

Wei Ji en de menselijke maat

Onderzoek Maatschappelijke Onrust

Anneke van Hoek
Justin de Kleuver
Paul van Soomeren

危機

Wei Ji en de menselijke maat

Onderzoek Maatschappelijke Onrust

Amsterdam, 8 augustus 2007

Anneke van Hoek
Justin de Kleuver
Paul van Soomeren
Paul Hulshof
Joram Pach
Eric Lugtmeijer
Bauke Marinus
Carl Steinmetz

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Probleemstelling en oriëntatie	10
1.1 Probleemstelling	10
1.2 Aanpak	10
1.3 Nadere afbakening van het onderzoek	12
1.4 Wat is Maatschappelijke Onrust?	13
1.5 Wei Ji: Maatschappelijke Onrust als gevaar én kans	15
1.6 Maatschappelijke Onrust in historisch perspectief	16
1.7 Samenvatting en conclusies	19
2 Analytisch model	20
2.1 Voedingsbodem van Maatschappelijke Onrust	20
2.2 Het escalatieproces	21
2.3 Crisismakelaars	22
2.4 Twee typen conflicten	25
2.5 Polarisatie	25
2.6 Analysemodel Maatschappelijke Onrust	28
2.7 Samenvatting en conclusies	30
3 Voedingsbodem	31
3.1 Motieven van Maatschappelijke Onrust	31
3.2 Tien redenen voor verontwaardiging	32
3.3 Maatschappelijke Onrust in de virtuele wereld	39
3.4 Toekomstscenario's: macroverschuivingen in de voedingsbodem	44
3.5 Samenvatting en conclusies	46
4 De rol van de media	48
4.1 Toenemende commercialisering van het nieuws	48
4.2 Escalatie via de media: het ontstaan van mediahypes	48
4.3 Trends die de journalistieke zorgvuldigheid verder onder druk zetten	49
4.4 Ophitsing via de (nieuwe) media	52
4.5 Framing van incidenten en geruchten	55
4.6 Samenvatting en conclusies	56
5 De rol van burgers	58
5.1 De organisatiegraad van de betrokken burgers	58
5.2 Sociale cohesie	59
5.3 Positieve actie door burgers	61
5.4 De rol van bedrijven en instellingen	64
5.5 Het betrekken van burgers bij het evalueren van lokale Maatschappelijke Onrust	67
5.6 Samenvatting en conclusies	67
6 De rol van de overheid	68
6.1 Lokaal tenzij.... De menselijke maat als uitgangspunt bij de aanpak van Maatschappelijke Onrust	68
6.2 De lokale aanpak van Maatschappelijke Onrust: een ABC-tje	69
6.3 Alertheid	69
6.4 Bestuurlijk leiderschap	72

6.5	Communicatie	78
6.6	De rol van de politie	82
6.7	De rol van de rijksoverheid	84
6.8	Samenvatting en conclusies	87
7	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	90
7.1	Inleiding	90
7.2	Nadere beschrijving van Maatschappelijke Onrust	90
7.3	Oorzaken van Maatschappelijke Onrust	92
7.4	Aanbevelingen lokale overheid	93
7.5	Aanvullende aanbevelingen voor de rijksoverheid (BZK)	97
7.6	Wei Ji en de menselijke maat in een notendop	100
	Bijlage	
Bijlage	Prototype voor een early warning systeem Maatschappelijke Onrust	104

Samenvatting

Inleiding

De Nederlandse samenleving is de laatste jaren regelmatig opgeschrikt door schokkende incidenten, die tot Maatschappelijke Onrust leidden. Denk bijvoorbeeld aan de gebeurtenissen rond de moord op Theo van Gogh, rellen in de Utrechtse wijk Ondiep, in de Graafse wijk in Den Bosch en diverse voetbalrellen.

Dit gegeven, gekoppeld aan het feit dat er onduidelijkheid is over de wijze welke rol de overheid hierbij kan of moet spelen, was voor de directie Strategie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) aanleiding een onderzoeksopdracht te formuleren over het verschijnsel Maatschappelijke Onrust en de rol van de lokale overheid daarbij.

