren maatschappelijke onrust geen effect had op hun privéleven. Wel maken sommige respondenten melding van een verslechterde mentale en fysieke gezondheid of vermijdt men



bepaalde fysieke locaties of personen uit voorzorg. Vooral wethouders met jonge kinderen maken zich zorgen over mogelijke veiligheidsrisico's in de privésfeer. Meer dan de helft van de respondenten heeft melding gemaakt van de maatschappelijke onrust, vooral binnen het college van B&W. Het zoeken naar steun bij collega's en familie lijkt een belangrijke manier te zijn om met de situatie om te gaan. Het bespreekbaar maken van de situatie gebeurt veelal informeel, terwijl formele meldingen bij vertrouwenspersonen of externe instanties minder voorkomen.



6. Handelingsperspectief bij ervaren maatschappelijke onrust

6.1 Inleiding

Na de uitgebreide beschrijving van ervaringen van respondenten in de vorige hoofdstukken, is het uiteraard ook van belang om stil te staan bij handelingsperspectief voor wethouders om met maatschappelijke onrust om te gaan. In dit hoofdstuk beschrijven wij daarom allereerst de bekendheid en het gebruik van bestaande handelingsperspectieven die eerder in hoofdstuk 2 aan bod kwamen (paragraaf 6.2). Vervolgens bespreken we de wijsheden die respondenten uit hun eigen ervaringen hebben gedestilleerd (paragraaf 6.3), alsook de dilemma's en spanningsvelden waar zij mee te maken hebben gehad (paragraaf 6.4). Tot slot zetten we uiteen welke ondersteuningsvraagstukken wethouders hebben (paragraaf 6.5). In dit hoofdstuk worden telkens per onderwerp de bevindingen gepresenteerd uit de enquête, focusgroepen en interviews (indien van toepassing).²⁹

6.2 Bestaande handelingsperspectieven

Enquête

Alle deelnemers aan de enquête (ongeacht of zij zelf te maken hebben gehad met maatschappelijke onrust of niet) is gevraagd of er voor hen handelingsperspectieven beschikbaar zijn om te helpen in de omgang met situaties van maatschappelijke onrust. Uit de antwoorden op deze vraag blijkt dat vanuit de meeste van onze respondenten collegiaal overleg als beschikbaar handelingsperspectief benoemen (86%). De overige door ons voorgestelde opties (contactpersonen/vertrouwenspersonen, richtlijnen en protocollen' binnen de organisatie, informatiebijeenkomsten, trainingen, het OMO en FMO) worden veel minder benoemd, hooguit door ongeveer een kwart van de respondenten. Verder geeft 13% aan niet te weten of er handelingsperspectieven beschikbaar zijn, 4% antwoordt dat er geen handelingsperspectieven beschikbaar zijn. Bij 'anders, namelijk' wordt genoemd: de communicatie-afdeling betrekken, de eigen politieke partij, het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), Slachtofferhulp, intervisie-groepen en het eigen college van B&W.

Figuur 10

Beschikbare Handelingsperspectieven Maatschappelijke Onrust



Vraag: Zijn er handelingsperspectieven beschikbaar om u te helpen in de omgang met situaties van maatschappelijke onrust? (n=209).

* Dit is een meerkeuzevraag waardoor de percentages niet tot 100% optellen.

²⁹ De media-analyse – die in hoofdstukken 3 en 4 wel werd besproken – bood geen aanknopingspunten om over deze onderwerpen uitspraken te doen. Voor een bespreking van de methodologie van de verschillende onderzoeksmethoden verwijzen wij naar de bijlagen.



Vervolgens is aan respondenten die eerder in de enquête hebben aangegeven daadwerkelijk maatschappelijke onrust te hebben ervaren de vraag voorgelegd welke handelingsperspectieven voor hen waardevol zijn geweest. Dit is met name collegiaal overleg geweest, ruim negen op de tien respondenten heeft dit als waardevol ervaren (91%). Alle andere voorgelegde handelingsperspectieven zijn door minder dan 15% van de respondenten benoemd. Als men andere handelingsperspectieven noemt (9%), wordt er gerefereerd aan intervisiegroepen, het evalueren van de veiligheidssituatie rondom de woning, een veiligheidsmonitor, advies vanuit de eigen politieke partij, gesprekken met betrokken ambtenaren en direct contact met inwoners.

6.3 Wijsheden uit ervaringen

Focusgroepen

Allereerst stellen deelnemers aan de focusgroepen dat het goed is om te leren om maatschappelijke onrust als een signaal en kans te zien om het in de toekomst beter te doen, in plaats van een risico of bedreiging. Volgens deelnemers – zoals eerder in dit rapport ook al aan bod kwam – is luisteren en duidelijk communiceren cruciaal voor het voorkomen en tegengaan van maatschappelijke onrust. Oprechte interesse tonen in wat de inwoners bezighoudt en wat er in de maatschappij leeft om vervolgens een goede belangenafweging te maken bij besluitvormen is daarbij van belang. Je moet vooral met een duidelijk verhaal, een heldere argumentatie komen, en vervolgens niet bang zijn om aan het eind van het gesprek alsnog te zeggen: *agree to disagree*. Met andere woorden: het is prima om het over zaken oneens te zijn, als maar duidelijk is waarom bepaalde keuzes worden gemaakt. Zorg dat je vooraf goed geïnformeerd bent over dossiers, dit stelt je in staat om vragen van inwoners of raadsleden juist te beantwoorden. Dit vereist soms intensief doorvragen bij ambtenaren die zich met het dossier bezighouden. Wat ook kan helpen is om in gesprekken samen te toetsen of je wel hetzelfde beeld deelt met elkaar, om te voorkomen dat de inwoner een ander beeld van de werkelijkheid heeft. Zoals een deelnemer stelt:

Wat ik heb geleerd is om die eigen opvattingen even los te laten. En inderdaad open te staan voor die signalen [...] Want de samenleving waar wij in leven is zo divers. Met zoveel verschillende invalshoeken en culturen. Dat eigenlijk het beeld wat je van tevoren als bestuurder hebt van een casus of beleid eigenlijk bijna per definitie altijd tekort schiet. (Deelnemer aan focusgroep 2, 29-04-2024).

Tevens is het belangrijk om daadwerkelijk te doen wat je belooft, en – mocht dat niet lukken – om ook uit te leggen waarom dat niet is gelukt, of waarom de huidige situatie is zoals hij is. Om te zorgen dat eventueel gemaakte afspraken tijdens gesprekken of bijeenkomsten met inwoners of belangenverenigingen hun weg vinden bij de verantwoordelijke afdeling binnen de ambtelijke organisatie, kan een ambtenaar meegenomen worden naar gesprekken of bijeenkomsten om voor adequate verslaglegging te zorgen. Of zoals een deelnemer schetst op de vraag wat nou een belangrijke les is:

Voor mij is dat blijven uitleggen, tot in den treure. Eenieder van informatie blijven voorzien. [...] Dus niet afhaken van 'joh, nu ben ik er klaar mee, bekijk het maar'. Maar door blijven gaan echt tot het bittere... Zo lang het nodig is dat mensen die informatie wensen, want dat is terecht. Ik vind het ook een signaal, dat er... maatschappelijke onrust kan ook een participatieverhaal zijn. Dan moet je ook vanuit onze bestuurslaag mensen dan daarin faciliteren. (Deelnemer aan focusgroep 2, 29-04-2024).

Tot slot wordt het belang van trainingen in communicatie en integriteit benadrukt. Er wordt gepleit voor een training 'vakmanschap op lokaal niveau' en er wordt meermaals gerefereerd aan 'de rug recht houden' en 'koers houden'. Het gevaar bestaat dat uitingen van maatschappelijke onrust, bewust of onbewust, impact kunnen hebben op de houding en het gedrag van de wethouder zowel zakelijk als privé. Bovendien wordt gesuggereerd om alert te zijn op de sentimenten die zich voordoen op sociale media: niet alleen door gemeentelijke communicatie-experts, maar ook door politie, om goed voorbereid te zijn op mogelijke escalaties.

Interviews

In de interviews (maar ook tijdens de focusgroepen) wordt onder andere de meerwaarde van collegiaal overleg of intervisiegroepen besproken. Deze worden bijvoorbeeld interlokaal



geïnitieerd door collega-wethouders of georganiseerd door derden (VNG, Wethoudersvereniging). Respondenten zijn actief op zoek naar een 'tegengeluid' over partijgrenzen heen om een breder perspectief op een probleem te krijgen en ter voorkoming van tunnelvisie.

Wat ik altijd heel erg waardeer en wat me ook wel heel erg helpt bij dit soort dingen is intervisie. Dus gewoon met collega's hierover praten. En dat kan in georganiseerde intervisie zijn. Maar het kan ook dat je gewoon even contact zoekt met. Ik heb ook omdat ik jaren bij mijn partij waarvoor ik actief ben gewerkt heb. Heb ik best een groot netwerk onder collega's. Ik ken er heel veel al heel lang. Dus ik schroom ook niet om gewoon eens even te bellen. Maar ook over partijgrenzen heen, om gewoon eens even... Zelf maak ik deel uit van een intervisie groep. We zijn nu twee jaar samen. We bellen ook af en toe wel als er een kwestie is. Van: 'hé wie heeft hier ervaring mee. Hoe doe je dat?' Ook al zit je wel in een heel andere politieke kleur. Juist misschien soms als je wel in een andere politieke kleur bent of in een heel ander soort gemeente. (Interview 1, 17-04-2024).

Een respondent benadrukt dat het ook kan helpen om je 'eigen kritiek' te organiseren door bijvoorbeeld periodiek verschillende collega's binnen de eigen organisatie te vragen hoe zij vinden dat het gaat en hoe de wethouder het doet. Een andere respondent noemt de meerwaarde van een training crisisbeheersing die door het hele college van B&W is gevolgd, waarvan de inzichten zich laten vertalen naar dossiers van maatschappelijke onrust: ga in een vroeg stadium informatie verzamelen en een aantal 'grote tegenslag' scenario's schetsen voor jezelf.

Tot slot spraken wij in één interview met contactwethouders (ook wel wijkwethouders genoemd). In de gemeente waar zij als contactwethouders werkzaam zijn, leefde na een gemeentelijke fusie de vrees dat het bestuur te ver van de inwoner af was komen te staan – zeker in kleine dorpskernen. Zodoende is de 'contactwethouder' in het leven geroepen als eerste aanspreekpunt voor een bepaald gebied in de gemeente. Inmiddels wordt de contactwethouder gezien als de bruggenbouwer van een buurt, wijk of bepaald deel van de gemeente: een vertegenwoordiger, verbindende factor, vragensteller en luisterend oor. De contactwethouders (en de buurtadviseurs die tot zijn of haar beschikking staan) richten zich op wat er in de wijk nodig is en kunnen in afstemming met de inhoudelijk portefeuillehouder initiatieven stimuleren. Zij kunnen op die manier de directe verbinding tussen bestuur en inwoners versterken. De inzet van contactwethouders kan volgens een respondent ervoor zorgen dat signalen van onvrede eerder worden opgepikt en besproken. Wel moet vooraf goed invulling worden geven aan de rolverdeling tussen de vakinhoudelijk wethouder en contactwethouder (in de betreffende gemeente heeft de vakwethouder het primaat) en moet worden nagedacht over de inpassing van contactwethouders in een gemeente. Zo geven de respondenten aan dat de agenda van hun buurtadviseurs volledig wordt bepaald wat door wat van buitenaf naar hen en de contactwethouder toekomt, terwijl in de ambtelijke organisatie vaak plannings en programma's leidend zijn. Bij ruimtelijke ordening of openbare gebiedsafdelingen staat vaak een planning en budget vast wanneer het gaat om herinrichting of aanpassingen in de openbare ruimte. Dat maakt het moeilijk om signalen van buiten op de planning of agenda te krijgen – er is geen budget of tijd voor. Volgens respondenten wringt dit soms en moet er – net zoals tussen de raad en het college van B&W – continu overleg blijven plaatsvinden om te bepalen wat nodig is.

6.4 Dilemma's en spanningsvelden

Bovenstaand voorbeeld van de contactwethouders illustreert hoe een (ervaren) 'good practice' toch spanningsvelden – zoals de signalen van buiten versus de plannings van binnen de organisatie – kan opleveren. Dit onderstreept het belang van voortdurende kritische reflectie en maatwerk: hoe goed een bepaalde les of wijsheid ook is, geboekte successen in het verleden bieden geen garantie voor de toekomst maar zijn altijd afhankelijk van de context van de nieuwe casus. Zodoende zullen we hier ook stilstaan bij andere dilemma's en spanningsvelden die door respondenten worden ervaren in hun omgang met maatschappelijke onrust.

Focusgroepen

Bijna alle deelnemers van de focusgroepen en interviews hebben ooit spanning ervaren tussen Rijk, regio en samenleving maar de ervaringen over de heftigheid daarvan verschillen. Zo werden in paragraaf 4.2 al een groot aantal voorbeelden besproken, zoals de boerenprotesten, het Programma Landelijk Gebied en asielzoekerscentra. Sommige problemen op landelijk niveau



duren lang voort en hebben zo hun weerslag op de lokale situatie en politiek. Volgens een deelnemer is het echter ook mogelijk dat gedurende een korte periode sprake is van 'hoogspanning' waarbij diverse overheidslagen recht tegenover elkaar staan, waarbij deze overheidslagen elkaar na uitvoerig overleg alsnog kunnen vinden. Het spanningsveld wordt met name evident als het over de energietransitie gaat. De energietransitie wordt tijdens interviews meerdere keren genoemd als nationaal belang, waarbij de gemeenten worden belast met de verantwoordelijkheden zonder voldoende ondersteuning of richtlijnen vanuit het Rijk of provincie. Hierdoor komen lokale overheden in een lastige positie te staan tegenover hun inwoners.

Interviews

Uit de focusgroepen bleek dat sommige deelnemers het idee hadden dat actievoerders in bepaalde gevallen wel kunnen differentiëren tussen bestuurslagen (zoals tijdens de boerenprotesten, zie paragraaf 4.2). Tijdens interviews werd echter ook benadrukt dat de overheidslagen soms verschillende belangen hebben waarvan inwoners geen weet hebben. Wanneer er dan achter de schermen gesprekken tussen de verschillende overheidslagen plaatsvinden en er veel in het werk gesteld wordt om ook het lokale belang te laten meewegen, maar tegelijkertijd met het Rijk onderhandeld moet worden, kan dit voor een ongemakkelijke of lastige positie zorgen. In een ander voorbeeld over het bepalen van zoekgebieden voor de plaatsing van windmolens lag de regie aanvankelijk bij de gemeente. Hier wilde de gemeenteraad enkele zoekgebieden overeenkomen en delen met de RES. Over deze zoekgebieden ontstond onrust en de omwonenden zijn in dit proces meegenomen. Uiteindelijk wees iedereen naar een alternatieve locatie waarvan omwonenden op dat moment (nog) geen inspraakmogelijkheid hadden gehad. Dit leidde tot grote onrust in deze wijk. Toen de gemeenteraad er als gevolg van alle onrust niet uit kwam en het project op de lange baan schoof, heeft de provincie de regie overgenomen en is weer bij hetzelfde gebied uitgekomen. Dit levert een zeker spanningsveld op, omdat inwoners op die manier nog minder inspraak hebben gekregen.

Ik vind dat het iets zegt over de gemeenteraad. Dat ze het dreigement van de provincie destijds: 'als jullie niks doen. Dan nemen wij de regie'. Dat ze dat niet serieus hebben genomen. 'Daar gaan wij toch zelf over?' Nee. Daar gingen jullie zelf over. Tot je hebt besloten er niks mee te doen. (Interview 2, 18-04-2024).

Dit illustreert volgens de respondent een bepaalde terughoudendheid van gemeenteraden, maar ook in de Tweede Kamer, om lastige knopen door te hakken of onpopulaire besluiten te nemen. Hierdoor worden veel dossiers op de lange baan geschoven. Vervolgens kan dit weer leiden tot kopzorgen voor de volgende wethouder, wanneer het onderwerp na lange tijd weer ter tafel komt. Een respondent uit een andere gemeente wijst in relatie tot bovenstaande spanningen ook nog op 'peilingenpolitiek': bewindslieden die op landelijk niveau (populaire) uitspraken doen die suggereren dat het wel goed zit met de klimaat-doelstellingen en dat extra windenergie op land daarom niet nodig zou zijn, terwijl gemeenten en provincies nog bezig zijn met de RES-opgave. Dit soort uitspraken maakt het voor wethouders nog moeilijker om naar de raad of eigen inwoners toe uit te leggen dat het om een gezamenlijke verantwoordelijkheid gaat.

6.5 Ondersteuningsbehoefte

Enquête

Wanneer we de antwoorden op de open vraag 'Waar heeft u eventueel nog behoefte aan in de omgang met situaties van maatschappelijke onrust?' clusteren, komt een divers beeld naar voren. Een ruime meerderheid van de respondenten heeft geen specifieke behoefte aan extra ondersteuning en training (39) of weet het niet, heeft hier geen mening over, of vindt het niet van toepassing (38).

Onder de respondenten die wel een bepaalde ondersteuningsbehoefte heeft is een veelgenoemde behoefte de wens voor (nog) meer samenwerking en overleg (16 respondenten). Zij zien collegiaal overleg, interview en sparren met anderen (onder andere collega-wethouders, gemeenteambtenaren, onafhankelijk adviseurs), zowel binnen hun eigen organisatie als met andere gemeenten en overheden als belangrijke elementen voor het effectief omgaan met onrust. Ook benadrukken 14 respondenten het belang van goede communicatie en specifieke trainingen. Dit kan dan door middel van onder andere communicatietrainingen en praktijkoefeningen.



Daarnaast vragen zeven respondenten om meer ondersteuning en advies, zowel van het Rijk als van hun eigen ambtelijke organisaties. De behoefte aan onafhankelijke advisering en duidelijkere richtlijnen van landelijke en provinciale overheden wordt sterk gevoeld. Respondenten wensen dat hogere overheden de impact van hun beslissingen beter inzien en dat er meer aandacht komt voor de lokale gevolgen van beleid. Zoals eerder genoemd zien vooral respondenten bij kleinere gemeenten (15.000 – 40.000 inwoners) de overheid minder vaak als (mede-)oplosser van maatschappelijke onrust dan respondenten werkzaam in een grote gemeente (meer dan 65.000 inwoners). Het advies is om de aandacht meer te spreiden en ook kleinere gemeenten te ondersteunen.

Focusgroepen

Een aantal respondenten ziet graag dat een 'basistraining wethouder' voor iedereen verplicht wordt, zeker voor wethouders 'van buiten'³⁰. Zo wordt 'echt luisteren en openstaan' genoemd, en de eigenschap creëren je eigen opvattingen achterwege te laten. Daarnaast geeft een respondent aan dat binnen de diverse overheidslagen 'niet dezelfde taal wordt gesproken'. Als reactie wordt er gepleit voor meer verticale trainingen als aanvulling op de al bestaande cursussen en trainingen voor ambtenaren, politici en wethouders. Op deze manier trainen kan er volgens respondenten voor zorgen dat er meer begrip komt voor elkaars belangen, overwegingen en dilemma's.

Tenslotte wordt aandacht gevraagd voor de selectie van wethouders. Een goed raadslid is niet automatisch een goede wethouder.³¹ Om goede en capabele bestuurders te kunnen werven zouden de randvoorwaarden moeten worden aangescherpt, zoals een hogere financiële vergoeding, minder werkdruk en het verbeteren van het imago van het ambt.

Ja, het imago van wethouders en als je geweest wethouder bent en daarna, daar doet vereniging ook iets aan. Ik denk dat mensen best wel wethouder zouden willen worden, maar denken van ja, zo meteen lig ik er uit over twee jaar, en dan? Ik heb ook een hypotheek, en m'n kinderen en een gezin. Ik kom niet aan de bak. Dus dat vind ik echt wel... En is het goed voor je CV, wethouder zijn? Nee, totaal niet. (Deelnemer aan focusgroep 2, 29-02-2024).

Interviews

Respondenten zouden het prettig vinden om bij hun aanstelling een formele introductie en begeleiding te krijgen, in lijn met de geopperde 'basistraining wethouder' tijdens de focusgroepen. Ook wordt de behoefte uitgesproken voor strategische begeleiding voor lokale bestuurders. Daarnaast ervaart men – zoals al eerder aangegeven – een gebrek aan duidelijke communicatie en ondersteuning vanuit het Rijk, vooral bij complexe kwesties die ook op het nationale niveau aandacht vereisen. Dit leidt tot frustraties omdat decentrale overheden vaak onvoldoende middelen en informatie hebben om adequaat te reageren op de vragen en zorgen van inwoners (in dit geval over 5G):

Interviewer: Want je hebt al een paar keer genoemd het Rijk, zo van, die moeten antwoorden formuleren voordat ze zoiets uitrollen. Dus dat er een soort Frequently Asked Questions website is?

Respondent: Ja. Dat kan. Of een aanspreekpunt waar je je zorgen kunt uiten en vragen kunt stellen of zoiets, misschien. Zeker als het gewoon niet des gemeentes is, wat het in feite gewoon niet was, ontzorg zo'n gemeente alsjeblieft. (Interview 5, 13-05-2024).

Een andere respondent zou graag ook de toenemende rol van (social) media terug willen zien in een voorbereiding of introductie als wethouder:

Online is natuurlijk ook heel veel gaande. En ik denk dat dat best wel een onontgonnen gebied is voor politici. Nou is dat lokaal misschien nog wat minder dan landelijk. Maar je ziet soms dat politici het gevoel hebben heel snel te moeten reageren als er iets gebeurt. Als je niet binnen een uur al hebt laten weten wat je van een rapport vindt, of dat je iets wilt afkeuren, of verbijsterd bent... Dat is tegenwoordig ook heel populair. [...] Toen ik in

³⁰ Sinds de wijziging van de Gemeentewet in 2002 is het mogelijk om wethouders van buiten de gemeenteraad te kunnen rekruteren.

³¹ Uit een recent gezamenlijk onderzoek door de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Wethoudersvereniging (2024) blijkt overigens wel dat wethouders die lang in de gemeenteraad zaten, beter toegerust te zijn op het wethouderschap dan raadsleden die daar korter zaten.



2014 wethouder werd, was die wereld nog niet zo actief aan digitaliseren met online communicatie. Dat neemt alleen maar toe. Ik denk eigenlijk dat dat echt een stevig onderdeel moet zijn van je voorbereiding en je introductie als wethouder. En in mijn ogen doen we daar nog relatief weinig aan. Om bestuurders daarin goed voor te bereiden. We zijn nog vooral bezig. Met onszelf dan te profileren online. Waar we allemaal naartoe gaan. En hoe goed en leuk we bezig zijn. Maar er zijn natuurlijk ook nog andere dingen die zich afspelen en hoe ga je daar nou mee om? (Interview 4, 01-05-2024).

Als laatste wil één respondent op een complex dossier graag meegeven dat er vanuit het Rijk geïnventariseerd moet worden hoe decentrale overheden en het Rijk ervoor kunnen zorgen zo complementair mogelijk aan elkaar te kunnen zijn zodat problemen sneller worden opgelost en het vertrouwen van de burger wordt teruggewonnen. Zo is bij de betreffende wethouder een ondersteunend team van het Rijk fysiek in de regio betrokken geweest. Dit werd door de wethouder als zeer waardevol ervaren.

Nabranders uit de enquête

De respondenten van de enquête is de mogelijkheid geboden om de onderzoekers nog extra zaken mee te geven. Hier hebben 26 respondenten gebruik van gemaakt. Zij geven aan diverse uitdagingen te zien in relatie tot bepaalde groepen zoals de agrarische sector, mensen die zich soeverein verklaren, groepen die moeilijk 'nee' accepteren en soms bedreigend zijn. Media (waaronder sociale media) versterken volgens hen ophef – vaak veroorzaakt door een kleine groep – terwijl de zwijgende meerderheid niet gehoord wordt. Hogere overheden zoals het Rijk en de provincie laten gemeenten vaak 'alleen', om problemen op te lossen, wat leidt tot negatieve beeldvorming over de gemeente. Voorts worden door enkele respondenten nog suggesties gedaan. Zo kan regelmatige reflectie en dialoog binnen het college en met de raad kunnen helpend zijn om maatschappelijke onrust te beheersen. Het principe van "één overheid" moet concreter worden uitgewerkt om effectief te zijn. Neutrale ondersteuning binnen organisaties is nodig om persoonlijke en menselijke aspecten van het werk te waarborgen, aangezien interne belangen en meningen dit kunnen bemoeilijken.

6.6 Conclusie

Respondenten ervaren diverse dilemma's en spanningsvelden bij het omgaan met maatschappelijke onrust. Collegiaal overleg en intervisie worden als de meest waardevolle handelingsperspectieven beschouwd, terwijl formele netwerken zoals het Forum Maatschappelijke Onrust nauwelijks worden benut. Respondenten benadrukken het belang van voorbereiding, open communicatie en intervisie als effectieve handelwijzen om met maatschappelijke spanningen om te gaan.

Een belangrijke les uit de praktijk is het serieus nemen van zorgen van inwoners. Vertrouwen geven aan ambtenaren en collega's wordt als cruciaal beschouwd, evenals het tijdig oppikken van signalen van onvrede door middel van nauwe samenwerking met inwoners – bijvoorbeeld door de inzet van contactwethouders en/of buurtadviseurs. Wederom zijn 'écht luisteren' en goed communiceren cruciale lessen die worden benoemd. Er heersen echter ook dilemma's, zoals de spanning tussen lokale en nationale belangen, bijvoorbeeld bij de energietransitie, waar respondenten vaak onvoldoende steun en duidelijke richtlijnen vanuit het Rijk ervaren. Dit zorgt voor frustratie en een gevoel van machteloosheid.

Respondenten hebben behoefte aan meer samenwerking, betere communicatie en ondersteuning vanuit hogere overheden, vooral bij complexe vraagstukken. Men pleit voor verticaal trainen en een grondiger selectie en begeleiding van wethouders. Tot slot wordt benadrukt dat hogere overheden meer betrokken moeten zijn bij lokale problemen om het vertrouwen van burgers te herstellen.



Deel III: Case studies



7. Plan Einstein

7.1 Inleiding

In de derde fase van dit onderzoek is een meervoudige beschrijvende case studie uitgevoerd. De twee gekozen casussen betreffen thematiek die we in eerdere onderzoeksfases vaker zijn tegengekomen in relatie tot maatschappelijke onrust: het vestigen van een asielzoekerscentrum (Plan Einstein) en het plaatsen van windmolenparken (stichting Windwaarde). Zo bleek uit de enquête dat 62% van de respondenten maatschappelijke onrust heeft ervaren met betrekking tot het vestigen van een asielzoekerscentrum en 45% bij het proces omtrent het plaatsen van windmolens. Bij de analyse van beide casussen is gebruik gemaakt van verschillende bronnen om een zo compleet mogelijk beeld van de situatie omtrent, en de omgang van betrokkenen met maatschappelijke onrust te schetsen. Voor een volledige beschrijving van de methodologische overwegingen bij de case studie verwijzen wij naar de bijlage.

De eerste casus die wordt beschreven is Plan Einstein. We beginnen met de maatschappelijke context waarin we de voedingsbodem en eerste signalen voor het ontstaan van maatschappelijke onrust schetsen. Vervolgens zoomen we in op de maatschappelijke onrust die uiteindelijk ontstaat en de reactie daarop vanuit de gemeente/portefeuillehouder. De beschrijving eindigt met enkele conclusies en aanbevelingen.

7.2 De maatschappelijke context rond Plan Einstein

In deze casus is er duidelijk sprake van een verband tussen voedingsbodem, incidenten en optredende gevolgen die de openbare orde en (subjectieve) veiligheid bedreigen (De Kleuver & van Soomeren, 2008). De voedingsbodem is tweeledig en betreft 'het vluchtelingenprobleem'³² en het DNA van de wijk Overvecht. Het vluchtelingenprobleem staat in 2015-2016 hoog op de Europese agenda. Honderdduizenden mensen uit landen als Syrië, Irak of Afghanistan vluchten voor oorlog, zijn op zoek naar een beter bestaan en hopen dat in Europa te kunnen vinden. Het debat over de verdeling van vluchtelingen over Europa wordt door de Europese lidstaten scherp gevoerd. Het plan van de Europese Commissie om de lidstaten te verplichten een bepaald aantal vluchtelingen op te nemen haalt het niet. Het compromis: landen mogen zelf aangeven hoeveel vluchtelingen ze opnemen aan de hand van een verdeelsleutel. Nederland geeft aan 9.000 asielzoekers te willen opnemen; waarvan 3.900 asielzoekers begin 2016 in Nederland zullen arriveren (Rijpsma & Van den Bogaert, z.d.).

Het is vooral de oorlog in Syrië die zorgt voor een grote vluchtelingenstroom. Om de komst van (met name Syrische) vluchtelingen te ontmoedigen, wordt in maart 2016 de zogenaamde 'Turkije Deal' gesloten. Irreguliere migranten die de oversteek vanuit Turkije naar Griekenland maken, mag Griekenland terugsturen naar Turkije. Voor elke irreguliere Syrische vluchteling die Turkije terugneemt, laat Europa een Syrische vluchteling naar de EU komen. Daarnaast moet Turkije strenge maatregelen nemen om mensen te stoppen die naar Griekenland willen. In ruil daarvoor krijgt Turkije geld om de leefomstandigheden van vluchtelingen in Turkije te verbeteren én hebben Turkse burgers niet langer een visum nodig om naar Europa te reizen (Europese Raad, 18 maart 2016). De gemeente Utrecht huisvest op dat moment 1470 asielzoekers (CBS, 2021) en heeft een duidelijke rolopvatting ten aanzien van dit thema.

Gemeente Utrecht wil als mensenrechtenstad ook in de toekomst een bijdrage blijven leveren aan de opvang van asielzoekers. Inwoners van asielzoekerscentra zijn inwoners van de stad. Dit geeft de gemeente de verplichting ook voor deze groep verantwoordelijkheid te nemen. Dat is het DNA van de stad. En het DNA van de stad is ook vertaald naar het DNA van de gemeenteraad en zie je dus ook terug in de politieke kleuring van het college. Dat maakt dat je, op dit thema in ieder geval, ziet dat het eigenlijk gewoon goed werkt. En dat moeten we vooral blijven vasthouden in tijden van veel politieke dynamiek en onrust. (Interview wethouder Asiel en Integratie, Samen voor Overvecht en de wijk Overvecht 25 september 2024).

