

# **Framing van het gemeentelijke vluchtelingenbeleid**

Een kwalitatief onderzoek naar de berichtgeving in regionale  
dagbladen over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid

Student Name: Ingeborg Ekkelenkamp

Student Number: 384854

Supervisor: Dr. B.C.M. Kester

## **Master Media & Journalistiek**

Erasmus School of History, Culture and Communication

Erasmus University Rotterdam

Master thesis

*22 juni 2016*

## Voorwoord

Tijdens mijn opleiding HBO Communicatie aan de HES Hogeschool Rotterdam, onderzocht ik de naamsbekendheid en betrokkenheid van het CJG (Centrum voor Jeugd en Gezin) van de gemeente Zwijndrecht. Hierbij koos ik voor social media als invalshoek. Mijn scriptie werd positief ontvangen, mede omdat het direct bruikbaar was voor een organisatie waar social media nog in de kinderschoenen stond. Na mijn stage bleef ik werken voor de overkoepelende organisatie Servicecentrum Drechtsteden (SCD). Ik werk hier tot op heden met veel plezier. Mijn werkzaamheden op de communicatieafdeling zijn zeer divers. Naast traditionele middelen en social media, speelt de pers een belangrijke rol bij het informeren van inwoners. Een goede relatie met de pers is hierbij van belang. Inwoners kunnen tenslotte een mening vormen op basis van de artikelen uit dagbladen.

In oktober zijn ook in de Drechtsteden vluchtelingen opgevangen. Ik mocht de vluchtelingen ontvangen op het gemeentehuis van Zwijndrecht en schreef een speech voor de burgemeester. Ik wist meteen dat ik, net als tijdens het afstuderen op HBO, voor mijn master thesis wilde schrijven over een actueel onderwerp. Niet alleen kan dit onderzoek voor de Drechtsteden bijdragen aan meer inzicht in de wijze waarop regionale media het gemeentelijke vluchtelingenbeleid framen, ook door diverse gemeenten verspreid over Nederland te onderzoeken, geeft dit onderzoek voor meerdere gemeenten weer hoe het gemeentelijke vluchtelingenbeleid wordt geframed.

Voor u ligt mijn master thesis. Na jaren studeren mag ik hiermee mijn studietijd afsluiten. Deze thesis was niet tot stand gekomen zonder steun van vrienden en familie. Daarom wil ik van de gelegenheid gebruik maken om ze hiervoor te bedanken. Met name mijn vriend Hilbert, die mij altijd heeft gesteund tijdens de pittige momenten in mijn opleiding. Katarína wil ik bedanken voor het doorlezen van de thesis op spelling. Mijn collega's wil ik bedanken voor het enthousiasme waarin zij mijn onderzoek hebben ontvangen. Tot slot wil ik mijn begeleider mevrouw Kester bedanken voor de prettige begeleiding. De goede feedback en gesprekken hielpen mij bij het schrijven van de thesis.

Ingeborg Ekkelenkamp,  
Dordrecht, juni 2016

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding	5
1.2 Probleemstelling	6
1.3 Wetenschappelijke relevantie	9
1.4 Maatschappelijke relevantie	9
1.5 Indeling	10
<b>2. Theoretisch kader</b>	<b>12</b>
2.1 Gemeente	12
2.2 Regionale dagbladen	13
2.2.1 <i>Ontwikkelingen in regionale dagbladen</i>	16
2.2.2 <i>Oplagen en bereik</i>	17
2.3 Nieuwswaarden	18
2.4 Framing en agenda-setting	19
2.5 Gemeenten in het vluchtelingendebat	21
2.6 Eerder onderzoek	23
<b>3. Methode</b>	<b>25</b>
3.1 Sensitizing concepts	26
3.2 Dataselectie	27
3.2.1 <i>Selectie artikelen</i>	29
3.2.2 <i>Dataset</i>	29
3.3 Analyse	30
3.3.1 <i>Open coderen</i>	31
3.3.2 <i>Axiaal coderen</i>	31
3.3.3 <i>Selectief coderen</i>	32
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit	33
<b>4. Resultaten</b>	<b>35</b>
4.1 Subframes	35
4.2 Perspectief berichtgeving	36

4.3	Verantwoordelijk voor vluchtelingenbeleid	38
4.3.1	<i>Dwang-frame</i>	38
4.3.2	<i>Verantwoordelijkheid-frame</i>	40
4.3.3	<i>Belastend-frame</i>	43
4.3.4	<i>Informatieve functie</i>	44
4.3.5	<i>Democratisch proces-frame</i>	45
4.4	Problemen rond het vluchtelingenbeleid	46
4.4.1	<i>Protest-frame</i>	46
4.4.2	<i>Wantrouwen-frame</i>	48
4.4.3	<i>Afstandelijkheid-frame</i>	51
4.4.4	<i>Kritische functie</i>	52
4.4.5	<i>Angst-frame</i>	53
4.5	Aangedragen oplossingen	54
4.5.1	<i>Behulpzaamheid-frame</i>	54
4.5.2	<i>Burgerparticipatie-frame</i>	55
4.5.3	<i>Tevredenheid-frame</i>	58
4.5.4	<i>Collectief-frame</i>	59
4.5.5	<i>Constructieve functie</i>	61
4.5.6	<i>Community-frame</i>	61
<b>5.</b>	<b>Conclusie en discussie</b>	<b>63</b>
5.1	Conclusie	64
5.2	Discussie en reflectie	67
	<b>Literatuur</b>	<b>69</b>
	<b>Bijlage A – Open coderen</b>	
	<b>Bijlage B – Axiaal coderen</b>	
	<b>Bijlage C – Selectief coderen</b>	

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Vanaf begin augustus 2015 nam de stroom van vluchtelingen naar Nederland sterk toe. Vanuit het Rijk kregen gemeenten de taak om tijdelijk onderdak te bieden aan vluchtelingen. Iedere gemeente voerde deze taak anders uit. Zo verschilde de communicatie tussen de gemeenten en hun inwoners en werden per gemeente andere besluiten genomen. Sommige gemeenten stelden een week lang gymzalen beschikbaar en andere gemeenten openden asielzoekerscentra in woonwijken. De al te snelle besluitvorming en het gebrek aan medezeggenschap van inwoners zorgden voor veel weerstand in de vorm van onbegrip en protesten (Algemeen Dagblad, 14 oktober 2015). In de landelijke media kwamen diverse gemeenten hierdoor in opspraak. Zo waren in Oranje, Beverwaard en Steenbergse flinke protesten die meerdere keren de landelijke media haalden. Niet in alle gemeenten was er sprake van weerstand. Zo werd de gemeente Zwijndrecht in de media gewaardeerd voor de gekozen aanpak. De vluchtelingen werden hier niet grootschalig opgevangen in gymzalen, maar kregen onderdak in appartementen in een buurt met jonge gezinnen. Op deze manier was het contact met de inwoners van Zwijndrecht laagdrempelig. Vooroordelen werden weggenomen en met de inwoners van de wijk ontstond een prettig contact.

Als communicatieadviseur bij de gemeente Zwijndrecht, Dordrecht en Hendrik-Ido-Ambacht weet ik dat een goede reputatie voor de gemeente een belangrijk speerpunt is. De communicatieafdeling bewaakt de reputatie op verschillende manieren. Hierbij richt zij zich niet alleen op de inwoners, maar ook op de pers. Het dagblad *Algemeen Dagblad De Dordtenaar* is in de Drechtsteden een prominent regionaal dagblad. De lokale bladen zijn vooral advertentiebladen waar veelal persberichten een-op-een worden overgenomen. Het regionale dagblad biedt daarentegen onder andere een kritische blik op actualiteiten door de objectieve en onafhankelijke houding van journalisten. De inwoners vormen onder meer door de media een beeld, een opvatting over de gemeente. Daarom wil je als gemeente een boodschap zo goed mogelijk vertellen.

De communicatiemedewerkers houden zich online bezig met de gemeentelijke reputatie op websites en social media, zoals Facebook en Twitter. De communicatieadviseurs verzorgen de woordvoering aan de pers, organiseren mediatrainingen en adviseren de gemeenteraad. Bestuursvoorlichters adviseren het college van burgemeester en wethouders (B&W) in woordvoering en beantwoorden daarnaast ook

zelf persvragen. Gemeenten vinden het belangrijk hoe hun beleid in de regionale pers wordt geframed. Om een goede reputatie te behouden en het beleid zonder veel burgerprotest te kunnen uitvoeren, hebben gemeenten draagvlak nodig. Een goede communicatie met de burger wordt alleen maar belangrijker nu met de decentralisatie het takenpakket van gemeenten steeds zwaarder wordt. Taken als de uitvoering rond de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) behoren tegenwoordig tot de verantwoordelijkheid van de gemeente. Om goed te kunnen communiceren met inwoners, is naast gemeentelijke communicatiemiddelen, een onafhankelijk regionaal medium van toegevoegde waarde. Kortom, een goede relatie met de pers is van groot belang. Dit komt met name naar voren in tijden van crisis. Bijvoorbeeld bij het grootschalig opvangen van vluchtelingen dient de gemeente naast het helpen van de inwoners, de woordvoering goed te organiseren. Vaak wordt op deze momenten op de communicatieafdeling de vraag gesteld hoe er over de gemeente is geschreven in regionale dagbladen, zoals in *Algemeen Dagblad De Dordtenaar*. Dit vormt de aanleiding voor het onderzoek, waarbij kan worden gekeken naar de beeldvorming over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid.

## **1.2 Probleemstelling**

Landelijke dagbladen als De Telegraaf en NRC Handelsblad legden vooral de nadruk op gemeenten waar de opvang niet goed was geregeld en waar het beleid veel weerstand ondervond bij de inwoners (Van Teeffelen, 2016). Volgens de dagbladen leken gemeenten als Oranje en Steenbergsteeds meer de controle te verliezen. De berichten gingen vooral over raadsleden die zich bedreigd voelden en informatieavonden voor inwoners die werden afgebroken door haatdragende spreekkoren. In de landelijke dagbladen werden dus met name de gemeenten genoemd waar de opvang van vluchtelingen niet soepel verliep. Voorbeelden hiervan zijn bedreigde raadsleden door het gekozen beleid en demonstraties tegen het openen van asielzoekerscentra. Waar landelijke dagbladen zich focussen op het onderwerp vluchtelingen, met als onderdeel daarvan het gemeentelijke vluchtelingenbeleid in het algemeen, focussen regionale en lokale dagbladen zich specifiek op de gemeenten in hun eigen omgeving (Bakker, 2004).

Over de manier waarop regionale en lokale dagbladen over het vluchtelingenbeleid van hun eigen of nabije gemeente schrijven, is veel minder bekend. Hoe wordt dit beleid – en de gemeente als zodanig – geframed in de regionale pers? Hoe wordt in de context van

het vluchtelingenbeleid over gemeenten geschreven die niet de landelijke pers haalden? In tegenstelling tot de landelijke pers dienen regionale dagbladen als een medium om de lokale bevolking met elkaar te verbinden (Broersma, Joustra & Van der Meulen, 2009). Daarnaast beaamt Krabbenbos (2006) in haar onderzoek het belang van de relatie tussen gemeenten en regionale media. Zoals hierboven is opgemerkt hebben gemeenten draagvlak nodig om besluiten te kunnen nemen (Krabbenbos, 2006). Hiervoor is betrokkenheid nodig met de inwoners van de gemeente. Regionale dagbladen dienen als medium om dit te bereiken.

Krabbenbos (2006) geeft in haar onderzoek ook aan dat regionale media in tegenstelling tot lokale media onafhankelijk en daardoor kritisch (kunnen) zijn. Lokale dagbladen hebben vaak een klein budget en beschikken hierdoor over weinig journalisten. Omdat lokale bladen vaak gratis worden verspreid, hebben zij een ander verdienmodel dan regionale dagbladen. Regionale dagbladen hebben abonnees en verkopen hun kranten in de plaatselijke kiosk. Lokale dagbladen zijn daarentegen financieel afhankelijk van advertenties in de krant. Deze bladen worden ook wel nieuws- en advertentiebladen genoemd. Wekelijks verschijnt hiervan een nieuwe editie. Zoals gezegd, zijn regionale media in tegenstelling tot lokale media onafhankelijk en hebben zij ook voldoende budget om zelf nieuws te produceren. Dit biedt hen de gelegenheid om een kritische houding aan te nemen ten aanzien van gemeentelijke besluitvormingsprocessen en gemeentebeleid. Belangrijk is dat dit tot gevolg heeft dat journalisten van lokale media minder kritisch zijn dan van regionale media. Persberichten worden door gebrek aan middelen en menskracht vaak een-op-een overgenomen en journalistieke stukken bestaan vaak uit reclameteksten voor lokale bedrijven. Een interessante invalshoek voor dit onderzoek is daarom de manier waarop de desbetreffende gemeenten – en vooral hun beleid inzake de vluchtelingenopvang - in de regionale dagbladen worden geframed. Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

“Hoe wordt het gemeentelijke vluchtelingenbeleid in de regionale dagbladen geframed?”

De beantwoording van de onderzoeksvraag gebeurt via de antwoorden op de deelvragen. In de onderzoeksvraag is de vraag gesteld *hoe* het gemeentelijke vluchtelingenbeleid wordt geframed. Entman (2007) heeft met zijn definitie van een frame een aantal criteria geformuleerd waaraan een frame kan worden herkend. Van Gorp (2007) beschrijft framing als het inkaderen van het nieuws, waarbij het publiek een onderwerp binnen bepaalde

referentiekaders ontvangt (Van Gorp, 2007). In het onderzoek wordt gekeken naar deze verschillende frames die in een journalistieke tekst voorkomen. In een framing-analyse wordt onderscheid gemaakt tussen *framing devices* en *reasoning devices*. Met *framing devices* worden de visuele elementen bedoeld, zoals foto's en titels in een artikel. Met *reasoning devices* wordt gekeken naar de argumenten, achterliggende opvattingen, het benoemen van mogelijke problemen en oorzaken (Van Gorp, 2007). Voor dit onderzoek is er specifiek gekeken naar de *reasoning devices*. Met behulp van een analyse is er antwoord gegeven op de deelvragen. De deelvragen hebben betrekking op de problemen, oorzaken en oplossingen in relatie tot het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. De framing-analyse met *reasoning devices* is hierdoor een geschikte methode.

In de analyse is het dus van belang om de diverse aspecten te bekijken die in de regionale dagbladen wel of juist niet worden belicht. Het onderzoek van Smid, Kullberg, Priemus & Pronk (1994) bij eerdere vluchtelingenstromen geeft inzicht in de mogelijke onderwerpen die naar voren komen, zoals buurtprotesten, voorlichtingsavonden en de opvang van vluchtelingen. Vervolgens kijken we naar de associaties die deze onderwerpen oproepen. Daarnaast kunnen we analytische vragen stellen, zoals wie of wat als veroorzaker of oorzaak van de problemen wordt opgevoerd. De openbare uitspraken van burgemeesters, raadsleden of persvoorlichters zijn hierin belangrijk, die kunnen immers tot mogelijke protesten leiden. Daarnaast dragen gemeente, raadsleden, burgers of de regionale dagbladen mogelijke middelen aan om zowel de problemen met de opvang als met de protesterende burgers op te lossen.

In de kwalitatieve inhoudsanalyse geven de *sensitizing concepts* – afgeleid uit onderzoek en theorie – richting aan mijn onderzoek. Hierbij heb ik een onderscheid gemaakt tussen concepten die wijzen naar kritische, informatieve en constructieve mediafuncties. Deze indeling is gebaseerd op onderzoek van Westerik (2001), Broersma et al. (2009), Huysmans (2014), Kaniss (1991), Perse (1990) en Krabbenbos (2006). Hieruit bleek dat regionale dagbladen een kritische, informatieve en constructieve functie vervullen. Op basis van het voorgaande heb ik de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Vanuit welk perspectief worden onderwerpen rond het vluchtelingenbeleid in de regionale dagbladen belicht?



2. Wat en/of wie wordt door de regionale dagbladen verantwoordelijk gehouden voor het gemeentelijke vluchtelingenbeleid?
3. Welke problemen in het gemeentelijke vluchtelingenbeleid worden door wie geconstateerd en in welke termen worden die be-/veroordeeld?
4. Worden in de berichtgeving over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid oplossingen voor de eventuele problemen aangedragen en door wie?
5. Wat zeggen de gevonden frames over de informatieve, kritische en constructieve functie van regionale dagbladen?

### **1.3 Wetenschappelijke relevantie**

In haar onderzoek over de beeldvorming van het publiek over vluchtelingen, beschrijft Pijpers (2006) dat vluchtelingen worden gezien als een gevaar voor de samenleving in plaats van een kans. De economische en politieke situatie in Nederland is in belangrijke mate bepalend voor de acceptatie van anderen (de ander). Bij grote werkloosheid of economische onzekerheid ontstaat angst voor het onbekende (Pijpers, 2006). Aangezien de taken van de gemeente zijn toegespitst op de behoeften van inwoners, is het van belang om goed te communiceren en draagvlak te creëren voor besluiten, zoals wanneer besluiten worden genomen over het bieden van onderdak aan vluchtelingen. Ook is het van belang om orde te handhaven. Smid, Kullberg, Priemus en Pronk (1994) geven aan hoe belangrijk het is om draagvlak te creëren onder inwoners van een stad of dorp. Bij gebeurtenissen, zoals het opvangen van vluchtelingen, is het van belang dat een gemeente direct kan communiceren met haar inwoners (Smid et al., 1994). Regionale dagbladen kunnen dienen als een medium om de lokale bevolking met elkaar te verbinden (Joustra & Van der Meulen, 2009).

Toch is er nog een leemte in onderzoek naar de manier waarop gemeenten in regionale dagbladen worden geframed, wanneer het gaat om vluchtelingen. Eerder onderzoek gaat weliswaar in op de berichtgeving in landelijke dagbladen, maar besteedt daarin minder specifieke aandacht aan de individuele gemeenten. Ook de berichtgeving in de regionale dagbladen is – wat dit onderwerp aangaat – niet eerder in detail onderzocht. Dit onderzoek wil deze leemte opvullen.

### **1.4 Maatschappelijke relevantie**

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat het zowel gemeenten als regionale media

inzicht biedt in de manier waarop het gemeentelijk beleid door journalisten wordt geframed. Ook in breder opzicht is dit onderzoek belangrijk. Lokale verenigingen, scholen en gemeenten zijn indirect met elkaar en met inwoners verbonden. Men groeit op in dezelfde omgeving, gaat naar dezelfde school, staat ingeschreven bij dezelfde gemeente en bezoekt de lokale verenigingen. Westerik (2001) beschrijft deze band als zogeheten *community ties* (Westerik, 2001). Gemeenten maken hiervan deel uit, omdat haar kerntaken zijn gericht op de inwoners (Derksen, 1994). Dit kan het verstrekken van paspoorten zijn, een buitenruimte opknappen en de inwoners informeren bij bijvoorbeeld het tijdelijk huisvesten van vluchtelingen. Ook regionale media maken deel uit van deze *community ties* (Westerik, 2001). De relatie tussen gemeenten en hun regionale media is hierbij van belang om de prettige leefomgeving in de lokale samenleving in stand te houden.

Regionale dagbladen schrijven over het laatste nieuws en gemeenten kunnen middels de regionale dagbladen doelgericht de inwoners informeren. Volgens Huysmans (2014) is echter een sterke daling te zien in de regionale dagbladen. Zo is het bereik gedaald van 65 naar 54 procent (Huysmans, 2014). Dit onderzoek kan juist het belang van regionale dagbladen onderstrepen en vooral de manier waarop gemeenten hierin worden beschreven, zeker nu door een lager bereik het bestaansrecht van regionale dagbladen wordt bedreigd en de inwoners hierdoor minder worden geïnformeerd via dit medium. Daarnaast is het van belang om te kijken naar de berichtgeving over gemeenten. Zo geeft Gagestein (2015) aan dat het van belang is om te onderzoeken of een boodschap wel of niet past bij de doelgroep. Een kwalitatieve inhoudsanalyse sluit volgens haar hierbij aan. Volgens Gagestein dient deze methode van onderzoek voor het inzichtelijk maken van specifieke frames.

Voor gemeentelijke voorlichters geldt dat frames de basis kunnen vormen voor een communicatiestrategie om in te spelen op de berichtgeving over bijvoorbeeld gemeenten. Dit onderzoek kan dus ook worden gezien in het licht van communicatiestrategieën voor gemeenten in hun communicatie met de regionale media (en dus met inwoners) (Gagestein, 2015).