De probleemstelling van het onderzoek luidde als volgt:

- 1 Welk beeld kan worden geschetst met betrekking tot de maatschappelijke onrust die verband houdt met sociale tegenstellingen en conflicten en de openbare orde¹?
- 2 Welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag?
- 3 Welke tools zijn er om deze oorzaken voortijdig te herkennen
- 4 Welke tools zijn er om te voorkomen dat incidenten uitgroeien tot Maatschappelijke Onrust en/of dat Maatschappelijke Onrust ontaardt in sociale crises?
- 5 Welke bijzondere rol zou de (rijks)overheid bij dit proces kunnen c.q. moeten spelen?

Bij dit onderzoeksrapport hoort een aparte rapportage waarin we alle case-studies, de historische scan, literatuur en de namen van de vele deelnemers aan dit onderzoek hebben opgenomen.

Nadere beschrijving van Maatschappelijke Onrust

Het onderzoek is door BZK beperkt tot “Maatschappelijke Onrust die verband houdt met sociale tegenstellingen en conflicten en de openbare orde”. Fysieke crises en rampen zijn nadrukkelijk buitengesloten van de onderzoeksopdracht.

Het verschijnsel Maatschappelijke Onrust is lastig eenduidig te definiëren: wat de één als Maatschappelijke Onrust beschouwt, wordt door de ander als een crisis benoemd wordt, terwijl weer een ander spreekt over een normale ontlading van sociale spanningen.

Noot 1 In het oorspronkelijke voorstel werd een grens gelegd bij onrust die zich na het jaar 2000 had voorgedaan. In het startoverleg van de begeleidingscommissie op 2 februari 2007 werd deze grens minder hard gesteld en werd tevens besloten een korte historische scan op te nemen.

De in dit rapport gehanteerde definitie van maatschappelijke onrust luidt:
Maatschappelijke onrust is het verschijnsel waarbij één of enkele incidenten plaatsvinden, die vervolgens – mede ten gevolge van structurele kenmerken van sociale, fysieke, economische en/of demografische aard – leiden tot een groter aantal en/of ernstiger incidenten, die op hun beurt leiden tot subjectieve en/of objectieve problemen op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Er is dus sprake van Maatschappelijke Onrust als de volgende ingrediënten aanwezig zijn:

- Een voedingsbodem, onderliggende maatschappelijke problemen.
- Eén of meerdere incidenten², die heftige reacties veroorzaken bij burgers, in de media of in de politiek, en die symbool staan voor de onderliggende maatschappelijke problemen. Dit kan een dramatisch incident zijn, maar ook een vrij klein incident dat de druppel vormt die de emmer doet overlopen.
- Het (als reactie op dit incident) optreden van massale dan wel ernstige aantastingen van de Openbare Orde en Veiligheid.

Kortom, er dient een verband te zijn tussen voedingsbodem, incidenten (die heftige emoties teweeg brengen) en optredende gevolgen die de openbare orde en (subjectieve) veiligheid bedreigen.

Tijdens een ernstig incident trachten vaak de verschillende spelers hun definitie van de situatie op te dringen aan andere partijen. Deze spelers noemen we crisismakelaars. Door een probleem op een bepaalde manier te definiëren hoopt een crisismakelaar het onder een specifieke noemer op de politieke agenda te krijgen en/of er zijn voordeel mee te doen. Daarmee verschilt Maatschappelijke Onrust van (de aanloop naar) fysieke crises en rampen, zoals de uitbraak van infectieziekten en dierziekten, klimaatveranderingen, natuurrampen, branden, ernstige ongelukken en ontploffingen van fabrieken en dergelijke.

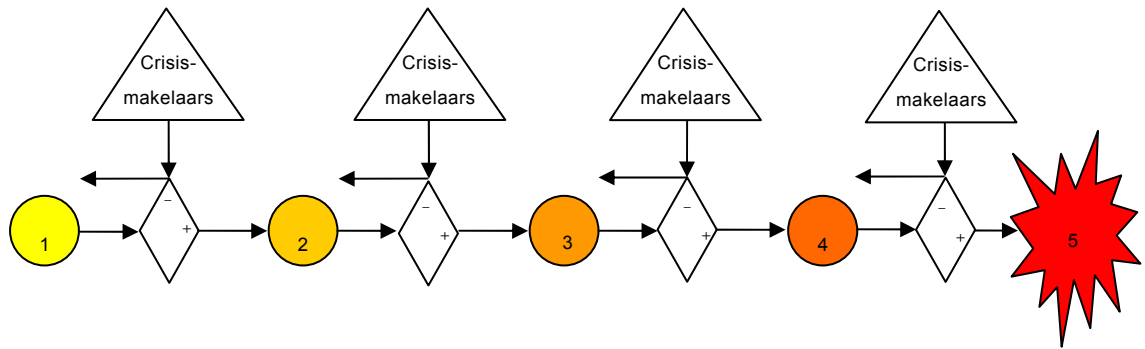
De belangrijkste crisismakelaars die een rol spelen bij Maatschappelijke Onrust zijn:

- burgers (inclusief instellingen uit het maatschappelijk middenveld),
- de media (traditionele media en nieuwe media),
- overheidsinstellingen, politici en bestuurders (kortweg: de overheid).