³² Hier wordt de term 'vluchtelingenprobleem' gebruikt omdat deze als zodanig ook in de publieke discussie vaak naar voren komt.



Eind 2015 verzoekt de gemeenteraad de toenmalig wethouder op zoek te gaan naar tijdelijke opvanglocaties voor (voornamelijk) Syrische asielzoekers. Begin 2016 komt het college van B&W met een voorstel waarin wordt voorzien in uitbreiding van het azc in de wijk Oog in Al met 100 tot 150 plaatsen, een tijdelijk azc op de Ravellaan met 250 plaatsen en noodopvang aan de Einsteindreef in Overvecht voor maximaal 600 asielzoekers. Met name de opvang in Overvecht leidt bij een deel van de bewoners van deze wijk, enkele maatschappelijke partners die actief zijn in de wijk en politieke partijen tot bezorgde reacties. Zoals eerder beschreven wordt het debat over het 'vluchtelingenprobleem' scherp gevoerd en het dominante discours over immigratie is negatief. De gebeurtenissen op het centraal station in Keulen tijdens de oudejaarsnacht 2015-2016 versterken dit discours. Tijdens deze nacht worden bij het station in Keulen vrouwen belaagd door een groep van duizend mannen (NOS.nl, 2016). In totaal worden 1.146 aangiften gedaan van seksueel geweld en diefstal in deze nacht door 1.215 personen (Brenner & Ohlendorf, 13 april, 2016). Na kritiek op een aanvankelijk politiebericht dat de oudejaarsnacht rustig was verlopen, berichtten politie en media een paar dagen later dat de verdachten van de massale aanrandingen en diefstallen voornamelijk uit Noord-Afrika komen, waarna hardop de vraag werd gesteld of dit vluchtelingen betrof. In een rapport over het politieoptreden van de betreffende nacht zou worden geconcludeerd dat het politieoptreden faalde en wellicht zelfs de massa-aanranding en diefstal zou hebben kunnen gefaciliteerd. Een analyse van de mediaberichtgeving omtrent deze casus laat zien dat de gebruikte frames in de media hebben geleid tot "een discussie over het thema migratie en de zogenaemde vluchtelingencrisis, waarbij een problematisering van migratie vanuit veiligheidsperspectief plaatsvindt via het thema (seksueel) gedrag van vluchtelingen en hun ideeën over genderrelaties". Andere frames, zoals seksuele discriminatie en intimidatie van vrouwen of de problematisering van het politieoptreden waren wel beschikbaar, maar hebben de reconstructie van de gebeurtenis in de media in veel mindere mate bepaald (Althoff, 2018).

Naast het dominante negatieve discours speelt ook de geschiedenis van de wijk Overvecht een rol bij het ontstaan van signalen van maatschappelijke onrust. Overvecht wordt gebouwd tussen 1959 en 1966 en bestaat grotendeels uit flats met verschillende verdiepingen (4 en 10 hoog) en eengezinswoningen. Het is een relatief groene wijk die op dat moment een groot contrast vormt met de bebouwing in de Utrechtse binnenstad (De Wilde, 2020). Van oudsher wonen er veel verschillende nationaliteiten in de wijk. In 2015 wonen er 33.715 mensen en de herkomst van de inwoners is op dat moment als volgt verdeeld: herkomst uit Nederland 43,01%, herkomst uit Europa 8,19% en herkomst buiten Europa 47,09% (Allecijfers.nl, 2023). Een deel van de Overvechtse bevolking is kwetsbaar in sociaaleconomische zin. Overvecht kent van alle Utrechtse wijken het hoogste percentage bijstandsgerechtigden en huishoudens met een laag inkomen. In vergelijking met de rest van de stad is ook het werkloosheidspercentage hoger, evenals het aandeel langdurig werklozen en de jeugdwerkloosheid. Deze kwetsbaarheid zien we ook terug op het gebied van opleidingsniveau, onderwijsachterstanden, gezondheidsproblematiek en eenzaamheid onder bewoners van de wijk (Bewonersplatform Overvecht, z.d.). Een sterk punt is de inzet van veel betrokken bewoners en professionals in projecten in talloze initiatieven variërend van theatervoorstellingen door 'Stut theater' tot videorapportages van Wijkplatform U-in-de-Wijk-Overvecht. De wijk krijgt in 2007 het predicaat 'Vogelaarwijk'. Gemeenten met dergelijke probleemwijken krijgen geld van de Rijksoverheid om verbeteringen door te voeren zodat het voor mensen prettiger wonen is.

7.3 Maatschappelijke onrust

Het collegebesluit over het voornemen tot uitbreiding van de noodopvang aan de Einsteindreef in Overvecht voor maximaal 600 asielzoekers wordt in Overvecht middels een wijkbericht huis-aan-huis-verspreid. Meteen na de bekendmaking van het nieuws dat in Overvecht (tijdelijk) vluchtelingen zullen worden opgevangen, ontstaat er onrust in de wijk. Mensen vrezen voor hun woongenot, de leefbaarheid en veiligheid in de wijk maar voelen zich vooral achtergesteld. Hun eigen kinderen zoeken immers al tijden naar een woning in de wijk en kunnen niets vinden. Ze willen weten wat zij ervoor terug krijgen.

We kregen te horen: "We hebben niets tegen het opvangen van vluchtelingen, maar mijn kinderen staan al tien jaar op de wachtlijst." En: "Ikzelf voel me ook aan de kant staan, want ik ben al vele jaren werkloos." Kortom, begrijpelijke reacties uit een wijk die zo zijn eigen problemen kent. (Interview oud-wethouder, 30-09-2024).



Overvecht is een wijk van 35.000 inwoners, waar veel werkloosheid en eenzaamheid speelt. In deze wijk is ook lange tijd een prostitutiezone geweest, genaamd 't Zandpad. Na veel tijd en geld hierin gestoken te hebben, is deze prostitutiezone verdwenen en ook de bijbehorende problematiek. Bewoners van alle lagen gingen na het besluit in opstand – waarom moet het hier? De wijk leek net aan beterende hand. (Interview Beleidsadviseur, projectleider Plan Einstein, 11 juli 2024).

Niet alleen de wijkbewoners maar ook het wijkbureau Overvecht zet vraagtekens bij de locatiekeuze van het college. Het wijkbureau is voornamelijk bezorgd over de veiligheidssituatie in de wijk. In een reactie aan het college stelt het wijkbureau:

Hoeveel kan een wijk en haar bewoners incasseren? Toestroom van (tijdelijke) nieuwe bewoners met dergelijke geestelijke problematiek door alle (oorlogs)ervaringen, zal hoe dan ook extra druk op de politie leggen en zijn weerslag hebben op het toch al niet hoge veiligheidsgevoel van bewoners in de wijk.

Ook binnen een deel van de gemeenteraad heerst ongemak over de locatiekeuze van het college. Tijdens een commissievergadering spreken diverse raadsleden hun zorgen uit.

Raadslid Stadsbelang:

Overvecht is het afvalputje van Utrecht, het afvalputje is nu vol en het college stopt er nog wat bij. Ik roep alle partijen op om zich uit te spreken tegen dit plan. We moeten op zoek naar een wijk waar er wel draagvlak is. Overvecht heeft al genoeg problemen. (De Utrechtse Internet Courant, 2016).

Raadslid D66:

Overvecht zou ook niet onze eerste keuze zijn. Wij snappen de zorgen van de buurt maar denken wel dat een opvang in de wijk zeker mogelijk is. (De Utrechtse Internet Courant, 2016).

De oud-wethouder begrijpt de zorgen van de bewoners, het wijkbureau en een deel van de gemeenteraad en belooft het onveiligheidsgevoel in heel Overvecht aan te pakken, extra toezicht beschikbaar te stellen en de buurt zoveel als mogelijk te betrekken bij de uitwerking van de plannen voor de opvang van 400 asielzoekers aan de Einsteindreef in Overvecht.

Raadslid Groen Links:

Er is geen ruime keuze van panden in Utrecht die geschikt zijn voor noodopvang. Wij nemen aan dat het college goed heeft gekeken naar alle opties". Voor GroenLinks is het belangrijk dat er heldere afspraken gemaakt worden met het COA over omvang en duur van de opvang, veiligheid en inbedding in de wijk. Hierover heeft de wethouder goede toezeggingen gedaan.

In de weken die volgen gaat de wethouder, samen met ambtenaren, actief het gesprek aan met buurtbewoners, sleutelfiguren en organisaties in de wijk. Het doel is ophalen wat er nodig is in de wijk. Ze bellen aan bij de toekomstige bureaus van de opvanglocatie om uitleg te geven over het besluit van het college en hen uit te nodigen om lid te worden van een zogenaamde beheergroep waarin vertegenwoordigers van onder andere het COA, politie, gemeente en buurtbewoners praten over de leefbaarheid en veiligheid op en rond de opvanglocatie. Tijdens deze ontmoetingen lopen de gemoederen soms hoog op. Er is sprake van verbale agressie richting de wethouder, en ook in de (sociale) media uiten wijkbewoners op dreigende toon hun ongenoegen over de komst van de asielzoekers. Ondanks de felle protesten heeft de oud-wethouder wel begrip voor de bezwaren die de bewoners inbrengen.

Ik had ervaring, bestuurlijke ervaring, met wijken die lijken op de wijk Overvecht. En ik had daar ook wel, hoe moet je het zeggen, sympathie voor dat soort wijken en begrip voor het soort problemen. En vandaar dat bij mij ook wel snel het kwartje viel. Van 'oh ja, natuurlijk zeggen die mensen dit'. En vandaar dat ik ook bestuurlijk wel snel kon



schakelen naar zo'n oplossing die probeert om tegemoet te komen aan dat soort bezwaren door er iets positiefs mee te doen. (Interview oud-wethouder, 30-09-2024).

Op 11 januari 2016 organiseert het college een informatieavond om de plannen over de komst van een opvanglocatie in de wijk Overvecht toe te lichten. Er zijn signalen dat op Facebook tegenstanders (waaronder mensen van buiten de wijk) worden opgeroepen om massaal naar de bijeenkomst te gaan. Voorafgaand aan de informatieavond en tijdens de avond zelf is er intensief contact met de politie om alles in goede banen te leiden. Zo wordt besloten dat belangstellenden hun legitimatie en de uitnodiging voor de avond moeten laten zien. Toch kan niet worden voorkomen dat de zaak escaleert en de politie moet ingrijpen als voor- en tegenstanders elkaar treffen (NOS, 2016). De voortdurende spreekkoren van de tegenstanders zijn vooral gericht tegen de oud-wethouder. "Laat die Amsterdammer Utrecht niet verkloten" en ".....we zoeken je op" wordt er geroepen (De Utrechtse Internet Courant, 2016).



Afbeelding 1

Protestuitingen rond azc. Afkomstig uit een PowerPoint presentatie van Maats (2023).

Omdat niet alle belangstellenden de informatieavond kunnen bezoeken en veel vragen onbeantwoord blijven, organiseert de gemeente op 21 januari 2016 opnieuw een informatieavond. Tussentijds hebben ambtenaren gesprekken gevoerd met buurtbewoners en sleutelorganisaties in de wijk. RTV Utrecht spreekt over een rustige avond (RTV Utrecht, 2016):

De tweede informatieavond over de opvang van vluchtelingen in Overvecht is donderdagavond rustig verlopen. Ongeveer 150 bewoners uit de wijk waren aanwezig in het Vechthuis.

Voor- en tegenstanders van de komst van 400 vluchtelingen naar Overvecht mochten tijdens de avond opnieuw hun zegje doen, ditmaal in groepjes aan tafel. De politie, de oud-wethouder en medewerkers van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) waren aanwezig om vragen te beantwoorden.

RTV Utrecht

SPANDOEKEN

Buiten het Vechthuis stonden zo'n honderd mensen. Een aantal van hen is tegen de komst van vluchtelingen naar Overvecht. Enkelen hingen spandoeken op. De politie was aanwezig en hield een oogje in het zeil, maar tot ongeregelheden kwam het niet.

Overigens zijn er op sociale media (Facebook) ook mensen die zich uitspreken tegen de negatieve geluiden:

Ggbrie 11/1/2016 – 12:17

Als er 2.000 mensen tegen de komst van een noodazc in Overvecht zijn, zijn er 29.000 voor...

Waar hebben we het over: in plaatsen met 4.000 inwoners waren 20 jaar geleden al AZC's met 400 asielzoekers (10% extra mensen) en dat gaf geen overlast. Overvecht heeft 31.000 inwoners dus dan is 300 asielzoekers slechts 1% vermeerdering.

De gemeente trekt lering uit de plenaire bijeenkomsten en organiseert daarna, samen met de betrokken partners, vooral kleinschalige ontmoetingen (zogenaamde tafelgesprekken) waar bezorgde buurtbewoners vragen kunnen stellen en in gesprek kunnen gaan met ervaringsdeskundigen (omwonenden van andere opvanglocaties). De betrokken partijen bekijken vervolgens hoe ze aan de zorgen van de buurtbewoners tegemoet kunnen komen.

7.4 Uitvoering Plan Einstein

Het is in deze context van maatschappelijke onrust dat Plan Einstein ontstaat. Het plan dankt zijn naam aan de straat waar het azc is gehuisvest: de Einsteindreef. Op de reguliere opvang aldaar verblijven asielzoekers onder condities die 'normaal' zijn voor asielzoekerscentra zoals weinig privacy voor de bewoners, strenge regels en hekken en beveiliging rond het terrein. Dit zijn maatregelen en omstandigheden die niet bijdragen aan het welbevinden van de bewoners noch aan de relatie met de buurt. Hoewel het COA een belangrijke partner is voor de gemeente en de regels die het COA stelt ook aan de Einsteindreef zullen gelden, hoopt de gemeente dat met Plan Einstein het welbevinden van de bewoners zal verbeteren en de relaties met de buurtbewoners zal versterken door kansen te creëren waarbij de azc- en buurtbewoners samen leren en wonen.

Een groep betrokken ambtenaren is dan inmiddels al enige tijd bezig met een plan voor een vernieuwende aanpak voor de opvang en integratie van asielzoekers. Zij werken daarbij nauw samen met sleutelfiguren uit de wijk en het bewonersinitiatief 'Welkom in Utrecht' die talloze activiteiten voor vluchtelingen organiseert en sleutelfiguren in de wijk.

In omgevingsmanagement en -beheer moet je investeren. Dat is belangrijk. We moeten echt per locatie goed kijken 'waar zitten hier de gevoeligheden?' Mensen uitnodigen om, samen met de partners die de opvang doen, na te denken over 'hoe willen we het hier met elkaar'. Daar zitten we heel erg proactief in. Outreachend, in die straten bij de mensen in de buurt. Om te weten wat er speelt in hun leven. Het hebben van een compleet informatiebeeld is van groot belang om gesprekken met buurtbewoners goed te kunnen voeren. We zitten daarom bijvoorbeeld heel diep in de app groepen. Er zijn dus ambtenaren die continu de sociale media monitoren. (Interview wethouder Asiel en Integratie, Samen voor Overvecht en de wijk Overvecht 25 september 2024).

De zorgen en wensen van de buurt zijn daarom duidelijk de ambtenaren gaan op zoek naar mogelijkheden om niet alleen het welbevinden van de vluchtelingen maar ook dat van de buurtbewoners te verbeteren.

We hadden een clubje ambtenaren die heel toegewijd waren en die ook creatief waren. Weet je, dat helpt je enorm. Maar dat niet alleen. We hadden een club bewoners, vrijwilligers die een heel sterk bewonersinitiatief hadden opgezet. Dat heette 'welkom in Utrecht' en welkom in Utrecht heeft ook een belangrijke rol gespeeld. Want zij kwamen met oplossingen van maatjesprojecten, gingen kleren inzamelen voor mensen die aankwamen, avonden met muziek organiseren en ze gingen hele lijsten aanleggen van mensen die bereid waren om samen met nieuwkomers dingen te doen, om de stad te verkennen, om samen te gaan sporten, om taal te gaan leren. Maar nou komt het. Wat wij toen gedaan hebben vanuit de gemeente is proberen om de slag te maken van al die vrijwilligheid en die goede inzet, kunnen we die behalve voor vluchtelingen ook weer



aanwenden voor buurtbewoners die al langer hier wonen, om echt inclusief te zijn? Dat is toen in de vorm van plan Einstein en alle initiatieven die zich daar ontwikkelden, is dat heel goed gelukt. (Interview oud-wethouder Asiel en Integratie, 30-09-2024).

Plan Einstein is geboren. Om tegemoet te komen aan de zorgen van de buurt wordt het aantal vluchtelingen teruggebracht van 600 naar 400. De ruimte die vrijkomt wordt gebruikt voor jongerenhuisvesting en activiteiten. Aan de Einsteindreef komt een mix van opvang van asielzoekers met aangrenzende jongerenhuisvesting in hetzelfde pand, bedoeld voor jongeren die speciaal voor deze mix zijn geselecteerd door een ervaren community bouwende jongerenhuisvester. Op deze manier komen de azc-bewoners vanaf dag 1 in contact met buur(t)bewoners via activiteiten (samen koken en eten, samen de ruimte onderhouden) en cursussen (zoals Nederlands, Engels of ondernemerschap).

We stimuleren de opbouw van een sociaal netwerk, binnen en vooral ook buiten het azc. 'Weak ties' spelen daarbij een belangrijke rol. Deze 'losse' relaties geven de bewoners toegang tot nieuwe informatie en mogelijke kansen (Interview Beleidsadviseur, projectleider Plan Einstein, 11 juli 2024).

De filosofie achter het plan luidt:

Plan Einstein biedt ruimte voor ontmoeting en ontwikkeling. Bewoners van het AZC en bewoners uit omliggende buurten kunnen er met elkaar cursussen en trainingen volgen en/of activiteiten organiseren. Zo leren de deelnemers elkaar al doende beter kennen. Samen leven, samen leren, samen werken. Iedereen kan meedoen. Iedereen is gelijkwaardig (Plan Einstein, z.d., sectie 'Onze filosofie').

Het plan is gebaseerd op de volgende pijlers

- Activering van asielzoekers vanaf dag één in de opvang; de opvang biedt een breed scala aan sociale en educatieve activiteiten en cursussen.
- Toekomstvrij (future free): cursussen (micro-)ondernemerschap en (zakelijk) Engels zijn niet alleen in Nederland maar ook in herkomstlanden toepasbaar.
- Inclusiviteit: cursussen en activiteiten zijn ook gratis toegankelijk voor omwonenden en buurtbewoners.
- Doorgaande lijn: asielzoekers worden na het verkrijgen van een status in de stad of in de regio Utrecht gehuisvest, waardoor het geleerde in Plan Einstein en de opgebouwde sociale netwerken voortgezet kunnen worden in een verder integratietraject.
- Vrije ontmoetingsruimte voor ontmoetingen tussen asielzoekers en omwonenden.

(Interview Beleidsadviseur/geestelijk vader project Einstein, 07-10, 2024; Braat, 2020).

Er is een groot aantal partners betrokken bij Plan Einstein, geselecteerd op diverse kenmerken zoals de mate van betrokkenheid bij het leerproces van de bewoners en het werken aan een gemeenschappelijk doel. De betrokken partners komen uit de particuliere sector, de overheid, de academische wereld, de techniek en het maatschappelijk middenveld en werken samen binnen een zogenaamd multistakeholder proces; een semigestructureerde organisatievorm die stakeholders over een langere periode helpt te werken aan een gemeenschappelijk doel waarbij er tegelijk sprake is van verschillende belangen.

Je moet als gemeente proactief zijn, klaar staan en alleen zaken doen met commerciële partners die kansen zien. Daarbij moet altijd sprake zijn van wederkerigheid. We doen dus geen zaken met partners die rare contracten aanbieden tegen te lage lonen (Interview wethouder Asiel en Integratie, Samen voor Overvecht en de wijk Overvecht 25 september 2024).

Plan Einstein wordt mogelijk gemaakt met steun van Europese fondsen UIA en ERDF (Plan Einstein, z.d.) De totale investering voor het project „U-RLP Utrecht Refugee Launch Pad“ bedraagt 2 778 313 EUR. Dit bedrag wordt volledig bijgedragen door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling via het “Urban Innovative Actions” initiatief voor 2014-2020 (Europese Commissie, 2019).

Deze subsidie was zeer behulpzaam bij het creëren van draagvlak. Ik heb geprobeerd de raad mee te krijgen in de gedachte dat we misschien van een vraagteken ook een



uitroepeten zouden kunnen maken. En dat we het misschien zouden kunnen omdraaien door van een potentieel lastige situatie in een wijk die het niet makkelijk heeft, dat we daar misschien toch ook een kans voor zouden kunnen creëren. Door, nou ja, onze subsidieaanvraag in de EU, die liep toen al. Dat waren slimme ambtenaren die op het idee waren gekomen, goh laten we in Brussel aankloppen met het project, want misschien scoort dat wel. Want overal in Europa zitten ze met deze zelfde problematiek en misschien kunnen we er wel een exportartikel van maken als we dit goed doen (Interview oud-wethouder Asiel en Integratie, 30-09-2024).

7.4.1 De opbrengst

De vernieuwende aanpak van de gemeente trekt (inter)nationaal aandacht. Gemeenten die zoeken naar nieuwe manieren om asielzoekers op te vangen, contacteren de projectleider voor informatie en inspiratie. Er verschijnen diverse manuals (geschreven door de partners van Plan Einstein) en in 2017 buigen onderzoekers van University College London zich over het plan voor een evaluatie. Hieronder volgt een korte opsomming uit het evaluatierapport op de onderdelen 'samen leren, samen wonen', persoonlijke ondersteuning, relatie met de omgeving, vaardigheden en welzijn van de bewoners en 'governance' (Oliver, Guijen & Dekker, 2018).

Samen wonen

- 53 jongeren hebben gemiddeld 535 dagen naast 904 asielzoekers gewoond (62% volwassenen) die gemiddeld 132 dagen op het centrum verbleven;
- Om de jongeren en de asielzoekers bij elkaar te brengen werden 65 sociale activiteiten georganiseerd door verschillende organisaties en 52 door "Welkom Utrecht".

Samen leren

- 296 asielzoekers waren betrokken bij de activiteiten;
- Er werden 38 taaltrainingen Engels gegeven waar 522 plekken beschikbaar waren en 281 unieke deelnemers. 50% van de deelnemers kwam uit de wijk;
- Er werden 13 trainingen Ondernemerschap gegeven en 10 trainingen Webdesign. Er waren 200 plekken beschikbaar. 43% van de deelnemers kwam uit de wijk;
- 229 deelnemers waren betrokken bij zogenaamde business incubatie activiteiten variërend van eendaagse evenementen tot coaching trajecten. Dit leverde 178 netwerk matches op en 4 mensen starten uiteindelijk hun eigen bedrijf.

Relatie omgeving

- Uit de evaluatie blijkt dat de buurt een neutrale tot positieve houding heeft ten opzichte van de asielzoekers;
- De hoeveelheid mensen die contact heeft met de bewoners van het azc stijgt (van 6.2% naar 17.7%) maar de bezoeken zijn wel vaak eenmalig;
- De cursussen bereiken vooral mensen met een migratieachtergrond;
- Contacten vinden vooral plaats tijdens de trainingen en in de gezamenlijk ruimte. Verder is er weinig contact tussen de buurt en de bewoners.

Vaardigheden en welbevinden

Met betrekking tot het welbevinden van de bewoners van het azc, constateren de onderzoekers dat na afloop:

- De bewoners het gevoel hebben dat ze productiever zijn en hun tijd nuttiger besteden dan in andere asielzoekerscentra;
- Ze zich meer verbonden voelen, veiliger, meer ontspannen, beter in staat om de taal te begrijpen en dat ze het gevoel hebben dat de relaties die ze hebben opgebouwd duurzamer zijn;
- Positiever zijn over de toekomst, ze hebben meer vertrouwen en het gevoel dat ze een bijdrage kunnen leveren aan de samenleving (zelfs een jaar na Plan Einstein);
- De impact van Plan Einstein beperkt is vanwege de randvoorwaarden die kleven aan de asielprocedure. Bewoners die vertrekken ervaren een gevoel van nostalgie m.b.t. Plan Einstein.

Governance

Hoewel het uitgangspunt van gelijkwaardigheid een mooi streven is, leidt het in de praktijk tot verschillende uitdagingen. Zo constateren de onderzoekers dat er meer duidelijkheid nodig is rond



doelen, impact, rollen en coördinatie en dat de aandacht voor het project (zowel politiek als maatschappelijk) kan leiden tot risicomijdend gedrag. Daarnaast wijzen de onderzoekers op het gevaar van een mogelijke (lokale) wending van het integratiebeleid op het voortbestaan van het project.

Over het algemeen concluderen de onderzoekers dat Plan Einstein een oplossing zou kunnen zijn voor de uitdagingen die de opvang van asielzoekers met zich meebrengt. Hoewel de opbrengst volgens de onderzoekers hoger had kunnen zijn, is de relationele benadering die asielzoekers de mogelijkheid geeft om te bouwen aan duurzame vaardigheden en netwerken een stap voorwaarts. Het biedt de asielzoekers nieuwe kennis en vaardigheden en, nog belangrijker, meer zelfvertrouwen en hoop voor de toekomst. Het helpt asielzoekers om zelf in actie te komen en het gevoel van 'ik heb geen idee en ken niemand' te veranderen in 'ik heb wel een idee en ik ken wat mensen'. Plan Einstein is helaas geen gamechanger als het gaat om het institutionele proces rondom de opvang van asielzoekers maar daagt uit en zet aan tot nadenken over de logica achter het grotere geheel (Oliver, Guijen & Dekker, 2018).

Op basis van de aandachtspunten formuleren de onderzoekers een aantal aanbevelingen ten aanzien van de relatie met de buurt, de vaardigheden en het welzijn van de bewoners en de bestuurlijke aanpak. Ten aanzien van de relatie met de buurt stellen de onderzoekers (Oliver et al., 2018):

- Laat je niet leiden door een dominant vijandig narratief;
- Maak duidelijk aan de buurt wat de visie is van de gemeente op de buurt en de ontwikkelingen in de buurt;
- Denk relationeel in plaats van territoriaal en zorg voor gezamenlijke fysieke ontmoetingsplekken die worden ingevuld in co-creatie;
- Heb geduld, geef het tijd.

Met betrekking tot de vaardigheden en het welzijn van de bewoners van het azc stellen de onderzoekers dat de persoonlijke aanpak van Plan Einstein een mooi uitgangspunt is om verder uit te bouwen. Ze doen daarvoor de volgende suggesties:

- Ontwikkel een meer divers cursusaanbod om de 'moeilijk bereikbare groepen aan te spreken';
- Differentieer in het aanbod niet alleen op thema's en onderwerpen maar ook op niveaus. Denk daarbij aan hoger opgeleiden en mensen die in Nederland mogen blijven;
- Investeer in nazorg. De overgang van 'de warmte' van Plan Einstein naar de 'kilte' op de arbeidsmarkt kan als een uitdaging worden ervaren;
- Zet in op co-creatie om activiteiten tot stand te brengen. Nu voelen de asielzoekers en buurtbewoners zich vooral 'deelnemers' en 'consumenten';
- Zet in op een toekomstbestendige oriëntatie en stel de deelnemers in staat om de taal te leren.

Ten aanzien van de bestuurlijke aanpak pleiten de onderzoekers voor een meer strategische visie waarin duidelijk wordt wat de gemeente per doelgroep wil bereiken, hoe ze dat gaat doen en met wie ze daarvoor wil samenwerken onder welke voorwaarden en condities. De onderzoekers wijzen op de noodzaak van een 'lerende houding' voor zowel bestuurders, politici als ambtenaren en de mogelijkheid voor beleidsmakers om inconsistenties met betrekking tot het azc-systeem, te adresseren.

Op basis van de aanbevelingen van de onderzoekers, gesprekken met deelnemers en eigen ervaringen en observaties deelt projectleider Liesbeth Maats in presentaties en lezingen over het project een aantal lessen (Maats, 2023):

- Het principe is altijd: niet nemen, maar toevoegen. Dit geldt niet alleen voor de bewoners van het azc maar ook voor de buurt.
- Luisteren naar de zorgen en naar 'dat wat nodig is' in de buurt en pas de plannen hierop aan. Denk bijvoorbeeld aan huisvesting voor jongeren uit de buurt;
- Denk minder grootschalig en durf de plannen aan te passen;
- Zorg voor inclusie; activiteiten en cursussen voor bewoners azc en bewoners uit de buurt waarbij het aanbod divers en kortdurend is;
- Probeer zoveel als mogelijk laagdrempelige activiteiten te laten organiseren door en voor jongeren;



- Organiseer voorafgaand aan de komst van een azc geen plenaire bijeenkomst(en), maar maak ruimte om echt gesprek te gaan (in kleine groepen) en zorg dat tijdens die gesprekken diverse disciplines en ervaringsdeskundigen aan tafel zitten.
- Investeer in 1- op-1 contacten.

7.4.2 De succesfactoren

Uit de interviews met betrokkenen en de evaluatie distilleren we enkele succesfactoren, gericht op het handelen van wethouders.

Actief luisteren

Alle betrokken actoren benoemen het belang van actief luisteren, niet alleen ten tijde van de maatschappelijke onrust maar ook in de fasen voorafgaand aan de maatschappelijke onrust en ten tijde van de nazorg. Voor de wethouder zijn in de fase van beleidsvoorbereiding de adviezen van zijn beleidsmedewerkers, de zorgen en suggesties van het college en de gemeenteraad en de signalen uit de samenleving van belang. Voor de geestelijk vader van het project en de projectleider zijn in die eerste fase met name het draagvlak en de draagkracht binnen de ambtelijke organisatie wezenlijk alsmede de betrokkenheid van maatschappelijke partners en de samenleving. In de fase van beleidsuitvoering blijft actief luisteren van belang. Hoe pakken de eerder gemaakte keuzes uit voor de betrokkenen (ambtenaren, bewoners van het azc, de buurt en maatschappelijke partners); wat hebben zij nodig om het project tot een succes te maken?