## **1.5 Indeling**

In dit hoofdstuk is de onderzoeksvraag met bijbehorende deelvragen toegelicht. Hierbij is het onderwerp van deze thesis beschreven en is aangegeven waarom dit onderzoek maatschappelijk en wetenschappelijk relevant is. In de volgende hoofdstukken zijn het

theoretisch kader, de methode, resultaten en de conclusie weergegeven. Het theoretisch kader beschrijft concepten als framing, agenda-setting en nieuwswaarden die aansluiten bij de functies van regionale dagbladen. Naast de functies, zijn de ontwikkelingen van regionale dagbladen beschreven en is aan de hand van eerder onderzoek in kaart gebracht wat de *sensitizing concepts* vormen voor dit onderzoek. De methode geeft uitleg over de stappen die ik heb doorlopen in de kwalitatieve inhoudsanalyse. In het hoofdstuk Resultaten zijn de deelvragen beantwoord. Op basis van de analyse zijn tien subframes geconstrueerd die gezamenlijk antwoord geven op de deelvragen van dit onderzoek. Tot slot is in de conclusie een samenvatting gegeven van het onderzoek en is antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Daarnaast zijn er nog aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

## **2. Theoretisch kader**

### **2.1 Gemeente**

Ramelot (2007) beschrijft een gemeente als een ondergeschikt bestuur. Hiermee bedoelt hij dat gemeenten vanuit de Rijksoverheid taken krijgen die zij lokaal, in hun eigen gemeente, moeten uitvoeren en coördineren. Een gemeente is een autonoom bestuur, omdat in de wet is vastgelegd welke taken de gemeente moet uitvoeren. Daarnaast zijn alle besluiten die de gemeente neemt en alle taken die worden uitgevoerd van gemeentelijk belang (Ramelot, 2007). In mijn onderzoek ligt de nadruk op een gemeente als organisatie. Hieronder vallen de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders (B&W) en de bestuurlijke gemeente met de diverse afdelingen, zoals openbare ruimte, maatschappelijke ontwikkeling en beleid (Ramelot, 2007). Alle taken van een gemeente zijn direct en indirect gericht op de behoeften van de inwoners in hun leefomgeving. In de regionale dagbladen wordt een gemeente vertegenwoordigd door de standpunten van de gemeenteraad of het college van B&W. Het college van B&W wordt in dagbladen vaak persoonlijk aangesproken in haar functie van burgemeester of wethouder met bijbehorende portefeuille.

De portefeuilles van de wethouders bestaan uit onderwerpen die in gemeenten spelen, zoals openbare ruimte, sport en cultuur. De portefeuille van de burgemeester bestaat voor een groot deel uit het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Daarnaast is de burgemeester het eerste aanspreekpunt bij een crisis en is hij of zij voorzitter van de gemeenteraad en het college van B&W. Het onderwerp vluchtelingen behoort tot de portefeuille van de burgemeester of wethouders. De burgemeester wordt dus in tijden van crisis, zoals bij de opvang van vluchtelingen of protesten tegen asielzoekerscentra, benaderd door de media. Hoewel de media schreven over demonstraties door inwoners, richt mijn onderzoek zich op de gemeente en niet op de inwoners. Het gaat mij om de berichtgeving over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid, waarbij vooral de gevolgen van het beleid, zoals protesten en onbegrip worden besproken.

De gemeenteraad is het vertegenwoordigend orgaan van inwoners. Op een democratische manier zijn de raadsleden van verschillende partijen gekozen door de inwoners. De verwachting is dat wanneer er wordt gesproken over besluiten van de gemeente die gevolgen hebben voor de inwoners, de gemeenteraad wordt aangesproken in de dagbladen. Hierbij is het mogelijk dat zowel de inwoners als de gemeente aan het woord

komen (Buitenhek & Van Doorn, 2010). Het is duidelijk dat de regionale dagbladen een prominente rol spelen in de framing van het gemeentelijke vluchtelingenbeleid.

## 2.2 Regionale dagbladen

Westerik (2001) geeft aan dat een aantal elementen kenmerkend is voor een lokale samenleving. Zo zijn naast de geografische ruimte en de lokale instituties, de gemeenschappelijke sociale systemen van belang. Voorbeelden hiervan zijn sportverenigingen, scholen en de gemeente als sturende rol in de lokale samenleving (Westerik, 2001). Uit onderzoek van Wellman (1996) blijkt dat het merendeel van de sociale contacten van een individu in de eigen woonplaats gevestigd is. Dit komt door de zogeheten sociale structuur waarin men leeft. Kinderen gaan naar de school in de buurt, bezoeken lokale verenigingen en bouwen mede hierdoor een sociaal netwerk op in hun eigen woonplaats. Kortom, we functioneren in sociale systemen van de lokale samenleving (Wellman, 1996).

Westerik (2001) beschrijft deze lokale samenleving als zogeheten *community ties*. Dit kan worden gezien als een sociale structuur waarin men zich betrokken voelt, bepaalde verwachtingen leven en iedereen een andere 'functie' heeft. Regionale bladen versterken het gevoel van deze *community ties*, door het publiceren van lokaal nieuws. Het nieuws bevat gebeurtenissen, waar de bevolking zich (emotioneel) bij betrokken voelt of die gevolgen hebben voor het woongenot in de gemeente (Westerik, 2001). Broersma et al. (2009) bevestigen dit en gaan verder in op de functies van regionale journalistiek. Zij beschrijven regionale dagbladen als een medium om de lokale bevolking met elkaar te verbinden. "De krant draagt zo bij aan de schepping van een verbeelde gemeenschap van burgers die elkaar niet persoonlijk kennen, maar wel beseffen dat zij bij elkaar horen. Een succesvol regionaal dagblad staat midden in de samenleving en profiteert van de sociale verbanden die zij helpt te creëren" (Broersma et al., 2009, p.14).

Volgens Kaniss (1991) zorgen lokaal en regionaal nieuws niet alleen voor een band tussen inwoners en gemeenten, maar ook voor verbondenheid tussen gemeenten en de samenleving als geheel. Zo plaatsen regionale dagbladen het landelijke nieuws in een regionale context (domesticatie). Dit doen zij onder andere door herkenning op te wekken, bijvoorbeeld door te refereren aan eerdere regionale gebeurtenissen, zoals eerdere opvang van vluchtelingen. Hierdoor wordt landelijk groot nieuws relevant of herkenbaar nieuws

voor de lokale samenleving. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop de lokale opvang van vluchtelingen door gemeenten wordt gecoördineerd. Hiermee weerspiegelen de regionale dagbladen de identiteit van een stad of dorp. Dit sluit aan bij het idee dat gemeenten *community ties* verstevigen, aldus Westerik (2001). Hiermee verschilt lokaal en regionaal nieuws van landelijk nieuws. Regionaal nieuws is verbonden met de lokale samenleving, waarin de band met inwoners een belangrijke rol speelt. Daarom wordt in dit onderzoek enkel gefocust op regionale dagbladen. Zo geeft Kaniss (1991) aan: “...newspapers, local television and radio stations, and the other local media are all intertwined with the economic, social, political, and even geographical conditions of their local areas in ways that have important implications for the news they cover” (Kaniss, 1991, p.2).

Regionaal nieuws kan volgens Perse (1990) op twee manieren betrokkenheid genereren tussen de inwoners van een gemeente. Zo geeft zij aan dat regionaal nieuws de onderwerpen kan bespreken die in de directe leefomgeving van inwoners aan de orde zijn. Deze gebeurtenissen zijn afgestemd op de nieuwswaarden die voor een lokale samenleving van belang zijn. Ook kan er sprake zijn van zogeheten parasociale interactie met lokale persoonlijkheden. Perse beschrijft parasociale interactie als de manier waarop lezers of inwoners reageren op de manier waarop bekende of belangrijke personen worden besproken in de regionale en lokale media. Ondanks dat mensen zich verbonden voelen met een lokale bekendheid is deze relatie praktisch altijd een schijnrelatie en eenzijdig georiënteerd (Perse, 1990). Een voorbeeld van bekende of belangrijke personen zouden in dit onderzoek de burgemeester, collegeleden of raadsleden kunnen zijn. Inwoners vormen een beeld over deze persoon, spreken hier met elkaar over, maar hebben geen direct contact met hem of haar.

Ook vanuit de overheid is het van belang om de maatschappelijke samenhang te behouden. Huysmans (2014) geeft aan dat lokale en regionale media door de overheid worden gesubsidieerd om deze functie in het medialandschap te vervullen. Door lokaal nieuws te publiceren kunnen mensen in de omgeving een gebeurtenis met elkaar delen waardoor saamhorigheid of een gemeenschappelijk referentiekader ontstaat (Huysmans, 2014). Toch nemen volgens Krabbenbos (2006) de regionale media, in tegenstelling tot de lokale media, een onafhankelijker positie in. De eerste beschikken over eigen journalisten en vormen een spreekbuis voor de inwoners. Dit uit zich in de kritische houding die regionale

media aannemen bij bijvoorbeeld gemeentelijke besluiten. Door een goede relatie tussen gemeenten en regionale media, kunnen inwoners worden geïnformeerd en kan een beeld worden gevormd over gemeenten (Krabbenbos, 2006). Daarom is het voor gemeenten van belang om in kaart te brengen wat de risico's binnen het medialandschap zijn. Wanneer in regionale dagbladen over deze onderwerpen rond de gemeente wordt geschreven, bestaat er volgens de analyse van Huysmans (2014) een kleine kans dat er ophef ontstaat onder de lezers van de dagbladen.

Volgens Huysmans (2014) zijn er vanuit de Raad voor Cultuur zes maatschappelijke functies geformuleerd waaraan de media zich dienen te houden. Op deze manier is er in een dagblad voldoende variatie in onderwerpen en wordt zogeheten persconcentratie voorkomen. De zes geformuleerde functies van nieuwsmedia zijn: nieuwsvoorziening, opinievorming en achtergrond, specifieke informatie, kunst en cultuur, vermaak en reclame/voorlichting (commerciële en overheidscommunicatie). Het risico op commotie door de berichtgeving is het grootst bij 'nieuwsvoorzieningen en achtergrondinformatie'. Bij de functie 'vermaak' is er geen sprake van een (direct) risico op ophef onder de lezers. Informatie over en van gemeenten hoort binnen de functie 'reclame/ voorlichting' en bevat ook weinig tot geen risico, met uitzondering van de persoonlijke levenssfeer. Hieronder kan bijvoorbeeld een reputatie van de burgemeester en gemeente worden verstaan bij gebeurtenissen, zoals de opvang van vluchtelingen. Gemeenten kunnen hierop inspelen door gebruik te maken van een risicoanalyse.

Naast het behouden van een goed functionerende samenleving en het in kaart brengen van risico's, speelt ook commercialisering een belangrijke rol in de regionale media. Dit is opvallend aangezien de concurrentie in de afgelopen jaren is gedaald (McManus, 2009). De ontwikkelingen in de regionale dagbladen worden daarom verder toegelicht.

Aan de hand van de theoretische uitgangspunten en bevindingen van Westerik (2001), Broersma et al. (2009), Huysmans (2014), Kaniss (1991), Perse (1990) en Krabbenbos (2006) kan worden geconcludeerd dat regionale dagbladen functioneren als kritisch, constructief en informatief. Ze zijn onafhankelijk en nemen daardoor vaak een kritische houding aan. Tegelijkertijd dienen regionale dagbladen als medium om de lokale bevolking te informeren en met elkaar te verbinden. Vanuit de overheid hebben regionale dagbladen de functie gekregen om nieuws uit de omgeving te verspreiden. Op deze manier wordt de

saamhorigheid versterkt in de lokale samenleving. De verwachting is dat de functies van regionale dagbladen terug te zien zijn tijdens de inhoudsanalyse in de gevonden frames.

### **2.2.1 Ontwikkelingen in regionale dagbladen**

De ontwikkelingen in de regionale dagbladen laten zien hoe hun functie in de afgelopen jaren is veranderd. Zo geeft Bakker (2004) in zijn onderzoek naar de ontwikkelingen in regionale media een verklaring voor de sterke daling. Een aantal opvallende ontwikkelingen die in de afgelopen twintig jaar te zien zijn, is de daling in de oplage van regionale dagbladen van 2,8 naar 2,3 miljoen en het aantal uitgevers van regionale dagbladen dat is gedaald van 19 naar 7 (Bakker, 2004, p.1). Een andere daling is het aantal zelfstandige redactionele titels. Deze is gedaald van 40 naar 14.

Door deze ontwikkelingen is naast het aantal redacteuren ook het aantal journalisten sterk afgenomen. Dit heeft tot gevolg dat steeds meer persberichten een-op-een worden overgenomen in regionale dagbladen. Weinig regionale journalisten gaan zelf nog op pad om nieuws te vergaren. Kik, Hermans, Hietbrink en Landman (2015) beschrijven in hun onderzoek naar de ontwikkelingen van de regionale media geen grote verandering ten opzichte van 2004. Het dekkingspercentage van regionale dagbladen blijft over het algemeen dalen. Op plekken waar weinig regionaal nieuwsaanbod aanwezig was, is dit zo gebleven of verder gedaald. Gedeeltes waar het dekkingspercentage van regionale media zeer hoog was, is dit niet sterk gedaald. Er zijn hier juist meer aanbieders van nieuws gekomen, maar er is geen sprake van een verschil tussen de aanbieders. Ze nemen het regionale nieuws van elkaar over. Kik et al. spreken hier van gerecycled nieuws (Kik et al., 2015). Wanneer we kijken naar het 'Hierarchy of influences model' van Reese (2007), sluit de invloed van de organisatie hierbij aan.

Reese (2007) geeft met het 'Hierarchy of influences model' de verschillende selectieniveaus weer waar een journalist mee te maken krijgt in zijn of haar werkzaamheden. "It takes into account the multiple forces that impinge on media simultaneously and suggests how influence at one level may interact with that at another" (Reese, 2007, p. 30). De organisatie heeft door bezuinigingen invloed op de positie van de journalist. De journalist kan niet actief nieuws vergaren, maar is afhankelijk van persberichten en andere informatiebronnen. Dit kan de objectiviteit van de journalist beïnvloeden. Dit levert een mogelijk voordeel op bij gemeenten. De persberichten van



gemeenten kunnen input vormen voor de teksten van een journalist. Broersma (2015) geeft hierover aan dat het ten alle tijden van groot belang is dat journalisten objectief te werk gaan. Dit kan worden bereikt door een onbevooroordeelde houding te hebben en gebeurtenissen onafhankelijk en met behulp van meerdere bronnen weer te geven (Broersma, 2015). Kaniss (1991) beschrijft de manier waarop lokaal nieuws tot stand komt. Hierbij gaat het niet alleen om de nieuwswaarden waar regionale dagbladen zich aan houden, maar ook om factoren die invloed hebben op de dagbladen. Net als Reese (2007) beschrijft Kaniss de organisatie als rol van invloed. Hierbij noemt Kaniss de economische samenleving de 'local business' waarin de regionale dagbladen moeten 'overleven'. Lokaal en regionaal worden advertenties in kranten geplaatst die gericht zijn op de lokale samenleving (Kaniss, 1991). Tot slot hebben lokale gebeurtenissen doorgaans een beduidend grotere nieuwswaarde voor regionale dagbladen dan landelijke gebeurtenissen. De rol van de maatschappelijke context waarin de journalist opereert is hierbij van belang.

De daling heeft ook invloed op het dekkingpercentage van regionale en landelijke bladen. Ondanks dat de oplages niet sterk aan het dalen zijn, is het dekkingpercentage wel flink gedaald. Dit heeft te maken met een sterke toename van het aantal huishoudens en de komst van websites en social media (Kik, Bakker & Buijs, 2013). Toch is in de provincies Groningen, Friesland en Limburg een grote hoeveelheid printmedia aanwezig. In Flevoland, Noord-Holland, Zeeland en Zuid-Holland is dit aanzienlijk minder. Daarnaast heeft het aantal inwoners invloed op de hoeveelheid media. "Hoe meer inwoners een gemeente heeft, hoe meer lokale media er te vinden zijn" (Kik, Bakker & Buijs, 2013, p. 387).

### **2.2.2 Oplagen en bereik**

Bakker (2002) voorspelde een zichtbare blijvende afname van het dekkingpercentage en de oplages van regionale dagbladen. Dit wordt bevestigd door het onderzoek van Huysmans (2014). Huysmans beschrijft in zijn onderzoek de ontwikkelingen in de landelijke en regionale media. Een aantal gegevens ontbreken van dagbladen in de jaren vanaf 2006. Dit komt door de grote fusie die toen heeft plaatsgevonden. Van de 35 regionale dagbladen zijn in 2012 uiteindelijk 16 dagbladen overgebleven. Regionale dagbladen die stand hielden zijn onder andere de *Barneveldse krant*, *Dagblad van het Noorden*, *Eindhovens Dagblad*, *Noordhollands dagblad*, *De Stentor*, *BN/De Stem*, *Het Parool* en *Leeuwarder Courant*. Alle regionale dagbladen hebben in de periode van 2000 tot 2012 verlies geleden. Ook het bereik

van dagbladen is afgenomen. Het bereik van de landelijke dagbladen is het minst afgenomen. Bij regionale dagbladen zijn de grootste klappen gevallen in de laatste vijf jaar. Het bereik van landelijke bladen is gedaald van 38 naar 34 procent. Het bereik van regionale bladen is gedaald van 65 naar 54 procent. De oorzaak hiervan is volgens Huysmans het fuseren van bladen en de sterke afname van advertentie-inkomsten (Huysmans, 2014).

Kik, Bakker & Buijs (2013) bevestigen de bevindingen van Huysmans (2014) dat er sprake is van een daling in regionale dagbladen. Toch biedt volgens hen deze daling ook kansen voor regionale bladen om in de toekomst te kunnen groeien. Door de sterke afname in diversiteit is er weinig sprake van onderlinge concurrentie. Daarnaast bestrijken de regionale dagbladen een beperkt geografisch gebied, waarbij er vrijwel geen keuze is in soortgelijke bladen. Gemiddeld zijn er 1,3 regionale dagbladen per gemeente aanwezig (Kik, Bakker & Buijs, 2013). Bakker (2004) benadrukt in zijn onderzoek dat een gemeente geen contract of andere verplichtingen heeft met regionale bladen. Wel onderhouden deze partijen vaak een goede relatie met elkaar, vanwege hun onderlinge afhankelijkheid. Dit is relevant, omdat gemeenten net als regionale dagbladen het nieuws in de omgeving willen verspreiden. Bij een dekkingpercentage van minder dan 2% van andere bladen, is er sprake van een monopoliepositie. In de steden is er met een gemiddelde van 1,3 regionale dagbladen per gemeente, sprake van vrij spel voor de bladen. Door eerdere fusies zijn veel regionale dagbladen gaan samenwerken. Een positief gevolg hiervan is dat de regionale dagbladen kwalitatief zijn verbeterd. Zo is het nieuws diverser en bevatten de dagbladen meer pagina's (Bakker, 2014). Naast de invloed van de organisatie en *community ties* zijn nieuwswaarden van belang om te bepalen of een onderwerp door regionale dagbladen op de nieuwsagenda wordt geplaatst.

### **2.3 Nieuwswaarden**

Volgens O'Neill en Harcup (2009) is een gebeurtenis nieuwswaardig wanneer het aan een aantal geformuleerde nieuwswaarden voldoet. Als nieuwswaarden geven zij aan dat een gebeurtenis een grote groep mensen moet aanspreken, het een maatschappelijk belang moet hebben, autoriteiten een rol spelen, het publiek zich emotioneel betrokken voelt en bovendien dat het nieuws actueel is (O'Neill & Harcup, 2009). Shoemaker en Reese (2014) beschrijven als belangrijke nieuwswaarde dat het nieuws afwijkend moet zijn. Daarnaast kan een gebeurtenis aansluiten bij *human interest* (Shoemaker & Reese, 2014). Galtung en Ruge

(1965) benadrukken het belang van afwijkend nieuws. Zo geven zij aan: "It is the unexpected within the meaningful and the consonant that is brought to one's attention, and by 'unexpected' we simply mean essentially two things: unexpected or rare" (Galtung & Ruge, 1965, p. 67). Andere belangrijke nieuwswaarden zijn volgens Galtung en Ruge ook het maatschappelijk belang, de betrokkenheid met het publiek en timing (Galtung & Ruge, 1965). Zowel O'Neill en Harcup, Shoemaker en Reese als Galtung en Ruge beschrijven *proximity* als een belangrijke nieuwswaarde voor regionale media. De afstand of nabijheid van een gebeurtenis zorgt ervoor dat het publiek zich betrokken voelt. Dit wordt versterkt door de *community ties*. In regionale dagbladen wordt hierop ingespeeld door met name gebruik te maken van de nieuwswaarden *proximity* en maatschappelijk belang. Wanneer een gebeurtenis aansluit bij de bestaande nieuwswaarden, kan een onderwerp op de nieuwsagenda worden geplaatst. Op deze manier hebben media invloed op de gespreksonderwerpen van het publiek.