Maatschappelijke Onrust valt samen te vatten in het volgende schema.

Noot 2 Tenzij er sprake is van een 'big bang scenario'. Er zijn dan geen eerdere incidenten, geen 'early warnings'. Dit komt echter bijna nooit voor.

Schema 1 Analysemodel Maatschappelijke Onrust



- 1 = voedingsbodem
- 2 = (kleine) incidenten / early warnings
- 3 = schokkend symbolisch incident
- 4 = maatschappelijke onrust
- 5 = sociale crisis
- + = escalatie door crisismakelaars
- = de-escalatie door crisismakelaars

Het 'wybertje' staat voor een sturingsmoment, waarop crisismakelaars invloed kunnen uitoefenen. Door het handelen van de media en overige crisismakelaars op die momenten kan er een escalatie ontstaan die kan leiden tot een verdere polarisatie (wij/zij). Maar het is ook mogelijk dat de media en andere crisismakelaars niets doen, of zelfs de-escalerend werken. In dat geval is er sprake van een feedback mechanisme dat zorgt dat er geen Maatschappelijke Onrust ontstaat en dat het bij een paar incidenten blijft.

Maatschappelijke Onrust wordt vaak – zeker als je er middenin zit – gezien als een bedreiging. Toch is het ook een kans. Een kans op de noodzakelijke vernieuwing en aanpassing van het 'systeem' dat we samenleving noemen.

Oorzaken van Maatschappelijke Onrust

Maatschappelijke Onrust is van alle tijden. De uitingsvormen en aanleidingen kunnen in de loop der tijd enigszins verschillen, maar aan de basis van alle vormen liggen één of meer basale menselijke behoeften. Indien deze behoeften bedreigd worden, zullen mensen boos en verontwaardigd reageren:

- inkomen en/of werkomstandigheden
- woongenot
- de (identiteit van de) eigen groep
- zaken, symbolen en locaties die gezien worden als 'heilig'
- burgerrechten en grondrechten
- persoonlijke veiligheid
- veiligheid van kinderen
- vrede en politieke stabiliteit
- het milieu
- overige collectieve goederen zoals de (volks) gezondheid

Welke behoeften in een bepaalde tijd en locatie het meest bedreigd worden volgens (bepaalde groepen) burgers, kan verschillen, afhankelijk van demografische, sociale, technologische, economisch en politieke factoren. In dat opzicht leert de geschiedenis ons, naast de broodnodige relativering, ook hoe tijdgebonden bepaalde maatschappelijke en politieke gevoeligheden zijn. Ook kunnen ontwikkelingsprocessen worden geïdentificeerd die zich voltrekken gedurende meerdere decennia en normaal aan het oog onttrokken zijn.

Naast een blik in het verleden, vormt kijken in de toekomst ook geen overbodige luxe. De overheid dient alert te zijn op (verschuivingen in) de voedingsbodem om pro-actief te kunnen reageren op optredende verslechteringen en te verwachten toenemende ontevredenheid bij bepaalde groepen burgers.

De aanpak van Maatschappelijke Onrust: een ABC-tje

Het uitgangspunt van de aanpak van Maatschappelijke Onrust luidt: decentraal tenzij....

De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het voorkomen en tegengaan van Maatschappelijke Onrust in hun gebied. Zij doen dit niet alleen, maar dienen daarbij bij voorkeur samen te werken met lokale partners, zoals de politie, burgers, instellingen uit het maatschappelijk middenveld, het lokale bedrijfsleven en de media.

De lokale aanpak van Maatschappelijke Onrust steunt op drie pijlers:

- 1 Alertheid
- 2 Bestuurlijk leiderschap en crisismanagement
- 3 Communicatie

Dit 'ABC-tje' wordt in het rapport nader uitgewerkt en aangegeven wordt welke onderdelen al vrij goed gaan en op welke punten de lokale aanpak verbeterd kan worden, al dan niet met ondersteuning vanuit de rijksoverheid.