Door goede vragen te stellen en in gesprek te blijven met de bewoners is dit uiteindelijk een succesvol project geworden en werd de ergste tegenstander uiteindelijk de grootste voorvechter (Interview Beleidsadviseur, projectleider Plan Einstein, 11 juli 2024).

De rol van de media

Hoewel mensen zich in de (social) media emotioneel en soms negatief uitlaten over het besluit van het college van B&W en daarmee het reeds bestaande ongenoegen verder aanwakkeren, bieden diezelfde media in hun rol als 'crisismakelaar' (de Kleuver & van Soomeren, 2008) ook een kans.

Door voortdurend te monitoren en adequaat en feitelijk te reageren op speculaties en onwaarheden kun je negatieve 'frames' ontkrachten (Interview wethouder Asiel en Integratie, Samen voor Overvecht en de wijk Overvecht 25 september 2024).

Ook de traditionele media reframen hun boodschap. Na de eerste, onrustig verlopen, informatieavond berichten verschillende media over de tweede informatieavond als 'een rustig verlopen avond waar omwonenden in kleine groepen in gesprek gaan met de toenmalige wethouder en andere betrokkenen. Er verschenen, zowel in de lokale, regionale en landelijke media, berichten en documentaires over de aanpak van de gemeente Utrecht, de initiatieven die tot stand komen door en voor bewoners en betrokken partners en de positieve ervaringen van omwonenden van het azc. Marieke Spee en Jos Bierings van Story to Tell (december 2019) en Humanity House (2020) maken documentaires over de kracht van verbinding. Het AD, regio Utrecht schrijft over Ries, een buurtbewoner die in eerste instantie negatief is over de komst van de azc bewoners maar door 'elke dag een bakkie te gaan doen op het azc contact krijgt met de bewoners en uiteindelijk zijn mening herziet. Datzelfde geldt voor de NPO die in de documentaire 'De nieuwe buur' (NPO.nl, 2019) omwonenden van het azc portretteert. Ook BNNVARA besteedt aandacht aan de positieve effecten van Plan Einstein op de houding en het gedrag van (BNNVARA, 2018).

(Ambtelijke) Ondersteuning

Zowel de oud-wethouder als de huidige wethouder benoemen de betrokkenheid, de creativiteit en de actieve houding van vrijwilligers en ambtenaren. Dat biedt hen als bestuurders ruimte om te investeren in de proces- en communicatierol.

Ik ben me er terdege van bewust dat ik in Utrecht zit met een organisatie die we kunnen organiseren op slagkracht. Ik roep ook de hele tijd dat we slimme doeners nodig hebben. Prachtige nota's, prima, maar we gaan eerst doen. En ik zeg heel vaak, die uitvoering, die moet aan tafel. Maar dat is in kleinere gemeenten echt een issue. Mijn rol als wethouder zit in het nadenken over, mensen samenbrengen, naar oplossingen zoeken en



tenslotte het positieve verhaal vertellen (Interview wethouder Asiel en Integratie, Samen voor Overvecht en de wijk Overvecht 25 september 2024).

Dat betreft niet alleen het zoeken naar verbinding en oplossingen en slagkracht op lokaal niveau maar zeker ook op provinciaal en landelijk niveau. Ter illustratie noemt wethouder Streefland de realisatie van een zogenaamde BRP-straat in Utrecht. Een BRP-straat is een plek waar statushouders en asielzoekers de eerste inschrijving in de Basis Registratie Personen (BRP) kunnen regelen in de gemeente waar ze op dat moment verblijven. Ze ontvangen na inschrijving een burgerservicenummer (BSN). Deze inschrijving is belangrijk maar er zijn slechts 5 aanmeldcentra van de IND met zogenaamde 'BRP-straten'.

Dit zijn ook allemaal dingen als je met ministeries praat. Ik zeg, ja jongens, om al die BSN nummers verkrijgen hebben we zes BRP-straten. Kunnen we wat betekenen in de regio Utrecht om ook een BRP-straat te ontwerpen? En dan zeggen ze, ja, dat is eigenlijk wel een goed idee. Dan ga ik vervolgens in de provinciale regietafel aan de tafel en zeg ik, waar kunnen twee mensen leveren? En dan gaat heel erg snel. Ik ben altijd bezig ook met Den Haag om te kijken naar welke oplossingen er zijn. Of ik kom bij het UWV. Daar hebben we ook veel hiccups en dat snap ik. En dan vraag ik gewoon, 'kunnen we wat sturen op de caseload bijvoorbeeld'? Maar in de gemeente komt het allemaal wel dichtbij. Daar kom je alles bij elkaar tegen in het bouwwerk. En dat is in Den Haag gefragmenteerd (Interview wethouder Asiel en Integratie, Samen voor Overvecht en de wijk Overvecht 25 september 2024).

Eind 2018 verhuist Plan Einstein naar de Joseph Haydnlaan 2A, naast het azc. In 2023 verhuist Plan Einstein opnieuw naar Overvecht, naast het tijdelijke azc aan de Pahud de Mortangesdreef. De basisbeginselen van Plan Einstein vormen nog steeds de kaders voor de opvang van vluchtelingen en asielzoekers in Utrecht (Braat, 2020).

7.5 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Het project Einstein is een voorbeeld van een dossier dat zich bevindt tussen Rijk, regio en samenleving. Een beslissing die (inter)nationaal wordt genomen heeft gevolgen voor de directe leefomgeving van de mensen in een gemeente. In deze casus staat de opvang van (met name Syrische) asielzoekers in de Utrechtse wijk Overvecht centraal. Plan Einstein komt tot stand in een periode waarin 'onveiligheid' het dominante discours is ten aanzien van de opvang van vluchtelingen. De opvang is sober en niet gericht op integratie en/of zelfontplooiing. Het besluit van het Utrechtse college om een groep vluchtelingen op te vangen in een wijk die qua leefbaarheid en veiligheidsbeleving onder druk staat, leidt tot verschillen in opvatting over de komst van de asielzoekers. Het merendeel van de bewoners is neutraal en/of positief. Een kleine groep buurtbewoners is niet blij met de komst van de asielzoekers. Deze verschillen in opvattingen leiden tot spanningen tussen beide groepen en tussen buurtbewoners en de gemeente. Tijdens een eerste informatieavond ontaarden deze spanningen in ongeregeldheden.

Op het moment dat het college de wijk Overvecht aanwijst als mogelijke plek voor de komst van Syrische asielzoekers, hebben de medewerkers van de betrokken organisaties een goed beeld van de sentimenten in de wijk ten aanzien van dit besluit. Onder andere omdat de wijk al geruime tijd als aandachtswijk bekend staat en er door verschillende publieke en maatschappelijke partners wordt samengewerkt. Op basis van het informatiebeeld van de wijk wordt besloten om, naast het verspreiden van informatie op wijkniveau, ook persoonlijk contact te zoeken met zowel voor- als tegenstanders. Hoewel deze gesprekken niet voorkomen dat er spanningen ontstaan die uiteindelijk leiden tot een confrontatie tussen voor- en tegenstanders, geven de gesprekken het college wel inzicht in de drijfveren van de voor- en tegenstanders en handvatten om, tot op zekere hoogte, tegemoet te komen aan hun wensen en verlangens. De frustratie dat 'de eigen jongeren geen huis kunnen vinden en asielzoekers zomaar iets aangeboden krijgen' tot het idee om jongeren uit de wijk de gelegenheid te bieden om samen met asielzoekers op en rond het terrein van het AZC te gaan wonen. Ook wordt in het trainingsaanbod en in de organisatie van activiteiten rekening gehouden met de behoeften en interesses van de buurtbewoners. Dit laat zien dat de gemeente luistert en de buurtbewoners serieus neemt.



Wat ook opvalt is het vertrouwen van het bestuur in de ambtelijke organisatie en vice versa en de constructieve houding van alle partijen. Een aantal betrokken ambtenaren wordt gefaciliteerd (tijd, geld) om Plan Einstein in de steigers te zetten. Deze ambtenaren worden vrijgesteld van andere werkzaamheden en krijgen ruimte om zich te laten informeren en inspireren in binnen- en buitenland. Uiteindelijk wordt het project mede mogelijk gemaakt door een Europese subsidie die wordt binnengehaald door de geestelijk vader van het project.

De houding van de gemeente is al die tijd proactief en constructief. Project Einstein heeft nationaal en internationaal geleid tot een meer relationele benadering betreffende de opvang van asielzoekers waarbij door alle betrokken partners wordt gewerkt op basis van gelijkwaardigheid.

Het onderwerp asiel en migratie raakt verschillende beleidsterreinen in het hele college en ligt maatschappelijk (en politiek) gevoelig. De kans op maatschappelijke onrust is reëel. Toch blijven de rollen zuiver. De portefeuillehouder is politiek verantwoordelijk en de burgemeester benoemt slechts de feiten. Welke taken en verantwoordelijkheden heb je als gemeente in het kader van asiel en migratie. Bij de informatieavond staat niet de burgemeester maar de wethouder op het podium om het besluit van het college toe te lichten.

Tot slot benadrukken we dat het hebben van een visie op een dergelijk maatschappelijk relevant thema helpt bij het bewerkstelligen van oplossingen. De visie van de gemeente Utrecht als 'mensenrechtenstad' en de expliciete opvatting over de wijze waarop de gemeente wil omgaan met de opvang van asielzoekers heeft ertoe bijgedragen dat er zowel politiek als maatschappelijk voldoende draagvlak en commitment was bij alle partners. Het politieke debat is mede daarom vooral gevoerd op inhoud en langs de lijnen van de visie.

Aanbevelingen

- ➔ Actief luisteren. Bij actief luisteren gaat het om een open houding, oprechte interesse en nieuwsgierigheid in de ander. Daarbij is er aandacht voor de 'tone of voice', het non-verbale gedrag van de gesprekspartner en het stemmetje in je eigen hoofd', Hoewel veel mensen denken dat ze goede luisteraars zijn, blijkt in de praktijk dat zij hun luistervaardigheden vaak hoger inschatten dan deze in werkelijkheid zijn (dit staat ook wel bekend als het Dunning-Krugereffect).
- ➔ Bouwen aan vertrouwen. Veel bewoners in wijken zoals Overvecht hebben het gevoel dat de lokale overheid hen in de steek laat. Publieke voorzieningen lijken niet gelijk verdeeld en de bewoners voelen dat de verschillen tussen wijken en buurten op thema's als wonen, onderwijs en gezondheid van invloed zijn op hun kansen om vooruit te komen in het leven. Laat zien waar je als lokale overheid voor staat. Bied mensen perspectief, maak werk van hun leefomgeving, respecteer en waardeer hun betrokkenheid bij de wijk/buurt.
- ➔ Zit als gemeente in de haarvaten van de samenleving. Participeer, inspireer, motiveer en faciliteer lokale initiatieven en ideeën daar waar mogelijk en laat je als wethouder goed en volledig informeren zodat je weet wat er speelt in een buurt voordat je met buurtbewoners in gesprek gaat.
- ➔ Flexibiliteit. Durf te veranderen, durf plannen aan te passen als gesprekken met buurtbewoners of derden daar aanleiding toe geven. Zo worden er uiteindelijk geen 600 maar 400 vluchtelingen gehuisvest aan de Einsteindreef. Het college houdt de rug recht met betrekking tot de eigen visie. Als mensenrechtenstad ziet zij het als haar plicht om vluchtelingen op te vangen maar is wel bereid om, op basis van de zorgen uit de samenleving (en de politiek), de plannen aan te passen. Zet bijvoorbeeld niet in op grootschalige informatiebijeenkomsten maar kies voor kleinschalige bijeenkomsten waar diverse disciplines en ervaringsdeskundigen aan tafel zitten. Deze voorbeelden illustreren het belang van maatwerk.
- ➔ Organiseer slagkracht. Binnen gemeenten lopen vaak (te) veel (grote) projecten tegelijkertijd. Zorg dat er duidelijke keuzes worden gemaakt; welke projecten hebben prioriteit en zorg voor voldoende faciliteiten; dat wil zeggen betrokken en deskundige medewerkers die voldoende tijd krijgen om een bijdrage te leveren aan de uitvoering en borging van project. Bestuurlijke ervaring is een pre. Heb je dat zelf (nog) niet maak dan gebruik van bestuurlijke ervaring in het college of zoek een buddy. Toon als bestuurder visie en lef. Ben niet bang om buiten de gebaande paden te treden (bijvoorbeeld door samenwerkingen aan te gaan met 'nieuwe' partners in Plan Einstein) en durf de regels ter discussie te stellen (Waarom moet er beveiliging bij en een hek om een AZC opvanglocatie en kan dat niet anders?).



- ➔ Wees proactief. Wacht niet op andere overheden/organisaties maar toon zelf initiatief en ga uit van gemeenschappelijke uitgangspunten (what's in it for them).
- ➔ Zie de media als 'crisismakelaar' en maak gebruik van de kansen die de diverse kanalen en instrumenten kunnen bieden.
- ➔ Beleg een politiek- en/of maatschappelijk gevoelige portefeuille bij voorkeur bij meerdere wethouders en blijf rolvast. Zeker wanneer er maatschappelijke onrust ontstaat en de burgemeester ook een rol krijgt. De wethouder(s) zijn politiek verantwoordelijk. Wanneer maatschappelijke onrust ontstaat en er mogelijk verstoring van de openbare orde dreigt is een burgemeester verantwoordelijk voor de openbare orde maar niet voor de inhoudelijke toelichting op de inhoudelijke keuzes van het college m.b.t. een dossier. Wel kan een burgemeester in zijn/haar rol als burgervader/moeder richting de samenleving ongenoegen uitspreken over een bepaalde situatie of medeleven betuigen.



8. Stichting Windwaarde

*'De bewoners van het dorp waren de ambassadeurs van het project'
- wethouder*

8.1 Inleiding

De aanwijzing van een zoekgebied voor windmolens of een vooraankondiging voor het plaatsen daarvan leidt relatief vaak tot maatschappelijke onrust – zoals eerder al bleek uit de media-analyse en enquête. Om een diepgaander inzicht te krijgen in deze thematiek is gekozen om de vervanging van enkele al bestaande (kleinere) windmolens in de gemeente Hoeksche Waard in kaart te brengen. Deze casus is bij uitstek interessant omdat – in tegenstelling tot plannen in veel andere gemeenten – deze plannen juist niet of nauwelijks tot maatschappelijke onrust hebben geleid. Wat maakt dat de maatschappelijke onrust in de gemeente Hoeksche Waard achterwege bleef? Allereerst omschrijven we de maatschappelijke context waarin de vervanging van de windmolens in de Hoeksche Waard zich afspeelde. Vervolgens bespreken we het proces rondom de vervanging van de windmolens van windpark Oude Mol in het bijzonder en stichting Windwaarde die hieruit is ontstaan. We sluiten af met de conclusies en leiden hieruit de aanbevelingen af.

8.2 Maatschappelijke context windmolens gemeente Hoeksche Waard

Nederland heeft de doelstelling om zijn uitstoot van broeikasgassen in 2030 met ten minste 55% terug te brengen ten opzichte van 1990. In 2050 moet Nederland helemaal klimaatneutraal zijn. Windenergie heeft een belangrijke rol in het behalen van deze klimaatdoelstellingen (Rijksoverheid, 2019). Wie een aantal willekeurige krantenartikelen opzoekt over windprojecten stuit doorgaans op artikelen waarin omwonenden van een (al dan niet) toekomstig windpark aan het woord komen. De boodschap is doorgaans negatief, zoals bij windpark Spui in de gemeente Hoeksche Waard³³ het geval was. Volgens onderzoekers van TNO (2022) ontstond deze weerstand door een combinatie van factoren, onder andere door geen of te weinig communicatie, het verlies van zeggenschap, het achterhouden van informatie, gebrek aan actie na overlast en ondermaats of ontbrekende (aangeboden) financiële compensatie.

Eerder startte de gemeente met het zoeken naar een geschikte locatie en inwoners werden daar actief bij betrokken. De keuze voor de locatie werd uiteindelijk via het provinciaal inpassingsplan (PIP) afgedwongen. Uit de Elektriciteitswet 1998 volgt dat provincies bevoegd gezag zijn voor de aanleg van een windpark met een capaciteit tussen de 5 en 100 MW opgesteld vermogen.³⁴ Vaak probeert de provincie deze bevoegdheden over te dragen aan de gemeente. Als dat niet lukt (bijvoorbeeld in het geval dat een gemeente niet wil meewerken), dan stelt de provincie een PIP op.

Omwonenden uitten hun zorgen over slagschaduw, geluidsoverlast, de kwaliteit van het bodemleven, de hoogte van de turbines en de waardedaling van hun woningen. Deze zorgen tezamen resulteerden in een relatief groot aantal ingediende zienswijzen,³⁵ met name gericht op overlast en aantasting van het uitzicht. De provincie trachtte bewoners te betrekken door middel van informatieavonden, keukentafelgesprekken en de instelling van een klankbordgroep. In een vroeg stadium werden naar aanleiding van input van bewoners aanpassingen doorgevoerd (zoals het verminderen van het aantal windmolens). Toch trokken bewoners zich terug uit de klankbordgroep omdat zij het gevoel hadden dat hun inbreng geen invloed had. Het gebrek aan vertrouwen in het proces leidde uiteindelijk tot het staken van gesprekken tussen bewoners en de provincie. Ook een informatieavond georganiseerd door de provincie verliep onrustig en versterkte die weerstand. Na de realisatie van het windpark bleven er klachten komen over geluidsoverlast, trillingen en slagschaduw (Bomgaars, 2020). Eén op de vijf omwonenden rondom

³³ Toen nog de gemeente Korendijk. In januari 2018 is de vergunning voor het windmolenpark verleend en sinds juni 2019 is het windmolenpark operationeel.

³⁴ Art. 9e. 1 Elektriciteitswet 1998.

³⁵ Een zienswijze is een reactie op het voorgenomen besluit van de overheid.



windpark Spui geeft het windpark een 1 als rapportcijfer.³⁶ Vier bewoners voelden zich zelfs gedwongen om te verhuizen (TNO, 2022). In januari 2023 is de Randstedelijke Rekenkamer overgegaan tot een onderzoek naar de rol van de provincie bij het participatieproces bij Windpark Spui (van Vliet, 2023). De resultaten zijn (tot op heden) nog niet openbaar gemaakt.

De voedingsbodem voor maatschappelijke onrust was hiermee gelegd; inwoners van de gemeente Hoeksche Waard hebben door het moeizame proces van windmolenpark Spui nog weinig vertrouwen in de gemeente en provincie. Voor (eventuele) toekomstige windmolenparken heeft deze voedingsbodem een nadelig effect, een discussie kan hierdoor alweer snel opvlammen en leiden tot maatschappelijke onrust (fase 3) of een sociale crisis (fase 4).

8.3 Achtergrond van windpark Oude Mol

Eind 2017 is de provincie Zuid-Holland tot het besluit gekomen dat de bestaande capaciteit van een ander windpark, namelijk het windpark Oude Mol, niet voldoende is en moet worden opgeschaald (Provincie Zuid-Holland, 2017). De zes bestaande windmolens moeten vervangen worden door vier grotere windmolens. Projectontwikkelaar Renewable Factory is hierop volgend met de grondeigenaar, waar de zes bestaande windmolens stonden, in gesprek gegaan en zij zijn tot een akkoord gekomen:

Ik heb het zelf geïnitieerd om dat park te gaan 'rebuilden', zoals we dat noemen, dus die oude zes weghalen, en werken aan een plan, een invulling voor vier grotere nieuwe. Ik kom dan bij de grondeigenaar terecht, dus dat plan hebben we samen opgepakt. (Interview projectontwikkelaar, 7 oktober 2024).

Op het moment dat bekend werd dat de windmolens vervangen zouden worden, heeft een groep inwoners van de gemeente Strijen³⁷ zich verenigd met als doel inspraak te krijgen op de uitvoering van de plannen. De omwonenden vreesden voor onder meer geluidsoverlast en waardedaling van hun woningen, waarvan sommige woningen op slechts 350 meter van de turbines staan (Bomgaars & Krol, 2018). Voorzitter stichting Windwaarde:

Er stond ergens dat het een park met grotere capaciteit zou worden. Toen ben ik bijvoorbeeld wakker geworden, omdat ik dacht van 'wacht even, wat gaat er hier gebeuren?'. We moeten wel voorkomen dat het helemaal zonder inspraak gaat. Bij een naburige gemeente werd het plaatsen van de windmolens echt doorgedrukt. Nu neigde het ook een beetje op die manier te gaan. (Interview voorzitter stichting Windwaarde, 18 september 2024).

De voorzitter van stichting Windwaarde refereert aan windpark Spui, zoals omschreven in paragraaf 8.2. Het doordrukken van de plaatsing van de windmolens wordt eveneens bevestigd door de betrokken projectontwikkelaar van Renewable Factory:

Maar je hebt ook dossiers in de Hoeksche Waard, waar het helemaal fout is gegaan, en daar komt die stress vandaan. Je hebt een paar dossiers in Nederland waar het (red: de plaatsing van windmolens) doorgedrukt is. De provincie drukt het vaak door. [...] En het Rijk heeft ook een paar projecten doorgedrukt in het verleden. Dus de gemeente wilde niet, de provincie wilde niet, de omgeving wilde niet, en het Rijk zegt, we gaan het toch doen. (Interview projectontwikkelaar, 7 oktober 2024).

Begin 2018 hebben vier inwoners zich gericht tot de raadscommissie: zij voelden zich tot dan toe niet serieus genomen in de besluitvorming rond de nieuwe windturbines en drongen aan op betere communicatie en informatievoorziening door de betrokken partijen (Bomgaarts, 2018). De gemeenteraad in Strijen heeft zich op 24 april 2018 over de notitie 'Reikwijdte en Detailniveau windpark Oude Mol' gebogen, waarbij zij hebben ingestemd met de voorlopige uitgangspunten. De gemeente heeft bewust gekozen om zelf de regie te houden, waardoor er invloed uitgeoefend kon worden op de voorwaarden en uitgangspunten van het project. De vorming van een

³⁶ Ter vergelijking: in hetzelfde onderzoek komt percentage omwonenden van de drie andere windparken met een 1 als rapportcijfer niet boven de 5%.

³⁷ De gemeente Strijen is per 1 januari 2019 gefuseerd met Oud-Beijerland, Korendijk, Cromstrijen en Binnenmaas tot de gemeente Hoeksche Waard.



klankbordgroep werd tijdens dit raadsoverleg door alle partijen toegejuicht (Rotterdams Dagblad, 2018). De klankbordgroep werd opgericht, bestaande uit direct omwonenden van het windpark. "We hebben echt van begin tot eind voor de hele procedure de klankbordgroep gebruikt als een overlegmiddel", aldus de projectleider van de gemeente. Normaliter neemt het mobiliseren van (betrokken) bewoners ook enige tijd in beslag, maar in dit geval was er al een betrokken bewonersgroep. "Dat ging in dit geval bijna vanzelfsprekend, maar dat is niet altijd zo. Probeer mensen in de meewerkstand te krijgen als er een project is waarvan je zeker weet dat het doorgaat", zegt de wethouder. De gemeente heeft de klankbordgroep gefaciliteerd door het organiseren van bijeenkomsten, agendapunten vast te stellen en een brug te vormen tussen bewoners en de projectontwikkelaar.

Na instemming door de gemeenteraad voor het herbouwen van het park ontstond er spanning over de opstelling van de windturbines. De Provinciale Staten hielden vast aan een 'lijnopstelling' van de vier nieuwe windmolens, terwijl omwonenden wilden onderzoeken of een andere opstelling de overlast kon beperken (Verbunt, 2021; Rotterdams Dagblad, 2018). De stichting kwam na onderzoek met een uitgewerkt plan om voor een ruitvorm te kiezen. De grootste winst van de ruitopstelling zou zijn dat de windturbines zich op een grotere afstand tot de woningen bevinden. Op deze manier hebben bewoners minder last van onder andere geluidsoverlast, slagschaduw en horizonvervuiling. "Deze variant was voor de provincie nieuw, maar voldeed wel aan alle uitgangspunten en werd breed gedragen door de inwoners van Strijensas en de klankbordgroep", aldus de toenmalige wethouder (Bomgaars, 2018a). Projectontwikkelaar Renewable Factory:

Wij hadden allemaal lijntjes in gedachten langs een dijk. En zij zeiden, nee. Wij kijken eerst naar de hinder van de omwonenden. Zet nou eens die bril op van ons als omwonenden. Dus zij hebben een ruit ontworpen. Dus die boer was niet zo blij, want die molens komen midden op zijn akker. Hij moest even aan het idee wennen, maar uiteindelijk was hij wel akkoord. (Interview projectontwikkelaar, 7 oktober 2024).

In december 2018 werd nog gemeld dat de Provinciale Staten vast bleef houden aan windmolens in een lijnopstelling (Bomgaars, 2018b). "Wij hebben toen als gemeente zijnde een zienswijze bij de provincie ingediend om die lijnopstelling te veranderen in een ruitopstelling, omdat de omwonenden dat graag wilden", stelde de projectleider van de gemeente. De wethouder zegt hierover in een interview het volgende:

De gemeente is met dat bestemmingsplan naar de provincie gegaan. Om bij de provincie hiervoor te pleiten dat datgene wat eigenlijk van onderaf is gekomen, dat dat op provinciaal niveau ook steun zou krijgen. [...] Je moet het aandurven om met de provincie in gesprek te gaan over hun kaders. En op het moment dat je met een goed plan komt, om hen ook te vragen om maatwerk. Omdat het in de provinciale verordening stond, moest dat door de Provinciale Staten heen. Daar moet je natuurlijk wel wat in investeren. Eerst zowel in het college als in de Staten. En je hoeft niet altijd de provinciale regels als vast gegeven te beschouwen. [...] Het gesprek met de gedeputeerde doen wij zelf. En dan maak je met de gedeputeerde de inschatting wat er moet gebeuren om de Provinciale Staten ook aan onze zijde te krijgen. En bij sommige partijen moet je daar wat meer in investeren dan in de andere. (Interview wethouder, 24 oktober 2024).

Uiteindelijk zijn alle partijen akkoord gegaan met het vervangen van de windmolens. Niet alleen door het aanpassen van de opstelling van de windturbines, maar ook door te kiezen voor windturbines die minder overlast veroorzaken. De windturbines zijn onder andere voorzien van nieuwe technieken, waardoor de verlichting alleen gaat branden als er een transponder (vliegtuig/helikopter) in de nabijheid komt. Zoals de projectleider van de gemeente vertelt:

Er is gekozen voor een windturbine die zeker niet de goedkoopste was van de aanbieders, maar die wel het meest gunstigste uitviel in de omgeving. Waardoor de verwachting is dat die het minste overlast gaat geven. Echt niet alle ontwikkelaars zouden hier zo open in staan. (Interview projectleider gemeente, 8 oktober 2024).

De gemeente Hoeksche Waard heeft samen met de initiatiefnemer van het windpark Oude Mol een informatieavond gehouden op donderdag 23 mei 2019. Tijdens deze bijeenkomst gaf de initiatiefnemer een presentatie over de huidige stand van zaken van het windpark. Bewoners konden vervolgens vragen stellen (Rotterdams Dagblad, 2019).



8.4 Oprichting stichting Windwaarde

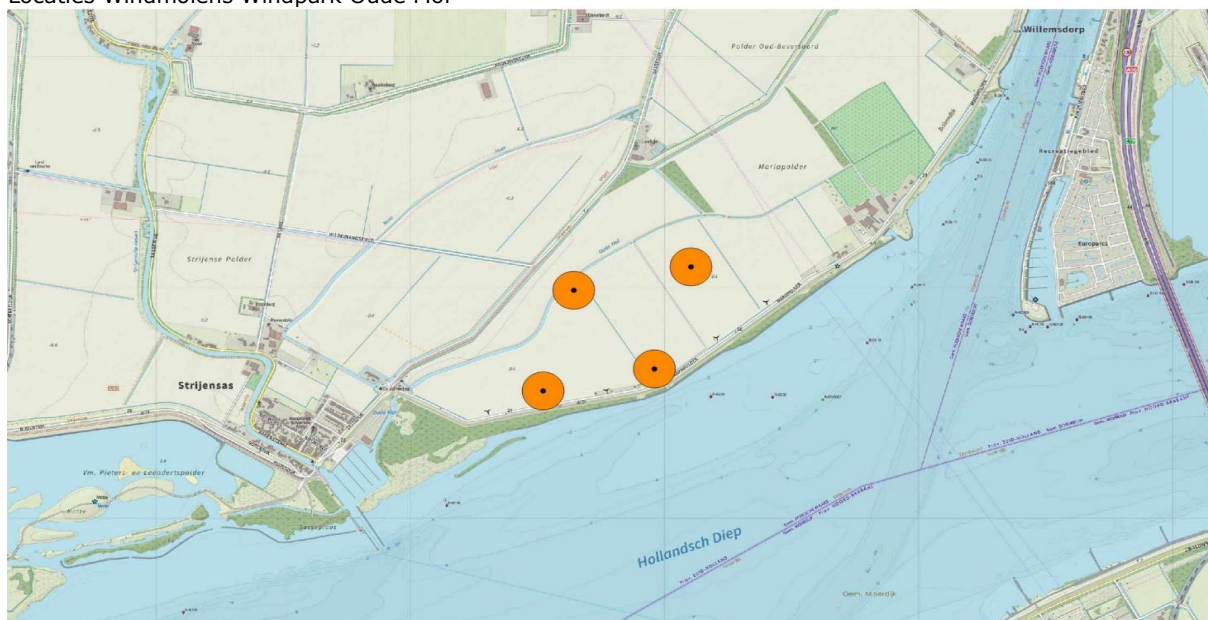
Op 29 maart 2021 is de klankbordgroep opgehouden te bestaan en is stichting Windwaarde Mariapolder en Strijensas opgericht. Een adviseur vanuit de gemeente ondersteunde de bewoners bij de eerste stappen naar het oprichten van de stichting en het vormgeven van de samenwerking met de projectontwikkelaar. Het doel van stichting Windwaarde is als volgt:

1. Het vertegenwoordigen van de belangen van de omwonenden bij de bouw en exploitatie van windpark Oude Mol;
2. Ervoor zorgen dat compensatiegelden die vrijkomen uit de exploitatie van windpark Oude Mol worden geïnvesteerd in het vergroten van de duurzaamheid en leefbaarheid van de Mariapolder en Strijensas (Stichting Windwaarde, 2023).