## **2.4 Framing en agenda-setting**

Volgens Carragee en Roefs (2004) is er sprake van een verband tussen nieuwswaarden, agenda-setting en framing: "Reducing frames to story topics also characterizes framing research inspired by the agenda-setting perspective" (Carragee & Roefs, 2004, p. 218). Scheufele en Tewksbury (2007) geven aan dat media een effect hebben op de beeldvorming van het publiek (Scheufele & Tewksbury, 2007). Om de beeldvorming te beschrijven dient het concept framing verder te worden toegelicht. Van Gorp (2007) beschrijft framing als het op een bepaalde manier inkaderen van het nieuws. Dit houdt in dat het publiek een onderwerp binnen bepaalde referentiekaders ontvangt (Van Gorp, 2007). Entman (2007) definieert framing als "the process of culling a few elements of perceived reality and assembling a narrative that highlights connections among them to promote a particular interpretation" (Entman, 2007, p. 164). Scheufele (2000) beschrijft framing als een gevolg van agenda-setting. Zo ziet Scheufele framing als volgt: "It is an extension of agenda-setting as it is the selection of a restricted number of thematically attributions for inclusion on the media agenda when a particular object is discussed" (Scheufele, 2000, p. 297-298). Entman (2007) beaamt dit maar legt daarbij een duidelijk verband tussen agenda-setting en framing. "Agenda-setting can thus be seen as another name focessfully performing the first function of framing: defining problems worthy of public and government attention" (Entman, 2007,

p. 164). De concepten framing en agenda-setting hebben hierdoor een duidelijk verband met elkaar. Niet alleen worden gebeurtenissen op een bepaalde manier in een kader geplaatst, ook de onderwerpen die media belichten beïnvloeden de beeldvorming van de ontvangers.

Het concept framing kan op twee manieren worden begrepen. Enerzijds kan er worden gekeken naar de berichtgeving in de media. Media maken bewust, dan wel onbewust, gebruik van frames. Zoals eerder genoemd speelt ook agenda-setting een opvallende rol bij framing. Zo is er ook sprake van framing door een bepaalde volgorde te gebruiken in het presenteren van gebeurtenissen. Anderzijds speelt framing een rol in de manier waarop het publiek het bericht begrepen heeft (Scheufele & Tewksbury, 2007). Lakoff (2008) geeft aan dat frames kunnen worden gezien als onbewuste verhaallijnen. Het frame dient hierbij als perspectief, waarbij de lezer gebeurtenissen in een bepaalde context plaatst. Deze context is gebaseerd op de werkelijkheid van de ontvanger. Het meest dominante frame bepaalt de beeldvorming van de ontvanger. De beeldvorming van de ontvanger, in dit geval de lezer van regionale dagbladen, kan worden versterkt door associaties die worden opgeroepen bij de berichtgeving (over gemeenten). Deze associaties ontstaan door associatieve frames of door persoonlijke ervaringen met het onderwerp (Lakoff, 2008). De Vreese (2005) bevestigt dit, maar beschrijft framing meer als een proces, waarbij communicatie een belangrijke rol speelt. Zo geeft De Vreese aan: "Communication is not static, but rather a dynamic process that involves frame-building (how frames emerge) and frame-setting (the interplay between media frames and audience predispositions)" (De Vreese, 2005, p.51).

In dit onderzoek wordt gefocust op de manier waarop media framen. Er wordt gekeken naar de manier waarop het gemeentelijk beleid in regionale media wordt geframed. *Frame-building* ontstaat door factoren die bepalend zijn hoe het nieuws wordt geframed door de journalisten. Dit kunnen zowel interne (invloed binnen de nieuwsorganisatie) als externe factoren zijn. *Frame-setting* is de manier waarop bestaande frames effect hebben op het publiek (De Vreese, 2005). Zo worden frames op een bepaalde manier geïnterpreteerd door het publiek en hebben deze daarmee invloed op de beeldvorming van het publiek.

De Vreese onderscheidt ook in *issue-specific frames* en *generic frames*. *Issue-specific frames* richten zich op een specifiek onderwerp, terwijl *generic frames* generaliserende

frames zijn (De Vreese, 2005). Dit onderzoek gaat over *issue-specific frames* die naar voren komen in de berichtgeving over specifieke gebeurtenissen die gerelateerd zijn aan gemeenten en vluchtelingen in regionale dagbladen. Een voorbeeld hiervan is de berichtgeving over demonstraties tegen de gemeenten wanneer het gaat over de opvang van vluchtelingen. In deze thesis wordt geen onderzoek gedaan naar *generic frames*, daarom wordt hier niet verder op ingegaan.

In dit onderzoek zijn tien subframes geconstrueerd. Gezamenlijk geven deze subframes antwoord op de onderzoeksvraag. Hierbij is gekeken in welke mate de *sensitizing concepts* voor zijn gekomen en welk overkoepelend thema er kan worden gegeven aan de subframes. De frames zijn in dit onderzoek allemaal *issue-specific frames*, omdat de frames gerelateerd zijn aan het gemeentelijke vluchtelingenbeleid.

Volgens Van Gorp (2002) is er duidelijk verschil te zien in de manier van berichtgeving tussen landelijke en regionale dagbladen. Landelijke dagbladen houden meer afstand tot bepaalde gebeurtenissen dan regionale dagbladen. Zo zijn regionale dagbladen geneigd bepaalde onderwerpen te benadrukken, waardoor zij partijdig lijken. Regionale dagbladen nemen net als landelijke dagbladen een onafhankelijke positie in. Van Gorp geeft aan dat regionale dagbladen zich hier echter niet altijd bewust van lijken te zijn. “Als een persoon zich 'in' een frame bevindt, is hij er zich niet van bewust het te hanteren. Pas als hij het frame overstijgt en metacommuniceert ziet hij het frame en kan hij het in een breder kader plaatsen” (Van Gorp, 2002, p.333). De verwachting is dat in het onderzoek frames naar voren komen waarbij ondanks de onafhankelijke houding van de journalist er sprake is van datgene wat Van Gorp beweert. Onbewust worden de berichten over het gemeentelijk vluchtelingenbeleid door de regionale dagbladen op een bepaalde manier geframed. Wanneer we kijken naar de functie van regionale dagbladen, kunnen de verschillende frames in regionale dagbladen een kritische, informatieve of constructieve functie vervullen.

## **2.5 Gemeenten in het vluchtelingendebat**

Smid, Kullberg, Priemus en Pronk (1994) hebben onderzocht op welke manier gemeenten zijn geframed als het gaat om eerdere vluchtelingenstromen. Hierbij benadrukken zij de rol van de gemeente en het gebruik van regionale media om draagvlak te creëren onder inwoners. Naast het Rijk en het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, heeft de gemeente een prominente rol bij de opvang van vluchtelingen. Zo geven Smid et al. (1994) aan dat er

verschillende fasen zijn waar een gemeente mee te maken krijgt bij de komst van vluchtelingen. Allereerst kan de komst van vluchtelingen angst oproepen bij inwoners. Inwoners kunnen bang zijn voor het onbekende, maar ook door situaties in andere gemeenten die bijvoorbeeld getoond zijn op televisie. Gemeenten liggen al snel onder een vergrootglas bij het nemen van beslissingen. Inwoners voelen zich mogelijk tekortgedaan wanneer vluchtelingen voorrang krijgen bij het toewijzen van een woning. Daarnaast is het opvangen van vluchtelingen geen eenvoudige opgave, mede door het woningtekort in het midden en het westen van Nederland. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor deze tijdelijke huisvesting van vluchtelingen. Bij de vluchtelingenstroom in 1993 ontstond veel protest onder inwoners door de besluiten van gemeenten. Zo werden sociale huurwoningen toegewezen aan vluchtelingen en nieuwe asielzoekerscentra gebouwd. (Smid, Kullberg, Priemus & Pronk, 1994).

Volgens Bronkhorst (1990) maken media onderscheid tussen economische en politieke vluchtelingen. Hierdoor wordt volgens Bronkhorst de nadruk gelegd op het 'soort' vluchteling. Het gevolg hiervan is dat het publiek onderscheid maakt tussen 'echte' en 'niet echte' vluchtelingen. De politieke vluchtelingen worden beschreven als 'echte' vluchtelingen. Dit komt door de politieke redenen van vertrek uit het land van herkomst, zoals een streng regime en gevaar voor eigen leven door oorlog. Daarentegen worden economische vluchtelingen door het publiek aangeduid als 'niet echte' vluchtelingen. Zij worden gezien als gelukzoekers en een gevaar voor de welvaart. Vluchtelingen kunnen op deze manier een positieve en negatieve lading dekken (Bronkhorst, 1990). Pijpers (2006) beschrijft de situatie in Nederland als uitgangspunt voor de beeldvorming van het publiek over vluchtelingen. Zo geeft zij aan dat de economische en politieke situatie in Nederland bepalend zijn voor de acceptatie van anderen. Wanneer er sprake is van grote werkloosheid of economische onzekerheid, zoals ten tijde van de economische crisis, ontstaat er angst in de samenleving. Deze angst kan leiden tot onbegrip voor 'de ander', in dit geval de vluchtelingen. Vluchtelingen worden gezien als een gevaar in plaats van een kans, waarbij ze de economie kunnen versterken met kennis en arbeid. Besluiten vanuit de gemeenten, bijvoorbeeld bij tijdelijke huisvesting, versterken dit gevoel van onbegrip. Ondanks dat de gemeenteraad deze beslissingen neemt en fungeert als spreekbuis met de inwoners, is het gevoel van een lokale samenleving sterk en is het daarmee lastig om buitenstaanders te accepteren (Pijpers, 2006). De regionale media hebben invloed hierop door de angst voor

'de ander' te versterken of te verzwakken. Toch is er volgens Smid et al. (1994) een duidelijk verschil te zien in hoe media omgaan met gebeurtenissen. Zo geven zij aan dat een afwijkende gebeurtenis, zoals een drijvende accommodatie zowel de landelijke als regionale dagbladen halen, maar een klein opstandje in een asielzoekerscentrum eigenlijk alleen lokaal wordt besproken. Smid et al. vinden regionale dagbladen van groot belang, zeker voor het creëren van draagvlak onder de inwoners. Zo geven zij aan: "Bewoners staan vaak afwijzend tegenover het idee een asielzoekerscentrum in de eigen woonplaats te hebben. Het is in de meeste gevallen de angst voor het onbekende. De negatieve associaties die het woord asielzoeker bij veel mensen oproepen, is hier debet aan" (Smid et al., 1994, p. 50).

## 2.6 Eerder onderzoek

Broersma et al. (2009) beschrijven regionale dagbladen als een medium om de lokale bevolking met elkaar te verbinden. Dit sluit aan bij de ideologie van gemeenten, waarbij de kerntaken zijn gefocust op de wensen en behoeften van inwoners. Wellman (1996) geeft aan dat inwoners van een stad of dorp functioneren in de systemen van de lokale samenleving. Westerik (2001) beschrijft de structuur waarin men zich betrokken voelt als *community ties*. Men gaat naar dezelfde school en bezoekt dezelfde verenigingen in de omgeving. Regionale dagbladen beamen dit gevoel door het publiceren van lokaal nieuws (Westerik, 2001). Nieuwswaarden als afstand en nabijheid zorgen ervoor dat inwoners zich betrokken voelen bij het nieuws in de omgeving. Smid, Kullberg, Priemus en Pronk (1994) geven aan dat regionale dagbladen een draagvlak kunnen creëren onder inwoners voor onderwerpen als het debat rond vluchtelingen. Door het schrijven van lokale gebeurtenissen voelen inwoners zich aangesproken en neemt 'de angst voor het onbekende' af (Smid et al., 1994). Toch is bij regionale dagbladen de invloed van de organisatie sterk aanwezig. De ontwikkelingen laten zien dat de oplagen en het bereik van de regionale dagbladen sterk is gedaald. De verwachting is dat de onderwerpen die regionale dagbladen publiceren betrekking hebben op de lokale samenleving en veelal overeenkomen met de onderwerpen die bijvoorbeeld door gemeenten via een persbericht worden aangeleverd.

In het landelijke dagblad *Trouw* beschreef Van Teeffelen (2016) de berichtgeving over vluchtelingen in de landelijke dagbladen. Hierbij gaf zij in een grafiek aan hoeveel procent van de artikelen over vluchtelingen in de landelijke dagbladen zijn gepubliceerd per week. In de maanden april, augustus en september was een piek te zien in de berichtgeving over

vluchtelingen. De laatste piek beschrijft het debat over de opvang en de daaropvolgende protesten van de komst van een asielzoekerscentrum. Deze piek wordt '(politiek) debat over opvang in Nederland in volle gang' genoemd. Hierbij wordt de invloed van de politiek beschreven en raken gemeenten betrokken bij het vluchtelingenbeleid (Van Teeffelen, 2016). Voor dit onderzoek is het van belang om te kijken naar de periode waarin de laatste piek plaatsvindt. Vanaf augustus nam de vluchtelingenstroom met grote snelheid toe. Gemeenten kregen daarom vanuit het Rijk de taak om vluchtelingen tijdelijk te huisvesten. In relatief korte tijd moesten besluiten worden genomen. Hierdoor ontstond in veel gemeenten weerstand. De verwachting is dat de periode vanaf augustus meerdere pieken bevat in het nieuws met berichten over gemeenten in het debat rond vluchtelingen. Daarom is 1 augustus 2015 een interessant startpunt voor dit onderzoek.



### 3. Methode

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een kwalitatieve thematische inhoudsanalyse. Bij kwalitatief onderzoek wordt gekeken naar de context waarin is geschreven over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Tijdens de inhoudsanalyse gaf ik betekenis aan woorden en zinnen door handmatig teksten te analyseren. Joffe en Yardley (2004) beschrijven een kwalitatieve inhoudsanalyse als volgt: “It is able to offer the systematic element characteristic of content analysis, but also permits the researcher to combine analysis of the frequency of codes with analysis of their meaning in context, thus adding the advantages of the subtlety and complexity of a truly qualitative analysis” (Joffe & Yardley, 2004, p.57). Bij een kwantitatieve inhoudsanalyse kan er ook worden gekeken naar de frames die naar voren komen in de tekst, maar blijft dit abstract. Hierbij wordt met name gekeken naar de frequentie waarin de frames voorkomen.

Gagestein (2015) geeft aan dat een kwalitatieve inhoudsanalyse een geschikte onderzoeksmethode is bij het in kaart brengen van frames. Door deze methode te gebruiken, wordt de context waarin de artikelen zijn geschreven sterk benadrukt (Gagestein, 2015). Frames sturen de interpretatie van het publiek en dienen als onbewuste verhaallijnen (Lakoff, 2008). Van Gorp (2007) geeft hierover aan: “Belangrijk, ten slotte, is dat de functie van de manifeste *framing devices* is om een cognitief schema te activeren, maar dat *reasoning devices* en culturele fenomenen, die de werkelijke kern vormen van *frame packages*, niet expliciet hoeven voor te komen in een tekst” (Van Gorp, 2007, p. 15). Daarom biedt kwalitatief onderzoek een meerwaarde voor dit onderzoek. Hierbij is het van belang om de frames in kaart te brengen. Dit is gedaan door een kwalitatieve analyse, waarbij zelf de teksten handmatig zijn geanalyseerd en geïnterpreteerd.

In een kwalitatieve inhoudsanalyse dient de systematisch verzamelde data door de onderzoeker op navolgbare wijze te worden geïnterpreteerd (Boeije, 2014). Wanneer dit onderzoek op dezelfde manier opnieuw wordt uitgevoerd, zal het onderzoek in dezelfde richting moeten eindigen (hooguit met enige nuanceverschillen). Ik volg hierin dezelfde analyse als voorgesteld door Van Gorp (2007) en Boeij (2009). Tijdens de analyse gaf ik betekenis aan het gegeven materiaal door de stappen van het coderen te doorlopen. Er zijn codes gegeven aan de teksten, waarbij de *sensitizing concepts* dienden als richtlijnen. In dit onderzoek is gekozen voor een inductieve inhoudsanalyse. Hierdoor zijn van tevoren niet de frames bekend, maar worden deze gevormd gedurende de inhoudsanalyse aan de hand van

de artikelen in de dataset. Tijdens de analyse wordt van specifieke codes naar een groter en algemeen verband gegaan. Dit houdt in dat de codes met elkaar in verband worden gebracht, waardoor uiteindelijk drie grote overkoepelende frames overblijven. De *sensitizing concepts* bieden een perspectief om het materiaal te onderzoeken. Om dit te bereiken zijn tijdens de inhoudsanalyse de teksten eerst open gecodeerd, vervolgens axiaal gecodeerd en tot slot selectief gecodeerd. Deze drie fases worden in het coderingsproces doorlopen.

### 3.1 Sensitizing concepts

Om richting te geven aan het onderzoek zijn aan de hand van theorie *sensitizing concepts* gevormd. Boeije (2014) geeft aan dat *sensitizing concepts* een sturende functie hebben in het onderzoek. Zo geeft zij aan: “*Sensitizing concepts* vormen een lens om naar het veld van onderzoek te kijken” (Boeije, 2014, p. 119). Blumer (1954) beschrijft net als Boeije (2014) *sensitizing concepts* als sturende functie. “It gives the user a general sense of reference and guidance in approaching empirical instances” (Blumer, 1954, p.7). *Sensitizing concepts* suggereren dus een bepaalde uitkomst door richting te geven aan het onderzoek. Bowen (2006) beschrijft dit ook wel als *guidelines for research*. “Sensitizing concepts draw attention to important features of social interaction and provide guidelines for research in specific settings” (Bowen, 2006, p. 14).

De *sensitizing concepts* voor dit onderzoek zijn gebaseerd op de kritische, constructieve en informatieve functies van regionale dagbladen. De overkoepelende frames worden gevormd op basis van de axiale codes. Deze worden in deze thesis ook wel de subframes genoemd. In totaal zijn er tien subframes geconstrueerd tijdens het coderingsproces. Deze frames zijn dus niet van tevoren bekend, maar worden gevormd tijdens de analyse. De *sensitizing concepts* dienden als referentiekader voor het onderzoek. Wanneer er tijdens de inhoudsanalyse in de artikelen wordt gesproken over kritiek op de gemeenten, vervullen regionale dagbladen een kritische functie. Een voorbeeld hiervan zijn protesterende en ontevreden inwoners vanwege het gekozen beleid van de gemeente. Wanneer bijvoorbeeld een standpunt van de gemeente wordt beschreven of wanneer wordt aangegeven hoe het gemeentelijke vluchtelingenbeleid eruitziet, vervullen de regionale dagbladen hiermee een informatieve functie. Van de constructieve functie is sprake wanneer het bijvoorbeeld gaat over oplossingen en initiatieven vanuit de gemeente. Het kan hierbij gaan over de opvang van vluchtelingen of het peilen van de mening van inwoners.

Met behulp van een kwalitatieve inhoudsanalyse zijn de subframes gevormd. De subframes zijn te vertalen in drie overkoepelende frames en geven antwoord op de deelvragen van het onderzoek. Zo wordt er gesproken over wie er door de journalisten verantwoordelijk wordt gehouden, welke problemen er zijn rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid en welke oplossingen worden aangedragen. De deelvragen geven gezamenlijk antwoord op de onderzoeksvraag hoe er wordt geframed in de regionale dagbladen.

### **3.2 Dataselectie**

De eerste fase is de *preparation phase* en bestaat uit het verzamelen van data voor de analyse (Elo et al., 2014). Via de online databank LexisNexis is data verzameld voor het onderzoek. De dataset bestaat uit artikelen afkomstig uit Nederlandse regionale dagbladen. Voor deze analyse is gekozen voor zes kleine tot middelgrote (deel)gemeenten, namelijk Oranje (gemeente Midden-Drenthe), Beverwaard (gemeente Rotterdam), Steenbergen, Glanerbrug, Nuenen en Laren. De geselecteerde gemeenten hebben een inwonersaantal dat lager is dan 20.000 inwoners. Hierdoor behoren deze gemeenten in de categorie kleine tot middelgrote gemeenten. Drie gemeenten hebben geen landelijke publiciteit gegenereerd en drie gemeenten zijn wel in opspraak gekomen in landelijke dagbladen.

Per gemeente is een regionaal dagblad gekozen dat het hoogste dekkingpercentage heeft in de desbetreffende gemeente. Voor de gemeente Oranje, dat onderdeel is van de gemeente Midden-Drenthe, is als regionaal dagblad gekozen voor *Dagblad van het Noorden*. Voor Beverwaard, dat onderdeel is van de gemeente Rotterdam en stadsdeel IJsselmonde, is gekozen voor *Algemeen Dagblad Rotterdam*. De protesten in Beverwaard zijn in de landelijke media een veelbesproken onderwerp. Beverwaard ligt onder de rook van Rotterdam. Hierdoor is in de artikelen waar over Beverwaard wordt gesproken, ook gekeken naar de berichtgeving over de gemeente Rotterdam rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Dit houdt in dat wanneer in artikelen wordt gesproken over het college of de gemeenteraad, bijvoorbeeld in combinatie met de ophef rond het opvangen van vluchtelingen, dit wel betrekking moet hebben op Beverwaard. Hetzelfde geldt voor de gemeente Oranje, waarbij de gemeente Midden-Drenthe wordt genoemd als overkoepelende gemeente. Tot slot is bij de gemeente Steenbergen gekozen voor *BN De Stem*.

De overige drie gemeenten zijn geografisch geselecteerd. Om een beeld te krijgen van de gemeenten verspreid over Nederland, zijn de gemeenten uit verschillende provincies geselecteerd. De drie gemeenten zijn Glanerbrug, Nuenen en Laren. Deze gemeenten hebben geen bekendheid gegenereerd over vluchtelingen in de landelijke dagbladen. De bijbehorende regionale dagbladen zijn voor Glanerbrug de *Twentsche Courant Tubantia*, in Nuenen het *Eindhovens Dagblad* en in Laren *De Gooi- en Eemlander*. In de onderstaande tabel staan de regionale dagbladen en gemeenten schematisch weergegeven. Hierbij is aangegeven hoeveel artikelen per regionaal dagblad zijn onderzocht.