Wei Ji en de menselijke maat in een notendop

De menselijke maat

Het uitgangspunt van de aanpak van Maatschappelijke Onrust valt samen te vatten met de term: kies voor de menselijke maat.

Bestuurlijk kan dit uitgangspunt worden vertaald in het motto: *lokaal tenzij*.

De gemeente is primair verantwoordelijk voor het voorkomen en tegengaan van Maatschappelijke Onrust. De provincie en zeker de rijksoverheid komen in principe alleen in beeld als de gemeente het zelf niet af kan. Het rijk dient de verantwoordelijkheid dus zo lang mogelijk op lokaal niveau te houden, waar hij hoort en deze niet over te nemen. Tenzij een crisis bovenregionale proporties gaat aannemen. Dit betekent ook dat landelijke politici – in één van de focusgroepen omschreven als "een ramp in de ramp" - zich terughoudend moeten opstellen in het geval van lokaal spelende Maatschappelijke Onrust (al wordt stille steun in de rug best op prijs gesteld).

Verder betekent het uitgangspunt van de menselijke maat dat de overheid niet alléén moet opereren bij het voorkomen en tegengaan van Maatschappelijke Onrust, maar dat zij daarbij waar mogelijk intensief moet *samenwerken met lokale partners*.

Eenzijds door positieve actie te stimuleren van burgers, instellingen uit het maatschappelijk middenveld, het (lokale) bedrijfsleven en de media.

Anderzijds door netwerken met deze partners te ontwikkelen en te benutten in zowel de pro-actieve en preventieve fase als tijdens het optreden van Maatschappelijke Onrust en gedurende de nazorgfase.

Wei Ji

In het Chinees bestaat de term crisis uit twee karakters:

- Wei: kans, mogelijkheid.
Incidenten en crisissituaties vormen een kans en kunnen gebruikt worden om te leren
- Ji: bedreiging, gevaar:
Indien niet goed omgegaan wordt met een crisis, kan dat gevaarlijk zijn.



Wei: Kansen die benut kunnen worden

Onderstaand schema geeft een overzicht van good practices waarvan geleerd kan worden en waarvan verdere ontwikkeling, ontsluiting, verspreiding en implementatie op grote schaal aanbevolen wordt.

Op bepaalde punten zullen deze good practices (door gemeenten en BZK) nog aangepast moeten worden om geschikt te zijn voor de specifieke lokale context.

Schema 2 Lokale en (inter)nationale good practices waarvan geleerd kan worden

Quick Scan	Rotterdam
Draaiboek Vrede	Amsterdam
Andere lokale "thermometers"	Amsterdam Oud-Zuid e.d
Lijsten met veelgevraagde vragen per type onrust en sociale crisis	Sommige gemeenten en (een aanzet hiertoe) bij het ERC
Nationaal Tension Team politie	Groot Brittannië
Nationaal Audit Team voetbalvandalisme	Om te vormen voor Maatschappelijke Onrust
ACLEFEU, onderzoek door burgers naar de voedingsbodem van bestaande onvrede	Frankrijk

Verder is het van belang dat bestaande vormen van ondersteuning (die deels pas sinds kort bestaan) aan alle gemeenten nog beter bekend gemaakt worden, zodat deze ondersteuning ook daadwerkelijk benut wordt door de lokale betrokkenen, waardoor op lokaal niveau veel geleerd kan worden van beschikbare deskundigen en kennis. We refereren hier met name aan de ondersteuning door het ERC en het BNC.

Het verdient tevens aanbeveling om de verschillende kennisbanken, die her en der verspreid te vinden zijn op het internet, centraal te ontsluiten, zodat lokale betrokkenen deze kennis eenvoudiger kunnen vinden.



Ji: Witte vlekken in en zwakke kanten van de huidige aanpak, die een gevaar kunnen vormen indien ze niet aangepakt worden

Schema 3 geeft een overzicht van deze zwakke kanten en de bijbehorende aanbevelingen voor het aanpakken ervan.