In het eerste doel heeft de stichting reeds op verschillende manieren kunnen voorzien. Zoals eerder gemeld hebben de omwonenden mede de locaties van de windturbines bepaald en is men dus uiteindelijk overgegaan tot een ruitopstelling, zoals in de figuur hieronder te zien.

Figuur 11

Locaties Windmolens Windpark Oude Mol



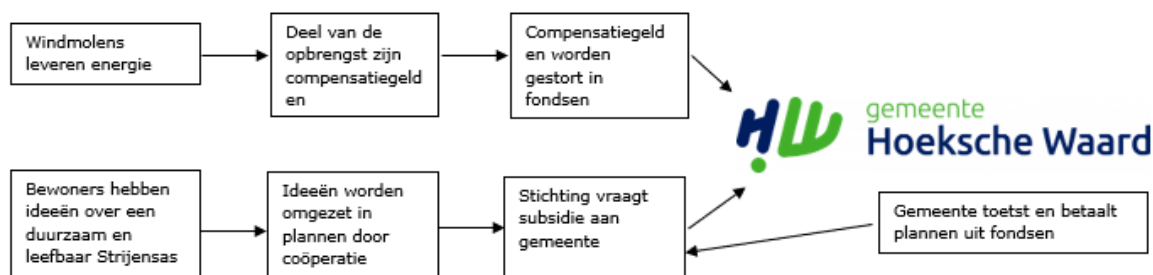
Noot: Overgenomen uit Uitvoeringsplan voor aanvraag en ontvangst gelden uit Lokaal- en Regiofonds vanuit Windpark Oude Mol door Stichting Windwaarde, 2021.

Daarnaast is een geluidsspecialist ingeschakeld om het geluidsdossier op orde te maken. Om de overlast van werkverkeer voor de omwonenden bovendien zoveel mogelijk te beperken, wordt gebruik gemaakt van een transportroute die mede bepaald is door omwonenden. Op dagen dat er veel transporten plaatsvinden worden verkeersregelaars ingezet op locaties waar werkverkeer, autoverkeer en fietsverkeer samenkomen. Alle werkzaamheden en de bijbehorende transporten vinden plaats op werkdagen van 7.00 tot 17.00 uur (Post, 2023). Ook is als voorwaarde gesteld om bomen aan te planten in verband met zichtvermindering op het windpark. "Voor het windpark is een natuurcompensatieplan opgesteld. Dus er zijn bomen geplant om het zicht op het windpark weg te halen. Dat is ook de reden dat ze al twee jaar geleden geplant zijn. Zodat die bomen alvast gaan groeien", zegt de projectleider van de gemeente. Dit heeft geleid tot het planten van 111 bomen langs de Sassedijk (Stichting Windwaarde, 2022).

In doel twee wordt jaarlijks voorzien. De stichting heeft niet voor eigendom in het project gekozen, maar voor een jaarlijks vaste geldstroom waarmee het dorp Strijensas verduurzaamd wordt. "Uiteindelijk gaat het ook om die portemonnee. Die woningen worden minder waard. En daar is bij stichting Windwaarde een regeling voor. Er wordt een bepaald bedrag per jaar verdeeld. Dat is onder andere de waardedaling van je woongenot", of zoals de voorzitter van stichting Windwaarde aangaf: "dus het is een beetje het zoet en het zuur". De wethouder: "Er wordt

jaarlijks geld overgemaakt voor Strijensas en omgeving, waaruit leefbaarheidsprojecten en verduurzaming van de woningen betaald kunnen gaan worden". In figuur 12 is een visuele weergave te zien van de geldstroom. Om de gelden op een juiste manier te kunnen verdelen is er een coöperatie opgericht.

Figuur 12
Weergave inzet compensatiegelden



Noot: Aangepast overgenomen uit Uitkomsten bewonersonderzoek vervolg coöperatie door Stichting Windwaarde, 2023, <https://windwaarde.nl/stichting/wp-content/uploads/sites/12/2023/03/presentatie-bewonersbijeenkomst-8-mrt-2023-1.pdf>.

Ook heeft de stichting eind 2022 een bewonersonderzoek laten uitvoeren door onderzoeksbureau Dimensus. Het doel van het onderzoek was tweeledig: 1) inzicht krijgen in de beelden en ideeën van bewoners over de leefbaarheid en energietransitie en 2) inventariseren van de animo voor een coöperatie. Uit het onderzoek bleek onder de bewoners draagvlak te zijn voor het uitwerken van ideeën over energiebesparende maatregelen, de energietransitie en het leefbaarder maken van Strijensas door onder andere het beter benutten van mogelijkheden van de groene omgeving. Verder bleek er ook draagvlak om mee te werken aan ideeën en lid te worden van de coöperatie (Stichting Windwaarde, 2024). De gelden zijn tot nu toe gebruikt voor onder andere buurtbarbecues en een Halloweenfeest. "Nu gaan er wat grotere plannen komen. We hebben eerst even geoefend van hoe loopt dat proces nu?", voorzitter stichting Windwaarde. Verder zijn er door de coöperatie verschillende werkgroepen opgestart, zoals de 'werkgroep Sasse Buurtenergie' om te onderzoeken welke slimme energieoplossingen er mogelijk zijn en een 'werkgroep Biodiversiteit' waar samen met inwoners ideeën worden opgehaald hoe de omgeving groener en meer biodivers kan worden. Laatstgenoemde werkgroep heeft gezorgd voor gratis regentonnen voor coöperatieleden, invulling van lege 'vlakken' op een plein met biodiverse beplanting en het vervangen van een jeu de boulesbaan door een inheemse tuin. Er wordt nog naar mogelijkheden gekeken voor akkerranden, meer bomen aan de rand van Strijensas en meer beplanting (o.a. rondom lantaarnpalen). In beide werkgroepen is er sprake van nauwe samenwerking met de gemeente Hoeksche waard (Coöperatie Windwaarde, 2024).

De bouw van de windmolens wordt, naar verwachting, in 2025 afgerond. In de tussentijd monitort de gemeente afspraken en signaleert klachten. "Vaak krijgen wij belletjes of meldingen van overlast en op dat moment klimmen wij in de lijn richting de ontwikkelaar van 'het gaat niet goed'", aldus de projectleider van de gemeente. De gemeente houdt in de gaten of de gemaakte afspraken worden nageleefd en grijpen in wanneer zaken niet goed gaan. Dit bevestigt hun rol als 'achtervang' voor de bewoners, mocht de communicatie met de ontwikkelaar vastlopen.

8.5 Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

Uit de hiervoor geschetste case studie kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een dossier dat zich tussen Rijk, regio en samenleving bevindt. Nederland heeft zich gecommitteerd aan het klimaatakkoord, maar gemeenten en provincies spelen een belangrijke rol in de uitvoering van dit akkoord, zo ook in het geval van windpark De Oude Mol. De onrust rondom windenergie in windpark Spui laat zien dat het bieden van inspraak niet automatisch betekent dat er geen maatschappelijke onrust kan ontstaan. In dit geval hadden omwonenden alsnog het gevoel dat er niet naar ze geluisterd werd en ontstond er wantrouwen over het proces. Deze negatieve



ervaringen bij windpark Spui en het daaruit voortkomende wantrouwen had een voedingsbodemp kunnen zijn voor nieuwe windprojecten. Er ontstond onrust door een ervaren gebrek aan zeggenschap, een top-down aanpak vanuit de provincie en het gevoel bij omwonenden dat hun zorgen niet serieus werden genomen. Het resultaat was een langdurige periode van weerstand die ook na de realisatie van het windpark aanhield. De betrouwbaarheid van de projectontwikkelaar heeft een sleutelrol gespeeld in het terugwinnen van dit vertrouwen bij omwonenden van windpark de Oude Mol.

Bij windpark de Oude Mol is gestreefd om van deze fouten te leren. Hoewel de provincie aanvankelijk vasthield aan een lijnopstelling, zorgde een intensivering van het participatieproces met omwonenden ervoor dat alternatieven – zoals de ruitopstelling – serieus werden overwogen en uiteindelijk werden aangenomen. Dit benadrukt het belang van maatwerk en de bereidheid van decentrale overheden om bestaande beleidskaders aan te passen wanneer dit bijdraagt aan een betere afstemming met lokale belangen. Ook technische innovaties, zoals windturbines die minder geluidsoverlast veroorzaken en 'slimme' verlichting, hebben bijgedragen aan het verminderen van de weerstand.

De oprichting van stichting Windwaarde heeft de betrokkenheid van omwonenden structureel verankerd. Deze stichting, voortgekomen uit de klankbordgroep, vertegenwoordigt enerzijds de belangen van de bewoners tijdens de bouw en exploitatie van het windpark, en beheert anderzijds de compensatiegelden die bijdragen aan de duurzaamheid en leefbaarheid in de regio. Door middel van verschillende werkgroepen worden er zichtbare resultaten geboekt die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving. Met deze aanpak is een balans gevonden tussen duurzame energieontwikkeling en het respecteren van lokale belangen.

Aanbevelingen

Uit de case studie kunnen een aantal – over het algemeen overlappende – lessen getrokken worden:

- ➔ *Beredeneer vanuit gezamenlijkheid en doe concessies.* In dit project hadden de ontwikkelaar, provincie, gemeente en omwonenden niet altijd dezelfde belangen. Wel werd er bereidheid getoond om gezamenlijk tot een oplossing te komen. De omwonenden waren kritisch, maar zowel de gemeente als de projectontwikkelaar waren bereid te luisteren en met een gezamenlijk plan te komen. Zo zijn, zoals eerder omschreven, concessies gedaan voor wat betreft de opstelling en het soort windturbines.
- ➔ *Vertrouwen.* De projectleider, projectontwikkelaar en wethouder benadrukken het belang van vertrouwen en samenwerking bij de uitvoering van dit project. De bestaande relatie en het herhaaldelijk werken met dezelfde portefeuillehouders hebben een basis van wederzijds vertrouwen gecreëerd. Volgens de projectleider zou het zonder dit vertrouwen moeilijk zijn geweest om de samenwerking tot een succes te maken.
- ➔ *Durf van rol te wisselen.* De gemeente heeft goed aan kunnen voelen wanneer het nodig was om van rol te wisselen. Allereerst heeft de gemeente zich opgesteld als facilitator bij de vorming van de klankbordgroep, als voorzitter bij vergaderingen, als mediator tussen de klankbordgroep en projectontwikkelaar en als adviseur bij de vorming van stichting Windwaarde.
- ➔ *De regie pakken waar nodig en durven loslaten.* Wanneer een gemeente besluit niet actief deel te nemen aan de ontwikkeling van een windpark, zoals in het geval van windpark Spui, kan de provincie de leiding overnemen en het project onafhankelijk vormgeven. Omdat de provincie dan de primaire beslissingsbevoegdheid heeft, leidt dit eerder tot onvrede onder bewoners doordat zij minder inspraak ervaren. Met het herbouwen van windpark de Oude Mol heeft de gemeente de regie in eigen handen gehouden. Aan de andere kant is het ook de kunst om los te durven laten. In dit proces speelde een actieve bewonersgroep een grote rol, waarbij zij zowel de gemeente als de projectontwikkelaar scherp hielden. Hierdoor was het niet altijd nodig om – als gemeente zijnde – er strak op te blijven zitten, maar de bewoners de touwtjes in handen te geven en hen te ondersteunen wanneer nodig.
- ➔ *Deel niet alleen de lasten maar ook de lusten.* De vraag 'what's in it for me?' kon beantwoord worden met de compensatiegelden. Er moet hier wel een kanttekening bij geplaatst worden. Alleen financiële participatie is onvoldoende om te komen tot een goede beleving van bewoners na de realisatie van het windpark. Wanneer bewoners onvoldoende betrokken zijn tijdens het proces, dan kan alleen financiële participatie dit niet rechtzetten (TNO, 2022).



- ➔ *De mantra: informeer, informeer, informeer.* De goede samenwerking tussen gemeente, bewoners en projectontwikkelaar werd onder andere gekenmerkt door een goede, uitgebreide informatievoorziening. Deze informatieoverdracht is een belangrijk speerpunt om wantrouwen te voorkomen.
- ➔ *Toon betrokkenheid en verbind.* Actieve aanwezigheid van wethouders, in dit geval tijdens bijeenkomsten of een open dag van het windpark, kunnen wethouders een gezicht geven aan het project en direct in gesprek gaan met bewoners. Dit helpt om vragen te beantwoorden en versterkt het vertrouwen tussen de gemeente en samenleving. Ook kan het in kaart brengen van de verschillende belangen en het zoeken naar een balans helpen om de weerstand te verminderen.



9. Conclusie en aanbevelingen

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste bevindingen gebaseerd op de kwalitatieve en kwantitatieve data die is opgehaald vanuit ons literatuuronderzoek, media analyse, enquête, focusgroepen, interviews, en case studies. Op basis van deze bevindingen worden zowel de centrale onderzoeksvraag als de deelvragen beantwoord (paragraaf 9.2). Vervolgens bespreken we de praktische implicaties van het onderzoek voor het werk en het handelen van de wethouder in situaties van maatschappelijke onrust. Wij zullen dit doen door de wijsheden van de gesproken wethouders in het analysemodel maatschappelijke onrust van de Kleuver en van Soomeren (2008) in te passen. Voordat we toekomen aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen en aanbevelingen, zijn reflecties met betrekking tot de uitvoering van het onderzoek op zijn plaats.

Allereerst is het van belang op te merken dat de omgang met maatschappelijke onrust voor wethouders geen gemakkelijke opgave is. Zeker als het gaat om dossiers waarbij de wethouder manoeuvreert tussen de wensen en belangen op rijksniveau, regionaal niveau en lokaal niveau. Er zijn verschillende redenen voor deze complexiteit. Zo kent het proces van maatschappelijke onrust diverse aanleidingen, actoren, stadia, uitingsvormen en uitkomsten. Daarnaast beschikken wethouders over diverse bestuursstijlen, competenties en vaardigheden. De omgang met maatschappelijke onrust is en blijft daarom maatwerk. Door het gebruik van verschillende dataverzamelmethode hebben we zoveel mogelijk ervaringen van wethouders opgehaald. En hoewel niet alle dataverzamelmethode op evenveel respons konden rekenen,³⁸ hebben we getracht om op basis van gezamenlijke normen en waarden die we uit de diverse dataverzamelmethode hebben gedistilleerd (zoals samenwerking, consistentie en transparantie) handelingsperspectieven te verzamelen die wethouders op weg helpen in de omgang met deze weerbarstige materie.

Dit onderzoek vult een niche in de literatuur met betrekking tot maatschappelijke onrust. Waar deze van oudsher namelijk vooral gericht is op de bevoegdheden van de burgemeester in het licht van een (dreigende) verstoring van de openbare orde, laat dit onderzoek zien dat er aan de voorkant nog een wereld te winnen is. Maatschappelijke onrust ontstaat niet in een vacuüm en zodoende is het belangrijk om de rol van de wethouder als crisismakelaar te belichten. Met de focus op ervaringen van 2018 tot en met 2023 hebben wij geprobeerd een zo actueel mogelijk beeld te schetsen. Voor toekomstig onderzoek op dit thema zou actieonderzoek van meerwaarde zijn. Waar wij in het huidige onderzoek namelijk wethouders achteraf hebben bevestigd en twee casussen hebben gereconstrueerd, zouden onderzoekers middels actieonderzoek de diverse betrokkenen (bestuursleden, ambtenaren, inwoners, belangengroepen, media) kunnen bevestigd *op het moment dat zich ontwikkelingen rondom maatschappelijke onrust voordoen*. Onderzoekers kunnen daar vervolgens (samen met de betrokkenen) direct op reflecteren en de betrokkenen hebben dan de mogelijkheid om eventuele aanbevelingen direct toe te passen.

9.2 Beantwoording deelvragen en centrale onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek was om lering te trekken uit ervaringen van Nederlandse wethouders in de periode 2018-2023 met lokale uitingen van maatschappelijke onrust over landelijke dossiers. De periode 2018-2023 kenmerkt zich niet alleen door de coronacrisis; het is ook de periode waarin het ontwerp-klimaatakkoord met daarin de maatregelen voor een energietransitie aan het kabinet wordt gepresenteerd. Het betreft een periode met grote maatschappelijke uitdagingen waarbij de landelijke en provinciale overheid beleidskeuzes maken die in de uitvoering direct invloed hebben op de leefomgeving van de burgers. En niet iedereen is het eens met deze keuzes. Hoewel de meeste mensen kiezen voor democratische uitingsvormen om hun ongenoegen met bepaalde beleidskeuzes kenbaar te maken, kiezen sommigen voor ondemocratische uitingsvormen. De wethouder is de bestuurder die het dichtst bij de inwoners staat en voor hen dus veelal het meest benaderbaar is; hij, zij of hen staat in dergelijke dossiers bijna letterlijk tussen Rijk, regio en samenleving. Hoe beleven wethouders deze rol? Hoe gaan ze om met de discrepantie tussen landelijk beleid en lokale uitvoering? Hoe gaan wethouders om

³⁸ Voor de beperkingen van de toegepaste onderzoeksmethoden verwijzen we naar de methodologische verantwoording in de bijlagen.



met maatschappelijke onrust? Wat verstaan wethouders eigenlijk onder maatschappelijke onrust? Met het antwoord op deze en andere vragen hopen we bij te dragen aan een meer inzicht in de wijze waarop wethouders zich staande houden op dossiers 'tussen Rijk, regio en samenleving'.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt: *welke rol spelen wethouders in situaties van maatschappelijke onrust en hun positie te midden van de samenleving en de provinciale en landelijke overheid en welke vaardigheden hebben ze nodig om met de hieruit ervaren verwachtingen en belangen om te gaan?*

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in theoretische en empirische deelvragen. Vanuit de theorie is gezocht naar kennis over de aard en uitingsvormen van het fenomeen maatschappelijke onrust. Hieruit blijkt dat maatschappelijke onrust gaat over (zichtbare) collectieve gedragingen in situaties die voortkomen uit maatschappelijk ongenoegen over (concrete) maatschappelijke problemen. Maatschappelijke onrust kan plotseling ontstaan, maar meestal ontstaat deze geleidelijk waarbij een incident in combinatie met een voedingsbodem een bepaald ongenoegen aanwakkert en soms ontvlamt. Ongenoegen kan ontstaan wanneer groepen in de samenleving zich bedreigd voelen in hun behoeften (bijvoorbeeld fysiek, sociaal, economisch, identiteit) en het gevoel hebben dat zij deze dreiging niet het hoofd kunnen bieden. De gepercipieerde dreiging neemt toe naarmate het vertrouwen in de overheid afneemt. Burgers komen hierdoor in verzet, wat leidt tot uiteenlopende collectieve gedragingen, variërend van conventionele protestacties tot ondemocratische, strafbare acties. De mogelijkheden om (het proces) van maatschappelijke onrust te beïnvloeden zijn divers. Het proces van maatschappelijke onrust kent verschillende fasen en in elke fase kunnen zogenoemde 'crisismakelaars' (burgers, de overheid en media) middels hun handelen de situatie escaleren of de-escaleren. Om te voorkomen dat bestaand ongenoegen omslaat in onrust is het voor de wethouder – als onderdeel van de overheid – van belang om te investeren in relaties en een breed netwerk – zowel lokaal, provinciaal als landelijk. Voor de wethouder zijn verschillende instrumenten en gremia beschikbaar om hem, haar of hen te ondersteunen in de omgang met maatschappelijke onrust. Denk aan collegiaal overleg, intervisiegroepen, handelingskaders,³⁹ richtlijnen en protocollen, contactpersonen en/of vertrouwenspersonen, informatiebijeenkomsten en trainingen.

Uit onze onderzoeksdata blijkt allereerst dat de definitie van maatschappelijke onrust zoals gehanteerd door respondenten grotendeels overeenkomt met de theoretische definitie van de NCTV en het begrippenkader uit de studie van Van Wonderen & Burggraaff (2024). De respondenten benadrukken dat het gaat om collectieve gedragingen, niet om eenlingen. Ook wordt gerefereerd aan 'gevoel' en 'emotie' in relatie tot de definitie van maatschappelijke onrust. Volgens respondenten wordt maatschappelijke onrust problematisch wanneer (veelal ondemocratische) acties en persisterend gedrag leiden tot ontwrichting.

Respondenten hebben ons tijdens het onderzoek voorzien van diverse voorbeelden van dossiers tussen Rijk, regio en samenleving die tot maatschappelijke onrust in hun gemeente hebben geleid. Enkele voorbeelden zijn: asiel- en migratie, wonen en huisvesting, de energietransitie (onder andere windmolens en zonneparken), de uitrol van 5G, de pietendiscussie, maar ook lokale dossiers zoals veranderingen aan de infrastructuur, bouw- en bestemmingsplannen (zowel lokaal als regionaal) of het afbouwen of sluiten van bepaalde voorzieningen/culturele instellingen. Opvallend is dat weinig respondenten de coronacrisis en de protesten als reactie op de coronamaatregelen als voorbeeld hebben genoemd. Een verklaring hiervoor zou mogelijk kunnen worden gevonden in het feit dat de corona-protesten vooral als openbare orde aangelegenheid – en daarmee als taak van de burgemeester – zijn blijven hangen in het geheugen van de respondenten. Bovendien vonden de protesten (en met name de avondklokrellen) vooral plaats in grote en middelgrote gemeenten, terwijl aan het huidige onderzoek ook wethouders van kleinere gemeenten hebben deelgenomen. Wellicht heeft de onrust rondom corona(maatregelen) minder in deze gemeenten gespeeld.

De door de respondenten genoemde uitingsvormen van maatschappelijke onrust zijn divers. Vooral het democratisch repertoire van inspraak- en protestacties wordt door respondenten herkend. In het schemerveld tussen democratische en ondemocratische gedragingen wordt met name het (digitaal) verspreiden van desinformatie genoemd. Ondemocratische acties zoals misbruik of oneigenlijk gebruik van juridische procedures, confrontaties met agressie en geweld

³⁹ Zie bijvoorbeeld: <https://maatschappelijkeonrust.nl/handelingskader>



en rellen worden in mindere mate genoemd, maar kunnen wel een grote impact hebben op het werk en privéleven van wethouders. De bevroegde wethouders geven aan situaties van maatschappelijke onrust vooral te bespreken met het college van B&W. Wethouders met meer jaren werkervaring zien maatschappelijke onrust bovendien minder vaak als een risico of dreiging.

Respondenten willen enerzijds gehoor geven aan de gevoelens van ongenoegen en onrust van burgers maar moeten of willen anderzijds (landelijk of regionaal) beleid opstellen en uitvoeren dat soms op gespannen voet staat met lokale belangen. Ruim negen op de tien (95%) respondenten zijn van mening dat de landelijke overheid als (mede-)veroorzaker een rol speelt bij maatschappelijke onrust, 74% van de respondenten ziet de gemeente als (mede-)veroorzaker, en 69% ziet de provincie als (mede-) veroorzaker. Ondanks dat de gemeente door 74% van de respondenten wordt gezien als (mede-)veroorzaker van maatschappelijke onrust, wordt de gemeente óók door 74% van de respondenten als (mede-)oplosser gezien. Daarentegen zien respondenten de landelijke overheid en de provincie minder vaak als (mede-)oplosser (respectievelijk 34% en 36%). Ter illustratie wordt gezegd dat de gemeente ingewikkelde dossiers uiteindelijk als meest nabije bestuurslaag moet oplossen. Dit leidt regelmatig tot dilemma's en spanningsvelden waarbij de wethouder moet bepalen hoe hij of zij zich tot alle betrokkenen verhoudt: in welk stadium betrek je inwoners, hoeveel inspraak geef je of hoe erg houd je vast aan de vooropgezette koers? Ben je bereid onpopulaire besluiten te nemen of een slechte boodschap te brengen, en – wanneer vooral ondemocratische uitingen van maatschappelijke onrust een negatieve impact op een wethouder hebben – wanneer is de grens bereikt? Ieder van de door ons gesproken wethouders geeft invulling aan deze vragen vanuit diens eigen roloppvatting.

Over het algemeen is die roloppvatting gericht op samenwerking, zowel landelijk als regionaal en lokaal. De precieze invulling van deze roloppvatting is deels afhankelijk van het vraagstuk, maar ook van de relatie van de wethouder en de beleidsambtenaren met de betrokken collega's binnen de verschillende overheidslagen. In relatie tot de samenwerking met burgers zien we wethouders die kiezen voor vormen van samenwerking die gericht zijn op informeren en adviseren. Participatie krijgt dan vooral vorm conform de geldende regels en procedures van de overheid en de democratie. Ook zien we wethouders die kiezen voor de dialoog en niet zozeer gericht zijn op regels en procedures maar de burger zien als co-creator/probleemoplosser. In beide gevallen zien respondenten het als hun taak om te bewaken dat de uitkomst van het proces het algemeen belang dient en niet alleen ten gunste komt van een select deel van de samenleving. Verder blijkt dat respondenten veelal ruimte maken voor signalen van maatschappelijke onrust. Zij doen dit onder andere door middel van het samenbrengen van verschillende belangen en het faciliteren van dialoog tussen partijen. Hiervoor is het van belang dat zij beschikken over communicatieve vaardigheden, empathie en begrip, adaptief vermogen en netwerkvaardigheden, en dat zij goed om kunnen gaan met druk. Deze roloppvatting van de respondenten sluit aan bij de kernwaarden betrokkenheid, betrouwbaarheid, bekwaamheid, gemeenschappelijkheid en lef zoals beschreven in de rapportages van Bartelink et al. (2024) en van Gossink et al. (2024) over het wethoudersambt. De respondenten in het huidige onderzoek noemen deze begrippen en kernwaarden niet letterlijk maar wijzen op belangrijke kenmerken van deze waarden, zoals: goed luisteren naar inwoners en in gesprek blijven, belangen afwegen en waar mogelijk samenbrengen, het eerlijke verhaal vertellen, een constructieve houding naar collega's en de raad, koers- en rolvast blijven en knopen doorhakken. Desalniettemin levert het zoeken naar de juiste rol in relatie tot andere actoren in een betreffende situatie dilemma's en spanningsvelden waar wethouders het meest mee worstelen.

Waar de rol van de wethouder vooral wordt gezien als de-escalierend en gericht op het kanaliseren van maatschappelijke onrust, worden (sociale) media vooral als escalerende 'crisismakelaar' ervaren. De invloed van (sociale) media kan volgens respondenten maatschappelijke onrust versterken en het moeilijker maken om genuanceerd te communiceren. Dit heeft ook te maken met de karaktereigenschappen van met name sociale media; de snelheid waarmee het nieuws wordt verspreid, de clickbaits, de algoritmen en het beperkt aantal karakters per bericht. Als intimiderend ervaren situaties of (online) bedreigingen kunnen hun weerslag hebben op het werk- en privéleven van wethouders – al geven zij zelf aan dat dit vaak van korte duur is.

In de omgang met maatschappelijke onrust hechten respondenten vooral veel waarde aan collegiaal overleg en intervisiegroepen. Het helpt hen om – over gemeentegrenzen en over partijgrenzen heen – met collega's te kunnen overleggen hoe met een bepaalde situatie om te



gaan. Hoewel er, onder andere via het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust (OMO), een divers ondersteuningsaanbod is, lijkt dit zelden te worden benut. Het is daarom waardevol om bij wethouders (maar ook andere bestuurders) te inventariseren waar daadwerkelijk behoefte aan is in relatie tot maatschappelijke onrust en hoe het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Wethoudersvereniging en eventuele andere organisaties zoals de Vereniging Nederlandse Gemeenten daarin kunnen faciliteren. Zo is in dit onderzoek onder andere gewezen op het belang van collegiaal overleg, intervisiegroepen, behandeling van dilemma's en spanningsvelden tijdens basistrainingen voor (beginnend) wethouders en omgang met social media. Met het oog op de perceptie van de landelijke overheid als voornaamste (mede-)veroorzaker maar in beperkte mate (mede-)oplosser van maatschappelijke onrust, valt er nog een wereld te winnen op het vlak van interbestuurlijke verhoudingen en samenwerking. Wethouders kunnen hierin een belangrijke signaleringsfunctie vervullen. Zij zijn een eerste aanspreekpunt voor inwoners. Zodoende kunnen zij signalen over ongenoegen en onvrede niet alleen oppikken en vertalen naar gemeentelijk beleid, maar zij kunnen deze informatie en ervaringen ook delen met hogere overheden; welke knelpunten tussen beleid en uitvoering komen zij tegen, welke voedingsbodem voor ongenoegen ervaren zij, hoe verhouden zij zich hiertoe? Dit zijn waardevolle inzichten die ook op landelijk niveau een plaats verdienen bij het maken van uitvoerbaar beleid. Daarin is het van belang te benadrukken om als landelijke overheid meer aandacht te hebben voor de wensen en behoeften van de kleinere gemeenten. Dit draagt uiteindelijk bij aan de wens van de Nederlandse overheid om ook daadwerkelijk als één overheid te functioneren.

9.3 Aanbevelingen

In hoofdstuk twee van dit onderzoek is het 'Analysemodel Maatschappelijke Onrust' (van de Kleuver & van Soomeren, 2008; van Hoek et al., 2009) besproken. In dit model wordt maatschappelijke onrust als een proces beschouwd waarin vier fasen kunnen worden onderscheiden (rust, dreigende maatschappelijke onrust, maatschappelijke onrust en sociale crisis). De aanbevelingen die via de diverse dataverzamelingmethoden door de respondenten en onderzoekers zijn aangedragen, volgen deze fasen en zullen aan de hand van fictieve voorbeelden worden uitgelicht.