**Tabel 1: Geselecteerde regionale dagbladen per gemeente**

	<b>Oranje (gemeente Midden- Drenthe)</b>	<b>Beverwaard (gemeente Rotterdam)</b>	<b>Steenbergen</b>	<b>Glanerbrug</b>	<b>Nuenen</b>	<b>Laren</b>
<b>Regionaal dagblad</b>	Dagblad van het Noorden	Algemeen Dagblad Rotterdam	BN De Stem	Twentsche Courant Tubantia	Eindhovens Dagblad	De Gooi- en Eemlander
<b>Aantal artikelen</b>	10 artikelen	10 artikelen	10 artikelen	10 artikelen	10 artikelen	10 artikelen

Voor dit onderzoek heb ik gekozen voor de periode van 1 augustus 2015 tot en met 31 december 2015. In het landelijke dagblad *Trouw* beschreef Van Teeffelen (2016) de berichtgeving over vluchtelingen en concludeerde dat de berichtgeving over de opvang van vluchtelingen in augustus piekte. Gemeenten kregen namelijk in deze periode vanuit het Rijk de opdracht om vluchtelingen onderdak te bieden. Door de grote toestroom van vluchtelingen moesten gemeenten snel onderdak bieden. De besluiten van de gemeenten leverden onder andere bij inwoners weerstand op. Aan het einde van het jaar daalde de berichtgeving. Landelijke media schreven over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid met demonstraties en bedreigingen van raadsleden tot gevolg. De verwachting is dat in de periode vanaf 1 augustus 2015 het gemeentelijke vluchtelingenbeleid wordt beschreven in regionale dagbladen. Daarom is voor dit onderzoek gekozen voor de periode van 1 augustus 2015 tot 31 december 2015. Om een duidelijk beeld te kunnen schetsen van de

berichtgeving over gemeenten, zijn de artikelen verspreid over de gekozen periode geselecteerd. Per maand zijn gemiddeld twee artikelen geselecteerd. Hierdoor is er niet gefocust op een incident, maar is de berichtgeving over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid over de gehele periode in kaart gebracht.

### **3.2.1 Selectie artikelen**

In LexisNexis zijn bij het onderdeel *power search* naast de geselecteerde periode, de gecombineerde zoektermen 'vluchteling' AND 'gemeente' gebruikt. De beide zoektermen zijn tevens in combinatie met de desbetreffende gemeente genoemd. Om een relevante dataset te kunnen vormen is de zoekterm gemeente niet altijd in combinatie met vluchteling genoemd. In sommige gevallen werd het woord 'gemeente' in een artikel niet gebruikt, maar enkel de naam van de gemeente. Deze zoekopdracht leverde in eerste instantie niet voldoende artikelen op. Daarom zijn naast 'vluchteling' andere zoektermen gebruikt. De andere zoektermen zijn gebaseerd op bestaande theorie en de berichtgeving in de landelijke media in het debat rond vluchtelingen. Daarom zijn de volgende zoektermen afwisselend aan de zoekopdracht toegevoegd: asielzoeker, azc, gelukzoeker, migrant, asiel, vluchten, asielzoekerscentra, opvang, gemeenteraad, statushouders, College, B&W, burgemeester en wethouders, Raad, raadsleden.

### **3.2.2 Dataset**

Uit het resultaat van de zoekopdracht zijn in totaal 60 artikelen geselecteerd. Door een relatief kleine dataset van 10 artikelen per dagblad dient ieder artikel relevant te zijn. Dit houdt in dat in elk artikel uitgebreid gesproken wordt over de gemeente in het debat rond vluchtelingen. Wanneer alleen werd gesproken over protesten door inwoners, maar niet over de gemeente, werd het artikel als niet relevant beschouwd. Ook wanneer er over de gemeenten werd gesproken, maar het niet om het vluchtelingenbeleid ging, werd het artikel niet geselecteerd. Artikelen die relevant voor het onderzoek zijn bevatten informatie over en van het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Onderwerpen die werden besproken zijn onder andere de opvang van vluchtelingen, bedreigingen van raadsleden en protesten door inwoners tijdens informatieavonden op het gemeentehuis.

Bij het selecteren bleek dat sommige artikelen dubbel voorkwamen in LexisNexis. Zoals in tabel 1 is aangegeven zijn de 60 artikelen gelijkmatig verdeeld over de zes

dagbladen. Per dagblad zijn daarom 10 relevante artikelen gecodeerd. Omdat met tien artikelen er relatief weinig artikelen per krant over een periode van zes maanden zijn geselecteerd, zijn de artikelen verspreid over de periode geselecteerd. Er is hierbij geen gebruik gemaakt van een geconstrueerde week. Dit leverde namelijk te weinig relevante artikelen op. De artikelen zijn verspreid over de maanden geselecteerd. Vervolgens is er gekeken naar het aantal woorden per artikel. Alle artikelen hebben 275 of meer woorden. Het aantal woorden van de verzamelde artikelen varieert enorm. Bij veel dagbladen zijn er of korte berichten (275-400 woorden) of lange reportages (800-1500 woorden). Omdat de korte berichten vaak actueel nieuws bevatten, zijn deze ook meegenomen in de dataverzameling. Toch bevatte het merendeel van de artikelen 800 of meer woorden. Tijdens het coderen bleken vijf artikelen niet relevant om te analyseren voor dit onderzoek. Die artikelen bespraken enkel het onderwerp vluchtelingen of beschreven besluiten van de gemeente, maar hadden geen direct verband met het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Voor deze artikelen zijn nieuwe artikelen gezocht in LexisNexis. Hierbij is gebruik gemaakt van dezelfde zoekopdracht.

### **3.3 Analyse**

De tweede fase in het onderzoek is de *organization phase*. In deze fase is de data geanalyseerd, gecategoriseerd en geïnterpreteerd (Elo et al., 2014). Voor deze inhoudsanalyse zijn de artikelen handmatig gecodeerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van de methode die Van Gorp (2007) hanteert. Van Gorp maakt gebruik van een inductieve inhoudsanalyse waarbij de data wordt gecodeerd van specifiek naar algemeen. Bij het coderen maakt Van Gorp onderscheid in *framing devices* en *reasoning devices*. Met *framing devices* worden de visuele elementen bedoeld, zoals het gebruik van titels en foto's. De achterliggende opvattingen, argumenten en het aanduiden van mogelijke oorzaken betreffen de *reasoning devices* (Van Gorp, 2007). Tijdens deze analyse is gekeken naar de *reasoning devices*. Met behulp van de *reasoning devices* kan er namelijk antwoord worden gegeven op de deelvragen van het onderzoek. De stappen die hierbij worden doorlopen zijn: open coderen, axiaal coderen en selectief coderen. Deze stappen worden in de volgende paragrafen verder toegelicht. Sammier zijn hier ook al enkele resultaten genoemd, die in het hoofdstuk Resultaten verder worden beschreven en toegelicht.

### **3.3.1 Open coderen**

Bij het open coderen zijn de teksten ‘geopend’ door ze te categoriseren. Allereerst zijn de artikelen gesorteerd op datum en dagblad. Vervolgens zijn per artikel woorden en zinnen onderstreept die een verband hebben met gemeenten en het debat rond vluchtelingen. Hierbij zijn de *sensitizing concepts* gebruikt als leidraad voor het coderen. Voorbeelden hiervan zijn ‘opvang vluchtelingen door gemeente goed geregeld’ of ‘demonstraties vluchtelingenopvang tegen gemeentelijk vluchtelingenbeleid’. In dit geval gaat het om de *sensitizing concepts* constructief en kritisch. Regionale dagbladen beschrijven hier opbouwend door aan te geven dat de opvang door gemeenten goed is geregeld. Ook schrijven ze in dit geval kritisch, omdat ze de weerstand tegen het vluchtelingenbeleid tonen. Hierbij was het van belang om te bedenken waarom de gecodeerde artikelen relevant zijn voor het onderzoek en welke frames mogelijk gevormd kunnen worden. De *sensitizing concepts* zijn hiervoor een hulpmiddel. Kortom, er is steeds gekeken naar de *sensitizing concepts*, de onderzoeksvraag en deelvragen om zo overzichtelijk te blijven werken (Boeije, 2009).

Aan elk onderstreept woord of zin is een code gehangen. De codes zijn genummerd om de analyse zo overzichtelijk mogelijk te houden. In een schema zijn in de kolommen naast de codes ook opmerkingen en citaten toegevoegd die voor de onderzoeker relevant waren (de zogenoemde memo’s). Het schema bestaat uit zes kolommen. In de kolommen zijn de naam van de gemeente en krant, het artikelnummer, codes, de tekst van het artikel, opmerkingen en citaten geplaatst. Dit heeft geresulteerd in een zorgvuldig gecodeerde dataset. Het schema is terug te vinden in bijlage A van deze thesis. Op deze manier is het mogelijk om op overzichtelijke wijze de gecodeerde data te verwerken.

### **3.3.2 Axiaal coderen**

In totaal zijn er 53 open codes gevormd. Deze codes zijn gebruikt in de volgende stap, namelijk het axiaal coderen. De open codes zijn onder elkaar in een schema geplaatst waaruit weer nieuwe (axiale) codes konden worden gevormd. Bij het axiaal coderen gaat het om de verbanden tussen overlappende of bij elkaar horende codes en om het vinden van patronen. Zo zijn dezelfde onderwerpen op verschillende manieren beschreven en zijn er mogelijk verbanden te zien tussen bepaalde gebeurtenissen. Een voorbeeld hiervan zijn de open codes ‘opstand’ (inwoners in opstand tegen gemeente door besluiten rond

vluchtelingen) en 'verwijt/ schuld gemeente' (van negatieve gebeurtenissen rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid). Deze twee codes zeggen iets over de gevolgen van het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Sommige woorden of zinnen hebben één code gekregen, anderen rond de 4-6 codes. Om de codes overzichtelijk aan elkaar te koppelen, zijn de codes en gecombineerde codes in een schema geplaatst met de frequentie waarin deze in de tekst voorkwamen. Hierbij ging het met name om de combinaties die voorkwamen. Door aan te geven hoe vaak dit frame is gevonden, werd overzichtelijk welke patronen er aanwezig waren. Aangezien het een kwalitatieve inhoudsanalyse betreft zijn de codes niet geteld, maar geven ze wel een indicatie van de patronen die zichtbaar zijn tussen de codes. De codes of combinaties die vaker aanwezig zijn, vormen de dominante, axiale codes. Dit schema is terug te vinden in bijlage B van deze thesis. Op basis van de open codes zijn tien axiale codes geconstrueerd. Deze tien axiale codes zijn ook terug te vinden in bijlage B.

Tijdens het axiaal coderen was het van belang om, net als bij het open coderen, tussendoor te generaliseren. Dit heb ik gedaan door steeds de vraag te stellen of de gevonden en benoemde codes aansluiten bij mijn onderzoeksvragen en de *sensitizing concepts*. De *reasoning devices* (uit de frame-theorie van De Vreese en Van Gorp) vormden de basis voor het formuleren van de deelvragen. Tijdens de inhoudsanalyse zijn rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid de problemen gesignaleerd, de oorzaken benoemd, wie verantwoordelijk is voor het probleem en mogelijke oplossingen voor het probleem. Boeije (2009) geeft daarnaast aan dat in deze fase *sub codes* (de axiale codes) en *main codes* (thematische codes en concepten) beschreven kunnen worden. In de volgende stap zijn deze codes aan een overkoepelend thema gekoppeld (Boeije, 2009).

### **3.3.3 Selectief coderen**

De laatste stap in het codeerproces is het selectief coderen. Bij deze stap is gebruik gemaakt van een *signature matrix*. De diverse onderwerpen en codes vormden overkoepelende thema's (Van Gorp, 2007). Hierbij is gekeken naar de onderwerpen die steeds worden herhaald, wat de kernboodschap is in de artikelen en hoe deze aan elkaar zijn gerelateerd (Boeije, 2009, p. 117). Door steeds de onderwerpen en bijbehorende zinnen codes toe te kennen, opnieuw te bekijken en deze aan elkaar te koppelen, bleven uiteindelijk een aantal framebundels over. Dit zijn de overkoepelende thematische frames. Voor dit onderzoek zijn er tien subframes gevormd. Aan de tien subframes kunnen drie overkoepelende frames



worden gehangen. Alle frames vormen in dit onderzoek *issue-specific frames*, omdat deze voor dit onderzoek betrekking hebben op een specifiek issue, namelijk het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. De *sensitizing concepts* zijn gebaseerd op de mediafuncties, ontleend aan de theorie van Westerik (2001), Broersma, Joustra & Van der Meulen (2009), Huysmans (2014) en Krabbenbos (2006). Er kan onderscheid worden gemaakt in de volgende mediafuncties: kritisch, constructief en informatief. Aansluitend aan het selectief coderen vond de laatste fase plaats, namelijk de *reporting phase*. In deze fase zijn de resultaten bekeken en de uiteindelijke frames gevormd (Elo et al., 2014). Op basis van de subframes en de mediafuncties, zijn er drie overkoepelende thema's gevormd. Met behulp van de *issue-specific frames* is er antwoord gegeven op de onderzoeksvraag hoe het gemeentelijke vluchtelingenbeleid is geframed in de regionale dagbladen.

### **3.4 Betrouwbaarheid en validiteit**

Om de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek te waarborgen, zijn de fasen van Elo et al. (2014) voor een thematische inhoudsanalyse doorlopen. Daarnaast zijn voor het coderen de stappen gevolgd die Van Gorp (2007) en Boeije (2009) ook hanteren in hun onderzoek. Door gebruik te maken van een stappenplan is het onderzoek navolgbaar voor een volgende onderzoeker. Dit betekent dat wanneer in een vervolgonderzoek op dezelfde manier onderzoek wordt verricht met deze dataset, het onderzoek in dezelfde richting eindigt en daarmee vrijwel dezelfde uitkomst heeft. Zo geeft Schreier (2012) aan: "From the perspective of validity, it is important to report how the results were created. Readers should be able to clearly follow the analysis and resulting conclusions" (Schreier, 2012, p.190). Tijdens het onderzoek vormde ik als onderzoeker het meetinstrument. Ik observeerde en interpreteerde het gegeven materiaal. Al het materiaal is twee keer gecodeerd met een tussenpose van twee weken. De resultaten bleken niet af te wijken. Hierdoor wist ik dat ik geen relevante codes over het hoofd had gezien.

Ondanks dat het stappenplan is gevolgd, kunnen uitkomsten in een vervolgonderzoek enigszins afwijken, omdat er sprake is van een interpretatie van de onderzoeker (Van Gorp, 2007). Afgezien van de onafhankelijke en onbevooroordeelde positie van de onderzoeker tijdens de kwalitatieve inhoudsanalyse, beschik ik over eigen interne frames die nooit helemaal uit te schakelen zijn. Deze zijn gebaseerd op invloeden van familie, vrienden, werk en opleiding (Gagestein, 2015). Zowel voor de betrouwbaarheid als de validiteit is het van

belang om een navolbaar onderzoek te verrichten. Op deze manier blijft het onderzoek overzichtelijk en heb ik kunnen meten wat ik wilde meten.

## **4. Resultaten**

Met behulp van een kwalitatieve inhoudsanalyse kunnen de deelvragen van deze thesis worden beantwoord. De deelvragen vormen samen het antwoord op de onderzoeksvraag. De eerste deelvraag gaat in op het perspectief waar vanuit de onderwerpen rond het vluchtelingenbeleid zijn geschreven. Zo wordt rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid gesproken over de besluiten door de gemeente, de positie van de gemeente, de mening van de inwoners en de gevolgen van het gemeentelijk vluchtelingenbeleid. Een van de gevolgen zijn de protesten door inwoners tijdens informatieavonden van de gemeente.

De tweede deelvraag beschrijft wat of wie er verantwoordelijk wordt gehouden voor de gebeurtenissen rond het vluchtelingenbeleid. Zo geeft locoburgemeester Zijlmans van de gemeente Steenberg, de inwoners de gelegenheid om hun mening te ventileren. Anderzijds geeft de burgemeester van de gemeente Laren, Elbert Roest, aan zich te focussen op de toekomst van de gemeente in het vluchtelingendebat.

De problemen die zijn ontstaan rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid worden in de derde deelvraag behandeld. Zo wordt door de journalisten geschreven over de grote toestroom van vluchtelingen, de opvang en protesten en bedreigingen als gevolg op het gemeentelijke vluchtelingenbeleid.

Naast het aanduiden van de problemen wordt door de regionale dagbladen ook aandacht besteed aan oplossingen. De vierde deelvraag gaat hier verder op in. Hierbij worden gemeenten aan het woord gelaten die zich actief inzetten om vluchtelingen op te vangen, zoals de gemeente Nuenen en Laren. Ook raadsleden, inwoners en verenigingen staken de handen uit de mouwen om vluchtelingen onderdak te bieden.

Tot slot wordt in de vijfde deelvraag aangegeven wat de gevonden frames zeggen over de informatieve, kritische en constructieve mediafuncties van regionale dagbladen. De mediafuncties worden verspreid over het hoofdstuk beschreven, omdat deze aansluiten bij de geconstrueerde subframes en overkoepelende thematische frames.

### **4.1 Subframes**

Tijdens de analyse kwamen verschillende onderwerpen aan bod die gecategoriseerd zijn tot zogeheten subframes. In dit hoofdstuk worden de tien subframes verder toegelicht met citaten uit de geanalyseerde artikelen. Hierbij is tijdens de analyse van specifieke codes, naar een groter en algemeen verband gegaan. Dit houdt in dat de codes met elkaar in verband

worden gebracht, waardoor uiteindelijk drie grote overkoepelende frames overblijven. De subframes kunnen worden ondergebracht onder drie overkoepelende thematische frames, die ieder aansluiten bij een van de drie mediafuncties. Uit het vooronderzoek is naar voren gekomen dat regionale dagbladen drie mediafuncties bezitten. Deze functies zijn informatief, kritisch en constructief. De mediafuncties zijn gebaseerd op de theorie van Westerik (2001), Broersma, Joustra & Van der Meulen (2009), Huysmans (2014), Kaniss (1991), Perse (1990) en Krabbenbos (2006). Zij beschrijven de regionale dagbladen als onafhankelijk en kritisch en geven aan dat regionale dagbladen een informerende en verbindende functie hebben. De overheid heeft regionale dagbladen de taak gegeven om dit te realiseren door inwoners te informeren over gebeurtenissen in hun directe leefomgeving (Huysmans, 2014). De functies dienen als *sensitizing concepts* voor dit onderzoek. Naast de functies, wordt er een overkoepelend thematisch frame aan de subframes gehangen. In bijlage C zijn de subframes, de mediafuncties en overkoepelende thema's schematisch weergegeven. In de volgende paragrafen wordt dit verder toegelicht.

#### **4.2 Perspectief berichtgeving**

Voor de inhoudsanalyse zijn gemeenten geselecteerd op basis van inwonersaantal, geografisch (verspreid over Nederland) en of de gemeente wel of niet bekendheid heeft gegenereerd in de landelijke media. De geselecteerde gemeenten zijn, ondanks dat zij allemaal kleine tot middelgrote gemeenten zijn, zeer divers. Hierdoor verschillen de resultaten van de inhoudsanalyse enigszins per gemeente. Dit komt mede door de situatie waarin gemeenten zich bevinden. Zo zijn in de gemeente Oranje al vaker vluchtelingen opgevangen, hierdoor wisten de inwoners wat hen te wachten stond. In Glanerbrug werd een asielzoekerscentrum gebouwd in samenwerking met de gemeente Enschede. En in Laren is de invloed te zien van de gemeente Hilversum. Laren wilde graag vluchtelingen opvangen, maar het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) benaderde de grotere buurgemeente Hilversum, omdat zij volgens hen de vluchtelingen meer faciliteiten te bieden had.

Naast de verschillen in berichtgeving over de gemeenten zijn er ook overeenkomsten gevonden tijdens de inhoudsanalyse. Deze zijn terug te zien in de gevormde subframes, die in de volgende paragrafen worden besproken. Zo wordt het gemeentelijke vluchtelingenbeleid in alle artikelen vrijwel op dezelfde manier benaderd. De artikelen

waarin wordt geschreven over het vluchtelingenbeleid gaan bijvoorbeeld nauwelijks in op de positie van de vluchteling. De artikelen gaan vooral in op het effect dat het beleid heeft op inwoners van de gemeente. Dit komt overeen met de theorie van Bakker (2004) waarin hij aangeeft dat regionale dagbladen zich focussen op de gemeente in hun omgeving. Ze schrijven weliswaar over landelijke gebeurtenissen, maar dan altijd vanuit een lokaal perspectief (Bakker, 2004). Zo schrijven zij over onderwerpen als de snelle en grote toestroom van vluchtelingen, asielzoekerscentra of andere opvangplekken, protesten tijdens informatieavonden, initiatieven en samenwerking van de gemeente en haar inwoners en angst onder inwoners. Inwoners worden hierbij met naam en toenaam aan het woord gelaten. Het onderstaande citaat beschrijft de angst van de inwoners uit Oranje voor de toestroom van vluchtelingen naar de gemeente.