Schema 3 Zwakke kanten van de huidige aanpak met bijbehorende aanbevelingen

<i>Zwakke kant</i>	<i>Aanbeveling</i>
1 Gebrek aan een op Maatschappelijke Onrust toegesneden GRIP-structuur ³ met bijbehorend early warning systeem	DSP-prototype van early warning systeem toetsen en valideren; GLIESMO-procedure ⁴ ontwikkelen
2 Gebrek aan oefeningen	Samen met lokale partners en de media gaan oefenen aan de hand van (fictieve) lokale voorbeelden van Maatschappelijke Onrust
3 Gebrek aan evaluaties	Inzetten lokale (netwerken) burgers (model); installeren (nationaal) Audit Team
4 Geen aanpak voor tegengaan internet aanvallen of andere vormen van misbruik van ICT	Noodscenario's ontwikkelen
5 Gebrekkige ontsluiting en bundeling van bestaande kennis	Kennisbank Maatschappelijke Onrust ontwikkelen en/of bestaande kennis beter bundelen.

Alle hier aanbevolen instrumenten dienen nader ontwikkeld en gevalideerd te worden door beleidsmedewerkers van BZK en/of de VNG in nauwe samenwerking met gemeenten en andere lokale betrokkenen.

Een aanzet tot een early warning systeem dat de kern van de nader te ontwikkelen GLIESMO-procedure vormt, is in het rapport nader uitgewerkt.

Noot 3 GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure.

Noot 4 GLIESMO staat voor Geïntegreerde Lokale Incidenten en Emoties Scan Maatschappelijke Onrust.

1 Probleemstelling en oriëntatie

1.1 Probleemstelling

De Nederlandse samenleving is de laatste jaren regelmatig opgeschrikt door schokkende incidenten, die leidden tot maatschappelijke onrust: de nasleep van de moorden op Fortuyn (2002) en Van Gogh (2004), de naweeën van de aanvallen op de Twin Towers (2001), de rellen in de Franse banlieus (2005), de Deense cartoonrellen (2005), structurele overlast van jongeren in de Amsterdamse Diamantbuurt, rellen in de Graafse wijk in Den Bosch rond een daar woonachtige pedofiel (2005) en diverse voetbal rellen.

De veelheid van incidenten die de laatste jaren tot maatschappelijke onrust leidden, gekoppeld aan het feit dat er onduidelijkheid is over de wijze welke rol de rijksoverheid hierbij kan of moet spelen, was voor de directie Strategie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aanleiding een onderzoeksopdracht te formuleren over het verschijnsel Maatschappelijke Onrust en de rol van rijksoverheid daarbij. Later sloot de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) aan als co-financier van het onderzoek en zijn enkele aanvullende vragen over de rol van de *lokale* overheid meegenomen in het onderzoek.

De *probleemstelling* van het onderzoek luidde als volgt (BZK onderzoeksvoorstel, oktober 2006):

- 1 Welk beeld kan worden geschetst met betrekking tot de Maatschappelijke Onrust die verband houdt met sociale tegenstellingen en conflicten en de openbare orde⁵?
- 2 Welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag?
- 3 Welke tools zijn er om deze oorzaken voortijdig te herkennen
- 4 Welke tools zijn er om te voorkomen dat incidenten uitgroeien tot maatschappelijke onrust en/of dat Maatschappelijke Onrust ontaardt in sociale crises?
- 5 Welke bijzondere rol zou de (rijks)overheid bij dit proces kunnen c.q. moeten spelen?

1.2 Aanpak

Bij de aanpak van het onderzoek kunnen we vijf onderdelen en onderzoeksinstrumenten onderscheiden:

Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek had de volgende doelen:

- 1 Beschrijven wat er bekend is over het verschijnsel Maatschappelijke Onrust. Nadere beschrijving van oorzaken, weak signals, incidenten,

Noot 5 In het oorspronkelijke voorstel werd een grens gelegd bij onrust die zich na het jaar 2000 had voorgedaan. In het startoverleg van de begeleidingscommissie op 2 februari 2007 werd deze grens minder hard gesteld en werd tevens besloten een korte historische scan op te nemen (zie bijlagen)

- (de)escalatiemechanismen en de manier waarop Maatschappelijke Onrust zich manifesteert (hoe, wie, wat, waar, wanneer).
- 2 Inventariseren van overheidsbeleid, relevante visies en strategieën binnen BZK en bij andere ministeries op aanpalende terreinen. In de cases over de onrust in de Franse banlieus en de cartoonrellen in Denemarken is daarnaast aandacht besteed aan bronnen over de beleidsmatige reactie van de Deense en Franse overheid.
 - 3 Inventariseren van best en worse practices, early warning systemen en andere relevante instrumenten die mogelijk ingezet kunnen worden om oorzaken voortijdig te (h)erkennen en/of te voorkomen dat incidenten uitgroeien tot Maatschappelijke Onrust of sociale crises.
 - 4 Toetsen, waar nodig bijstellen en inhoudelijk vullen van het analysemodel (identificeren nog ontbrekende relevante factoren, bijstellen voorlopige indelingen en typologieën e.d.).