Fase 1 is de fase van rust. In deze fase is er geen sprake van onrust of verstoringen van de openbare orde. Wel kunnen er maatschappelijke problemen spelen die een voedingsbodem vormen voor maatschappelijke onrust. In het 'Handelingskader Maatschappelijke Onrust' van het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust wordt deze fase 'sluimerend ongenoegen' genoemd. In deze fase is het van belang om als gemeente deze basis op orde te hebben (Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust, z.d.) en te **investeren in de relatie** en te werken aan het **vertrouwen** met andere overheden, maatschappelijke instellingen en de samenleving. Voor dat laatste is het opbouwen van buurtnetwerken van belang. Dat kan door het aanstellen van zogenaamde wijk/buurt (of gebieds)makelaars die nauw samenwerken met zogenaamde contactwethouders. Bewoners kunnen hier terecht met vragen, ideeën, dromen en zorgen. Op deze manieren kan sluimerende onrust, bijvoorbeeld over de aantasting van het woongenot of de veiligheid van kinderen in de wijk vroegtijdig worden gesignaleerd en geadresseerd. In deze fase is er tijd om na te denken op welke specifieke thema's maatschappelijke onrust zou kunnen ontstaan. Een fenomeenanalyse of **indicatoranalyse** kan hierbij behulpzaam zijn.⁴⁰ Ook kan het nuttig zijn om in deze fase de (online) **mediawijdsheid** zowel binnen als buiten de organisatie te vergroten. Dit is tevens de fase waarin binnen het college moet worden nagedacht over de wijze waarop je als gemeente (raadsleden, collegeleden en ambtenaren) wilt omgaan met partijen (intern en extern) die ongepast gedrag laten zien. Wat zijn de **rechten, plichten en omgangsvormen** van alle betrokken partijen binnen onze gemeente en waar ligt de grens? Het is van belang dat deze omgangsvormen voor iedereen duidelijk zijn, dat er voor alle actoren binnen de gemeente duidelijke handelingsperspectieven (bijvoorbeeld door middel van protocollen) geformuleerd zijn en dat de betreffende actoren ook getraind worden om deze handelingsperspectieven op de juiste manier in te zetten. Investeer in een meldpunt of vertrouwens-/contactpersoon waar ongepast gedrag kan worden gemeld en zorg

⁴⁰ Zie hiervoor bijvoorbeeld de indicatoren van maatschappelijke onrust van Wonderen en Burggraaff (2024, p. 47-48).



dat de signalen die hier worden gemeld, periodiek worden besproken (bijvoorbeeld in de interne driehoek) om hier lering uit te trekken en gevolg aan te kunnen geven. Denk na over de eigen **rolperceptie en het eigen rolgedrag**. Bespreek in elk van onderstaande fasen welk rolgedrag passend is en pas dit aan indien nodig. Denk hierbij in scenario's zodat kan worden ingespeeld op toekomstige ontwikkelingen.

In fase 2 is sprake van dreigende maatschappelijke onrust. In het 'Handelingskader Maatschappelijke Onrust' van het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust wordt deze fase 'Oplopende Spanningen' genoemd (Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust, z.d.). In deze fase zien we het ontstaan van één of meerdere incidenten die symbool staan voor of gevolg zijn van een maatschappelijk probleem. Denk aan een bewonersgroep die bomen inpakt om kap tegen te gaan. Hiermee wordt zichtbaar gemaakt hoeveel bomen de gemeente van plan is te gaan kappen. De bewonersgroep hoopt door deze actie op meer medestanders en geeft tevens een signaal aan de gemeente met de boodschap 'wij zijn strijdbaar'. Of denk aan de plaatsing van borden in de openbare ruimte met boze teksten gericht aan een wethouder, uit protest tegen de komst van een asielzoekerscentrum. Op de borden is een foto van de wethouder te zien en wordt de wethouder persoonlijk aangesproken. Dergelijke activiteiten kunnen worden gezien als 'early warnings'. Maar ook in de digitale wereld kunnen er protestberichten verschijnen en kan via (mis-, des-)informatie onrust worden aangewakkerd. Voor wethouders, raadsleden en ambtenaren is het van belang deze signalen op waarde te schatten en dat vraagt om specifiek vakmanschap (Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust, z.d.). Zie de signalen allereerst als een vorm van **maatschappelijke betrokkenheid / burgerparticipatie**. Ga het gesprek aan met de burgers die dergelijke signalen afgeven en luister naar hun zorgen. Gebruik de eigen (online) **communicatiekanalen** om burgers te informeren over plannen en de juiste informatie over deze plannen te verspreiden. Het is in deze fase van belang om niet te veel te focussen op mogelijk gepolariseerde flanken, waardoor er een vertekend beeld kan ontstaan van de samenleving. Het **ondersteunen en erkennen van de gematigde middengroep** kan waardevol zijn om verharding naar de extremere flanken te voorkomen. Ga juist met deze groep het gesprek aan, en **luister**. Hoe kun je deze groep onderdeel maken van de 'samenlevingsagenda'. Durf je daarbij **kwetsbaar** op te stellen; durf verwachtingen te begrenzen en aan te geven welke (externe) factoren nauwelijks of niet te beïnvloeden zijn in het proces van beleid – en besluitvorming. Zorg voor **'wisselgeld'**: in een nog te bouwen appartementencomplex waren omwonenden huiverig voor de vestiging van horeca in het complex. Uiteindelijk heeft de gemeente hiervan afgezien. Verder komen er geen 161 maar 150 appartementen. Dankzij de aanpassingen zijn er tegen het bestemmingsplan geen bezwaren ingediend bij de Raad van State.

Fase 3 is de fase waarin de maatschappelijke onrust zich manifesteert. Groepen burgers, de media en/of politici uiten hun hevige ongerustheid naar aanleiding van de incidenten(en) uit fase twee. Dit leidt tot openbare orde problematiek of aantasting van de (subjectieve) veiligheid. In het 'Handelingskader Maatschappelijke Onrust' van het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust wordt deze fase 'Escalatie Openbare Ruimte' genoemd. De respondenten menen dat het van belang is om in een dergelijke situatie als college bewust te zijn van de **positie** die het college inneemt, bijvoorbeeld als aanjager of slachtoffer en van positie te veranderen als de situatie daarom vraagt. Daarbij is het van belang om als college met **één mond te spreken** en, ook bij tegenwind, **de rug recht te houden**. Denk aan een principebesluit van het college over de bouw van een religieus centrum in de stad. De indiener en de gelovigen zien dit besluit als een toezegging; het college belooft zich 'hard te maken voor'. Als datzelfde college vervolgens vanwege 'mogelijke overlast' of 'angst voor ongeregelheden' van inzicht verandert en een aangevraagde vergunning weigert, kan dat leiden tot grote verontwaardiging en onbegrip onder een groep inwoners. Het hebben van een gedragen en door de gemeenteraad vastgestelde **missie, visie en kernwaarden** is hierbij van belang. Een dergelijk document geeft richting aan het handelen van de organisatie en het bestuur, bijvoorbeeld in het kader van duurzame samenwerking met andere overheden, instellingen en inwoners. Zo kiest de gemeente Zeist op basis van haar missie en visie, daar waar mogelijk, voor 'dialogoog en co-creatie', terwijl een buurgemeente eerder kiest voor 'informeren en adviseren' (Participatie op maat, 2024). In bovenstaand voorbeeld zou dit kunnen betekenen dat het college van B&W de vergunning verstrekt onder bepaalde randvoorwaarden (in plaats van de vergunning te weigeren). Gezien de verbindende rol in eerdere fasen zal de wethouder een goed beeld hebben van de betrokken inwoners, groepen en belangen. Zodoende kan de wethouder in deze fase de burgemeester ondersteuning bieden bij crisiscommunicatie en overleg met de politie. Online kan de wethouder



de eerder besproken missie, visie en kernwaarden onderstrepen, en inwoners geruststellen door het verschaffen van feitelijk juiste informatie.

In fase 4 is sprake van een sociale crisis: de maatschappelijke onrust die is ontstaan en zich heeft gemanifesteerd, brengt inmiddels de openbare orde en veiligheid in het geding. Denk aan het eerder beschreven voorbeeld van de ingepakte bomen uit fase 2. In fase 4 ketenen de leden van de bewonersgroep zich vast aan de te kappen bomen. Medestanders staan op straat en intimideren en bedreigen de medewerkers van het bedrijf dat is ingehuurd om de bomen te kappen. Uit een van de boomrooimachines is de sleutel weggenomen zodat de betreffende medewerkers 'vast' zit in de machine. Aanwezige ambtenaren van de gemeentelijke buitendienst worden beledigd en geïntimideerd. Ook voorstanders van de kap hebben zich verenigd en zijn aanwezig. De emoties over en weer lopen hoog op en dreigen te escaleren in geweld. Het verkeer is inmiddels vastgelopen en er dreigt een verkeersinfarct. Automobilisten stappen uit hun voertuigen om de situatie van dichtbij te aanschouwen. Gemeentelijke handhavers en politie zijn druk bezig om toegestroomde toeschouwers weg te houden van de demonstranten. In deze fase is **crisisbeheersing** van belang. Zo heeft de burgemeester een aantal bevoegdheden tot zijn of haar beschikking om verstoring van de openbare orde tegen te gaan, zoals de noodverordening en het noodbevel. In het geval van de hierboven geschetste casus zou de burgemeester een noodverordening kunnen afkondigen om de situatie te beteugelen. Bij crisisbeheersing heeft de burgemeester diverse rollen te vervullen. Als voorzitter van het beleidsteam is hij/zij **beslissend**. Richting de (lokale) samenleving is hij/zij **burgervader/-moeder**. In de functie als voorzitter van het college van B&W en de gemeenteraad en als lid van de veiligheidsregio is de burgemeester **collegiaal bestuurder**. De burgemeester dient zich bewust te zijn van al deze functies en tijdig van rol te wisselen waarbij zichtbaarheid in alle rollen van belang is. In alle gevallen is het van belang om een 'eigen kritische omgeving' te organiseren van mensen die de burgemeester een spiegel voorhouden en aan de bel trekken als de blik vertroebeld dreigt te raken. De wethouder kan die rol vervullen. Daarnaast heeft ook de locoburgemeester (vaak een wethouder) een belangrijke rol in deze fase. Deze vervangt de burgemeester indien hij of zij verhinderd is (artikel 77 Gemeentewet). Afhankelijk van de aard en omvang van de crisis kunnen ook de 2e, 3e of zelfs 4e locoburgemeester op enig moment aan de beurt zijn. Het gevaar is dat op een zeker moment, als de crisis langer aanhoudt, rollen gaan schuiven. De locoburgemeester is wellicht ook portefeuillehouder groen en heeft in die hoedanigheid besloten dat de bomen gekapt moeten worden. Dit vraagt om een zorgvuldige voorbereiding op het locoburgemeesterschap en rolvastheid. Los van de crisisbeheersing is het – zeker indien er grote maatschappelijke onrust of sociale crisis over een onderwerp is ontstaan – belangrijk om oorspronkelijke besluitvorming of beleid kritisch tegen het licht te houden. Brandjes blussen, in de vorm van noodverordeningen of noodbevelen, kunnen nooit de voedingsbodem van maatschappelijke onrust doen verdwijnen. Waar het in de ene situatie gerechtvaardigd is om de rug recht te houden, kan het in een andere situatie juist vanzelfsprekend zijn om beleid of besluiten te heroverwegen en op die manier als wethouder tegemoet te komen aan de wensen en behoeften uit de samenleving. Ook hiervoor geldt: maatwerk is het credo. Wanneer de rust is wedergekeerd is het waardevol als wethouder gezamenlijk met andere betrokkenen de fasen voorafgaand, tijdens en na de maatschappelijke onrust of (sociale) crisis te evalueren. Daarbij is het van belang om te beseffen dat als de escalatie over is, het ongenoegen er nog steeds is. In het 'Handelingskader Maatschappelijke Onrust' van het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust wordt deze fase 'Na de Escalatie' genoemd (Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust, z.d.).

Samenvattend, in alle fasen wordt een beroep gedaan op een aantal competenties en vaardigheden van wethouders, zoals communicatievaardigheden (actief luisteren, doorvragen en samenvatten), interpersoonlijke vaardigheden (empathisch vermogen en het ontwikkelen en tonen van leiderschap), cognitieve vaardigheden (waaronder creatief probleemoplossend vermogen) en omgang met de (social) media. Daarnaast is het van belang om kennis te hebben van de rol en positie die je als wethouder vervult in het lokaal bestuur en hoe deze positie zich verhoudt tot de andere spelers. Dat vraagt om *integrale* inventarisatie van behoeften van bestuurders, gevolgd door integrale training en opleiding. Hierbij ligt de focus niet alleen op horizontaal (binnen een bestuurslaag) maar ook verticaal (tussen bestuurslagen) trainen, zodat men dezelfde taal gaat spreken en van elkaars ervaringen kan leren in de hoop dat er (1) meer begrip ontstaat voor elkaars rol in de verschillende bestuurslagen en (2) de overheid daadwerkelijk als één naar buiten treedt.



Referenties

- Algemeen Dagblad. (2019, 28 juni). Verzet tegen gaswinning gestaakt, gemeente Nissewaard stelt eisen. *Algemeen Dagblad*.
- AlleCijfers.nl. (2023). *Statistieken wijk Overvecht*. Geraadpleegd van <https://allecijfers.nl/wijk/wijk-03-overvecht-utrecht/>
- Althoff, M. (2018). Mediaberichten, framing en hypes: over de relatie van media en criminaliteit en de analyse hiervan. *Proces*, 97(6), 341-352.
<https://doi.org/10.5553/PROCES/016500762018097006003>
- Amnesty International Netherlands. (2022). *Demonstratierecht onder druk: Regels en praktijk in Nederland moet beter*. Geraadpleegd van https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/11/AMN_22_33_demonstratierecht-onder-druk.pdf?x89410
- Bartelink, D., Van Iterson, S., & Van den Berg, D. (2024). *Toekomstbestendig decentraal bestuur. Waarden van bestuurlijk en ambtelijk vakmanschap*. De ArgumentenFabriek. Geraadpleegd van <https://www.argumentenfabriek.nl/wp-content/uploads/2024/07/TabletboekToekomstbestendigdecentraalbestuurdef.pdf>
- Bekkers, B. (2025, 23 januari). 'Middelgrote gemeenten hardst getroffen in ravijnjaar'. *Voorzieningen zoals zwembaden, bibliotheken, jeugdvoorzieningen en wijkcentra komen volgens M50 onder grote druk te staan*. Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/middelgrote-gemeente-meest-de-klos-na-2025>
- Berger, E., Kuppens, J., & Ferwerda, H. (2023). *Maatschappelijke onrust in provincies: Onderzoek naar praktische, werkzame provinciale handelingsperspectieven*. Bureau Beke.
https://bureaubeke.nl/wp-content/uploads/2024/06/Maatschappelijke-onrust-in-provincies_eindrapportage.pdf
- Bewonersplatform Overvecht. (z.d.). *Overvecht*. Geraadpleegd van <https://Overvecht – Bewonersplatform Overvecht>
- Blok, S., Piers, S., & Janssen, J. (2023). *Aan de slag met participatie*. Berenschot & Vereniging van Nederlandse Gemeenten. <https://vng.nl/publicaties/aan-de-slag-met-participatie-handreiking>
- BNNVARA. (2018, 29 september). Wijkbewoners Utrecht betreuren vertrek azc na aanvankelijke weerstand. BNNVARA. Geraadpleegd van <https://www.bnnvara.nl/joop/artikelen/wijkbewoners-utrecht-betreuren-vertrek-azc-na-aanvankelijk-weerstand>
- Bomgaars, A. (2018a, 31 oktober). Toestemming nodig voor windturbines in cluster. *Rotterdams Dagblad*, p. 9.
- Bomgaars, A. (2018b, 18 december). Turbines Oude Mol een stap dichterbij. *Rotterdams Dagblad*, p. 6.
- Bomgaars, A., & Van der Krol, F. (2018, 4 april). Bewoners bezorgd over giga-windmolens Strijen. *Rotterdams Dagblad*, p. 7.
- Bomgaars, A. (2018, 11 april). Overleg met Strijenaren over turbines. *Rotterdams Dagblad*, p. 7.
- Bomgaars, A. (2020, 13 maart). Politici verbijsterd over windpark Spui: 'Dit had nooit gemogen'. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd van <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn%3acontentItem%3a5YDN-T2B1-DY0X-93GJ-00000-00&context=1519360&identityprofileid=WGZ6NN56969>
- Boonstra, W. (2023, 10 februari). Vertrouwen in lokaal bestuur onder druk. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/landelijke-politiek-schuldig-aan-gebrek-vertrouwen-trouwen-in-lokaal-bestuur-onder-druk>
- Bouwmeester, J., Bruijn, S., Hekkema, M., Klein Kranenburg, L., van Miltenburg, C., & Kempenaar, B. (2024). *Monitor Integriteit en Veiligheid. Deel 2 – Agressie en Intimidatie*. (Nr. 2024/221). Ipsos I&O Research.
- Braat, J.W.H.M. (2020). Kaders nieuwe grootschalige opvanglocaties asielzoekers. *Gemeente Utrecht*. Geraadpleegd van <https://Document Viewer - U-reka Gemeente Utrecht>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Brenner, Y., & Ohlendorf, K. (2016). Honderd dagen na het nieuws over Keulen: de feiten. *De Correspondent*. Geraadpleegd van <https://decorrespondent.nl/4322/honderd-dagen-na-het-nieuws-over-keulen-de-feiten/e446af2e-5346-07a1-17dd-96c72f79e545>
- Bureau RVS. (2013). *Handreiking Aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust in Midden-Nederland*. Geraadpleegd van <https://maatschappelijkeonrust.nl/publicaties>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024). Gemeentelijke indeling op 1 januari 2024. *Gemeentelijke indelingen per jaar*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze->



- diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen-per-jaar/indeling-per-jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2024
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2021). Asiel en Integratie 2021. *Asielaanvraag en opvang*. Geraadpleegd van <https://longreads.cbs.nl/asielenintegratie-2021/asielaanvraag-en-opvang>
- Coöperatie Windwaarde. (2024). *Nieuwsbrief coöperatie Windwaarde*. Geraadpleegd van <https://windwaarde.nl/cooperatie/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Nieuwsbrief-4-Cooperatie-Windwaarde-1.pdf>
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. P. (2007). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Sage Publications.
- De Gelderlander. (2020, 9 juli). Landerd schrijft staatssecretaris over stank. *De Gelderlander*.
- De Kleuver, J., & Van Soomeren, P. (2008). *Maatschappelijke Onrust Analysemodel*. DSP-groep. Geraadpleegd van https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/11pvmobzk_Analysemodel_maatschappelijke_onrust.pdf
- De Utrechtse Internet Courant. (2016, 28 januari). Zorgen over vluchtelingenopvang Overvecht: "Zijn er geen alternatieve plekken?". *De Utrechtse Internet Courant*. Geraadpleegd van <https://www.duic.nl/algemeen/zorgen-over-vluchtelingenopvang-overvecht-zijn-er-geen-alternatieve-plekken/>
- De Wilde, S. (2020). De geschiedenis van Utrecht Overvecht in tien verhalen. *Echt Overvecht*. Geraadpleegd van <https://www.echtovervecht.nl/2020/11/de-geschiedenis-van-utrecht-overvecht-in-tien-verhalen/>
- Eliasberg, F. & Kok, M. (2022). Besturen in het licht van de gemeentewet en de verhoudingen binnen het bestuur. In J.van Gool (Red.), *Handboek voor de wethouder. Over een veelzijdig en dynamisch ambt*. (pp. 33-46). Boom Bestuurskunde.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., & Persson, M. (2017). Responsiveness Beyond Policy Satisfaction: Does It Matter to Citizens? *Comparative Political Studies*, 50(6), 739–765. <https://doi.org/10.1177/0010414015626445>
- Europese Commissie. (2019, 11 januari). *Plan Einstein (U-RLP): een opvangcentrum voor vluchtelingen dat verbonden is met de buurt*. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/regional_policy/nl/projects/netherlands/plan-einstein-u-rlp-a-refugee-reception-facility-connected-to-its-neighbourhood
- Europese Raad. (2016, 18 maart). *Verklaring EU-Turkije, 18 maart 2016* [Persbericht]. Geraadpleegd van <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
- Eysink Smeets, M. (2022). *Onrust begrijpen begint bij anders kijken: Een veiligheidspsychologisch perspectief op maatschappelijke onrust*. Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust & Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. https://www.researchgate.net/publication/359511010_Onrust_begrijpen_begint_bij_anders_kijken_Een_veiligheidspsychologisch_perspectief_op_maatschappelijke_onrust_Understanding_social_unrest_starts_by_taking_a_different_perspective
- Ezinga, M.A.J., Drost, L.F., & Odekerken, M. (2019, mei). *Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur: een inventarisatie van de bruikbaarheid en effectiviteit van bestuursrechtelijke maatregelen*. Verwey-Jonker Instituut. Geraadpleegd van https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/118039_Bestuurlijk_instrumentarium_WEB-1.pdf
- Fernandez, M., & Alani, H. (2018). *Online Misinformation: Challenges and Future Directions*. WWW '18 Companion: The 2018 Web Conference Companion, 595-602. <https://doi.org/10.1145/3184558.3188730>
- Fowler, F. J. (2013). *Survey Research Methods* (5de ed.). SAGE Publications.
- Gerhards, J., & Rucht, D. (1992). Mesomobilization: Organizing and Framing in Two Protest Campaigns in West Germany. *American Journal of Sociology*, 98(3), 555–596. <https://doi.org/10.1086/230049>
- Geurkink, B., & Miltenburg, E. (2023). *Somber over de samenleving?: Een studie naar verschillen in maatschappelijk onbehagen in Nederland*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/05/24/somber-over-de-samenleving>
- Goedegebuure, J. (2019, 16 september). Gemeente ziet wetsvoorstel uitrol 5G-internet niet zitten. *Algemeen Dagblad*.
- Gossink, H., Boogers, M., & van Zuydam, S. (2024). *Wethouders van waarde. Toekomstverkenning wethoudersambt en wethouderschap*. Commissie Wethouders van de Toekomst. Geraadpleegd van <https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaid%3Aasc%3AUS%3Adabf27ea-629b-4bb5-a8a3-776ba7c3b621wethouder-van-de-toekomst-Wethouders-en-bronvermelding.pdf>
- Greijn, D. (2023, 12 april). Plan voor vier windmolens zorgt voor onrust: 'Het voelt nu alsof ons iets door de strot wordt geduwd'. *Brabants Dagblad*.



- Hennink, M., Hutter, I., & Bailey, A. (2011). *Qualitative Research Methods*. Sage Publications.
- Hornis, W., & Steur, B. (2023). *Crisis in de Polder. Handlingsperspectieven voor een overheid in permanente crisismodus*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd van <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2023/04/26/index>
- Humanity House. (2020). *Plan Einstein: méér dan alleen een plek voor ontmoeting en verbinding*. Geraadpleegd van <https://humanityhouse.org/blog-plan-einstein-meer-dan-alleen-een-plek-voor-ontmoeting-en-uitwisseling/>
- Hwang, H., & Kim, K. (2015). Social media as a tool for social movements: the effect of social media use and social capital on intention to participate in social movements. *International Journal Of Consumer Studies*, 39(5), 478–488. <https://doi.org/10.1111/ijcs.12221>
- Johannink, R., Heijnen, A., Van der Schoor, G., Weggelaar, A., & Van As, N. (2017, 20 oktober). *Onrustprotocol is een recept voor onrust*. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid: Secondant Platform voor maatschappelijke veiligheid. Geraadpleegd van <https://ccv-secondant.nl/platform/article/onrustprotocol-is-een-recept-voor-onrust/>
- Johannink, R. H., Gorissen, I., & Van As, N. K. (2013). *Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties?* Politie & Wetenschap. Geraadpleegd van <https://www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2013/sociale-media-factor-van-invloed-op-onrustsituaties-14>
- Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J., & Turner, L. A. (2007). Toward a Definition of Mixed Methods Research. *Journal Of Mixed Methods Research*, 1(2), 112–133. <https://doi.org/10.1177/1558689806298224>
- Kuppens, T., Gootjes, F., Boendermaker, M., Gordijn, E., & Postmes, T. (2019). *Ongenoegen, migratie, gastvrijheid en maatschappelijke onrust*. Rijksuniversiteit Groningen en Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Geraadpleegd van <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2300>
- Laconi, P., & Megens, N. (2021, 18 juni). De buurt in opstand, de plannen van tafel. *De Stentor*.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and power*. Wiley.
- Maats, L. (2023). *Plan Einstein model voor asielopvang* [Powerpoint-slides]. Den Haag.raadsinformatie. Geraadpleegd van https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/13628147/2/Presentatie_Plan_Einstein_29_november_gemeenteraadsleden_Den_Haag
- Marijnissen, D. (2019). *Bedreigde wethouders. Een onderzoek naar de aard en invloed van bedreigingen tegen lokale politici*. Den Haag: Boom criminologie.
- Marijnissen, D., & Kolthoff, E. (2020). De invloed van bedreigingen op de gemeentelijke besluitvorming. *Tijdschrift Voor Veiligheid*, 19(1), 51–68. <https://doi.org/10.5553/TvV/187279482020019001003>
- Miltenburg, E., Geurkink, B., Den Ridder, J., Kunst, S., & Sipma, T. (2024). *Burgerperspectieven: Bericht 2*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/09/03/burgerperspectieven-2024-bericht-2>
- Miltenburg, E., Geurkink, B., Herweijer, L., & Den Ridder, J. (2023). *Burgerperspectieven: bericht 3*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/12/29/burgerperspectieven-2023-bericht-3>
- Moors, H., Klarenbeek, L., Berger, E., Dückers, M., van Duin, M., Kist, G., ... Broekmans, V. (2022). 'Avondklokrellen': lokale dynamiek in een mondiale crisis. Analyse van de voedingsbodemp van de ordeverstoringen in vier Noord-Brabantse steden. *EMMA*. Geraadpleegd van [Avondklokrellen - lokale dynamiek in een mondiale crisis - EMMA NIPV RUG - Adobe cl](https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid%3Aascds%3AUS%3Adabf27ea-629b-4bb5-a8a3-776ba7c3b621loud_storage)
https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid%3Aascds%3AUS%3Adabf27ea-629b-4bb5-a8a3-776ba7c3b621loud_storage
- Moors, H. (2023). Protest in coronatijd. *Cahiers Politiestudies*, 2023/2(67), 215-248. https://www.researchgate.net/publication/376595553_Protest_in_Coronatijd
- NCTV. (2021). De verschillende gezichten van de coronaprotesten. *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid*. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e23adb66-1a82-4c22-9833-f09669736a69/pdf>
- NCTV. (2021, 24 december). Maatschappelijke onrust. *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid*. Geraadpleegd van <https://www.nctv.nl/onderwerpen/maatschappelijke-onrust>
- NCTV. (2024). Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland december 2024. *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid*. Geraadpleegd van [Dreigingsbeeld Terroris](https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/documenten/publicaties/2024/12/17/dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-december-2024me Nederland december 2024 | Publicatie | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid)
<https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/documenten/publicaties/2024/12/17/dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-december-2024me Nederland december 2024 | Publicatie | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid>



- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden & Wethoudersvereniging. (2024). *Raadslid tot wethouder: Onderzoek naar de transitie van raadslidmaatschap naar wethouderschap*. Geraadpleegd van <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.raadsleden.nl%2Fasset%2FRAPPORT-RAADSLID-TOT-WETHOUDER-v2.docx&wdOrigin=BROWSELINK>
- NOS. (2016, 11 januari). Opstootjes bij bijeenkomst asielopvang Utrecht. *NOS Nieuws*. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2079902-opstootjes-bij-bijeenkomst-asielopvang-utrecht>
- NOS. (2022, 16 januari). Coronaprotest in Amsterdam met 15.000 deelnemers 'vreedzaam verlopen'. *NOS Nieuws*. Geraadpleegd van [Coronaprotest in Amsterdam met 15.000 deelnemers 'vreedzaam verlopen'](https://nos.nl/artikel/2079902-opstootjes-bij-bijeenkomst-asielopvang-utrecht)
- NPO. (2019, 1 juli). De nieuwe buur. *Nederland – Welkom in de ghetto*. NPO. Geraadpleegd van <https://npo.nl/start/serie/de-nieuwe-buur/seizoen-2/nederland-welkom-in-de-getto>
- Oliver, C., Geuijen, K. & Dekker, R. (2018). *Plan Einstein Research and Evaluation Findings*. Geraadpleegd van <https://www.plan-einstein.nl/publicaties>
- Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust. (z.d.). *Handelingskader Maatschappelijke Onrust*. Geraadpleegd van <https://maatschappelijkeonrust.nl/handelingskader>
- Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust. (2020, 18 december). *Ondersteuningsnetwerk maatschappelijke onrust. Politieke ambtsdragers*. Geraadpleegd van <https://www.politiekeambtsdragers.nl/actueel/nieuws/2020/12/18/ondersteuningsnetwerk-maatschappelijke-onrust>
- Pajmans, T. (2018, 19 september). Bomen op Woudlaan gaan toch tegen de vlakke. *Algemeen Dagblad/Haagsche Courant*.
- Participatie op maat. (2024, 9 april). *Maatschappelijke participatie voorbeelden: ideeën en inspiratie*. Geraadpleegd van [https://www.Maatschappelijkeparticipatievoorbeelden: ideeën en inspiratie](https://www.Maatschappelijkeparticipatievoorbeelden.nl/ideeën-en-inspiratie)
- Plan Einstein. (z.d.) *Onze filosofie*. Geraadpleegd van <https://plan-einstein.nl/filosofie>
- Plan Einstein. (z.d.). *Publicaties. Manuals voor gemeenten en ngos betrokken bij asielopvang*. Geraadpleegd van <https://www.plan-einstein.nl/publicaties>
- Post, I. (2023, 17 februari). Werkzaamheden in windpark Mariapolder beginnen maandag. *Rotterdams Dagblad*, p. 6.
- Postmes, T., Van Bezouw, M., & Kutlaca, M. (2014). *Van collectief ongenoegen tot orderverstoringen*. Rijksuniversiteit Groningen & Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Geraadpleegd van <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2059>
- Provincie Zuid-Holland. (2017, 10 oktober). *Vaststelling partiële herziening Visie ruimte en mobiliteit Windenergie*. Geraadpleegd van <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/bestuur-zh/gedeputeerde-staten/besluiten/besluit/vaststelling-partiele-herziening-visie-ruimte-en-mobiliteit-windenergie>
- Rijk, IPO, VNG, UvW. (2023). Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Geraadpleegd van: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f191479ed1e858e3f8ae906e9baf14a9984ef595/pdf>
- Rijksoverheid. (2020). *Leer- en ondersteuningsaanbod sociale stabiliteit gemeenten*. Geraadpleegd van <https://www.weerbaarbestuur.nl/sites/default/files/inline-files/Leer-%20Ondersteuningsaanbod%20gemeenten%20sociale%20stabiliteit.pdf>
- Rijksoverheid. (2019). *Klimaatakkoord*. Geraadpleegd van <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord>
- Rijpma, J., & Van den Bogaert, S. (z.d.). *Het vluchtelingenprobleem*. Geraadpleegd van <https://www.universiteitleid.nl/wetenschapsdossiers/europa/het-vluchtelingenprobleem>
- Rotterdams Dagblad. (2018, 25 april). Strijen: Molens in clusters. *Rotterdams Dagblad*, p. 7.
- Rotterdams Dagblad. (2018, 6 februari). 'Windmolens in een vierkant'. *Rotterdams Dagblad*, p. 7.
- Rotterdams Dagblad. (2019, 11 mei). Wat gebeurt er met windpark Oude Mol? *Rotterdams Dagblad*, p. 7.
- Rourke, L., & Anderson, T. (2004). Validity in Quantitative Content Analysis. *Educational Technology, Research and Development*, 52(1), 5-18
- RTV Utrecht. (2016, 21 januari). Info-avond over vluchtelingen-opvang Overvecht rustig verlopen. *RTV Utrecht*. Geraadpleegd van <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1432070/infoavond-over-vluchtelingenopvang-overvecht-rustig-verlopen>
- Schaap, L., Hendriks, F., Karsten, N., Van Ostaaijen, J., & Wagenaar, C. (2019). Ambitieuze en ambivalente vernieuwing van de lokale democratie in Nederland. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 47-69. <https://doi.org/10.5553/bw/016571942019073002004>
- Spee, M. & Bierings, J. (2019). *Plan Einstein (documentaire)*. ZIMIHC. Geraadpleegd van [https:// Plan Einstein \(documentaire\) - ZIMIHC](https://PlanEinstein.nl/documentaire)