*“Daarbij komen ook de minder florissante kanten aan bod, zoals vechtpartijen in opvangcentra en angsten die in andere dorpen en steden heersen. „Dorpelingen voelen zich overvallen als ineens blijkt dat een persoon uit de ongrijpbare groep mensen, over wie ze dagelijks horen, in het dorp komt te wonen” (Dagblad van het Noorden, 22 oktober 2015).*

Een andere overeenkomst is het letterlijk overnemen van berichten door de dagbladen. Tijdens het verzamelen van de data selecteerde ik via de online databank LexisNexis eerst op de gemeente. Dit leverde een reeks artikelen op. In de fase waarin nog moest worden geselecteerd op dagblad, was te zien dat veel berichten door andere dagbladen letterlijk werden overgenomen. Hoewel dit onderzoek hier niet verder op ingaat, komt deze bevinding wel overeen met de theorie van Kik, Bakker en Buijs (2013). Zo geven zij aan dat er door de sterke afname in diversiteit en dekkingpercentage van regionale dagbladen, weinig sprake is van onderlinge concurrentie. Dagbladen zijn geneigd berichten over gemeenten over te nemen uit andere regionale dagbladen. De dagbladen schrijven overheersend over de gemeenten in hun eigen omgeving (Kik, Bakker & Buijs, 2013). Daarnaast is het dekkingpercentage van regionale dagbladen minder dan 2% en is er sprake van een monopoliepositie. Veel regionale dagbladen zijn om deze reden en om financiële redenen gefuseerd. Hierdoor is er vrij spel in het letterlijk overnemen van artikelen (Bakker, 2014).

Ook de onderwerpen en de manier waarop wordt geschreven komen met elkaar overeen. Zo wordt er geschreven over het vluchtelingenbeleid in de context van de

gemeenten die in de omgeving liggen van het regionale dagblad. Dit sluit aan bij de theorie van Smid, Kullberg, Priemus en Pronk (1994). Zij geven aan dat er een verschil is te zien in de manier waarop landelijke en regionale media omgaan met gebeurtenissen. In het geval van regionale dagbladen wordt het vluchtelingendebat nieuws wanneer dit invloed heeft op de gemeente (Smid et al., 1994). Hierbij kan het gaan over de opvang van vluchtelingen, de bouw van een asielzoekerscentrum en de protesten tijdens inwonersavonden. Samengevat zijn er veel overeenkomsten tussen de regionale dagbladen. Artikelen worden letterlijk overgenomen en de onderwerpen rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid ook. Ook het perspectief waar vanuit wordt geschreven komt overeen. De regionale dagbladen schrijven over onderwerpen die aansluiten bij de interesses van inwoners of effect hebben op het woongenot in hun gemeente.

#### **4.3 Verantwoordelijk voor vluchtelingenbeleid**

De tweede deelvraag gaat in op de personen of omstandigheden die door de regionale dagbladen verantwoordelijk worden gehouden voor het verloop van het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. In de regionale dagbladen is dit terug te zien in drie subframes. Het eerste frame geeft de invloed die de overheid, landelijke en lokale politiek hebben op gemeenten rond het vluchtelingenbeleid weer. Dit houdt in dat gemeenten de taak opgelegd kregen om onderdak te bieden en de landelijke politiek zich met de besluiten van de lokale politiek gingen bemoeien. Het tweede frame is de verantwoordelijkheid voor (het verloop van) het vluchtelingenbeleid, die door de regionale dagbladen bij burgemeesters, raadsleden en gemeenten worden gelegd. Het derde frame geeft weer dat bestuurders en gemeenten de opvang van vluchtelingen als een zware taak ervaren, omdat zij de druk voelen om het vluchtelingenbeleid goed uit te voeren.

##### **4.3.1 Dwang-frame**

Door de journalisten wordt de dwingende rol van de overheid beschreven in de opvang van vluchtelingen. Gemeenten kregen de taak opgelegd vanuit de overheid om onderdak te bieden aan vluchtelingen. Door de snelle toestroom heeft de overheid de hulp van gemeenten nodig om dit te kunnen genereren. Met de grote hoeveelheid vluchtelingen die naar Nederland reizen, zijn niet alle gemeenten hierop voorbereid. Ook zijn er gemeenten die de opvang van vluchtelingen niet vinden passen binnen het beleid van hun gemeenten.

Het onderstaande citaat beschrijft de situatie van de gemeente Nuenen, die in het vluchtelingenbeleid samenwerkt met de gemeente Eindhoven. Vanuit het Rijk zijn gemeenten benaderd om vluchtelingen op te vangen. Ook hier is te zien dat niet alle gemeenten bereid zijn om vluchtelingen onderdak te bieden.

*“Het is daarom onvermijdelijk dat weldra het COA, of het ministerie van Binnenlandse Zaken, weer bij een gemeente in de streek aanklopt. Het ministerie heeft eerder al een lijst met opvangaccommodaties voor calamiteiten opgevraagd bij de veiligheidsregio in Eindhoven. Een aantal van de reeds gebruikte sporthallen in Zuidoost-Brabant staan op die lijst. Terwijl het 'alle hens aan dek' is, stellen gemeenten als Laarbeek en Asten dat de opvang niet bij de aard van de dorpen zou passen” (Eindhovens Dagblad, 23 november 2015).*

Tijdens de analyse heb ik waargenomen dat de dwingende rol van de overheid prominent aanwezig is in de artikelen. Ramelot (2007) beschrijft gemeenten als een autonome besturen, waarbij ze taken krijgen vanuit de Rijksoverheid, die ze in hun eigen gemeente uitvoeren en coördineren. De taken die zij uitvoeren zijn in het belang van de gemeente en haar inwoners (Ramelot, 2007). Dit komt overeen met de bevindingen uit de analyse. Zo zien we in de volgende paragraaf hoe verantwoordelijk raadsleden zich voelen voor de inwoners van hun gemeente.

Het gemeentelijke vluchtelingenbeleid zorgt ook voor spanningen en wantrouwen binnen de gemeenteraad. Ondanks dat vanuit het Rijk gemeenten de taak hebben opgelegd gekregen om onderdak te bieden, lijkt het voor raadsleden geen noodzaak, maar een democratisch spel. Zo discussiëren de verschillende gemeenten niet alleen over het wel of niet opvangen van vluchtelingen, maar ook over de manier waarop dit wordt gerealiseerd. Raadsleden lijken het niet eens te kunnen worden over de aantallen, of vluchtelingen kort of lange opvang krijgen en of er asielzoekerscentra worden gebouwd. Hierin laten zij zich ook beïnvloeden door de protesten van inwoners. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 4.3. Ook komen raadsleden met alternatieven voor het gekozen beleid. Zo bedacht een raadslid in de gemeente Glanerbrug een manier van opvang, waarbij vluchtelingen kort onderdak werd geboden. Dit was mosterd na de maaltijd, aangezien de gemeente al had besloten een asielzoekerscentrum te bouwen. Het volgende citaat beschrijft de onenigheid binnen de politiek, als gevolg op het gemeentelijke vluchtelingenbeleid.

*“De keuze voor Beverwaard als opvanglocatie (600 asielzoekers) beschouwt Sørensen echter als een regelrechte provocatie aan het adres van zijn geesteskind Leefbaar. „Kennelijk willen ze ons zieken. Als al die partijen dan zo graag een azc willen, laten ze dat dan lekker neerzetten in een D66-wijk als Blijdorp. Daar schijnen ze de vluchtelingen met open armen te ontvangen” (Algemeen Dagblad Rotterdam, 9 november 2015).*

De opvang wordt democratisch besloten, maar leidt tot onenigheid in de lokale politiek. Niet alleen de lokale politiek bemoeit zich ermee, ook landelijke politieke partijen laten hun stem horen in het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Zij oefenen druk uit op de lokale politieke partijen. In veel artikelen wordt PVV-leider Geert Wilders genoemd. Hij bezoekt gemeenten waar het vluchtelingendebat in volle gang is. Daarnaast geeft hij aan teleurgesteld te zijn in de uitkomsten wanneer vluchtelingen onderdak wordt geboden. Hiervoor stelt hij zijn ‘lokale collega’s’ verantwoordelijk, zoals leden van Leefbaar Rotterdam. Dit heeft tot gevolg dat raadsleden zich verantwoordelijk voelen voor het vluchtelingenbeleid dat wordt gehanteerd. Maar ook verwijten ze elkaar en is er sprake van wantrouwen en spanningen binnen de gemeenteraad. Dit is terug te zien in het volgende citaat.

*“Onbegrijpelijk! Een ander woord heeft Barry Madlener er niet voor. „Je bent als coalitiepartij tegen de komst van een azc, weet dat niet te voorkomen en vervolgens blijf je toch gewoon in het college zitten, alsof er niets aan de hand is. Ik begrijp daar helemaal niets van. En de Leefbaar-kiezer ook niet” (Algemeen Dagblad Rotterdam, 9 november 2015).*

#### **4.3.2 Verantwoordelijkheid-frame**

De geanalyseerde artikelen zijn veelal vanuit het standpunt van de inwoners geschreven. De onderwerpen waarover wordt geschreven zijn de opvang van vluchtelingen, de miscommunicatie tussen de gemeente en haar inwoners en het tijdstip waarop besluiten bekend zijn gemaakt. Inwoners stellen de gemeente verantwoordelijk voor de ontevredenheid en protesten die zijn ontstaan door de besluiten rond de opvang van vluchtelingen. Een voorbeeld hiervan is de communicatie rond de bouw van een asielzoekerscentrum in Glanerbrug. Volgens een raadslid communiceerde de gemeente te laat richting de inwoners en werden zij niet betrokken bij het proces. In het volgende citaat wordt toegelicht dat inwoners niet werden betrokken bij het besluitvormingsproces. Door



het regionale dagblad werden zij op de hoogte gesteld van de komst van een asielzoekerscentrum.

*“Meer een statement dan een tegenstem. “Want”, legt Van den Berg (37) voor de zoveelste keer uit: “wij zijn niet tegen de opvang van vluchtelingen. Daar kan niemand tegen zijn. Maar wij vinden dat de direct omwonenden, wijkraden en in dit geval de dorpsraad Glanerbrug niet op de juiste wijze zijn meegenomen in het proces. Met onze tegenstem hebben we een signaal willen afgeven dat dergelijke processen in het vervolg beter moeten. Wij moeten het samen doen en dat vereist een betere burgerparticipatie. Alle signalen konden we niet naast ons neerleggen. Betrokkenen moeten meedoen in de voorfase en niet als het besluit al gevallen is” (Twentsche Courant Tubantia, 25 september 2015).*

Het raadslid stelt zich op als het vertegenwoordigend orgaan van inwoners. Ondanks dat het besluit door de gemeente al is genomen, voelt hij zich verantwoordelijk om de stem van de inwoners te laten horen. Dit komt overeen met de theorie van Buitenhek en Van Doorn (2010). Zij gaven aan dat wanneer er wordt gesproken over besluiten die gevolgen hebben voor de inwoners, raadsleden als vertegenwoordigend orgaan een standpunt innemen. Dit standpunt wordt naast de mening van inwoners besproken in de regionale dagbladen (Buitenhek & Van Doorn, 2010). Het citaat bevestigt deze theorie.

Dat de gemeenteraad als vertegenwoordigend orgaan functioneert, is ook terug te zien bij de gemeente Laren. Het volgende citaat illustreert dat de gemeente haar plannen uitvoert in het belang van haar inwoners. Dit komt overeen met de theorie van Derksen (1994). Hij geeft aan dat de taken van de gemeente in het belang zijn van de inwoners (Derksen, 1994). De gemeente voelt zich hierbij verantwoordelijk voor betrokkenheid met de inwoners, door te overleggen en duidelijk te communiceren.

*“De Larense gemeenteraad staat unaniem helemaal achter het plan om Crailo in te richten als asielzoekerscentrum voor de opvang van 800 tot 1200 vluchtelingen.*

*Wel dringt de raad er bij burgemeester en wethouders van Laren op aan op korte termijn te overleggen met de inwoners om 'zoveel mogelijk' duidelijkheid te verschaffen over de te verwachten ontwikkelingen” (De Gooi- en Eemlander, 13 november 2015).*

Gemeenten in het algemeen, burgemeesters en raadsleden worden in de regionale dagbladen verantwoordelijk gesteld voor het verloop van het vluchtelingenbeleid door inwoners en raadsleden. Het volgende fragment geeft weer dat de protesten tegen de opvang van vluchtelingen een gevolg zijn van de keuzes die door de gemeenten zijn gemaakt. Hierbij wordt de burgemeester gezien als opponent van de inwoners, waarbij hij niet de gelegenheid krijgt om zijn standpunt te verdedigen.

*“Je zult maar honderd woningen ter beschikking moeten stellen in een gemeente die zijn eigen volk niet eens in toom kan houden,” schrijft Lotte Viderelli, verwijzend naar de uit de hand gelopen vergadering in oktober. Tegenstanders overschreeuwden toen burgemeester Vos en maakten voorstanders van vluchtelingenopvang het spreken onmogelijk” (BN De Stem, 26 november 2015).*

In het fragment wordt de gemeente aangesproken op het gekozen beleid. Hierbij wordt niet direct de gemeente benaderd, maar wordt in *BN De Stem* bekend gemaakt dat inwoners niet tevreden zijn met het gekozen beleid. Dit komt overeen met de theorie van Perse (1990). Perse beschrijft deze manier van communiceren als parasociale interactie. Inwoners hebben geen direct contact met de burgemeester, raadsleden of medewerkers binnen de gemeente, maar uiten dit via de regionale media. Er wordt hierbij ook wel gesproken van een eenzijdige schijnrelatie (Perse, 1990).

Een opvallende waarneming is dat gemeenten ook zelf hun verantwoordelijkheid nemen door aan te geven dat zij fouten hebben gemaakt. De gemeente Steenbergen is hier een voorbeeld van. Zij wilde, voor zij de taak van de overheid kreeg om vluchtelingen op te vangen, de mening van inwoners verzamelen. De gemeente nam hiervoor enquêtes af en organiseerden inspraakavonden voor inwoners. De mogelijke opvang van vluchtelingen liep uit op een fiasco. Inwoners protesteerden en het uiteindelijke vluchtelingenbeleid kwam hierdoor er anders uit te zien.

*“Terugkijkend op de afgelopen roerige periode kunnen we vaststellen dat Steenbergen letterlijk en figuurlijk een zeer hoge prijs heeft betaald voor dit maatschappelijk debat. Het is zeer twijfelachtig of het gereserveerde bedrag van 50.000 euro voldoende is om onder meer de beveiligingskosten te dekken. De maatschappelijke gevolgen van het debat zijn*

*mogelijk nog schadelijker. Want Steenbergen heeft zichzelf op een zeer negatieve wijze op de kaart gezet. Dit beroerde imago zal het stadje nog jarenlang achtervolgen.*

*Het was goed bedoeld, maar in een gemeente waar de PVV zoveel aanhang heeft, was het naïef te veronderstellen dat er een genuanceerd asieldebat zou worden gevoerd. Het college zal zichzelf de vraag moeten stellen of dit het allemaal waard is geweest.*

*Steenbergen zal zich moeten afvragen of de commotie rondom het asieldebat het allemaal waard is geweest” (BN De Stem, 25 november 2015).*

### **4.3.3 Belastend-frame**

De gemeente Steenbergen nam haar verantwoordelijkheid, maar gaf hier ook bij aan dat de opvang van vluchtelingen een zware taak is voor de gemeente. Niet alleen de gemeente Steenbergen vindt dit een zware taak, in de regionale dagbladen wordt het gemeentelijke vluchtelingenbeleid beschreven als een zware taak voor veel gemeenten. Zo zijn de kosten van de opvang van vluchtelingen hoog. Omdat de vluchtelingenopvang binnen een relatief korte periode moest worden georganiseerd, zijn veel gemeenten onzeker over het feit of ze alles vergoed krijgen door de overheid en of de kosten nog verder gaan oplopen.

*“Volgens een woordvoerder van de gemeente Nuenen, die momenteel 200 asielzoekers huisvest in sporthal De Hongerman, krijgt de gemeente 40 euro per persoon per dag. Uit informatie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) blijkt dat de werkelijke kosten gemiddeld 100 euro zijn” (Eindhovens Dagblad, 19 november 2015).*

Naast financiële zorgen, wordt in de regionale dagbladen ook aangegeven dat het vluchtelingenbeleid het college en raadsleden emotioneel raakt. De meerderheid wil graag onderdak bieden en raken in contact met vluchtelingen uit oorlogsgebieden. Dit ervaren zij als een moeilijke taak. Tegelijkertijd protesteren inwoners tijdens informatieavonden, worden wethouders en raadsleden bedreigd en ruiten van asielzoekerscentra ingegooid. Dit protest wordt verder toegelicht in paragraaf 4.4. Dat de gemeenten de opvang van vluchtelingen als een zware taak ervaren, wordt niet in de bestaande theorie besproken. Hierbij wordt met name de positie van de inwoner belicht in plaats van de gemeente. Deze bevinding beschouw ik dan ook als een toevoeging op de bestaande theorie.

Samengevat worden gemeenten, wethouders en burgemeesters door inwoners verantwoordelijk gehouden voor het verloop van het vluchtelingenbeleid. Raadsleden stellen elkaar of de overheid verantwoordelijk voor de relatief korte periode en de verplichte taak die zij moeten uitvoeren. Gemeenten ervaren de uitvoering van het gemeentelijke vluchtelingenbeleid als een zware taak. Dit frame is niet eerder genoemd en vormt hierdoor een toevoeging op de bestaande theorie.

#### **4.3.4 Informatieve functie**

De informatieve functie van regionale dagbladen is terug te zien in het perspectief waar vanuit is geschreven. Hierbij is er sprake van eenzijdige berichtgeving. Het 'Dwang-frame', 'Verantwoordelijkheid-frame' en 'Belastend-frame' vormen de subframes. De subframes vervullen de informatieve functie van de regionale dagbladen. De vluchtelingen komen in de artikelen niet of nauwelijks aan het woord. Het standpunt van gemeenten, raadsleden, burgemeesters en inwoners wordt daarentegen wel belicht. Hierbij geven zij onder andere aan het gemeentelijke vluchtelingenbeleid als een zware taak te ervaren. Met name de taak om vluchtelingen op te vangen en de bedreigingen van protestanten worden als belastend ervaren. Hierbij wordt door de journalisten veelal vanuit het standpunt van de inwoners geschreven. Inwoners stellen de gemeenten aansprakelijk voor het verloop van het vluchtelingenbeleid.

Rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid worden door regionale dagbladen onderwerpen besproken zoals de toestroom van vluchtelingen, de opvang, de gevolgen voor inwoners, de protesten door tegenstanders van het vluchtelingenbeleid en de samenwerking en initiatieven die ontstaan binnen de gemeente. De regionale dagbladen dienen hierin als een informerend medium voor inwoners van de omliggende gemeenten. Tijdens de analyse viel mij op dat de eerdergenoemde onderwerpen rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid worden afgestemd op de gemeenten in de directe omgeving. Deze bevinding sluit aan bij de theorie van Westerik (2001). Hij beschrijft de band tussen inwoners, verenigingen, scholen, instanties en media binnen een gemeente als *community ties*. Het regionale nieuws bevat gebeurtenissen waar de inwoners zich emotioneel bij betrokken voelen (Westerik, 2001). Zo schrijven de regionale dagbladen over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid op het moment dat het invloed heeft op de gemeente in de omgeving. Hierbij schrijven zij over het onderwerp vluchtelingen bij protesten in de

gemeente en bij de komst van een asielzoekerscentrum. In de landelijke media en in andere regionale media kan het onderwerp al eerder zijn besproken.

Een andere bevinding is de periode waarin wordt geschreven over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Voor dit onderzoek heb ik gekozen voor de periode van 1 augustus tot en met 31 december 2015. Deze periode is gebaseerd op de berichtgeving over het vluchtelingenbeleid in de landelijke media. Alhoewel er vanaf augustus wel artikelen over dit onderwerp gaan, zijn in de maand oktober en november de meeste artikelen gepubliceerd die betrekking hebben op de gemeente. In deze periode zijn de gemeenten benaderd om vluchtelingen onderdak te bieden, werd het vluchtelingenbeleid uitgevoerd, ontstonden hierdoor protesten en zetten inwoners en verenigingen zich samen met de gemeente in om vluchtelingen op te vangen.