Casestudies

Er zijn tien vrij recente gevallen van Maatschappelijke Onrust geanalyseerd:

- Slotervaart, Amsterdam 1998
- Borgerhout, Antwerpen, 2002
- Vinkenslag, Maastricht, 2003 en 2004
- Moord op Theo van Gogh, 2004
- Graafsewijk, Den Bosch, 2005
- Voetbalrellen Feyenoord-Ajax, 2005
- Banlieus, Frankrijk, 2005
- Birmingham, Verenigd Koninkrijk, 2005
- Cartooncrisis, Denemarken, 2005 en 2006
- Ondiep, Utrecht, 2007

Historische scan

Omdat Maatschappelijke Onrust vooral de laatste jaren in de belangstelling staat, lijkt het soms alsof we te maken hebben met een recent fenomeen. Oproer, onrust en ontwrichting hebben echter een lange geschiedenis, ook in Nederland. Er is veel bekend over de omstandigheden waaronder onrust en oproer ontstaan, en, minstens zo interessant, hoe er op gereageerd is door politiek en bestuurders. Onder andere stakingen, de opkomst van de arbeidsbeweging, huuroproer en krakersrellen passeren in de historische scan de revue.

Interviews met sleutelpersonen

Er zijn aanvullend circa twintig kwalitatieve interviews gehouden met wetenschappers, beleidsmedewerkers op nationaal en lokaal niveau, politiefunctionarissen in binnen- en buitenland en anderen.

Focusgroepen

Er zijn zeven focusgroepen georganiseerd, met zeven soorten 'actoren' ten tijde van Maatschappelijke Onrust: burgers, (en onder hen in het bijzonder) jongeren, lokale overheid, media, maatschappelijk middenveld, landelijke overheid en politici. De focusgroepen bestonden uit een gezelschap van vijf tot tien personen en duurden elk twee uur. In de focusgroep werd een casus voorgelegd van een incident dat tot Maatschappelijke Onrust leidt. Aan de hand daarvan werden de volgende vragen aan de groep gesteld:

- Hoe zou u in zo'n geval reageren en waarom?
- Wat zijn volgens u verklaringen voor het ontstaan c.q. uit de hand lopen van dit incident?
- Wat zou de-escalerend kunnen werken?

- Wat verwacht u van de andere betrokken actoren?
- Hoe ziet uw eigen verantwoordelijkheid er uit?

In een aparte uitgave bij deze rapportage hebben we onder de titel 'Maatschappelijke Onrust: leerzame voorbeelden, historie, literatuur en meer' de tien casestudies en de historische scan bij elkaar gebracht met een uitgebreide verantwoording van de gehanteerde onderzoeksmethode en een overzicht van geraadpleegde personen en literatuur. De twee rapportages zijn tegen kostprijs aan te vragen bij:

DSP-groep
 Van Diemenstraat 374
 1013 CR Amsterdam
 T: 020 6257537
 F: 020 6274759
 E: DSP@DSP-groep.nl
 W: www.dsp-groep.nl

De rapporten zijn ook te downloaden van www.dsp-groep.nl

1.3 Nadere afbakening van het onderzoek

Het onderzoek is door BZK beperkt tot "Maatschappelijke Onrust die verband houdt met sociale tegenstellingen en conflicten en de openbare orde". Fysieke crises en rampen zijn nadrukkelijk buitengesloten van de onderzoeksopdracht.

Onder fysieke crises en rampen vallen natuurlijke dreigingen, zoals de uitbraak van infectieziekten en dierziekten, klimaatveranderingen en natuur-rampen, maar ook branden, ernstige ongelukken en ontploffingen van fabrieken en dergelijke. Fysieke crises en rampen hebben geen verband met sociale tegenstellingen en conflicten. Bovendien heeft BZK al veel kennis over de aanpak van fysieke crises en rampen. Eén en ander is gedetailleerd uitgewerkt in wetgeving en crisisbeheersingshandboeken.