- Steenvoorden, E.H. (2016). *Societal pessimism: A study of its conceptualization, causes, correlates and consequences* [PhD thesis, Universiteit van Amsterdam]. Universiteit van Amsterdam. Geraadpleegd van <https://dare.uva.nl/search?identifier=55b3375d-b928-467e-bf72-822da544ce36>
- Steur, B., Van Doorne, E., & Zandstra, T. (2017, 1 februari). *Maatschappelijk onbehagen en het Openbaar Bestuur*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd van <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2017/02/01/maatschappelijk-onbehagen-en-het-openbaar-bestuur>
- Steur, B., Zandstra, T., & Van Droffelaar, Y. (2017). Lessen voor de omgang met het onbehagen. *Bestuurskunde* (26)4, pp. 40-48. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872017026004005>
- Stichting Windwaarde. (2022, 28 mei). *111 bomen geplant langs de Sassedijk*. Geraadpleegd van <https://windwaarde.nl/stichting/2022/05/28/111-bomen-geplant-langs-de-sassedijk/>
- Stichting Windwaarde. (2023). *Welkom op de website van Stichting Windwaarde Mariapolder & Strijensas*. Geraadpleegd van <https://windwaarde.nl/stichting/>
- Stichting Windwaarde. (2023, november). *Nieuwsbrief 2 - November 2023*.
- Stichting Windwaarde. (2023, 8 maart). *Presentatie bewonersonderzoek 8 maart 2023*. Geraadpleegd van <https://windwaarde.nl/stichting/wp-content/uploads/sites/12/2023/03/presentatie-bewonersbijeenkomst-8-mrt-2023-1.pdf>
- Stichting Windwaarde. (2024). *Jaarverslag 2022/2023*. Stichting Windwaarde Mariapolder en Strijensas. Studiecentrum voor Bedrijf en Overheid. (z.d.). Omgaan met maatschappelijke onrust, polarisatie & radicalisering. *SBO*. Geraadpleegd van https://www.sbo.nl/veiligheid/cursus-maatschappelijke-onrust/?utm_source=adwords&utm_medium=cpc&gad_source=1&qclid=Cj0KCQjw40e4BhCcARIsAQ00csktiJx04ZuHbcgCs1mkvXXr2xewm7Nw0KwsmIL4_smA0p4eNItF6pIaAvcbEALw_wcB#introduction
- Swanborn, P. (2008). *Case Study Research: What, Why and How*. Sage Publications.
- Taylor, V. (2016). Contention, tactical repertoires of. *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*, 47(4), 461-478. https://www.researchgate.net/publication/373260331_Contention_Tactical_Repertoires_of
- Taylor, V., & Van Dyke, N. (2004). "Get up, stand up": Tactical repertoires of social movements. *The Blackwell companion to social movements*, 262-293.
- Tewksbury, D., & Scheufele, D. A. (2008). News framing theory and research. In J. Bryant & M. B. Oliver (Eds.), *Media effects* (3de ed., pp. 17-33). Routledge. https://online.aiou.edu.pk/LIVE_SITE/SoftBooks/5763.PDF#page=34
- The Dutch Institute for Safe and Secure Spaces. (2023). *Maatschappelijke onrust en de wisselwerking tussen het fysieke en digitale discours*. DSP-groep. Geraadpleegd van <https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/Digitale-Maatschappelijke-Onrust-DISSS-2023.pdf>
- Tilly, C. (1983). Speaking Your Mind Without Elections, Surveys, or Social Movements. *Public Opinion Quarterly*, 47(4), 461. <https://doi.org/10.1086/268805>
- Tops, P., Van Ostaaijen, J., & Boswijk, R. (2022). *Lokaal veiligheidsbeleid in 2030: Normaliseren, versnellen en alert blijven*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd van <https://vng.nl/publicaties/essay-lokaal-veiligheidsbeleid-in-2030-normaliseren-versnellen-en-alert-blijven>
- Van Alebeek, C., & Van der Meer, T. (2024). Democratische Erosie: Gedrag als graadmeter. In M. Honingh & C. van Ham (Eds.), *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland* (pp. 58-89). Geraadpleegd via: <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2024/04/12/verkenning-en-verdieping-democratische-erosie-en-respons-in-nederland>
- Van den Anker, R. (2022, 19 mei). Forum voor Democratie Westland: Help vluchtelingen Oekraïne bij terugkeer. *Algemeen Dagblad*.
- Van der Zwaan, A.H. (1990). *Organisatie-onderzoek. Leerboek voor de praktijk: het ontwerp van onderzoek in organisaties*. Van Gorcum.
- Van Gool, J. (2022). *Handboek voor de wethouder. Over een veelzijdig en dynamisch ambt*. Boom Bestuurskunde.
- Van Hoek, A., De Kleuver, J., Van Soomeren, P., & DSP-groep BV. (2007). *Wei Ji en de menselijke maat*. DSP-groep BV. Geraadpleegd van https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/11pvmobzk_Wei_Ji_en_de_menselijke_maat.pdf
- Van Hoek, A., De Kleuver, J., Van Soomeren, P., & Flos, R. (2009). Omgaan met Maatschappelijke onrust. Sleutel ligt bij het lokale netwerk. *Secondant, februari 2009*(1), 26-31. Geraadpleegd van https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/Secondant1_Maatschappelijke_Onrust.pdf
- Van Noije, L. (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek: een conceptuele verkenning* (working paper). Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd van



- <https://www.scp.nl/publicaties/rapporten/2020/12/09/conceptuele-verkenning-overheidslegitimititeit-in-scp-onderzoek>
- Van Noije, L., Den Ridder, J., & Geurkink, B. (2023). *Democratie en vertrouwen. Notitie 5 van Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2023*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd van <https://repository.scp.nl/bitstream/handle/publications/1392/SCO%202023%20Notitie%205%20-%20Democratie%20en%20vertrouwen.pdf?sequence=14&isAllowed=y>
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2022). *Lokale democratie doorgelicht: Het functioneren van een onbegrepen bestuur*. (2^{de} ed.) Boom Bestuurskunde.
- Van Vliet, Dénis. (2023, 1 februari). Onderzoek naar provincie bij bouw windpark Spui. *AD/Rotterdams Dagblad*. Geraadpleegd van <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn%3acontentItem%3a67FJ-D9T1-DYRY-X1MC-0000-00&context=1519360&identityprofileid=WGZ6NN56969>
- Van Vulpen, B., Schulz, M., Steur, B., Van der Steen, M., Van Twist, M., & Bressers, D. (2017). *Omgaan met onvrede: Overheid in een samenleving van on-verschijnenselen*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Geraadpleegd van <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/omgaan-met-onvrede>
- Van Wessel, M. (2011). *Hoezo luistert de overheid (niet)?* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd van <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2011/06/01/hoezo-luistert-de-overheid-niet>
- Van Wonderen, R. (2019). *Handreiking van polarisatie naar verbinding in buurten*. Kennisplatform Integratie & Samenleving/Verwey-Jonker Instituut. Geraadpleegd van <https://www.kis.nl/publicatie/van-polarisatie-naar-verbinding-buurten>
- Van Wonderen, R., & Burggraaff, D. (2024). *Voorverkenning begrippenkader maatschappelijke onrust & -stabiliteit*. Verwey Jonker Instituut. Geraadpleegd van <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/voorverkenning-begrippenkader-maatschappelijke-onrust-stabiliteit/>
- Van Wonderen, R., & Witte, R. (2016). *Handreiking Omgaan met Maatschappelijke Spanningen*. Kennisplatform Integratie & Samenleving/Movisie/Verwey-Jonker Instituut. Geraadpleegd van <https://www.kis.nl/sites/default/files/2022-08/handreiking-maatschappelijke-spanningen.pdf>
- Veiligheidscoalitie. (2024, 11 juli). *Bestuurlijke rondetafelgesprek online dimensie maatschappelijke onrust levert belangrijke inzichten op*. Geraadpleegd van <https://veiligheidscoalitie.nl/nieuws/bestuurlijk-rondetafelgesprek-online-dimensie-maatschappelijke-onrust-levert-belangrijke-inzichten-op>
- Verbunt, M. (2021, 12 april). Deze bewoners zien toch een voordeel van windmolens naast hun woningen (die nog hoger worden dan de Euromast). *Algemeen Dagblad*.
- Verhoeve, P. (2022). Nederland wethouderland vanuit het perspectief van een burgemeester. In J.van Gool (Red.), *Handboek voor de wethouder: Over een veelzijdig en dynamisch ambt*. (pp. 225-235). Boom Bestuurskunde.
- VNG. (2022). *Agenda maatschappelijke onrust 2024-2026*. https://vng.nl/sites/default/files/2023-12/agenda_maatschappelijke_onrust_2024-2026.pdf
- VNG. (z.d.). *Maatschappelijke onrust en desinformatie*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/maatschappelijke-onrust-en-desinformatie>
- VNG. (z.d.). *Toolkit integriteit bestuurders*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/artikelen/toolkit-integriteit-bestuurders>
- Walker, E. T., Martin, A. W., & McCarthy, J. D. (2008). Confronting the State, the Corporation, and the Academy: The Influence of Institutional Targets on Social Movement Repertoires. *American Journal of Sociology*, 114(1), 35–76. <https://doi.org/10.1086/588737>
- Wethoudersvereniging. (z.d.). Hoofdpagina website wethoudersvereniging. Geraadpleegd van: <https://www.wethoudersvereniging.nl/>



Bijlagen: methodologische verantwoording

In dit onderzoek worden diverse dataverzamelmethode gehanteerd. In deze bijlagen zal per dataverzamelmethode worden uiteengezet hoe de dataverzamelings- en analysefase werden vormgegeven en welke overwegingen hierbij centraal stonden.

Tabel 1
Onderverdeling onderzoeksfases

Fase 1 Exploratie	Literatuuronderzoek (deelvragen 1, 2, 3) Media analyse (deelvragen 1, 2, 3) Focusgroepen (deelvragen 1 t/m 8)
Fase 2 Verdieping	Online vragenlijst (deelvragen 3 t/m 8) Interviews (deelvragen 3 t/m 8)
Fase 3 Concretisering	Meervoudige case studie (deelvragen 3 t/m 8)

1. Literatuuronderzoek

De literatuurstudie is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur, boeken, tijdschriften en rapporten. In de Avans-databank is gezocht op de term "maatschappelijke onrust". In dezelfde periode als de uitvoering van het onderhavige onderzoek, werd door het Verwey-Jonker Instituut en DSP groep onderzoek gedaan naar een conceptueel begrippenkader rond maatschappelijke onrust in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Medio november 2023 hebben onderzoekers deelgenomen aan een *pressure cooker* met het oog op dit conceptueel begrippenkader. Zodoende is er binnen het onderhavige onderzoek voor gekozen om dezelfde definitie als de NCTV en de onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut te hanteren en zodoende aansluiting te zoeken met de meest recente inzichten op dit gebied. Ten behoeve van de analyse van de rol van de wethouder als actor die een escalerende of de-escalerende rol kan vervullen bij het proces van maatschappelijke onrust, staat het analysemodel van de Kleuver en van Soomeren (2008, p. 9) centraal. Daarnaast wordt er aandacht besteed aan reeds bestaande handelingsperspectieven, richtlijnen en handreikingen voor bestuurders (onder andere verspreid via het netwerk weerbaar bestuur, ondersteuningsnetwerk maatschappelijke onrust, en kennisbank openbaar bestuur).

2. Media analyse

De media hebben een belangrijke rol in de democratie. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) beschrijft in een onlangs verschenen rapport⁴¹ drie functies als het gaat om de betekenis van media voor de democratische meningsvorming, namelijk die van de informatiefunctie, de waakhondfunctie en de forumfunctie: zij zorgen voor betrouwbare informatie over maatschappelijk relevante vraagstukken, oefenen controle uit op de macht en bieden een forum aan verschillende perspectieven in de samenleving (WRR, 2024). Maatschappelijke onrust is een dergelijk vraagstuk dat als sociaal construct vorm krijgt door de manier waarop erover gepraat en geschreven wordt – ook, of juist vooral, in de media. Om een eerste globaal overzicht te krijgen van de thema's waarover in de laatste jaren maatschappelijke onrust is ontstaan, de zorgen die er leven bij inwoners, de verschillende uitingsvormen van maatschappelijke onrust en de reactie van wethouders op deze situaties, is ervoor gekozen een media analyse uit te voeren. Voor deze media analyse is binnen de online databank NexisUni gezocht naar (digitale) krantenartikelen naar "maatschappelijke onrust" AND "wethouder" OR "wethouders". In totaal zijn er 267 artikelen verzameld over de periode 01-01-2018 tot en met 31-12-2023. Daarvan zijn er 20 geëxcludeerd omdat dit dubbele of irrelevante artikelen betroffen. In totaal zijn er dus 247 artikelen geanalyseerd (zie hiervoor tabel 2).

Tabel 2
Overzicht aantal artikelen per jaar.

	Totaal verzamelde artikelen	Geëxcludeerde artikelen ⁴²	Geanalyseerde artikelen
--	-----------------------------	---------------------------------------	-------------------------

⁴¹ WRR (2024). 'Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies'.

Geraadpleegd via <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/media-en-democratie/documenten/rapporten/2024/10/03/aandacht-voor-media>

⁴² Redenen om artikelen na aanvankelijke verzameling te excluseren waren o.a. wanneer artikelen (ondanks de dubbel-filter) hetzelfde nieuws betroffen bij verschillende kranten; wanneer een kort artikel in een



2018	32	2	30
2019	64	0	64
2020	43	5	38
2021	56	4	52
2022	38	6	32
2023	34	3	31
Totaal	267	20	247

Deze artikelen zijn gecodeerd en geanalyseerd in het analyseprogramma Atals.ti. Om inter-coder betrouwbaarheid te waarborgen zijn vooraf codegroepen gemaakt die aansluiten bij de leidende onderzoeksvragen, waarna vier codeurs afzonderlijk van elkaar enkele artikelen hebben gecodeerd en de codelijst is aangepast en gefinaliseerd (Rourke & Anderson, 2004). Vervolgens heeft een thematische analyse plaatsgevonden. Dit betreft een methode voor het identificeren, analyseren en rapporteren van thema's in de verzamelde data, waarbij ruimte is voor detail (Braun & Clarke, 2008). Binnen deze codegroepen is de tekst open gecodeerd, d.w.z. er is door de codeurs qua formulering zo dicht mogelijk bij de tekst gebleven. Vervolgens zijn al deze codes per codegroep naast elkaar gelegd om enkele algemene thema's te destilleren (axiaal coderen). De toegekende codes worden met elkaar vergeleken en worden samengevoegd binnen één overkoepelende code. Zie voor het definitieve codeerschema tabel 3 hieronder.

Tabel 3
Definitief codeerschema media-analyse

Codegroep	Omschrijving
Geëxcludeerde publicatie	Publicatie die niet wordt gecodeerd
Titel publicatie	De titel van de betreffende publicatie
Naam medium	De naam van het medium van de publicatie
Aantal woorden	Aantal woorden van de publicatie
Datum publicatie	Datum van de publicatie
Soort publicatie	Het soort publicatie
Hoe vaak maatschappelijke onrust genoemd	Hoe vaak de term 'maatschappelijke onrust' voorkomt in de publicatie
Locatie term maatschappelijke onrust	Waar wordt de term maatschappelijke onrust genoemd
Gemeente	De betreffende gemeente(n) waar de maatschappelijke onrust plaatsvindt of betrekking op heeft
Thema van maatschappelijke onrust	Het thema of de thema's waar de maatschappelijke onrust betrekking op heeft
Zorgen/consequenties t.a.v. thema maatschappelijke onrust	Welke zorgen heeft men ten aanzien van het thema waar de maatschappelijke onrust zich op richt, of welke consequenties of gevolgen vreest men?
Aanjager van maatschappelijke onrust	Wie jaagt de discussie omtrent de maatschappelijke onrust aan?
Uitingsvorm van maatschappelijke onrust	Op welke manier wordt uiting gegeven aan de maatschappelijke onrust?
Reactie wethouder/B&W	Wat is de reactie van de betreffende wethouder of het College van Burgemeester & Wethouders
Politieke partij wethouder	Wat is de politieke partij van de betreffende wethouder
Relatie wethouder/B&W tot onrust	In welke hoedanigheid verhoudt iemand zich tot de maatschappelijke onrust

Algemene informatie over krantenberichtgeving

De meeste artikelen betreffen korte nieuwsberichten (N=200) waarin een bepaald voornemen, besluit of ontwikkeling die centraal staat. Daarnaast zijn er achtergrond artikelen (N=25) en interviews (N=15), doorgaans langere teksten waarbij meer context wordt gegeven bij een bepaalde ontwikkeling of besluit, of waarbij één iemand ingaat over vragen over zijn/haar ambtsperiode. Tot slot waren er nog enkele opinie artikelen (N=6) van auteurs met kennis over het onderwerp, en een column (N=1) van een columnist. Vaak werd de term 'maatschappelijke

bepaalde krant verwijst naar een uitgebreider artikel in diezelfde krant (te zien aan dezelfde datum en verwijzing in het artikel); en artikelen die bij nadere bestudering niet relevant bleken.



onrust' maar één keer genoemd (N=224), in een aantal artikelen twee keer (N=22) en in een enkel geval drie keer genoemd (N=1). De term 'maatschappelijke onrust' werd voornamelijk in de lopende tekst gebruikt (N=260), een aantal keer in de inleiding (N=7) en in de titel van het betreffende artikel (N=4).

3. Focusgroepen

Een focusgroep is een interactieve discussie tussen deelnemers over een bepaald onderwerp of bepaalde onderwerpen. Het doel van een focusgroep is om een breed palet aan meningen, perspectieven en ervaringen op te halen (Hennink et al. 2011). In ons onderzoek had de focusgroep tot doel om de informatie uit het literatuuronderzoek en de media analyse nader te duiden en te verdiepen met eerste perspectieven op en ervaringen met maatschappelijke onrust door wethouders. Zodoende zijn in februari 2024 twee focusgroepen georganiseerd van ieder twee uur. De deelnemers zijn geworven via de Wethoudersvereniging. De respons was niet zo hoog als aanvankelijk gehoopt. Zo is er gekozen voor twee fysieke bijeenkomsten, één in het westen en één centraal in het land, op verschillende dagen en dagdelen. Er is er een oorspronkelijk bericht en een reminder uitgestuurd. Ondanks dat niet duidelijk is geworden wat de reden is voor de lage respons, lijkt het ons niet onaannemelijk dat het te maken heeft met de drukke en veranderlijke agenda's van veel wethouders. Bij de eerste focusgroep waren vijf (oud-)wethouders aanwezig en bij de tweede focusgroep waren drie (oud-)wethouders aanwezig.

Voorafgaand aan de focusgroepen is door de onderzoekers een gespreksleidraad opgesteld (zie hieronder) die als structuur diende voor de gesprekken. Op deze manier is de focus van het onderzoek gewaarborgd, terwijl er ook ruimte is voor de deelnemers om uit te weiden op onderdelen (Hennink et al., 2011, p. 144-148). De meerwaarde van de focusgroep in een mixed-methods onderzoek als dat van ons betreft het ophalen van perspectieven van wethouders met verschillende (politieke) achtergronden, waarbij zij óók op elkaars ervaringen en meningen kunnen reageren door de interactie die tijdens een focusgroep juist centraal staat. De meest evidente beperking van focusgroepen is dat er de kans bestaat dat enkele deelnemers dominant aanwezig zijn waardoor anderen minder aan bod komen. Daarnaast kan de mogelijkheid tot interactie ook juist leiden tot sociaal-wenselijke antwoorden. Hier hebben wij op proberen in te spelen door telkens met twee onderzoekers aanwezig te zijn, waarbij één onderzoeker de discussie leidt en de andere onderzoeker de discussie observeert en waar nodig inbreekt met het oog op de leidraad en tijd, om eventueel 'stille' deelnemers te vragen naar hun perspectief, of om reflecterende vragen te stellen.

Tabel 4

Leidraad focusgroepen

1.	Wat verstaat u onder 'maatschappelijke onrust' en wat is voor u het moment waarop het van niet problematisch overgaat op problematisch?
2.	Welke ervaringen heeft u als wethouder (gehad) met maatschappelijke onrust? ➤ NB: let op beleidsterrein, thema/onderwerp, directe aanleiding, aanjager(s), betrokken actoren/factoren, uitingsvorm, tijdsgewricht (periode), fase in beleidsproces
3.	Hoe heeft u gereageerd op de maatschappelijke onrust? ➤ NB: Doorvragen op: kennis – houding – gedrag met aandacht voor eigen effectiviteit, rolopvatting, beleidscontext, positie tussen rijk, regio en samenleving
4.	Welke factoren spelen volgens u een cruciale rol in het ontstaan van maatschappelijke onrust? ➤ NB: wrijving tussen diverse overheidslagen, sentimenten samenleving/inwoners gemeente
5.	Hoe ziet u uw rol tussen Rijk, regio en samenleving in relatie tot maatschappelijke onrust?
6.	Was u voldoende toegerust om adequaat te reageren op de maatschappelijke onrust? ➤ NB: sociale steun, tijd, ruimte om te reageren, deskundigheid en ondersteuning vanuit ambtelijke organisatie, middelen et cetera
7.	Wat heeft u geleerd uit uw ervaring met maatschappelijke onrust en welke lessen kunnen we trekken voor het handelingsperspectief van wethouders uit deze ervaringen?



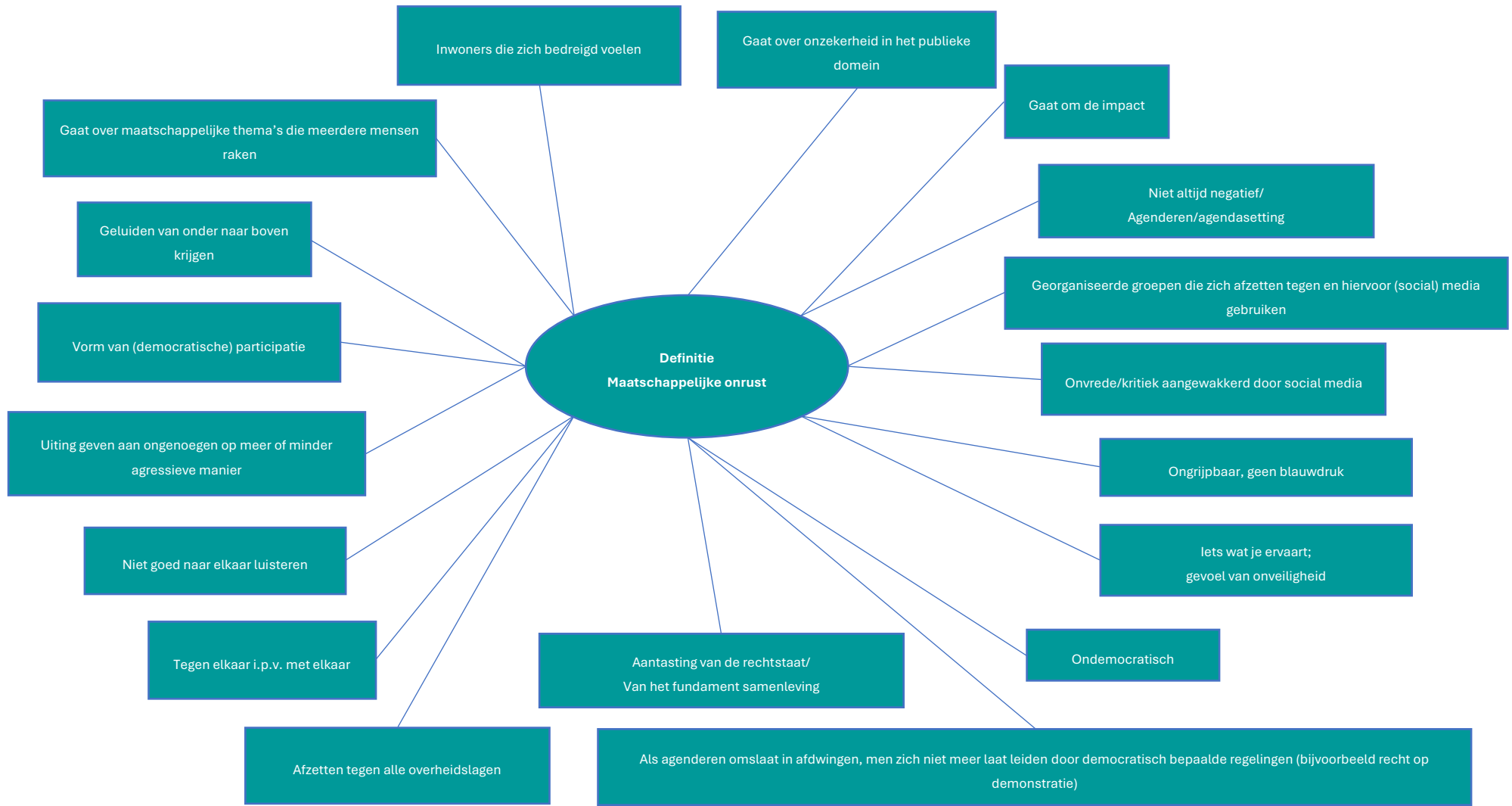
- NB: kan zowel positief als negatief en op relationeel vlak, beleidsmatig, operationeel et cetera).

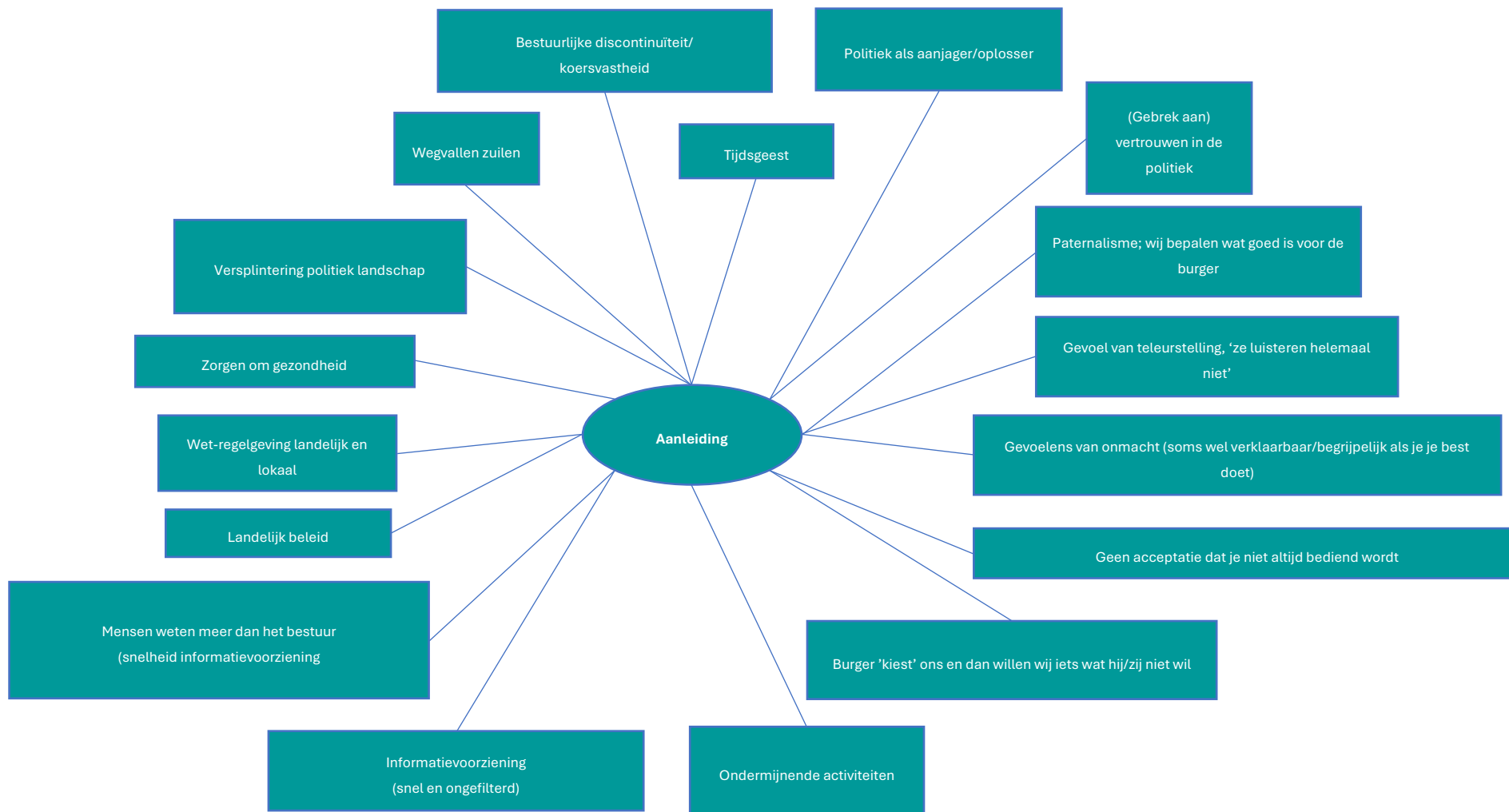
8. Zijn er dingen die u heeft gemist tijdens dit gesprek die u nog zou willen toevoegen?