#### **4.3.5 Democratisch proces-frame**

Zoals eerder is genoemd gaan de *issue-specific frames* in op een specifiek onderwerp. Zo is er gesproken over de subframes die de dwingende rol van de overheid weergeven, de inwoners die aan het woord komen en daarbij de gemeenten verantwoordelijk stellen en het vluchtelingenbeleid dat als een zware taak wordt ervaren door gemeenten. Gezamenlijk vervullen deze subframes de informatieve functie van regionale dagbladen. De subframes kunnen worden vertaald naar een groter, overkoepelend frame of thema. Het 'Democratisch proces-frame' sluit hierbij aan. De subframes, het overkoepelende thematische frame en de mediafunctie zijn schematisch weergegeven in tabel 2. Het democratisch proces-frame sluit hierbij aan, omdat in de onderliggende frames naar voren komt dat lokale en landelijke politiek en de overheid invloed hebben op de besluitvorming van gemeenten. Gemeenten werden gedwongen om vluchtelingen onderdak te bieden. Daarnaast voelen gemeenten zich verantwoordelijk of worden zij verantwoordelijk gesteld voor een goede uitvoering van het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Gemeenten geven hierbij aan de uitvoering en de gevolgen van het gemeentelijke vluchtelingenbeleid te ervaren als een zware taak. In de artikelen wordt de lezer geïnformeerd over de verschillende standpunten en besluiten van de gemeente.

**Tabel 2: Overzicht Democratisch proces-frame**

<b>Subframe</b>	<b>Thematisch frame</b>	<b>Mediafunctie</b>
1. Dwang-frame 2. Verantwoordelijkheid-frame 3. Belastend-frame	Democratisch proces-frame	Informatieve functie

#### **4.4 Problemen rond het vluchtelingenbeleid**

In de regionale dagbladen heb ik diverse problemen waargenomen die zijn ontstaan rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. De derde deelvraag gaat in op de problemen die worden geconstateerd in de regionale dagbladen. Dit kan worden uitgelegd in drie subframes. Het eerste frame gaat in op de angst voor de komst van vluchtelingen, dat leidt tot onbegrip, protesten en bedreigingen onder inwoners. Het tweede frame beschrijft het wantrouwen dat inwoners en raadsleden binnen de gemeente hebben door de besluitvorming van de gemeente rond het vluchtelingenbeleid. Het gevoel van angst en het wantrouwen in de gemeente wordt versterkt door de terughoudende houding van de gemeente. Dit vormt het derde subframe. Gemeenten zijn terughoudend en niet transparant in de communicatie over de opvang van vluchtelingen. Dit leidt tot onbegrip voor het gemeentelijke vluchtelingenbeleid.

##### **4.4.1 Protest-frame**

In vrijwel alle artikelen wordt de snelle en grote toestroom van vluchtelingen beschreven als een probleem voor gemeenten. Gemeenten kregen op zeer korte termijn, in sommige gevallen binnen enkele dagen, de taak om vluchtelingen op te vangen. Hierdoor was er weinig tijd over om te communiceren naar inwoners en draagvlak te creëren voor de opvang van vluchtelingen. Door de journalisten wordt veelal geschreven over ontevreden inwoners. Zoals in paragraaf 4.3 is toegelicht, stellen inwoners gemeenten verantwoordelijk voor de negatieve gevolgen van het vluchtelingenbeleid. Jaren geleden hebben eerdere vluchtelingenstromen plaatsgevonden. Hierdoor is de vluchtelingenstroom een relatief onbekend begrip voor inwoners. Inwoners vormen grotendeels hun beeld over vluchtelingen

door berichtgeving in de media. Smid, Kullberg, Priemus en Pronk (1994) geven aan dat inwoners vaak afwijzend staan tegenover de komst van vluchtelingen. Ze zijn volgens hen bang voor het onbekende (Smid et al., 1994). Het volgende citaat illustreert dit gevoel van angst onder inwoners.

*“Steenbergenaar Jan Bol is ook sceptisch over de gekozen oplossing. “De gemeente probeert de bevolking tegemoet te komen. Tegelijkertijd vraag ik me af of er terroristen meekomen. Parijs was natuurlijk verschrikkelijk. Als ze goed opletten wie er in Steenbergen binnenkomt, heb ik er geen bezwaar tegen” (BN De Stem, 26 november 2015).*

Inwoners zijn bang voor de komst van vluchtelingen door gebeurtenissen in de media, zoals de aanslagen in Parijs op 13 november 2015. Ze zijn bang dat terroristen meereizen met de vluchtelingen naar Nederland. Volgens Smid et al. (1994) is de functie van het regionale dagblad om de angst weg te nemen door inwoners te informeren over de plannen van de gemeente. Op deze manier kunnen zij draagvlak creëren onder inwoners voor de opvang van vluchtelingen, zoals dit bij eerdere vluchtelingenstromen in de jaren 90 gebeurde. Inwoners waren in eerste instantie bang voor vluchtelingen. Toen zij er eenmaal waren, bleek dit mee te vallen en werd zij opgenomen in de samenleving (Smid et al., 1994). Door de journalisten zijn ook eerdere vluchtelingenstromen genoemd. Hierbij wordt aangegeven dat inwoners bang waren voor het onbekende en dit later niet meer het geval was. Dit komt overeen met de theorie van Smid et al. (1994).

*“Mensen reageren deels op het onbekende. In het verleden was er ook veel weerstand tegen het azc op Het Diekman. Toen dat werd ontmanteld, namen sommige buurtbewoners met spijt in het hart afscheid van de bewoners van het azc”, aldus Scholten” (Twentsche Courant Tubantia, 7 september 2015).*

Het eerste frame geeft naast angst ook onbegrip en protesten weer die een reactie zijn op de besluiten van de gemeente. Zoals Smid, Kullberg, Priemus en Pronk (1994) aangeven zijn inwoners bij een vluchtelingenstroom bang voor het onbekende (Smid et al., 1994).

Inwoners uiten dit door te protesteren tegen de komst van vluchtelingen. Ze zijn het niet eens met het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. In de regionale dagbladen worden de

spanningen beschreven die er tussen de gemeente en inwoners zijn. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Steenberg. Inwoners protesteerden in een optocht en tijdens informatieavonden. Zij schreven racistische boodschappen op spandoeken en bedreigden wethouders en raadsleden. In het volgende citaat is dit terug te zien.

*“In de raadzaal zelf waren spandoeken of het scanderen van leuzen uit den boze. Tijdens de optocht naar het gemeentehuis werden ze wel gebruikt. Zo waren teksten als 'uw dochter 12 jaar? Dan is ze voor een vluchteling gebruiksklaar' te lezen op een spandoek. De tegenstanders riepen een aantal keer 'azc weg ermee', maar voor de rest bleef het rustig tijdens de optocht” (BN De Stem, 9 november 2015).*

De protesten zorgen niet alleen voor onrust in de gemeente. In de regionale dagbladen wordt naast protesten, vandalisme en bedreigingen steeds de positie van de gemeente hierin belicht. Ondanks dat gemeenten hier veelal terughoudend in zijn, toont het volgende citaat dat gemeenten ook bang zijn voor de protesten van inwoners en Feyenoord-hooligans.

*“De voortekenen waren verontrustend, zozeer zelfs dat burgemeester Joseph Vos een noodverordening afkondigde. Een harde kern van Feyenoord-hooligans dreigde, zo mogelijk met geweld, een inspraakavond over de opvang van vluchtelingen in Steenberg te kapen. Dat laatste gebeurde inderdaad min of meer, maar vooral verbaal; tot wanordelijkheden kwam het niet, Tot opluchting van Vos. De openbare orde is geen moment in gevaar geweest” (BN De Stem, 21 oktober 2015).*

#### **4.4.2 Wantrouwen-frame**

Een ander probleem, dat tevens het tweede frame vormt, is het wantrouwen in de gemeente. De angst, bedreigingen en protesten door inwoners, geven aan dat zij het niet eens zijn met het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. In de regionale dagbladen wordt daarnaast gesproken over het wantrouwen in de gemeente. Dit wantrouwen heerst onder inwoners, maar ook onder raadsleden binnen de gemeenteraad van de desbetreffende gemeente. Het wantrouwen onder inwoners is onder andere terug te zien in de gemeente Steenberg. Hier werd door protestgroepen een Referendum in het leven geroepen om de



gemeente een halt toe te roepen in de opvang van vluchtelingen. Door een handtekeningenactie wisten zij een commissie in het leven te roepen die de opvang van vluchtelingen opnieuw heeft bekeken. In het Referendum werd de vraag gesteld of de inwoners van Steenbergem nog meer vluchtelingen willen opvangen in de gemeente.

Het wantrouwen heerst niet alleen onder inwoners, maar ook binnen de gemeente. Zo merkte ik op dat in de artikelen raadsleden beschreven geen vertrouwen te hebben in het vluchtelingenbeleid. Het vluchtelingenbeleid is op democratische wijze afgestemd tussen de politieke partijen. Hierdoor zijn er partijen die de minderheid vormen tegen de opvang van vluchtelingen. Ook leven er veel vragen over de veiligheid, besluiten en consequenties. Het volgende citaat geeft dit weer.

*“Antoinette Laan (VVD) heeft inmiddels schriftelijke vragen gesteld naar aanleiding van de aankondiging dat sinds vorige week 50 Rotterdamse agenten hand- en spandiensten verrichten op het vluchtelingenregistratiecentrum in de Beverwaard. „Het stadsbestuur moet inzichtelijk maken wat de consequenties zijn van deze keuze. Wat betekent dit voor de veiligheid van Rotterdammers, wetende dat we al te weinig mensen hebben zoals onze burgemeester bij herhaling laat weten?” Coalitiepartij Leefbaar Rotterdam deelt die zorgen. „We zijn sowieso tegen de opvang van vluchtelingen en het kan al helemaal niet zo zijn dat de inzet van mensen van ons eigen korps ten koste gaat van de veiligheid op straat,” zegt raadslid Michel van Elck. „Maar die kant lijkt het dus wel op te gaan” (Algemeen Dagblad Rotterdam, 1 oktober 2015).*

Het wantrouwen in het gemeentelijke vluchtelingenbeleid wordt versterkt wanneer in artikelen wordt geschreven over de belangen van de gemeente. Volgens inwoners en raadsleden profiteren gemeenten van de komst van vluchtelingen. Met name de PVV draagt deze boodschap uit in de media. Inwoners nemen deze boodschap over door tijdens protesten dit als argument te gebruiken. De angst onder tegenstanders, de protesten als gevolg en ‘de profiterende gemeente’ wordt met het volgende citaat toegelicht. Dit citaat is uitzonderlijk lang, maar is toch gebruikt, want het geeft de kern goed weer.

*“De argumenten van de tegenstanders zullen de raadsleden niet echt tot nieuwe inzichten hebben gebracht: angst voor ongeregelde heden, islamisering en torenhoge kosten die op de*

*eigen burgers worden afgewenteld. "Mensen die dit land hebben opgebouwd, krijgen te horen dat er geen geld is voor fatsoenlijke ouderenzorg. Maar nu er sprake is van een invasie aan vluchtelingen, blijken er ineens miljarden beschikbaar te zijn. De overheid bestelt zijn eigen mensen", opperde een van de sprekers. Gejuich was zijn deel. Ook inspreker Danker Kouwen (Geen AZC in Stb) werd op het schild gehesen toen hij voorrekende dat alleen de burgemeester, de wethouders en de raadsleden garen spinnen bij de komst van 600 asielzoekers. "Want dat tilt het inwonertal van Steenberg tot boven de 24.000 en dat betekent dat zij er in salaris enkele honderden euro's op vooruit gaan." PVV-aanhanger Sander Booij, een van de organisatoren van het verzet tegen een azc, deed daar nog een schepje bovenop: "Beschamend dat raadsleden die zo'n belangrijk besluit moeten nemen daar zelf een financieel belang bij hebben" (BN De Stem, 21 oktober 2015).*

Het wantrouwen in het gemeentelijke vluchtelingenbeleid wordt door de journalisten op verschillende manieren beschreven. Zoals eerder is aangegeven heerst er wantrouwen onder inwoners en raadsleden. Inwoners uit Steenberg vroegen om een Referendum en politieke partijen beschuldigden raadsleden dat zij een financieel belang zouden hebben bij de opvang van vluchtelingen. Dit sluit aan bij de theorie van Pijpers (2006). Zij geeft aan dat de politieke en economische situatie in Nederland een bepalende rol speelt voor het accepteren van anderen. Bij een veranderende welvaart, door bijvoorbeeld een economische crisis, ontstaat er angst in de samenleving. Deze angst leidt tot protesten en onbegrip (Pijpers, 2006). In het citaat wordt aangegeven dat er volgens een protestant niet voldoende geld is voor fatsoenlijke ouderenzorg. Daarnaast is er angst voor ongeregelheden, islamisering en hoge kosten voor inwoners. Net als in de theorie van Pijpers (2006) leidt angst in dit geval tot protesten en onbegrip.

Het wantrouwen in de gemeente wordt versterkt door de manier waarop gemeenten communiceren met inwoners. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Glanerbrug. Tussen de gemeente Glanerbrug en Enschede wordt een asielzoekerscentrum gebouwd. De gemeente communiceerde dit naar de inwoners, nadat in de regionale dagbladen werd geschreven over de komst van het asielzoekerscentrum.

*"Gemeentelijke informatie, die pas op het laatste moment beschikbaar komt voor verspreiding in de wijk. Daardoor blijft er voor de wijkraad nauwelijks tijd over om zelf de*

*informatie te bestuderen. Dat is de ervaring van de Wijkraad Eschmarke Zuid met de communicatie rond het veelbesproken azc. "Hiermee tast u het toch al fragiele draagvlak dat we als wijkraad in de wijk hebben ernstig aan", schrijft de wijkraad aan de gemeente. De wijkraad voelt zich voor het blok gezet doordat in de nieuwsbrief van de gemeente wordt gesteld dat de binnenkort in te stellen omwonendencommissie bestaat uit direct omwonenden en wijk- en dorpsraden" (Twentsche Courant Tubantia, 5 november 2015).*

De manier van communiceren en het wantrouwen dat het gemeentelijke vluchtelingenbeleid met zich meebrengt, is terug te zien in het derde frame. Dit frame beschrijft de terughoudendheid van de gemeente.

#### **4.4.3 Afstandelijkheid-frame**

In de geanalyseerde artikelen werd op verschillende manieren beschreven hoe de gemeente communiceert met haar inwoners en richting de pers. Opvallend vond ik dat in veel gevallen de gemeente hierin een terughoudende positie innam. Krabbenbos (2006) stelt dat draagvlak voor gemeenten van belang is voor het uitvoeren van besluiten. Hierbij hoort ook goede en duidelijke communicatie richting de pers en de inwoners van de gemeente (Krabbenbos, 2006). De artikelen tonen het tegenovergestelde, waarbij gemeenten afwachtend en niet transparant zijn in het openbaar maken van besluiten. De bestaande theorie komt hierin niet overeen met deze constatering.

In de artikelen wordt door journalisten regelmatig een standpunt gevraagd aan burgemeesters en wethouders over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Opvallend is dat er vaak wordt aangegeven dat zij geen standpunt over gebeurtenissen innemen. Een voorbeeld hiervan is het volgende citaat. De wethouder werd bedreigd door protestanten. Hij ontving dreigmails over de komst van een asielzoekerscentrum. Wanneer het regionale dagblad vraagt om een standpunt over deze gebeurtenissen, willen de wethouder en zijn woordvoerder hier niet op ingaan.

*"Wethouder Hatenboer ontving eveneens dreigmails, maar wil op de dreigementen niet verder ingaan. Ook politie en de gemeentelijk woordvoerder zwijgen in alle talen. Wethouder Van Houdt, die als portefeuillehouder het meest en felst wordt belaagd om het azc, weigerde*

*meermaals de kwestie toe te lichten. Hij laat de woordvoering over aan de persvoorlichter, die echter niet van plan is iets te zeggen” (Twentsche Courant Tubantia, 7 oktober 2015).*

In de geanalyseerde artikelen komt het vaak voor dat gemeenten niet willen communiceren over gebeurtenissen. Bij inwoners, andere gemeenten en binnen de gemeente kan dit voor wantrouwen zorgen. Zeker omdat het vluchtelingenbeleid voor veel gemeenten een lastig en gevoelig onderwerp blijkt te zijn. Zoals Krabbenbos (2006) aangaf is transparante communicatie van groot belang om draagvlak te creëren (Krabbenbos, 2006). Zeker omdat de problemen die in artikelen worden genoemd betrekking hebben op inwoners. Door angst, onbegrip, protesten en de terughoudende positie van gemeenten, ontstaat wantrouwen en neemt het draagvlak onder inwoners af. Deze problemen worden beschreven door regionale dagbladen in hun artikelen. Naast problemen worden er ook oplossingen aangedragen. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 4.5.

#### **4.4.4 Kritische functie**

De kritische mediafunctie is terug te zien in de artikelen, wanneer er wordt gesproken over de problemen die zijn ontstaan rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Hierbij wordt tevens aangegeven wie hiervoor verantwoordelijk is en wordt een vergelijkingen tussen de gemeenten gemaakt. In de artikelen wordt gesproken over de angst, protesten en onbegrip die de komst van vluchtelingen oproept bij de inwoners. De terughoudende positie van de gemeente en de late communicatie versterken het gevoel van wantrouwen. Niet alleen worden de problemen genoemd, ook wordt er aangegeven wie verantwoordelijk is. De functie van de regionale dagbladen is hierin het benoemen van de verantwoordelijken en de situatie kritisch onder de loep te nemen. Zo zijn er gemeenten die te laat of niet goed hebben gecommuniceerd over de komst van vluchtelingen naar de gemeente. Dit is het geval bij de gemeente Glanerbrug en Nuenen. Ook zijn er gemeenten die ervoor hebben gekozen om vooraf de mening van inwoners te ventileren, om hierop het gemeentelijke vluchtelingenbeleid aan te passen. Dit is het geval bij de gemeente Steenberg. Dit liep uit op een fiasco, wat door de regionale dagbladen werd bekritiseerd. In de artikelen viel mij op dat het gemeentelijke vluchtelingenbeleid van diverse gemeenten veelal met elkaar vergeleken werd. Hierbij werden Oranje en Steenberg genoemd als gemeenten waar het vluchtelingenbeleid niet goed verliep. In Laren verliep dit wel naar tevredenheid. De functie

of houding die regionale dagbladen innemen komt overeen met de theorie van Krabbenbos (2006). Zij geeft aan dat regionale dagbladen over eigen journalisten beschikken en een onafhankelijke positie innemen. Zij vormen een spreekbuis voor de inwoners en nemen een kritische houding aan bij bijvoorbeeld het gemeentelijk vluchtelingenbeleid (Krabbenbos, 2006).

#### **4.4.5 Angst-frame**

De drie subframes met de kritische mediafunctie kunnen worden vertaald naar het overkoepelende thema angst. Inwoners protesteren door angst voor het onbekende. In dit geval is het onbekende de vluchtelingenstroom en de grootschalige opvang tot gevolg. In dit onderzoek is specifiek gekeken naar de angst rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Grote werkeloosheid of economische onzekerheid versterken het gevoel van angst (Pijpers, 2006). Angst kan leiden tot protesten en onbegrip. In de kranten wordt kritisch geschreven over de aanpak van gemeenten. Zoals de aanpak van Steenberg om vooraf de mening van inwoners te peilen. Hierbij is niet alleen bij inwoners, maar ook bij de gemeente de angst terug te zien voor het verloop van het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. De subframes 'protest', 'wantrouwen' en 'afstandelijkheid' geven met name het gevolg weer van het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. De angst voor de komst van vluchtelingen wordt met het gemeentelijke vluchtelingenbeleid versterkt. In tabel 3 zijn de frames en de mediafunctie schematisch weergegeven.

**Tabel 3: Overzicht Angst-frame**

<b>Subframe</b>	<b>Thematisch frame</b>	<b>Mediafunctie</b>
1. Protest-frame 2. Wantrouwen-frame 3. Afstandelijkheid-frame	Angst-frame	Kritische functie

Het thema angst is volgens Smid et al. (1994) geen vreemde uitkomst. Zij hebben onderzoek gedaan naar vluchtelingenstromen in de jaren 90 en geven aan dat gemeenten verschillende fasen doorlopen bij de komst van vluchtelingen. Een van deze fasen is de angst onder

inwoners. Inwoners baseren hun angst op de berichten in de landelijke media en door verhalen uit hun omgeving. Zij kunnen in de meeste gevallen niet refereren aan eerdere vluchtelingenstromen, omdat deze langere tijd geleden hebben plaatsgevonden (Smid et al., 1994). Een volgende fase is voor gemeenten het opvangen van vluchtelingen. Ook dit is terug te zien in de frames. Inwoners voelen zich tekortgedaan. Gemeenten voelen zich verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Zoals eerder aangegeven worden de uitvoering en gevolgen hiervan als een zware taak ervaren. Het onderzoek van Smid et al. (1994) laat zien dat wanneer de vluchtelingen eenmaal werden opgevangen, de angst verdween en er diverse initiatieven onder inwoners ontstonden. De volgende paragraaf gaat in de oplossingen die worden aangedragen in de artikelen.