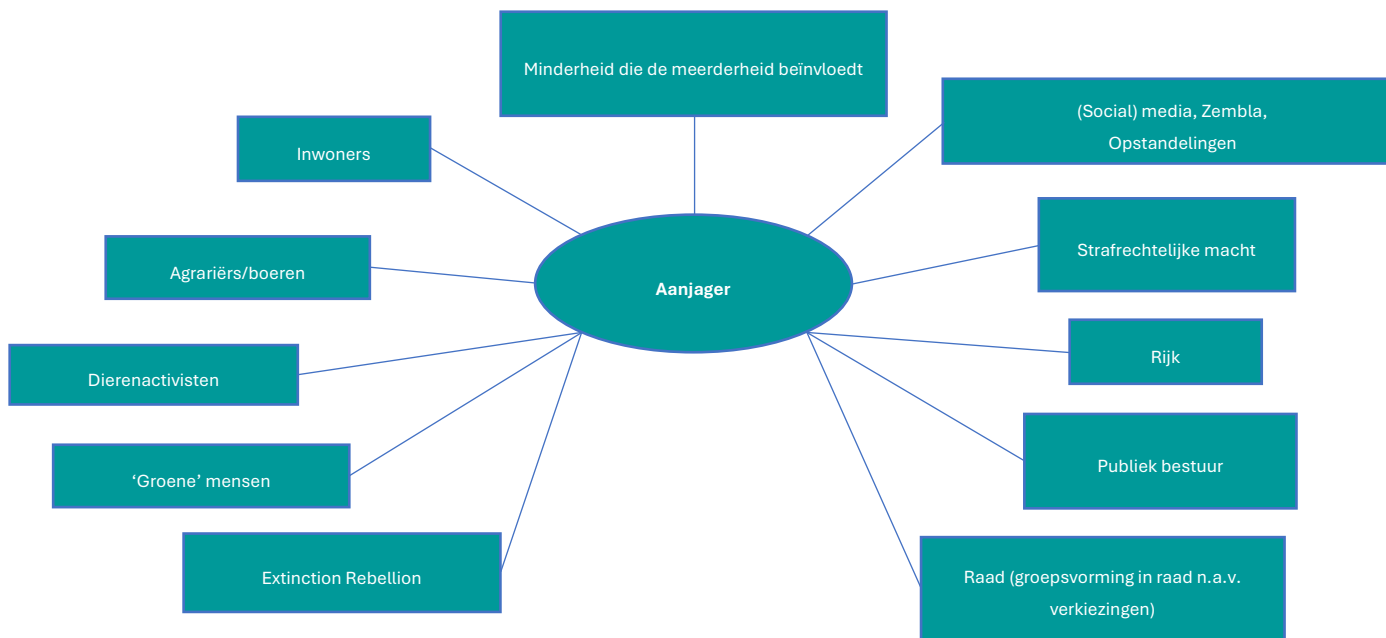
Met goedkeuring van de deelnemers zijn deze focusgroepen opgenomen op een audio-recorder. Van deze audio-bestanden zijn geanonimiseerde transcripten gemaakt die vervolgens zijn geanalyseerd aan de hand van thematische codering (Braun & Clarke, 2008). Zie voor een visualisatie van de diverse thematische codegroepen en bijbehorende codes hieronder.

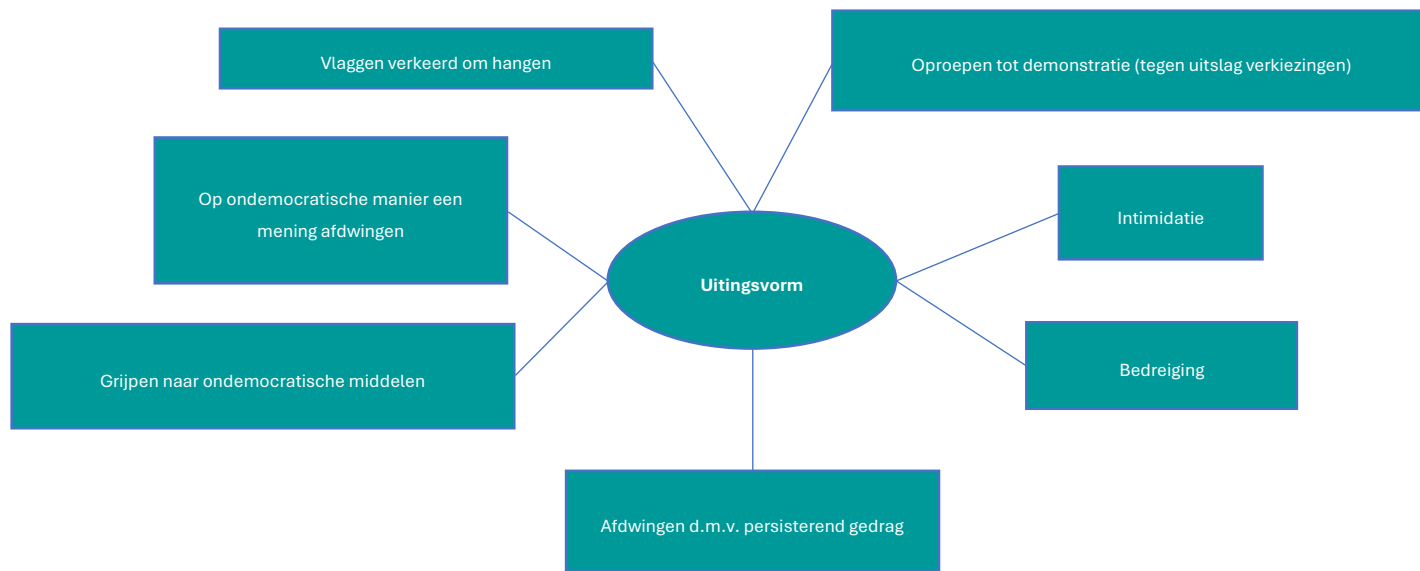


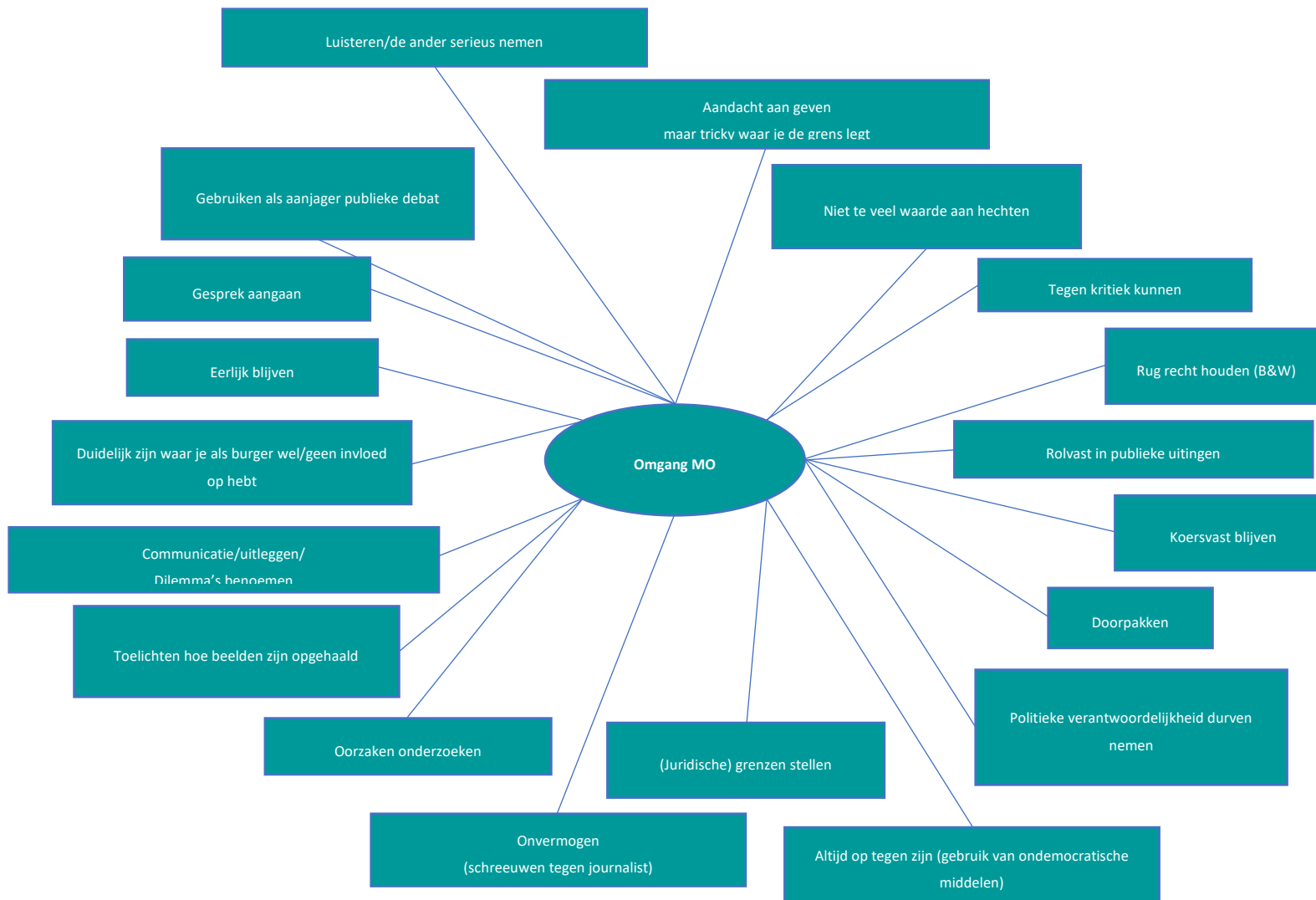
Visualisaties codeerschema focusgroepen

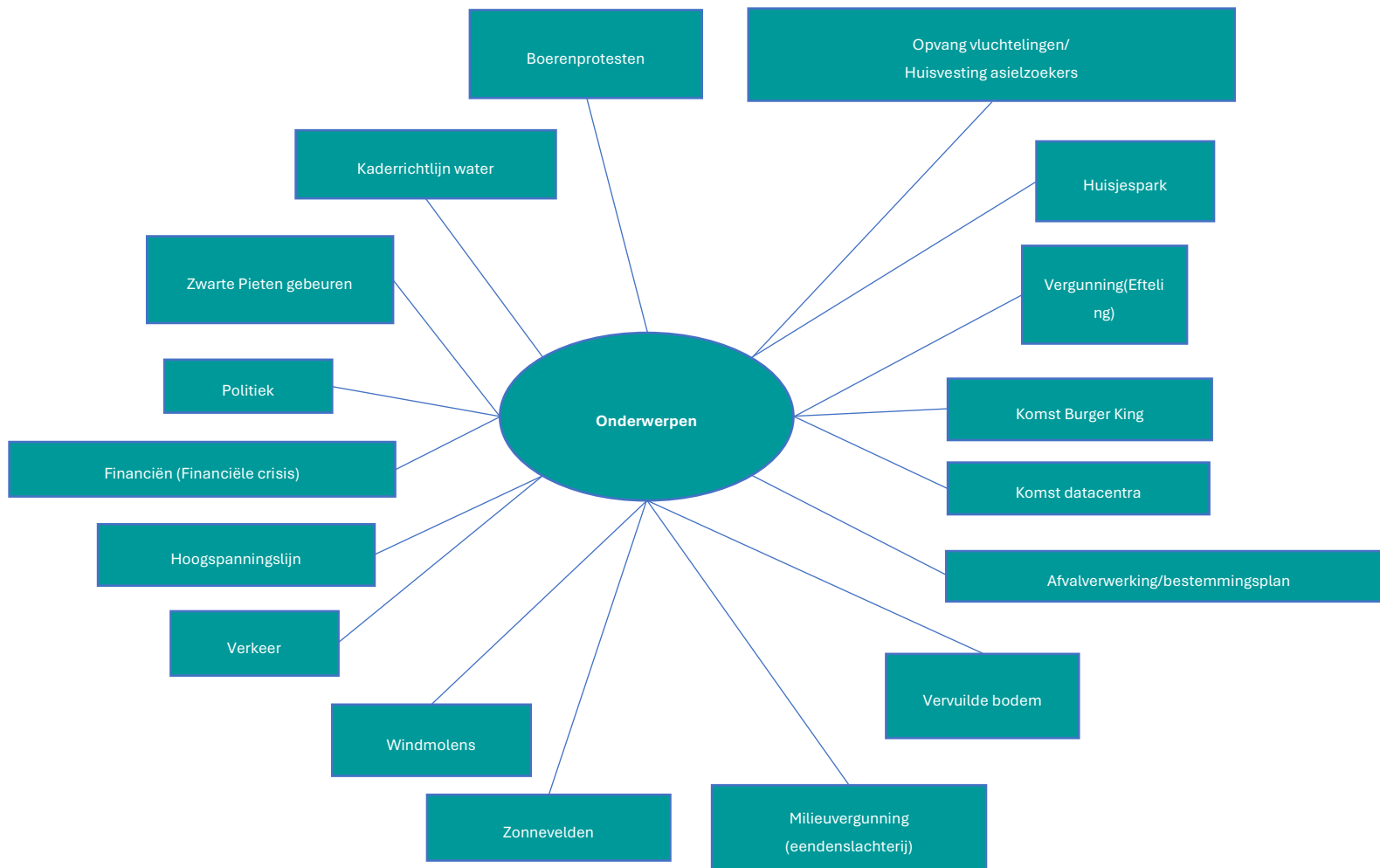




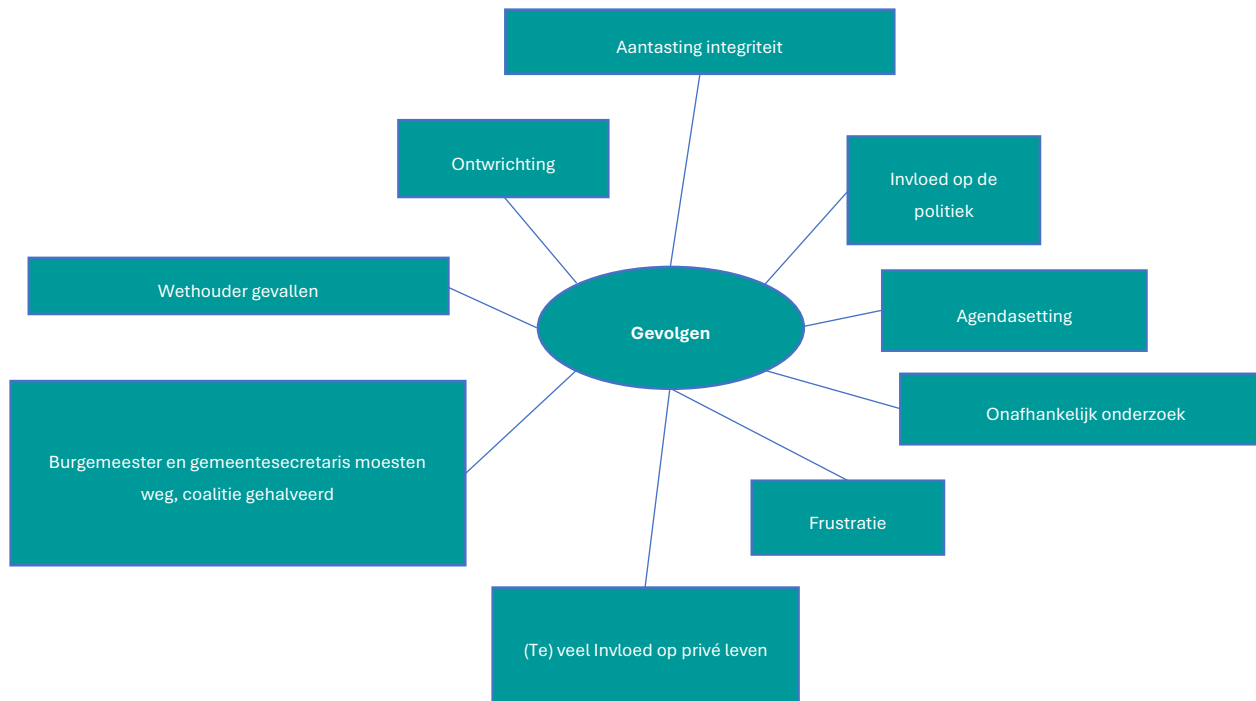


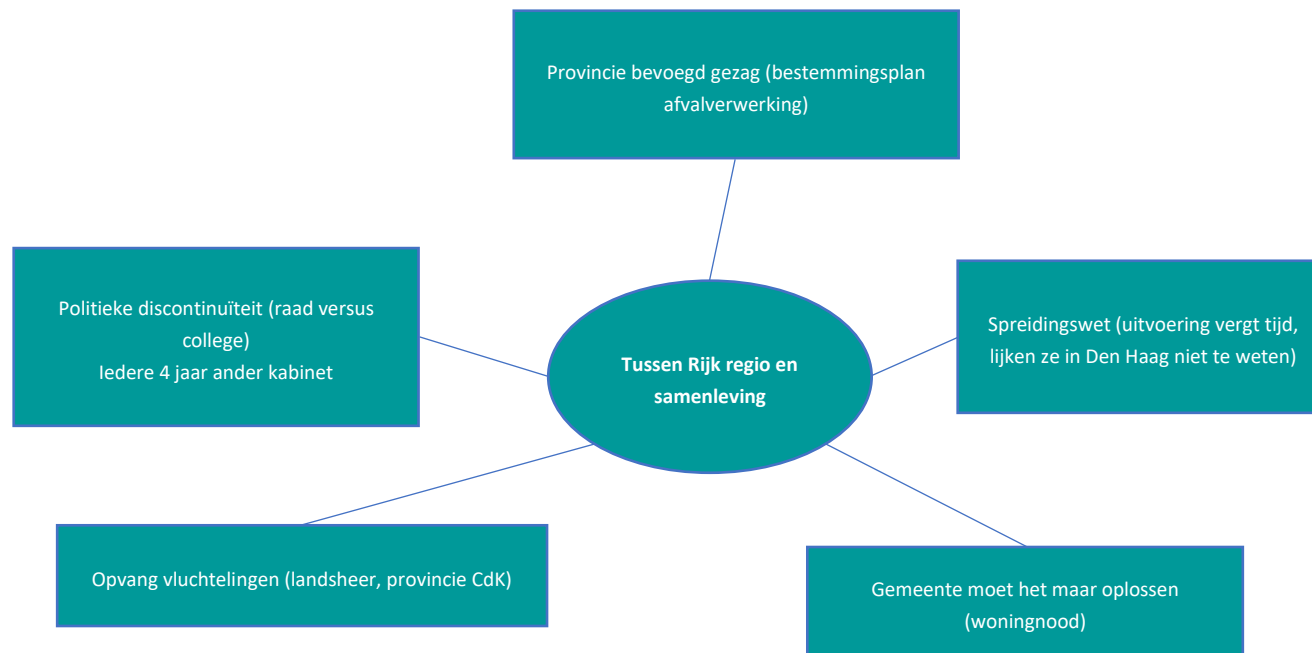












4. Enquête

Voortbouwend op de voorgaande kwalitatieve onderzoeksmethoden is in april 2024 middels Qualtrics een enquête uitgezet via het adressenbestand van de Wethoudersvereniging. Het adressenbestand bevat 1203 (geldige) e-mailadressen. Het doel van deze enquête is om een kwantitatief beeld te krijgen van de aard en omvang van situaties van maatschappelijke onrust waarmee wethouders te maken krijgen, hoe zij hierop hebben gereageerd, wat voor impact deze situatie op hen heeft gehad en welke ondersteuning en handelingsperspectieven wethouders hebben gehad. Daarnaast vragen we wethouders (kwalitatief, door middel van open vragen) naar hun algemene perceptie van, en professionele ervaring met maatschappelijke onrust. De verscheidenheid in antwoordmogelijkheden zorgt er ook voor dat we zowel kwantitatieve als kwalitatieve data verzamelen, wat bijdraagt aan de robuustheid van onze bevindingen (Fowler, 2013). Zie voor de uitgewerkte enquêteflow en uitdraai van de vragenlijst via Qualtrics hieronder.

Enquêteflow en vragenlijst

Enquête Maatschappelijke Onrust: Wethouder tussen Rijk, regio en samenleving (1 Question)
Standard: Blok 1: Achtergrondkenmerken (6 Questions)
Standard: Blok 2: Maatschappelijke onrust (2 Questions)

Branch: New Branch
If

Als Heeft u, in uw functie als wethouder, sinds 2018 wel eens te maken gehad met maatschappelijke onrust... Ja is geselecteerd

Block: Blok 2: Maatschappelijke onrust (5 Questions)
Block: Blok 3: Meest impactvolle ervaring met maatschappelijke onrust (3 Questions)
Block: Blok 4: Omgang met maatschappelijke onrust (13 Questions)
Block: Blok 5: Afsluiting (6 Questions)

EndSurvey:

Branch: New Branch
If

Als Heeft u, in uw functie als wethouder, sinds 2018 wel eens te maken gehad met maatschappelijke onrust... Nee is geselecteerd

Block: Blok 5: Afsluiting (6 Questions)

EndSurvey:

Standard: Blok 2: Maatschappelijke onrust (5 Questions)
Standard: Blok 3: Meest impactvolle ervaring met maatschappelijke onrust (3 Questions)
Standard: Blok 4: Omgang met maatschappelijke onrust (13 Questions)
Standard: Blok 5: Afsluiting (6 Questions)

Start van blok: Enquête Maatschappelijke Onrust: Wethouder tussen Rijk, regio en samenleving

Het lectoraat Recht & Veiligheid van Avans Hogeschool voert in opdracht van de Wethoudersvereniging een onderzoek uit om inzicht te krijgen in de aard en omvang van maatschappelijke onrust in de politiek-bestuurlijke context en de handelingsperspectieven van wethouders in relatie tot de omgang met maatschappelijke onrust. Het doel is lering te trekken uit ervaringen van wethouders met lokale uitingen van onrust over landelijke en regionale dossiers in de periode 2018-2023.

De enquête telt 31 vragen en het invullen hiervan duurt ongeveer 10-15 minuten. Uw antwoorden op deze enquête worden anoniem verwerkt en zijn niet terug te herleiden naar u. Met deelname aan deze enquête geeft u toestemming tot deze verwerking en uw antwoorden worden enkel voor dit onderzoek gebruikt.

Einde blok: Enquête Maatschappelijke Onrust: Wethouder tussen Rijk, regio en samenleving

Start van blok: Blok 1: Achtergrondkenmerken



1 Wat is uw geslacht?

- Man
- Vrouw
- Niet-binair/derde geslacht
- Dat zeg ik liever niet

2 Wat is uw leeftijd?

- 18 t/m 24 jaar
- 25 t/m 34 jaar
- 35 t/m 44 jaar
- 45 t/m 54 jaar
- 55 t/m 64 jaar
- 65 jaar of ouder
- Dat zeg ik liever niet



3 In welke provincie bent u momenteel werkzaam?

- Drenthe
- Flevoland
- Gelderland
- Groningen
- Limburg
- Noord-Brabant
- Noord-Holland
- Overijssel
- Utrecht
- Zeeland
- Zuid-Holland
- Friesland

4 Wat is de omvang van de gemeente waarin u momenteel werkzaam bent?

- < 15.000 inwoners
- 15.000 - 40.000 inwoners
- 40.000 - 65.000 inwoners
- 65.000+ inwoners

5 Welke typering is het meest toepasselijk voor de gemeente waar u momenteel werkzaam bent?

- Plattelandsgemeente
- Stedelijke gemeente
- Geen van beide



6 Hoeveel jaren ervaring heeft u als wethouder?

Indien u meerdere (korte) perioden wethouder ben geweest kunt u alle perioden bij elkaar optellen en afronden op hele jaren.

Einde blok: Blok 1: Achtergrondkenmerken

Start van blok: Blok 2: Maatschappelijke onrust

7 Hoe beschrijft u 'maatschappelijke onrust'?

8 Heeft u, in uw functie als wethouder, sinds 2018 wel eens te maken gehad met maatschappelijke onrust?

Ja

Nee

Einde blok: Blok 2: Maatschappelijke onrust

Start van blok: Blok 2: Maatschappelijke onrust



9 Speelt de landelijke overheid volgens u een rol in maatschappelijke onrust?

U kunt meerdere antwoorden kiezen.

1. Ja, als (mede-)veroorzaker van maatschappelijke onrust
2. Ja, als (mede-)oplosser van maatschappelijke onrust
3. Nee
4. Weet ik niet
5. Anders, namelijk: _____

10 Speelt de provincie volgens u een rol in maatschappelijke onrust?

U kunt meerdere antwoorden kiezen.

6. Ja, als (mede-)veroorzaker van maatschappelijke onrust
7. Ja, als (mede-)oplosser van maatschappelijke onrust
8. Nee
9. Weet ik niet
10. Anders, namelijk: _____

11 Speelt de gemeente volgens u een rol in maatschappelijke onrust?

U kunt meerdere antwoorden kiezen.

11. Ja, als (mede-)veroorzaker van maatschappelijke onrust
12. Ja, als (mede-)oplosser van maatschappelijke onrust
13. Nee
14. Weet ik niet
15. Anders, namelijk: _____

12 Kunt u aangeven rondom welke onderwerpen u als wethouder sinds 2018 wel eens te maken heeft gehad met maatschappelijke onrust in uw gemeente?

U kunt meerdere antwoorden kiezen.

16. Asiel en migratie
17. Energietransitie
18. Natuur- en landschapsbehoud
19. Stikstof
20. Verkeersveiligheid en -overlast
21. (Ondermijnende) criminaliteit
22. Extremistisch gedachtegoed en gedrag
23. Bezuinigingen
24. Bouw-/bestemmingsplannen
25. Sociale thema's (racisme, discriminatie)
26. Handhaving
27. Wonen en huisvesting
28. Gezondheidszorg
29. Gaswinning
30. Corona(maatregelen)
31. Anders, namelijk _____

13 Hieronder zijn diverse uitingsvormen opgesomd. Sommige van deze uitingsvormen maken deel uit van het democratisch proces, maar kunnen in bepaalde gevallen ook als signalen van maatschappelijke onrust worden ervaren.

Kunt u aangeven met welke uitingsvormen (die u als signaal van maatschappelijke onrust heeft ervaren) u als wethouder sinds 2018 te maken heeft gehad in uw gemeente?

U kunt meerdere antwoorden kiezen.

32. Demonstraties
33. Schriftelijke of visuele signalen van protest (flyers, pamfletten, vlaggen, spandoeken, posters etc.)
34. Collectieve acties in de digitale wereld (veelvuldig delen van hashtags, boycotts etc.)
35. Petitie/handtekeningenacties
36. Misbruik en oneigenlijk gebruik van juridische procedures
37. Persoonlijke confrontatie met agressie en geweld
38. Rellen of ander agressief gedrag als verstoring van de openbare orde
39. (Digitaal) verspreiden van desinformatie
40. Anders, namelijk _____

Einde blok: Blok 2: Maatschappelijke onrust

Start van blok: Blok 3: Meest impactvolle ervaring met maatschappelijke onrust



De volgende vragen gaan over uw ervaring met maatschappelijke onrust die de meeste indruk op u heeft gemaakt.

14 Als u denkt aan de ervaring met maatschappelijke onrust die de meeste indruk op u heeft gemaakt. Hoe zou u deze ervaring omschrijven?

Denk hierbij aan de directe aanleiding en het doel voor de maatschappelijke onrust, veroorzakers van de maatschappelijke onrust, eventuele andere betrokkenen, het beleidsterrein of onderwerp, de uitingsvorm, de fase van het besluitvormingsproces en de periode waarin het plaatsvond.

15 Hoe heeft u deze ervaring beleefd?

U kunt meerdere antwoorden kiezen.

41. Als een kans of mogelijkheid, omdat _____

42. Als een obstakel of risico, omdat _____

43. Neutraal, omdat _____

Einde blok: Blok 3: Meest impactvolle ervaring met maatschappelijke onrust

Start van blok: Blok 4: Omgang met maatschappelijke onrust

We blijven bij uw ervaring met maatschappelijke onrust die de meeste indruk op u heeft gemaakt.

16 Hoe zag u uw rol als wethouder in deze situatie van maatschappelijke onrust?

U kunt meerdere antwoorden kiezen.

44. Sturen op de voorbereiding en/of uitvoering van het betreffende beleid

45. Ruimte maken voor en gehoor geven aan de signalen van maatschappelijke onrust

46. Loyaal blijven aan de politieke lijn van de gemeenteraad

47. Loyaal blijven aan de lijn van de regio, provincie of Rijksoverheid

48. Anders, namelijk _____

17 Heeft u dilemma's ervaren over de invulling van uw rol als wethouder voorafgaand aan, tijdens of na deze situatie van maatschappelijke onrust?

Ja, namelijk _____

Nee

Weet ik niet

18 Heeft deze situatie van maatschappelijke onrust uw perspectief op uw rol als wethouder, of uw invulling van dit ambt, veranderd?

Ja, namelijk _____

Nee

Weet ik niet



19 Hoe heeft u gereageerd op de maatschappelijke onrust?

U kunt meerdere antwoorden kiezen.

- 49. Bij oorspronkelijke standpunt gebleven zonder verder actie te ondernemen
- 50. Begrip getoond voor ontstane maatschappelijke onrust
- 51. De veroorzaker(s) van de maatschappelijke onrust verwezen naar de verantwoordelijke/bevoegde instantie
- 52. De veroorzaker(s) van de maatschappelijke onrust verwezen naar de betrokken beleidsmedewerker of projectleider
- 53. De veroorzaker(s) van de maatschappelijke onrust verwezen naar de gemeenteraad
- 54. De veroorzaker(s) van de maatschappelijke onrust verwezen naar een gemeenschappelijke regeling
- 55. Gesprek aangegaan met de veroorzaker(s) van de maatschappelijke onrust
- 56. Binnen mijn organisatie in gesprek gegaan over het beleid waar de maatschappelijke onrust over ging
- 57. Met de provincie in gesprek gegaan over het beleid waar de maatschappelijke onrust over ging
- 58. Met de Rijksoverheid in gesprek gegaan over het beleid waar de maatschappelijke onrust over ging
- 59. De situatie omtrent maatschappelijke onrust (laten) monitoren
- 60. Nader intern onderzoek aangevraagd
- 61. Nader extern onderzoek aangevraagd
- 62. Besluit of standpunt aangepast en actie ondernomen
- 63. Anders, namelijk _____

20 Wat gebeurde er naar aanleiding van uw reactie op de ontstane situatie van maatschappelijke onrust? *Denk hierbij aan eventuele (positieve of negatieve) effecten op de betrokkenen, in het gemeentehuis en/of op de samenleving.*

21 Op welke manier heeft dit door u gegeven voorbeeld van maatschappelijke onrust effect gehad op de uitvoering van uw werk?

	Minder/slechter	Geen verandering	Meer/beter
Werkplezier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gebruik van sociale media	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informatiepositie t.a.v. wensen of zorgen van inwoners	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mentale gezondheid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lichamelijke gezondheid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Anders, namelijk			



22 Op welke manier heeft de situatie effect gehad op uw gedrag buiten werktijd?

U kunt meerdere antwoorden kiezen.

- 64. De situatie heeft geen effect gehad op mijn gedrag buiten werktijd
- 65. Vermijding van/meer op mijn hoede op bepaalde fysieke plekken
- 66. Vermijding van/meer op mijn hoede bij bepaalde personen of groepen
- 67. Minder actief gebruik van sociale media
- 68. Meer actief gebruik van sociale media
- 69. Anders, namelijk _____

23 Heeft u de situatie gemeld en/of besproken op uw werk?

- Nee
- Ja, alleen gemeld
- Ja, alleen besproken
- Ja, gemeld en besproken

Deze vraag weergeven:

If Heeft u de situatie gemeld en/of besproken op uw werk? = Nee

Or Heeft u de situatie gemeld en/of besproken op uw werk? = Ja, alleen besproken

24 Waarom heeft u de situatie niet gemeld op uw werk?

U kunt meerdere antwoorden kiezen.

- 70. Ik vond het niet nodig
- 71. Ik heb het besproken en dat vond ik voldoende
- 72.
- 73. Het hoort bij de functie
- 74. Er wordt toch niets mee gedaan
- 75. De situatie was al opgelost
- 76. Ik wist niet waar ik moest zijn
- 77. Daar heb ik niet aan gedacht
- 78. Ik schaamde me voor de situatie
- 79. Anders, namelijk _____

Deze vraag weergeven:

If Heeft u de situatie gemeld en/of besproken op uw werk? = Nee

Or Heeft u de situatie gemeld en/of besproken op uw werk? = Ja, alleen gemeld

25 Waarom heeft u de situatie niet besproken op uw werk?

U kunt meerdere antwoorden kiezen.

- Ik vond het niet nodig
- Ik heb het gemeld en dat vond ik voldoende
- Het hoort bij de functie
- Er wordt toch niets mee gedaan
- De situatie was al opgelost
- Ik wist niet waar ik moest zijn
- Daar heb ik niet aan gedacht
- Ik schaamde me voor de situatie
- Anders, namelijk _____

Deze vraag weergeven:

If Heeft u de situatie gemeld en/of besproken op uw werk? = Ja, alleen gemeld

Or Heeft u de situatie gemeld en/of besproken op uw werk? = Ja, gemeld en besproken

26 Bij wie heeft u de situatie gemeld op uw werk?

U kunt meerdere antwoorden kiezen.

- Bij het gehele college van B&W
- Bij de burgemeester



- Bij een vertrouwenspersoon
- Bij een meldpunt
- Anders, namelijk _____

Deze vraag weergeven:

If Heeft u de situatie gemeld en/of besproken op uw werk? = Ja, alleen besproken

Or Heeft u de situatie gemeld en/of besproken op uw werk? = Ja, gemeld en besproken

27 Met wie heeft u de situatie besproken op uw werk?

U kunt meerdere antwoorden kiezen.

- Met het gehele college B&W
- Met de burgemeester
- Met een collega-wethouder
- Met de fractievoorzitter
- Met de gemeentesecretaris
- Met een beleidsadviseur
- Met een vertrouwenspersoon
- Anders, namelijk _____

Einde blok: Blok 4: Omgang met maatschappelijke onrust

Start van blok: Blok 5: Afsluiting

U bent bijna aan het einde gekomen van deze enquête.

28 Zijn er handelingsperspectieven beschikbaar om u te helpen in de omgang met situaties van maatschappelijke onrust?

U kunt meerdere antwoorden kiezen.

- Ja, via collegiaal overleg
- Ja, er zijn richtlijnen/protocollen binnen de organisatie opgesteld om te volgen
- Ja, er zijn contactpersonen/vertrouwenspersonen binnen de organisatie voor deze situaties
- Ja, er worden informatiebijeenkomsten georganiseerd over dit thema
- Ja, er worden trainingen aangeboden hoe om te gaan met dergelijke situaties
- Ja, via het Forum Maatschappelijke Onrust
- Ja, via het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust (OMO)
- Ja, anders, namelijk _____
- Nee
- Dat weet ik niet

Deze vraag weergeven:

If Heeft u, in uw functie als wethouder, sinds 2018 wel eens te maken gehad met maatschappelijke onrust... = Ja

29 Welke handelingsperspectieven zijn voor u waardevol geweest in de omgang met situaties van maatschappelijke onrust?

U kunt meerdere antwoorden kiezen.

- Collegiaal overleg
- Richtlijnen/protocollen binnen de organisatie
- Contactpersonen/vertrouwenspersonen binnen de organisatie voor deze situaties
- Informatiebijeenkomsten over dit thema
- Trainingen over hoe om te gaan met dergelijke situaties
- Handelingsperspectieven via het Forum Maatschappelijke Onrust
- Handelingsperspectieven via het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust (OMO)
- Anders, namelijk _____
- Ik ben niet bekend met bovenstaande handelingsperspectieven
- Ik ben wel bekend met bovenstaande handelingsperspectieven, maar deze zijn voor mij niet waardevol geweest

30 Waar heeft u eventueel nog behoefte aan in de omgang met situaties van maatschappelijke onrust?



31 Zijn er nog zaken die niet in de enquête zijn behandeld, maar die u wel graag wilt meegeven aan de onderzoekers?

- Ja, namelijk _____
- Nee

Hartelijk dank voor uw medewerking!

De resultaten van het gehele onderzoek zullen worden gedeeld via de Wethoudersvereniging.

Einde blok: Blok 5: Afsluiting

Er is zijn eenvoudige statistische analyses uitgevoerd middels het statistisch analyseprogramma SPSS (o.a. frequenties, descriptieve tabellen en chi-kwadraattoetsen). Deze analyses richtten zich op het identificeren van duidelijke trends en frequenties die de reacties van de respondenten weergeven. Op de data zijn significantietoetsen uitgevoerd om eventuele verschillen tussen groepen te bepalen. In de tekst worden alleen statistisch significante verschillen benoemd.

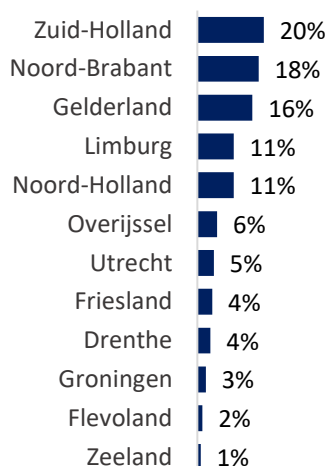
Er zijn 1203 wethouders uitgenodigd om de vragenlijst in te vullen. In totaal hebben 209 respondenten de enquête (deels) ingevuld, waarvan 203 volledig. Dit levert een responsepercentage op van 17%. Het aantal wethouders dat de enquête heeft ingevuld is statistisch gezien niet groot genoeg om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over alle wethouders in Nederland.

Iets meer dan zeven op de tien respondenten zijn man (73%) en iets meer dan een kwart is vrouw (27%). Dit komt overeen met een in 2022 gepubliceerd rapport,⁴³ waarin eveneens 71% van de wethouder man is en 29% vrouw. De meeste wethouders zijn tussen de 55 t/m 64 jaar (39%), gevolgd door één derde die tussen de 45 t/m 54 jaar is (32%), 14% is 65 jaar of ouder, één op de tien 35 t/m 44 jaar (10%) en slechts een klein percentage is tussen de 25 en 34 jaar (4%). In Zuid-Holland, Noord-Brabant en Gelderland zijn de meeste wethouders die de enquête in hebben gevuld (resp. 20%, 18% en 16%). Zeeland, Flevoland en Groningen zijn juist ondervertegenwoordigd (resp. 1%, 2% en 3%). De meeste wethouders zijn werkzaam bij een gemeente met 15.000 tot 40.000 inwoners (51%), gevolgd door 22% die bij een gemeente werken met 40.000 tot 65.000 inwoners en 19% met meer dan 65.000 inwoners. Minder dan één op de tien wethouders draagt hun ambt uit bij een gemeente met minder dan 15.000 inwoners (8%). In bijna de helft van de gevallen is de wethouder werkzaam bij een plattelandsgemeente (49%), drie op de tien bij een stedelijke gemeente (29%) en voor twee op de tien wethouders geldt hierin geen van beide (22%). Iets meer dan twee derde van de wethouders heeft 1 tot en met 5 jaar ervaring in deze rol (68%), een kwart 6 tot en met 10 jaar (26%), 4% heeft 11 tot en met 15 jaar ervaring en slechts een klein aandeel heeft 16 tot en met 20 jaar ervaring (2%). Gemiddeld hebben de respondenten 4 jaar ervaring.

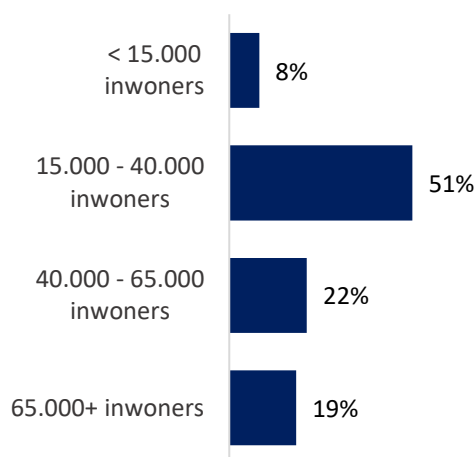
Een kanttekening bij de uitkomsten van de enquête is het gegeven dat we de respondenten hebben gevraagd aan te geven met welke uitingsvormen zij sinds 2018 te maken hebben gehad. We weten niet of het hierbij democratische of ondemocratische uitingsvormen van protest betrof. Bij de vraag 'Heeft u de situatie gemeld en/of besproken op uw werk?' weten we niet of mensen bespreken en melden als synoniem hebben gezien.

⁴³ 'Overzicht politieke ambtsdragers', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022.





Figuur 1. In welke provincie bent u momenteel werkzaam?



Figuur 2. Wat is de omvang van de gemeente waarin u momenteel werkzaam bent?

5. Interviews

Na de enquête zijn verdiepende semi-gestructureerde interviews (N=8) gevoerd met actieve wethouders. Deze wethouders zijn in eerste instantie geselecteerd op basis van thema's die uit de media analyse en ervaringen die uit de focusgroepen naar voren kwamen. Daarbij hebben we oog gehad voor enige regionale spreiding (zie tabel 5).

Tabel 5

Geanonimiseerde respondentenlijst

Interview #	Gemeente	Contact	Opmerkingen
Interview 1	Overijssel	17-04-2024	Benaderd vanwege gedeelde ervaringen tijdens focusgroep
Interview 2	Overijssel	18-04-2024	Benaderd vanwege thema in media-analyse
Interview 3	Friesland	25-04-2024	Benaderd vanwege gedeelde ervaringen tijdens focusgroep
Interview 4	Noord-Brabant	01-05-2024	Benaderd via professioneel netwerk
Interview 5	Limburg	13-05-2024	Benaderd vanwege thema in media-analyse
Interview 6	Gelderland	23-05-2024	Benaderd vanwege thema in media-analyse
Interview 7	Groningen	30-05-2024	Benaderd vanwege thema in media-analyse
Interview 8	Noord-Brabant	17-06-2024	Benaderd vanwege thema in media-analyse

De interviews zijn gevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde semigestructureerde topiclijst. Deze topiclijst geeft enige richting aan het interview maar laat ruimte voor de respondent om uit te weiden over de eigen ervaringen (zie tabel 6). De interviewer is bij semi-gestructureerde interviews doorgaans flexibeler, wat de kans op interviewer bias (de invloed van de interviewer op de antwoorden van de geïnterviewde) verhoogt. Om dit zo veel mogelijk te voorkomen hebben we benadrukt dat juist de ervaringen en persoonlijke beleving van de wethouder centraal staan in het onderzoek en dat er dus geen waardeoordeel is over het handelen of reageren in bepaalde situaties, maar dat inzichten en reflecties over het eigen handelen wel relevant kunnen zijn voor collega-wethouders.



Tabel 6
Topiclijst interviews

Thema's	Vragen
Introductie	<ul style="list-style-type: none"> - Functie - Achtergrond (opleiding, loopbaan etc) - Duur huidige functie
Begripsafbakening	<ul style="list-style-type: none"> - Wat verstaat u onder maatschappelijke onrust?
Concrete situatie	
Concrete situatie	<ul style="list-style-type: none"> - Kunt u de meest impactvolle/bijgebleven situatie beschrijven waarin u te maken heeft gehad met Maatschappelijke Onrust. - Wat was de aanleiding? - Was er sprake van landelijk, regionaal of gemeentelijk beleid in relatie tot de onrust? - Welke signalen kreeg u en hoe kwamen die signalen bij u terecht? - Wie waren de betrokken actoren? - Wat was uw rol? - Hoe manifesteerde de maatschappelijke onrust zich? (uitingsvormen) - Hoe bent u met de situatie omgegaan? - Hoe is de situatie afgelopen?
Impact	<ul style="list-style-type: none"> - Waarom is juist deze gebeurtenis u bijgebleven? - Wat waren de gevolgen voor de uitvoering van uw werk? - Wat waren de persoonlijke gevolgen?
Reflectie op eigen handelen Spanningen en dilemma's tussen rijk/regio/samenleving	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe zag/ziet u uw rol als wethouder in de situatie? - Zag u deze situatie als kans of belemmering voor de uitvoering van uw werk/beleidsdoelstellingen? - Bent u tevreden over uw rol in de situatie? / Wat ging er goed? (Bijv. op het juiste moment aan tafel zitten bij de juiste overleggen; in staat andere partijen mee te nemen; draagvlak inwoners) - Bent u tevreden over de wijze waarop u met de situatie bent omgegaan? Wat ging er goed / wat kon er beter? - Bent u tevreden over de afloop van de situatie? Wat ging er goed / wat kon er beter? - Beschikt(e) u over voldoende kennis en vaardigheden om adequaat te reageren op de situatie? / Wist u wat u kon doen? Waarom wel/niet? - Hoe heeft u achteraf gehandeld? (napraten met collega's, nadenken over mogelijke signalen die zijn gemist etc.) - Heeft u dilemma's ervaren over de invulling van uw rol als wethouder voorafgaand aan, tijdens of na deze situatie? - Heeft deze situatie uw perspectief op uw rol als wethouder, of invulling van dit ambt veranderd?
Ondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> - Welke vormen van ondersteuning waren er beschikbaar? - Van wie was deze ondersteuning afkomstig? - Hoe beoordeelt u die / wat heeft u eraan gehad?
Algemeen	
Wat is er nodig?	<ul style="list-style-type: none"> - Wat heeft u nodig om uw rol in situaties van maatschappelijke onrust en uw positie te midden van de samenleving, de provinciale - en landelijke overheid naar tevredenheid te kunnen vervullen? - Wie moet dat leveren / wie is daarvoor aan zet (gemeente, provincie, BZK, politie, andere organisaties?)
Afsluiting	<ul style="list-style-type: none"> - Dank voor uw medewerking - Interviewverslag kan worden opgevraagd - Uiteindelijke onderzoek wordt via wethoudersvereniging beschikbaar gesteld

Indien door de respondenten toestemming is gegeven, zijn de interviews opgenomen. Deze opnames zijn uitgewerkt in een transcript dat vervolgens aan de hand van een codeerschema is geanalyseerd (zie tabel 7).



Tabel 7
Codeerschema interviews

Kolom	Onderwerp	Antwoordcategorie
A	Definitie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Collectieve gedragingen 2. Maatschappelijk probleem (raakt meerdere mensen) 3. Agendasetting 4. Aantasting rechtstaat 5. Aantasting openbare orde en veiligheid 6. Ongrijpbaar 7. Afdwingen
B	Aanleiding	<ol style="list-style-type: none"> 1. Landelijk beleid 2. Provinciaal beleid 3. Lokaal beleid 4. Haalbaarheid project/beleid 5. Tijdsgeest 6. Wegvallen zuilen 7. Paternalisme 8. Bestuurlijke discontinuïteit 9. Gevoelens van onmacht 10. Gebrek aan vertrouwen 11. Geen nee accepteren 12. Beperkte informatiedeling
C	Aanjager	<ol style="list-style-type: none"> 1. (Social) media 2. Extinction Rebellion 3. Inwoners 4. Maatschappelijk middenveld (ondernemers, instellingen) 5. Gemeenteraad 6. Wethouder of College B&W 7. Rijk 8. Provincie 9. Rechterlijke macht 10. Activisten 11. Supportersgroep
D	Uitingsvorm	<ol style="list-style-type: none"> 1. Demonstraties 2. Schriftelijke of visuele signalen van protest (flyers, pamfletten, vlaggen, spandoeken, posters etc.) 3. Collectieve acties in de digitale wereld (veelvuldig delen van hashtags, boycotts etc.) 4. Petitie/handtekeningen 5. Misbruik en oneigenlijk gebruik van juridische procedures 6. Rellen of ander agressief gedrag als verstoring van de openbare orde 7. (Digitaal) verspreiden van desinformatie 8. Intimidatie 9. Bedreiging 10. Afdwingen door persistent gedrag 11. Inzet ondemocratische middelen
E	Onderwerp MO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zwarte Piet 2. Komst datacenter 3. Windmolens 4. Zonnepark/zonneveld 5. Huisjespark (recreatie) / Airbnb 6. Verkeersveiligheid- en overlast 7. Hoogspanningslijn 8. Vervuiling bodem 9. Financiële crisis/bezuinigingen 10. Opvang/huisvesting vluchtelingen/asielzoekers 11. Milieuvergunning 12. Bouw- en bestemmingsplannen 13. Boerenprotest 14. Gaswinning 15. Stikstof 16. (Ondermijnende) criminaliteit 17. Extremistisch gedachtegoed en gedrag 18. Wonen/huisvesting 19. Handhaving 20. Sociale thema's (Racisme, discriminatie) 21. Gezondheidszorg 22. Corona(maatregelen)



		<ul style="list-style-type: none"> 23. Opvang daklozen 24. Zendmast / 5G 25. (verschraling) Publieke voorzieningen
F	Rolopvatting	<ul style="list-style-type: none"> 1. Onafhankelijk adviseur 2. Dien het publieke belang 3. Dien het lokale belang 4. Collegiaal bestuur 5. Zo goed en efficiënt mogelijk maken en implementeren van het beleid of de richting waar de maatschappelijke onrust betrekking op had 6. Zo goed als mogelijk ruimte maken voor en gehoor geven aan de stem van burgers die werd uitgedrukt in de maatschappelijke onrust 7. Loyaliteit aan de politieke lijn van de gemeenteraad 8. Loyaliteit aan de lijn van de regio, provincie of Rijksoverheid 9. Het beschermen van mijzelf en collega's voor de maatschappelijke onrust 10. Facilitator van maatschappelijke verandering 11. Verbinding zoeken
G	Omgang met MO	<ul style="list-style-type: none"> 1. Aanjager publiek debat 2. Politieke verantwoordelijkheid genomen 3. Rug recht gehouden (bij oorspronkelijke standpunt gebleven) 4. Begrip getoond 5. Onvermogen 6. Grenzen stellen 7. Luisteren (naar mening/visie aanjager) 8. Uitleggen (van eigen beleid) 9. Vertrouwen wekken door persoonlijk contact 10. Durven loslaten en andere partijen vertrouwen geven 11. Co-creatie met andere partijen 12. Oorzaken onderzoeken 13. Eerlijk zijn 14. Rolvast 15. Aandacht geven 16. Niet teveel waarde aan hechten 17. Nooit accepteren 18. Doorverwezen naar bevoegd gezag 19. Gesprek aangegaan met de veroorzaker(s) van de maatschappelijke onrust 20. Binnen eigen organisatie in gesprek gegaan 21. Met de provincie in gesprek gegaan 22. Met de Rijksoverheid in gesprek gegaan 23. De situatie omtrent maatschappelijke onrust (laten) monitoren 24. Nader intern onderzoek aangevraagd 25. Nader extern onderzoek aangevraagd 26. Besluit of standpunt aangepast en actie ondernomen 27. Dilemma's in omgang met MO
H	Spanningen Rijk regio samenleving (RRS)	<ul style="list-style-type: none"> 1. Spanning RRS beleidsthema/portefeuille 2. Omgang met RRS spanning 3. Dilemma's RRS spanning 4. Voorgestelde oplossing RRS spanning
I	Impact op werk	<ul style="list-style-type: none"> 1. Onafhankelijk onderzoek 2. Druk op ambtelijke organisatie 3. Agendasetting 4. Ontwrichtend voor de samenleving 5. Aantasting integriteit 6. Aantasting geloofwaardigheid college B&W 7. Vertrek gemeentesecretaris 8. Vertrek burgemeester 9. Vertrek wethouder 10. Frustratie 11. Werkplezier
J	Impact op privéleven	<ul style="list-style-type: none"> 1. Fysieke gezondheid 2. Mentale gezondheid 3. Vermijden van plaatsen 4. Vermijden personen 5. Overig verandering/aanpassing gedrag
K	Best practices	<ul style="list-style-type: none"> 1. Wat is er nodig om goed om te kunnen gaan met MO 2. Wat gaat er goed / wat kan respondent collega's aanbevelen vanuit eigen ervaring
L	Aanbevelingen	<ul style="list-style-type: none"> 1. Persoonlijk gemiste kennis of vaardigheden t.a.v. omgang met MO



		<ol style="list-style-type: none"> 2. Ondersteuningsvraagstukken 3. Verantwoordelijke organisatie voor ondersteuningsvraagstukken (eigen organisatie, BZK, etc.)
M	Context	<ol style="list-style-type: none"> 1. Politieke verhoudingen (verhoudingen raad-college) 2. Maatschappelijke verhoudingen (geen geschiedenis met dossier/samenleving) 3. Voedingsbodem (bijv. corona als kantelpunt accepteren overheidsbeslissingen) 4. Invloed communicatiekanalen op de boodschap (bijv. kort en krachtig een bericht formuleren, maar daarmee nuance of uitleg verliezen). 5. Afhankelijkheid van (externe) experts

Dit codeerschema is vooraf opgesteld aan de hand van thema's in de topiclijst. De interviews zijn vervolgens gecodeerd in een daarvoor ontworpen Excel-spreadsheet. Tekstfragmenten zijn samengevat opgenomen in de spreadsheet onder een van de bovenstaande codes. Gezien het aantal respondenten en het aantal onderzoeksvragen, bood deze werkwijze genoeg houvast bij het doorgronden van de interviews en het inzichtelijk maken van rode draden. Ter illustratie zijn op sommige plekken in het rapport tekstfragmenten opgenomen in de vorm van citaten. Deze citaten zijn geanonimiseerd, waardoor inzichten en citaten niet herleidbaar zijn tot de respondenten.

6. Case studies

In fase drie is gebruik gemaakt van de meervoudige case studie. Swanborn (2008) definieert de case studie als: 'een strategie waarbij er slechts één of enkele voorbeelden van een sociaalwetenschappelijk verschijnsel intensief bestudeerd worden, in hun natuurlijke omgeving, over een bepaalde periode, waarbij verschillende databronnen worden gebruikt'. Uit de data die is opgehaald in fase een en twee, en na gesprekken met het Ministerie van Binnenlandse Zaken over relevante onderwerpen, zijn twee veel voorkomende thema's geselecteerd, beschreven en geanalyseerd. In case 1 staat de lokale opvang van asielzoekers (project Einstein in Utrecht) centraal en in case 2 betreft het de bouw van windmolens (project Windwaarde Strijensas/Mariapolder in de gemeente Hoeksche Waard). Een case studie geeft de mogelijkheid diepgang aan te brengen door een bepaalde case vanuit verschillende perspectieven (aan de hand van verschillende databronnen; interne triangulatie) te belichten. In beide case studies ligt de nadruk op de verbanden tussen de aard van en omgang met de verschillende vormen van maatschappelijke onrust in een lokale politiek-bestuurlijke context en de effecten van maatschappelijke onrust op diezelfde lokale context. Een evidente beperking van case studies is dat ze niet geschikt zijn voor statistische generalisatie, het gaat immers om de specifieke context van één geval (Van der Zwaan, 1990). Wel kunnen kennis en inzichten uit de specifieke case studies helpen om een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het beroepsmatig handelen van de doelgroep.

Elke casusbeschrijving begint met een introductie van het onderwerp en de gemeente waar de maatschappelijke onrust zich afspeelt. Per casus wordt een reconstructie gemaakt van de gebeurtenis(sen). Hiervoor wordt gebruik gemaakt van data-triangulatie: verschillende databronnen zoals notulen, beleidsvoorstellen, gespreksmemo's, krantenartikelen, nieuwsbrieven, sociale media en interviews worden gecombineerd. Voor project Einstein is in eerste instantie contact gezocht met de projectleider die vanaf het ontstaan van het project betrokken is geweest. Op de locatie waar destijds project Einstein is ontstaan, zijn oriënterende gesprekken gevoerd met de projectleider en de beheerder van het gebouw. De projectleider heeft contactgegevens verstrekt van personen die relevant waren om in het kader van de case studie te benaderen. Dit betrof de geestelijk vader van het project, de toenmalig wethouder en de huidige wethouder. Met al deze sleutelfiguren zijn interviews afgenomen op basis van een topiclijst (zie tabel 8). Deze interviews zijn, met toestemming van de betreffende respondent, opgenomen, getranscribeerd, gecodeerd en geanalyseerd. Om raadsinformatie van de gemeente Utrecht te vinden is gebruik gemaakt van de zoekmachine U-reka. Het betrof beleidsvoorstellen, memo's, moties en brieven van het college van B&W aan de gemeenteraad. Daarnaast is gebruik gemaakt van krantenartikelen, nieuwsbrieven en videoproducties die zijn gemaakt door partners die op enig moment betrokken waren bij het project. Voor stichting Windwaarde is contact gezocht via de voorzitter van de stichting. De voorzitter van de stichting heeft de onderzoekers doorverwezen naar twee projectleiders van de gemeente en de projectontwikkelaar van het windpark, waarbij de projectleiders weer door hebben verwezen naar de huidige wethouder. In totaal is er in vier interviews met vijf respondenten gesproken. Ook in deze case studies zijn de interviews afgenomen op basis van de topiclijst (tabel 8) en zijn de interviews getranscribeerd, gecodeerd



en geanalyseerd. Op basis van de zoekterm 'Windwaarde' zijn op www.zoek.openraadsinformatie.nl 14 artikelen gevonden. Op NexisUni zijn in totaal 24 artikelen gevonden.⁴⁴ Ook is gebruik gemaakt van de website en nieuwsbrieven die openbaar waren via de website van de stichting- en coöperatie Windwaarde.

Tabel 8

Topiclijst interviews case studie

Onderwerp	Vragen
Introductie	Wat is/was uw betrokkenheid bij project X (functie)
Context	Hoe zou u in enkele woorden gemeente X omschrijven? Hoe zou u (in z'n algemeenheid) de communicatie met de inwoners omschrijven? Hoe zou u (in z'n algemeenheid) de relatie met de media omschrijven?
Concrete situatie MO	Wat was volgens u de aanleiding voor de MO? Welke signalen waren er en hoe kwamen die signalen bij u terecht? Wie waren de betrokken actoren? Hoe manifesteerde de maatschappelijke onrust zich? Hoe bent u met de situatie omgegaan? Hoe is de situatie afgelopen? Kunt u een tijdspad schetsen vanaf de eerste signalen tot het moment waarop MO zich nadrukkelijk manifesteerde? Wat was de rol van (social) media?
Eigen handelen	Bent u tevreden over uw rol in de situatie? Waarom wel/niet? Bent u tevreden over de wijze waarop u met de situatie bent omgegaan? Waarom wel/niet? Bent u tevreden over de afloop van de situatie? Waarom wel/niet? Bent u tevreden over de beschikbare ondersteuning? (vanuit samenleving, ambtelijke organisatie, vanuit regio, vanuit rijk) Beschikt(e) u over voldoende kennis en vaardigheden om adequaat te reageren op de situatie? Zo niet wat is er nodig?
Project X	Wat is de kracht van project X?
Dank	Dank voor uw medewerking Uiteindelijke onderzoek wordt via wethoudersvereniging beschikbaar gesteld

⁴⁴ De zoekterm 'Windwaarde' leverde 8 artikelen op, maar na ontduubeling bleef een restant over van 4 artikelen. De zoekterm 'windpark Oude Mol' leverde 32 artikelen op, maar na ontduubeling bleef een restant over van 20 artikelen.





Centre of Expertise
Veiligheid & Veerkracht
Een initiatief van *avans*

Julien van Ostaaijen
Lector Recht & Veiligheid

NEEM CONTACT MET ONS OP

T: 088 525 8380

E: secretariaatvenv@avans.nl