#### **4.5 Aangedragen oplossingen**

De vierde deelvraag beschrijft de oplossingen die worden aangedragen door de journalisten en door wie dit wordt gedaan. Tijdens de inhoudsanalyse zijn in de artikelen vier subframes naar voren gekomen die ingaan op de oplossingen die worden aangedragen. Allereerst wordt er geschreven over gemeenten die zich proactief inzetten. Hierbij focussen zij zich ook op de toekomst van de gemeente. Het tweede frame beschrijft de inzet en betrokkenheid van ondernemers, verenigingen en inwoners bij het bieden van onderdak aan vluchtelingen. Ook wordt er geschreven over de positie van de inwoners rond het vluchtelingenbeleid. Er zijn hierbij ook tevreden inwoners die het eens zijn met de aanpak van de gemeente. Zij zien de komst van vluchtelingen als een kans voor hun gemeente. Tot slot geeft het vierde frame weer dat gemeenten samenwerken met andere gemeenten, maar ook worden vergeleken in hun aanpak. Gemeenten waar de aanpak goed verliep worden vergeleken met gemeenten waar het vluchtelingenbeleid protesten en onbegrip tot gevolg had.

##### **4.5.1 Behulpzaamheid-frame**

Opvallend vond ik dat alle gemeenten rond het vluchtelingenbeleid oplossingsgericht te werk gaan. Ondanks dat ze enigszins terughoudend zijn in hun woordvoering, zoals het geval bij de gemeente Glanerbrug. Een voorbeeld van een gemeente die actief vluchtelingen onderdak wil bieden is de gemeente Laren.

*“Coalitiepartij CDA Laren ziet een rol voor Crailo de komende 20 jaar als permanent centrum voor crisis- en noodopvang vluchtelingen. „Een aanwinst voor het Gooi, goed bereikbaar”, aldus Erwin van den Berg tijdens de algemene beschouwingen begroting 2016” (De Gooi- en Eemlander, 31 oktober 2015).*

De gemeente Laren anticipeert volgens de regionale dagbladen goed op de vluchtelingenstroom. De gemeente denkt vooruit bij mogelijke protesten door zich voor te bereiden qua veiligheid. Ook bekijken ze hoe de opvang rond vluchtelingen er op de lange termijn uit gaat zien. Hierbij houden zij rekening met de wensen van de inwoners van de gemeente. Ook de gemeente Oranje neemt deze proactieve taak op zich, door het zoeken van opvanglocaties voor de vluchtelingen. In het volgende citaat is tevens de rol van de overheid te zien. Hierbij worden gemeenten nog niet gedwongen om vluchtelingen op te vangen. Dit kan te maken hebben met het moment waarop het artikel is geschreven, namelijk in augustus toen de vluchtelingenstroom in Nederland begon toe te nemen.

*“Acht mogelijke locaties worden onderzocht. De wethouder verwacht dat er binnen twee maanden een keus is gemaakt. Daarnaast zijn we op zoek naar lege kantoorpanden die geschikt zijn voor huisvesting. Het kabinet zoekt 'stoere' gemeenten die er niet voor terugschrikken extra opvangplekken voor vluchtelingen te creëren” (Dagblad van het Noorden, 29 augustus 2015).*

#### **4.5.2 Burgerparticipatie-frame**

Door de journalisten wordt gesproken over de proactieve houding van gemeenten. Hierbij wordt aangegeven dat het gekozen beleid is afgestemd met de inwoners. Gemeenten geven de inwoners de gelegenheid om hun mening te ventileren. Zoals Ramelot (2007) aangeeft zijn de besluiten die de gemeente neemt en de taken die worden uitgevoerd in het belang van de inwoners en hun leefomgeving. Hierbij wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de wensen en behoeften van de inwoners (Ramelot, 2007). Dit komt overeen met het volgende citaat. Ondanks dat het gemeentelijke vluchtelingenbeleid leidt tot onrust onder inwoners, krijgen zij wel de gelegenheid om hun mening te ventileren.

*“De onrust van gistermiddag op de Markt laat volgens locoburgemeester Zijlmans zien dat het onderwerp veel emoties oproept. “Wat die emoties zijn en waar ze vandaan komen, is iets persoonlijks; het is lastig om daar als gemeente iets over te zeggen. Dat zou gissen zijn. Wij als gemeente vinden het in elk geval belangrijk dat zoveel mogelijk mensen de kans krijgen hun mening te ventileren” (BN De Stem, 21 oktober 2015).*

Door als gemeente inwoners een luisterend oor te bieden, kan er draagvlak worden gecreëerd. De gemeente wil zo goed mogelijk met haar inwoners communiceren om misverstanden en protesten voor te zijn, zoals in andere gemeenten niet altijd het geval was. Door de journalisten worden de oplossingen en ideeën van de verschillende gemeenten beschreven. Zo ook van de gemeente Steenbergen. Hiervan is bekend dat de aanpak om vooraf de mening van inwoners te vragen uitliep op protesten en bedreigingen. Toch wordt in de artikelen gesproken over de betrokkenheid die zij proberen te creëren met de inwoners. De burgemeester van Steenbergen geeft in het volgende citaat aan dat de mening van de inwoners van belang is bij de opvang van vluchtelingen.

*“Daarnaast wil burgemeester Vos weten hoe de Steenbergenaren tegenover crisisnoodopvang staan. Daarbij worden locaties - zoals sporthallen - gebruikt voor opvang van maximaal 72 uur. Vanuit daar stromen de vluchtelingen door naar andere opvanglocaties in het land. In principe is de burgemeester bevoegd om daar locaties voor aan te wijzen. Vos: “Maar ook hier geldt: we willen eerst weten of er wel draagvlak is onder de Steenbergenaren voor iets beslist wordt.” Binnen het college en de gemeenteraad is de afgelopen weken in beslotenheid al vaker gesproken over de mogelijke opvang van vluchtelingen, zegt de burgemeester. “We willen dit probleem bij de kop pakken, je kunt de ogen niet sluiten voor de vluchtelingenstroom en het bijbehorende huisvestingsvraagstuk” (BN De Stem, 30 september 2015).*

Dat de gewenste betrokkenheid er ook voor kan zorgen dat besluiten wijzigen, laat het volgende citaat zien. Door protesten en dreigementen laten gemeenten zich beïnvloeden in hun besluitvorming. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Steenbergen, waarbij na protesten de komst van een asielzoekerscentrum niet doorging.



*“Uw dochter 12 jaar? Dan is ze voor een vluchteling gebruiksklaar’, stond er op het spandoek bij het gemeentehuis. Tijdens de bewonersavond scandeerden boze, blanke mannen ‘Azc nee’ en ‘Vol is vol’ door de zaal. En verrek, het heeft nog gewerkt ook. De lokale politiek heeft geluisterd naar het volk en geoordeeld: er komt geen asielzoekerscentrum in Steenbergen” (BN De Stem, 9 november 2015).*

Toch werpt de inspraak van inwoners ook zijn vruchten af. Door de journalisten wordt veel gekeken naar oplossingen. Inwoners geven niet alleen hun mening, maar zeggen ook wat er anders kan en komen daarbij in actie. Gemeenten geven inwoners hiervoor de gelegenheid tijdens informatieavonden en middels enquêtes. Niet alleen inwoners, ook verenigingen en ondernemers zetten zich in om vluchtelingen zo goed mogelijk opvang te bieden. Het volgende citaat illustreert de samenwerking tussen de gemeente, verenigingen en inwoners.

*“Toen sporthal De Hongerman in Nuenen voor 72 uur plaats bood aan zo'n 200 vluchtelingen schakelde het dorp voor een paar dagen in de hoogste versnelling. Ambtenaren werkten avonden door om alles tot in de puntjes te regelen. Dagbesteding en activiteiten waren toverwoorden. Hard nodig, want anders zouden de asielzoekers hun dag- en nachtritme verliezen, zo zei men. Verenigingen staken de handen uit de mouwen, inwoners brachten eten en spullen langs” (Eindhovens Dagblad, 16 december 2015).*

Naast de samenwerking wordt in de artikelen gesproken over saamhorigheid. Zo zorgt de snelle toestroom van vluchtelingen ervoor dat er snel moet worden gehandeld. Het bovenstaande citaat geeft weer dat door samenwerking veel tot stand komt. Gemeenten weten dit te waarderen. Bij de genoemde oplossingen wordt de waardering van de gemeente meerdere malen genoemd door de journalisten. Het onderstaande citaat is hier een voorbeeld van.

*“De opvang van asielzoekers verliep - op een via Facebook geuit dreigement aan het adres van de asielzoekers na - zonder grote problemen. ‘Het was werkelijk geweldig om te zien hoeveel mensen spullen ter beschikking stelden of hun tijd wilden steken om mee te helpen, op allerlei gebieden’, zo liet de gemeente weten” (Eindhovens Dagblad, 20 november 2015).*

### **4.5.3 Tevredenheid-frame**

In de artikelen worden de aanpak van de gemeente en de betrokkenheid door de inwoners van de gemeente als prettig ervaren. Inwoners, verenigingen en ondernemers bieden hulp aan, maar worden ook gehoord tijdens informatieavonden en middels enquêtes. Dit leidt er tevens toe dat naast de 'probleemgemeenten' er ook veel gemeenten zijn waar het gemeentelijk vluchtelingenbeleid wordt gewaardeerd. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Nuenen. Inwoners zijn tevreden over de goede opvang van vluchtelingen. Daarnaast worden vluchtelingen goed begeleid en worden overdag diverse activiteiten aangeboden. Hierdoor is er weinig tot geen commotie rond vluchtelingen. Dit is terug te zien in het volgende citaat.

*"Onder omwonenden is er, naar nu lijkt, geen verzet tegen de kortdurende, crisisopvang. De meeste burens van sporthal De Hongerman in Nuenen reageerden gisteren ontspannen op de tijdelijke komst van 200 asielzoekers. "Nood breekt wet", vindt Rien van den Reek van kantoorboekhandel Risjamo. Hij is tevens voorzitter van de winkeliersvereniging van het direct tegenover de sporthal gelegen winkelcentrum Kernkwartier. "Het is onze humanitaire plicht om deze mensen op te vangen." Een verhaal dat de meeste voorbijgangers desgevraagd ondersteunen" (Eindhovens Dagblad, 12 november 2015).*

De aanpak van de gemeente heeft ertoe geleid dat er draagvlak is ontstaan voor de opvang van vluchtelingen onder inwoners. Ook zien inwoners de komst van vluchtelingen als een kans voor de gemeente. Zo komen inwoners met ideeën om vluchtelingen onderdak te bieden en tegelijkertijd hun wijk aan te pakken. Dit is onder andere het geval in Beverwaard. Ondernemers willen vluchtelingen een kans geven om aan de slag te gaan in de haven. Tegelijkertijd zien inwoners de toestroom van vluchtelingen als een kans om de omgeving van meer faciliteiten te voorzien.

*"De actiegroep Beverwaard Zegt Nee trekt steeds minder publiek. Meer en meer bewoners zijn bezig met de vraag hoe de onvermijdelijke komst van het azc aangepakt kan worden om verbeteringen voor de wijk af te dwingen: een huisartsenpost, een school, meer veiligheid" (Algemeen Dagblad Rotterdam, 1 december 2015).*

#### **4.5.4 Collectief-frame**

De oplossingen worden in de artikelen niet alleen door gemeenten aangedragen. Ook inwoners, verenigingen en ondernemers zetten zich in om het gemeentelijke vluchtelingenbeleid zo goed mogelijk uit te voeren. Door de journalisten wordt daarnaast gesproken over de samenwerking met andere gemeenten. Dit betekent niet zozeer dat gemeenten niet de opvang zelf willen regelen, maar zij niet altijd de capaciteit hebben om dit te genereren. Zo geeft een raadslid in het volgende citaat aan dat het van belang is dat de gemeente Steenbergen een samenwerking aangaat met omliggende gemeenten.

*“Willem van den Berge van PvdA ziet liever dat Steenbergen de samenwerking zoekt met Woensdrecht en Bergen op Zoom. Dat er opvang komt op de Brabantse Wal. En niet alleen in de gemeente Steenbergen. “We moeten de koppen bij elkaar steken met de drie gemeenten en een gezamenlijk aanbod doen aan de minister.” Opvang op kleine schaal bevordert volgens hem de integratie” (BN De Stem, 3 november 2015).*

Door samen te werken kan volgens het raadslid de opvang en integratie beter verlopen. Naast een samenwerking tussen gemeenten wordt door de journalisten ook een vergelijking gemaakt in de aanpak van gemeenten. In de meeste gevallen wordt er geschreven over gemeenten waar het vluchtelingenbeleid uitliep op protesten. Zo worden in het *Algemeen Dagblad* de gebeurtenissen in Beverwaard vergeleken met die van andere gemeenten in de rest van het land.

*“Er waren bij de bewoners eerder bedrukte dan boze gezichten, wat niet zo gek is als er ineens een horde 'nieuwe burens' op de stoep staat. Maar taferelen zoals in Beverwaard en elders in den lande deden zich, op die ene woedende man na, niet voor” (Algemeen Dagblad Rotterdam, 19 oktober 2015).*

Ook in artikelen waar over ‘probleemgemeenten’ wordt gesproken, wordt de vergelijking gemaakt in de mate waarin het vluchtelingenbeleid uitliep op protesten en onbegrip. Zo ook bij het volgende citaat waar inwoners van de gemeente Oranje zichzelf vergelijken met andere ‘probleemgemeenten’.

*“We hebben het als dorp netjes gehouden. Hier waren geen scheldkanonnades. We waren niet tegen asielzoekers. Dat blijkt nu wel.” Oranje is Oranje. Het dorp is geen Geldermalsen, geen Pannerden, geen Steenbergen” (Dagblad van het Noorden, 24 december 2015).*

Naast samenwerking en vergelijkingen viel het mij op dat er ook wordt verwezen naar andere gemeenten. Niet alle gemeenten kunnen zelf vluchtelingen opvangen en verwijzen naar de grotere omliggende gemeenten die dit wel zouden kunnen. In de artikelen wordt door de kleine tot middelgrote gemeenten bijvoorbeeld verwezen naar Hilversum en Enschede.

*“Tim Huisman van Steenbergen Anders is blij dat het college met een lager aantal komt in het voorstel, maar wil nog verder naar beneden. “Maximaal 150, 200 is nog te veel”, vindt hij. “Steenbergen, doe niet groter dan je bent”, is zijn oproep aan de rest van de gemeenteraad. “Laat ze maar naar Bergen op Zoom en Roosendaal gaan.” Hij wijst er op dat met name in de kern Steenbergen ook al veel werknemers uit Oost-Europa zijn gehuisvest” (BN De Stem, 3 november 2015).*

Het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) speelt hierop in door in eerste instantie grote gemeenten te benaderen voor de opvang van vluchtelingen. In de artikelen geeft het COA aan dit te doen, omdat grotere gemeenten over meer opvanglocaties beschikken. Daarnaast is het voor grotere gemeenten makkelijker om vluchtelingen op te vangen, omdat het aantal inwoners groter is dan het aantal vluchtelingen. Dit was niet het geval in de gemeente Oranje. Inwoners willen de meerderheid blijven vormen binnen de gemeente. Toch zijn er ook kleinere gemeenten, zoals de gemeente Laren, die graag willen helpen. Zij voelen zich gepasseerd wanneer niet zij, maar de gemeente Hilversum wordt benaderd door het COA. Samengevat worden ondanks de problemen rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid ook oplossingen aangedragen door de journalisten. Gemeenten werken oplossingsgericht. Ze werken samen met inwoners en met andere gemeenten. Inwoners zijn tevreden met het gemeentelijke vluchtelingenbeleid en zien het als kans om hun omgeving te verbeteren.

#### **4.5.5 Constructieve functie**

Naast het informeren van inwoners en het vervullen van een kritische functie, is er in de berichtgeving van regionale dagbladen ook een constructieve functie te onderscheiden. In de artikelen worden oplossingen aangedragen en wordt opbouwend gesproken over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Door gemeenten wordt tegelijkertijd het gemeentelijke vluchtelingenbeleid actief opgepakt, door onder andere van tevoren de mening van inwoners te ventileren en samen met inwoners, ondernemers en verenigingen vluchtelingen onderdak te bieden. In de artikelen komt naar voren dat gemeenten niet alleen oplossingsgericht te werk gaan, maar hierbij ook de betrokkenheid met de inwoners willen vergroten. Dit doen zij onder andere door enquêtes af te nemen, door inwoners op informatieavonden de gelegenheid te geven om hun mening te uiten en door samen te werken.

De constructieve functie is terug te zien bij het standpunt van inwoners over het vluchtelingenbeleid. Ondanks dat in gemeenten als Steenbergen de opvang van vluchtelingen leidt tot onbegrip en protesten, zijn er ook inwoners tevreden over de aanpak van de gemeente. Vluchtelingen worden gezien als kans om de banenmarkt binnen de gemeente te verbeteren en vormen de aanleiding om de omgeving van inwoners van meer faciliteiten te voorzien.

#### **4.5.6 Community-frame**

De vier geconstrueerde subframes kunnen naar een hoger niveau worden getild. Rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid zijn inwoners, verenigingen en ondernemers behulpzaam en werken zij samen met de gemeente. Er is hierbij sprake van burgerparticipatie en betrokkenheid, wat draagvlak kan creëren bij het nemen van besluiten. Daarnaast zijn er naast de protesten ook inwoners wel tevreden over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Samenhangigheid speelt hierbij een belangrijke rol. Het overkoepelende thema wat hieraan kan worden gegeven is het 'Community-frame'. In tabel 4 zijn de verschillende frames schematisch weergegeven.

**Tabel 4: Overzicht Constructief-frame**

<b>Subframe</b>	<b>Thematisch frame</b>	<b>Mediafunctie</b>
1. Behulpzaamheid-frame 2. Burgerparticipatie-frame 3. Tevredenheid-frame 4. Collectief-frame	Community-frame	Constructieve functie

Westerik (2001) beschrijft dit als zogeheten *community ties*. Hierbij geeft hij aan dat inwoners leven in een bepaalde structuur, waarbij men zich betrokken voelt bij gebeurtenissen om zich heen. Niet alleen uit zich dit bij nieuwsberichten over gebeurtenissen in de directe omgeving, zoals de nieuwswaarde *proximity* weergeeft. In de frames komt sterk naar voren dat het daadwerkelijk samenwerken binnen de gemeente het gevoel van een *community* versterkt. In de geanalyseerde dagbladen komt het community-frame sterk naar voren. De journalisten schrijven niet alleen volgens de nieuwswaarden over gebeurtenissen in de omgeving, maar ook over de behulpzaamheid en samenwerking tussen gemeenten en initiatieven van gemeenten en inwoners. Inwoners voelen zich hierdoor emotioneel betrokken bij gebeurtenissen, wat het woongenot binnen de gemeente kan bevorderen (Westerik, 2001).

Samengevat zijn met behulp van deze kwalitatieve inhoudsanalyse tien axiale codes geconstrueerd die de subframes vormen. Deze subframes geven antwoord op de deelvragen van het onderzoek. De informatieve, kritische en constructieve mediafuncties zijn hierbij terug te zien. De subframes kunnen - onderverdeeld in de drie mediafuncties – naar een hoger niveau worden getild door deze een overkoepelend thematisch frame te geven. De gevormde overkoepelende thematische frames zijn het ‘Democratisch proces-frame’, het ‘Angst-frame’ en het ‘Community-frame’.

## 5. Conclusie en discussie

In deze thesis wordt er antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag: “Hoe wordt het gemeentelijke vluchtelingenbeleid in de regionale dagbladen geframed?”. Bij de beantwoording van deze vraag is uitgegaan van de volgende vijf deelvragen.

1. Vanuit welk perspectief worden onderwerpen rond het vluchtelingenbeleid in de regionale dagbladen belicht?
2. Wat en/of wie wordt door de regionale dagbladen verantwoordelijk gehouden voor het gemeentelijke vluchtelingenbeleid?
3. Welke problemen in het gemeentelijke vluchtelingenbeleid worden door wie geconstateerd en in welke termen worden die be-/veroordeeld?
4. Worden in de berichtgeving over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid oplossingen voor de eventuele problemen aangedragen en door wie?
5. Wat zeggen de gevonden frames over de informatieve, kritische en constructieve functie van regionale dagbladen?

Met behulp van een kwalitatieve inhoudsanalyse is er onderzoek gedaan naar de berichtgeving over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid in regionale dagbladen. Hierdoor is voor zowel gemeenten als de pers inzichtelijk gemaakt hoe het gemeentelijke vluchtelingenbeleid is geframed. Tijdens de analyse zijn 60 artikelen, verdeeld over zes gemeenten, onderzocht. De eerste stap, het open coderen, leverde in het coderingsproces 53 open codes op. Vervolgens zijn tijdens het axiaal coderen tien axiale codes overgebleven. Deze codes vormen de subframes van het onderzoek. Tijdens het coderen zijn de *sensitizing concepts* als leidraad gebruikt. De *sensitizing concepts* bestaan uit drie mediafuncties, namelijk ‘constructief’, ‘kritisch’ en ‘informatief’. Bij het selectief coderen zijn de verschillende axiale codes aan elkaar gekoppeld, wat heeft geresulteerd in framebundels. Deze framebundels vormen de drie overkoepelende thematische frames.

In het hoofdstuk Resultaten is er antwoord gegeven op de vijf bovenstaande deelvragen met behulp van de tien geconstrueerde subframes. Hierbij zijn de resultaten vergeleken met de bestaande theorie en is een overkoepelend thematisch frame gegeven aan de subframes. De antwoorden op de deelvragen vormen gezamenlijk het antwoord op de onderzoeksvraag van deze thesis. Dit onderzoek geeft middels de *issue-specific frames* weer hoe het gemeentelijke vluchtelingenbeleid wordt geframed. Dit onderzoek kan

hierdoor een basis vormen voor de woordvoering van gemeenten. Ook regionale dagbladen worden bewust van de frames die (on)bewust worden toegepast. Het onderzoek leverde een aantal interessante bevindingen op. Deze worden in de volgende paragraaf besproken.

## 5.1 Conclusie

In deze conclusie wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag en wordt uitgelegd wat deze bevindingen betekenen voor gemeenten en regionale dagbladen. Een opvallende conclusie is dat er veel overeenkomsten zijn tussen de regionale dagbladen in de berichtgeving over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Zo laten regionale dagbladen met name inwoners aan het woord. Gemeenten komen ook aan het woord, maar worden in de meeste gevallen niet geciteerd. Dit is een enkele keer wanneer een wethouder, raadslid of burgemeester aan het woord komt. Inwoners worden daarentegen vaak met naam en toenaam aan het woord gelaten. Een andere overeenkomst is dat de nieuwsberichten uit de verschillende regionale dagbladen met elkaar overeenkomen, omdat ze een-op-een worden overgenomen of dezelfde onderwerpen beschrijven rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Het een-op-een overnemen van berichten ontstaat door de financiële situatie van de regionale dagbladen en de lage concurrentie onderling.

De uitkomst van het onderzoek laat zien dat in de artikelen wordt gefocust op het gevolg van het vluchtelingenbeleid voor inwoners. Zo wordt de uitvoering van de besluiten geschreven, de protesten en onbegrip, het bouwen of openen van een asielzoekerscentrum en de opvang van vluchtelingen. Smid, Kullberg, Priemus en Pronk (1994) geven hierover aan dat landelijk nieuws pas door regionale media worden overgenomen wanneer dit invloed heeft op de nabijgelegen gemeente en haar inwoners. Dit sluit aan bij de nieuwswaarden *proximity* en het maatschappelijk belang (O'Neill & Harcup, 2009). De informatieve functie van regionale dagbladen is hierin terug te zien. Nieuwswaarden bepalen of de gebeurtenissen in de gemeente relevant zijn om inwoners erover te informeren in de regionale dagbladen. Het dwang-, verantwoordelijkheid- en belastend-frame vervullen als subframes de informatieve functie. Deze subframes kunnen worden vertaald naar een overkoepelend thematisch frame, namelijk het 'Democratisch proces-frame'. Zo wordt in de frames gesproken over de invloed (met name de dwingende rol) van de overheid en het vluchtelingenbeleid dat door gemeenten als zware taak wordt ervaren. Gemeenten worden verantwoordelijk gehouden en voelen zich vaak ook verantwoordelijk voor de uitvoering van



het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. De vluchtelingenopvang wordt in de artikelen meer beschreven als een democratisch spel. Op democratische wijze wordt er invulling gegeven aan het vluchtelingenbeleid. De gemeenteraad bepaalt hoe de opvang eruit komt te zien. Hierbij houden raadsleden elkaar verantwoordelijk voor het verloop van het vluchtelingenbeleid. De regionale dagbladen informeren hierbij de lezer over zowel de mening van inwoners, als het standpunt van gemeenten.

Het doel van dit onderzoek is om voor gemeenten en regionale dagbladen inzichtelijk te maken hoe het gemeentelijke vluchtelingenbeleid wordt geframed. Met name voor gemeenten is het relevant in om in kaart te brengen wie er (binnen de gemeente) verantwoordelijk wordt gehouden. Daarom is in het onderzoek ook antwoord gegeven op de deelvraag wie of wat er verantwoordelijk wordt gehouden voor het verloop van het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. De inwoners die aan het woord komen in deze artikelen houden de gemeente verantwoordelijk voor het verloop van het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Hierbij is sprake van parasociale interactie. Inwoners spreken niet direct met een burgemeester of wethouder, maar geven via de regionale dagbladen hun mening over hen (Perse, 1990).

In de artikelen wordt naast verantwoordelijkheid geschreven over de problemen die zijn ontstaan rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. In vrijwel alle artikelen wordt gesproken over de grote en snelle toestroom van vluchtelingen, wat een probleem vormt voor gemeenten. Het vluchtelingenbeleid leidt naast de snelle opvang van vluchtelingen tot protesterende inwoners tijdens informatieavonden. Regionale dagbladen vervullen door het schrijven over deze onderwerpen een kritische functie. Zij benoemen rond het gemeentelijke vluchtelingenbeleid de problemen en laten kritische inwoners en protestgroepen aan het woord. De subframes 'protest', 'wantrouwen' en 'afstandelijkheid', beschrijven de kritische functie en zijn te vertalen naar een overkoepelend thematisch frame. Het angst-frame vormt dit overkoepelende frame. In vrijwel alle artikelen komt het thema angst terug. De subframes benadrukken de verschillende manieren waarop dit aan bod komt. Inwoners zijn bang voor het onbekende, door angst ontstaat wantrouwen en de gemeente gedraagt zich afstandelijk door de angst voor verkeerde communicatie en besluiten rond het vluchtelingenbeleid. Het gevoel van angst wordt versterkt, wanneer niet alleen inwoners dit ervaren, maar ook burgemeesters, wethouders en raadsleden. Zij

worden door protestgroepen bedreigd via social media en tijdens informatieavonden over het vluchtelingenbeleid.

De rol van de regionale dagbladen is, naast het vervullen van een informatieve en kritische functie, mensen aan het woord laten die oplossingen bieden. In dit onderzoek wordt deze functie beschreven als de constructieve functie, waarbij regionale dagbladen opbouwend schrijven over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. De regionale dagbladen doen dit door in de artikelen oplossingen te benoemen die door gemeenten, inwoners, verenigingen en ondernemers worden aangedragen. Zo wordt benadrukt dat inwoners de komst van vluchtelingen als een kans zien, in plaats van een probleem. Over de gemeente Laren wordt aangegeven dat zij kijken naar de opvang van vluchtelingen op de lange termijn en in Beverwaard wordt de komst van vluchtelingen gezien als aanleiding om de buurt van meer faciliteiten te voorzien. Gemeenten proberen niet alleen voor vluchtelingen oplossingen te bedenken, maar nemen ook inwoners en andere gemeenten mee in het proces. Tijdens inwonersavonden worden meningen van inwoners geventileerd en met omliggende gemeenten wordt samengewerkt bij het bouwen van een asielzoekerscentrum. Dit leidt ertoe dat in de regionale dagbladen naast oplossingen wordt gesproken over burgerparticipatie en tevreden inwoners. Dit draagt bij aan een goede reputatie van de gemeente, wat voor gemeenten een belangrijk speerpunt is. De constructieve mediafunctie van regionale dagbladen is terug te zien in de subframes 'behulpzaamheid', 'burgerparticipatie', 'tevredenheid' en 'collectief'. Deze subframes kunnen worden vertaald naar een groter overkoepelend thematisch frame, namelijk het 'Community-frame'. Inwoners, verenigingen en ondernemers zetten zich samen met de gemeente in voor de opvang van vluchtelingen. Ze worden betrokken bij de besluitvorming van de gemeenten en zijn tevreden over het gekozen beleid. Het community-frame sluit aan bij de theorie van Westerik (2001). Hij beschrijft hierbij de constructie waarin inwoners, verenigingen en organisaties binnen een gemeente functioneren als de *community ties*. Door deze structuur voelt men zich verbonden en betrokken met gebeurtenissen in hun directe omgeving (Westerik, 2001).

Zoals eerder bij het 'Democratisch proces-frame' is aangegeven, wordt in de artikelen gesproken over de invloed van de landelijke politiek en de dwingende rol van de overheid in de opvang van vluchtelingen. Daarnaast geven gemeenten aan in een relatief korte periode vluchtelingen onderdak te moeten bieden en de inwoners hiervan op de hoogte te stellen.

Ook zijn de kosten van de opvang van vluchtelingen hoog. Gemeenten waren mede hierdoor terughoudend, te laat of juist proactief in hun communicatie richting inwoners. In de artikelen was hierbij ook te zien dat gemeenten deze taak als zwaar ervaren. Het gevoel van angst resulteerde in protesten, wantrouwen en de terughoudende positie van de gemeenten. De bevindingen zijn niet bevorderlijk voor het vertrouwen in gemeenten rond de opvang van vluchtelingen. Toch zijn er door de regionale dagbladen ook oplossingen aangedragen. Krabbenbos (2006) geeft hierover aan dat transparante communicatie van groot belang is om betrokkenheid en draagvlak onder inwoners te creëren (Krabbenbos, 2006). Dit is terug te zien bij de constructieve functie, die de regionale dagbladen naast de informatieve en kritische functie vervulden. Het benoemen van deze problemen, wie er verantwoordelijk is en het aandragen van oplossingen vormen de *reasoning devices* (Van Gorp, 2007).

Concluderend kunnen we stellen dat het gemeentelijke vluchtelingenbeleid in regionale dagbladen drie overkoepelende thematische frames kent, namelijk het democratisch proces-frame, het angst-frame en het community-frame. Hiermee vervullen de regionale dagbladen de informatieve, kritische en constructieve mediafuncties in de berichtgeving over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. De mediafuncties die zijn gevormd door bestaande theorie, komen dus overeen met de functies die tijdens de analyse zijn herkend. De gevonden subframes en overkoepelende thematische frames vormen de *issue-specific frames*, omdat deze specifiek ingaan op de berichtgeving rond het vluchtelingenbeleid. Omdat de verschillende frames bij vrijwel alle gemeenten in het onderzoek zijn waargenomen, kan dit kwalitatieve onderzoek voor meerdere (kleine tot middelgrote) gemeenten bruikbaar zijn.

## **5.2 Discussie en reflectie**

Door gebruik te maken van een kwalitatieve inhoudsanalyse kan dit onderzoek een goed beeld schetsen van de berichtgeving over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Hierbij is specifiek gekeken naar de berichtgeving in regionale dagbladen. Een mogelijke beperking aan dit onderzoek is dat er enkel kwalitatief onderzoek is verricht. Door kwantitatief onderzoek te doen, kan inzichtelijk worden gemaakt hoe vaak een frame is voorgekomen in de regionale dagbladen. In dit onderzoek zijn de frames benoemd en zijn deze met elkaar in verband gebracht. Deze methode van onderzoek zorgt ervoor dat er zorgvuldig is gecodeerd,

waarbij de onderzoeker door handmatige analyse de artikelen binnen een bepaalde context heeft geanalyseerd. Kwantitatief onderzoek zou een mooie aanvulling kunnen zijn op dit onderzoek, maar sluit kwalitatief onderzoek niet uit.

Dit onderzoek kan als basis worden gezien voor mogelijk meer onderzoeken rond de berichtgeving over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Gemeenten kunnen aan de hand van dit wetenschappelijke onderzoek een communicatieadvies opstellen voor hun eigen gemeente. Op deze manier kan bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders worden geadviseerd in hun communicatie richting de regionale pers over het gemeentelijke vluchtelingenbeleid. Op deze manier kan de reputatie van een gemeente worden behouden of verbeterd.

Dit onderzoek kan ook op een andere manier een basis vormen voor volgend onderzoek. Zo kan in plaats van regionale dagbladen, ook worden gekozen voor landelijke dagbladen. Het onderzoek schetst een beeld van kleine tot middelgrote gemeenten. Grote gemeenten als Amsterdam, Groningen en Leeuwarden worden hierdoor niet onderzocht. Voor grotere gemeenten zou een vervolgonderzoek waarin enkel de grote gemeenten worden onderzocht meer inzicht kunnen geven in hoe het gemeentelijke vluchtelingenbeleid in deze gemeenten wordt geframed. Na dit onderzoek zou een vergelijkend onderzoek kunnen plaatsvinden om te onderzoeken of er sprake is van een verschil tussen deze gemeenten.

## Literatuur

- Bakker, P. (2002). Twee decennia regionale en lokale printmedia in Nederland. *Rapport aan het Bedrijfsfonds voor de Pers*. Amsterdam: Amsterdam School of Communications Research. Geraadpleegd op [http://mrb.lynkx01.nl/Uploads/Files/rapport\\_lokale\\_en\\_regionale\\_media\\_eindversie.pdf](http://mrb.lynkx01.nl/Uploads/Files/rapport_lokale_en_regionale_media_eindversie.pdf)
- Bakker, P. (2004). Lokale & regionale media in Nederland: verschuivingen in aanbod en gebruik 1981-2003. [Onderzoek Amsterdam School of Communications Research, Universiteit van Amsterdam]. Geraadpleegd op [http://mrb.lynkx01.nl/Uploads/Files/lok\\_reg\\_media\\_nl.pdf](http://mrb.lynkx01.nl/Uploads/Files/lok_reg_media_nl.pdf)
- Blumer, H. (1954). What is wrong with social theory? *American sociological review*, 19(1), 3-10. Geraadpleegd op <http://www.jstor.org/stable/2088165>
- Boeije, H. (2009). *Analysis in qualitative research*. Geraadpleegd op [www.books.google.nl](http://www.books.google.nl)
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Geraadpleegd op [www.books.google.nl](http://www.books.google.nl)
- Bowen, G. A. (2006). Grounded theory and sensitizing concepts. *International journal of qualitative methods*, 5(3), 12-23. Geraadpleegd op <http://ijq.sagepub.com/content/5/3/12.full>
- Bronkhorst, B. (1990). *Een tijd van komen: de geschiedenis van vluchtelingen in Nederland*. Geraadpleegd op <http://www.worldcat.org/title/tijd-van-komen-de-geschiedenis-van-vluchtelingen-in-nederland>.
- Broersma, M. J., Joustra, W., & van der Meulen, S (2009). *Betrokken en gericht: Regionale journalistiek in de toekomst*. Geraadpleegd op [www.books.google.nl](http://www.books.google.nl)
- Broersma, M. (2015). Objectiviteit als professionele strategie. In J. Bardoel (Red.), *Journalistieke Cultuur in Nederland* (pp 163-181). Geraadpleegd op [www.books.google.nl](http://www.books.google.nl)
- Buitenhek, E., & Van Doorn, R. (2010). *Gemeente Hoorn functieboek*. Geraadpleegd op <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/images/Hoorn/i15938.pdf>
- Carragee, K.M., & Roefs, W. (2004). The neglect of power in recent framing research. *Journal of Communication*, 54, 214-233. doi: 10.1111/j.1460-2466.2004.tb02625.x
- Derksen, W. (1994). Kerntaken van de gemeente. *Socialisme en Democratie*, 51(2), 103-109. Geraadpleegd op <http://irs.ub.rug.nl/ppn/124690173>

- De Vreese, C.H. (2005). News framing: Theory and typology. *Information Design Journal + Document Design*, 13, 51-62. Geraadpleegd op [https://www.researchgate.net/profile/Claes\\_De\\_Vreese/publication/250888488\\_News\\_Framing\\_Theory\\_and\\_Typology/links/55dcea7408aeb41644aecf7c.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Claes_De_Vreese/publication/250888488_News_Framing_Theory_and_Typology/links/55dcea7408aeb41644aecf7c.pdf)
- Elo, S., Kääriäinen, M., Kanste, O., Pölkki, T., Utriainen, K., & Kyngäs, H. (2014). Qualitative content analysis: A focus on trustworthiness. *Sage Open*, 4(1), 1–10. doi: 10.1177/2158244014522633
- Entman, R. M. (2007). Framing bias: media in the distribution of power. *Journal of Communication*, 57, 163-173. doi: 10.1111/j.1460-2466.2006.00336
- Franklin, B. (2005). *Local journalism and local media: Making the local news*. Geraadpleegd op [www.books.google.nl](http://www.books.google.nl)
- Gagestein, S. (2015). Kwalitatief framingonderzoek als middel voor vergroting van de overtuigingskracht in publieksvoorlichting en reclame. *Kwalon*, 20(1), 53-58. doi: 10.5553/KWALON/138515352015018001011
- Galtung, J., & Ruge, M. H. (1965). The structure of foreign news the presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises in four Norwegian newspapers. *Journal of peace research*, 2(1), 64-90. doi: 10.1177/002234336500200104
- Huysmans, F. (2014). *Media, informatie en communicatie: trends en beleid*. Geraadpleegd op [https://www.cultuur.nl/upload/documents/adviezen/Media-informatie-en-communicatie\\_trends-en-beleid.pdf](https://www.cultuur.nl/upload/documents/adviezen/Media-informatie-en-communicatie_trends-en-beleid.pdf)
- Joffe, H., & Yardley, L. (2004). *4 Content and thematic analysis. Research methods for clinical and health psychology*. Geraadpleegd op [www.books.google.nl](http://www.books.google.nl)
- Kaniss, P. (1991). *Making local news*. Geraadpleegd op [www.books.google.nl](http://www.books.google.nl)
- Kik, Q., Bakker, P., & Buijs, L. (2013). Meer lokaal nieuwsaanbod, meer van hetzelfde nieuws. *Tijdschrift Voor Communicatiewetenschap*, 41(4), 387-401. Geraadpleegd op <http://search.proquest.com/openview/0130a858176b413c7cd76a622873655b/1?pq-origsite=gscholar>
- Kik, Q., Hermans, L., Hietbrink, N. & Landman, L. (2015). Nieuwsvoorziening in de regio 2014. *Studies voor het stimuleringsfonds voor de journalistiek*. Geraadpleegd op <https://www.svdj.nl/wp-content/uploads/2015/12/KiKampLandman2014.pdf>
- Krabbenbos, S. (2006). *Balanceren tussen tussen weten en geweten* [Master's thesis]. Geraadpleegd op <http://mrb.lynkx01.nl>.

- Lakoff, G. (2008). *The political mind: A cognitive scientist's guide to your brain and its politics*. Geraadpleegd op [www.books.google.nl](http://www.books.google.nl)
- McManus, J. H. (2009). The commercialization of news. *The handbook of journalism studies* (pp. 218-235). Geraadpleegd op [www.books.google.nl](http://www.books.google.nl)
- O'Neill, D., & Harcup, T. (2009). News values and selectivity. *The handbook of journalism studies* (pp. 161-174). Geraadpleegd op [www.books.google.nl](http://www.books.google.nl)
- Perse, E. M. (1990). Media Involvement and Local News Effects. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 34(1), 17-36. Geraadpleegd op [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net)
- Pijpers, R. (2006). 'Help! The Poles are coming: Narrating a contemporary moral panic'. *Geografiska Annaler Series B-Human Geography*, 88(1), 91-103. doi: 10.1111/j.0435-3684.2006.00207.x
- Ramelot, V. (2007). *De taken van de gemeente*. Geraadpleegd op [www.vsgb.be](http://www.vsgb.be)
- Reese, S.D. (2007). Journalism research and the Hierarchy of Influences model: A global perspective. *Brazilian Journalism Research*, 3(2), 29-42. Geraadpleegd op <http://sbpjour.org.br/ojs/include/getdoc.php?id=417&article=134&mode=pdf>
- Scheufele, D. A. (2000). Agenda-Setting, Priming, and Framing Revisited: Another Look at Cognitive Effects of Political Communication. *Mass Communication & Society*, 3(2), 297-316. doi:10.1207/S15327825MCS0323\_07
- Scheufele, D. A., & Tewksbury, D. (2007). Framing, agenda setting, and priming: The evolution of three media effects models. *Journal of communication*, 57(1), 9-20. doi:10.1111/j.1460-2466.2006.00326.x
- Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. Geraadpleegd op [www.books.google.nl](http://www.books.google.nl)
- Shoemaker, P.J., & Reese, S.D. (2014). *Mediating the message in the 21<sup>st</sup> century. A media sociology perspective*. Geraadpleegd op [www.books.google.nl](http://www.books.google.nl)
- Smid, I., Kullberg, J., Priemus, H., & Pronk, K. (1994). *Van asielzoeker naar statushouder, huisvestingsalternatieven op lokaal niveau*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Van Gorp, B. (2002). Werken aan de werkelijkheid: Een casestudie over de Inplanting van een asielcentrum. *Tijdschrift voor Sociologie*, 23(3-4), 325-341. Geraadpleegd op <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/256104/1/TvS2002nr34art5.pdf>
- Van Gorp, B. (2007). Het reconstrueren van frames via inductieve inhoudsanalyse:

uitgangspunten en procedures. *Kwalon*, 12(2), 13-18. Geraadpleegd op <http://hdl.handle.net/2066/56221>

Van Teeffelen, K. (22 januari, 2016). Hoe in de vluchtelingencrisis de balans zoekraakt in de media. *Trouw*. Geraadpleegd op <https://localfocus2.appspot.com/56a23a5791bd5>

Wellman, B. (1996). Are personal communities local? A dumptarian reconsideration. *Social networks*, 18(4), 347-354. doi:10.1016/0378-8733(95)00282-0

Westerik, H. (2001). *De verklaring van het gebruik van lokale media* [Proefschrift]. Geraadpleegd op <http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/18931>