Terrorisme kent wel een maatschappelijke voedingsbodem, maar valt toch buiten het kader van het onderzoek⁶, omdat dit een specifiek thema is waarin de laatste jaren erg veel geïnvesteerd is. De coördinatie van terrorismebestrijding vormt bovendien niet primair de taak van BZK, maar van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.

Opschaling bij fysieke crises, maar ook bij een terroristische aanslag, is gestroomlijnd in de zgn. GRIP-procedure (Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure), die diverse risiconiveaus kent met bijbehorende protocollen.

De aanpak van maatschappelijke onrust en schokkende incidenten die een maatschappelijke oorsprong hebben, is minder eenduidig uitgewerkt en kent over het algemeen geen (landelijke) geprotocolleerde aanpak en instrumenten. De vraag is of een meer gestroomlijnde landelijke aanpak en een actieve rol van BZK hier gewenst is. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is meer inzicht nodig in het verschijnsel Maatschappelijke Onrust.

Noot 6 De onrust die kan ontstaan ten gevolge van een daad van terrorisme kan overigens weer wel gezien worden als Maatschappelijke Onrust.

1.4 Wat is Maatschappelijke Onrust?

De offerte-aanvraag van BZK geeft in de inleiding de volgende typering van Maatschappelijke Onrust:

"Kenmerkend is dat er zich een groot of relatief klein incident voordoet dat nieuwe incidenten tot gevolg heeft, die op hun beurt leiden tot onrust, sociale spanningen en polarisatie."

In bijlage 2 bij de offerte-aanvraag gaat BZK uitgebreider in op de vraag wat Maatschappelijke Onrust is:

*"Met **Maatschappelijke Onrust (MO)** in het kader van het veiligheidsbeleid van BZK bedoelen we een groot, breed gedragen gevoel van onbehagen/onveiligheid in wijken, grootschalige openbare ordeverstoringen en andere veiligheidsbedreigende neveneffecten als gevolg van incidenten en/of sluimerende problemen. Als deze onrust in omvang toeneemt is deze uiteindelijk te typeren als een sociale crisis waarin groepen tegenover elkaar of tegenover de overheid staan. Kenmerkend voor Maatschappelijke Onrust is de grillig verlopende escalatie in de samenleving en/of media van een incident tot een groot maatschappelijk conflict of een reeks nieuwe incidenten die de openbare orde verstoren en/of het veiligheidsgevoel negatief beïnvloeden. De focus is dus gericht op onrust na incidenten die het gevolg zijn van menselijk handelen en waarbij de (vermoedelijke) oorzaak sociaal-maatschappelijk van aard is (sociale conflicten). Dit in tegenstelling tot onrust als gevolg van fysieke (overstromingen, pandemieën bijv.) dreigingen."*

Bij de definitie van het begrip Maatschappelijke Onrust kunnen we een onderscheid maken naar de situatie en naar het procesverloop⁷.

Situatie

Opvallend in het voorgaande citaat is dat gesproken wordt over:

- incidenten en/of sluimerende problemen;
- die een groot, breed gedragen gevoel van onbehagen/onveiligheid in wijken, grootschalige openbare orde verstoringen en andere veiligheidsbedreigende neveneffecten tot gevolg hebben.

Dat gevoel van onbehagen, de verstoringen van de openbare orde en de andere neveneffecten, lijken erg op wat in de eerste BZK-typering benoemd werd als "onrust, sociale spanningen, polarisatie". We kunnen dit eigenlijk samenvatten als: 'subjectieve en objectieve openbare orde en veiligheid problemen'.

Lastig in de BZK omschrijving is het begrip 'sluimerende problemen'. Dat is een nogal vaag begrip: alles kan sluimeren en wat uiteindelijk als een probleem gedefinieerd wordt, vormt - zoals we nog zullen zien - meestal de resultante van een proces van agendavorming door crisis makelaars (politici, media, belangen organisaties). We vervangen het begrip 'sluimerende problemen' hier liever door het begrip 'structurele kenmerken'. Structurele

Noot 7 Hier valt een parallel te trekken met het verschijnsel integratie, dat ook gezien kan worden als een situatie (iemand is meer of minder geïntegreerd) en als een proces (de integratie stagneert).

kenmerken definiëren we als ‘kenmerken van sociale⁸, fysieke⁹, economische¹⁰ en/of demografische¹¹ aard in een afgeperkt geografisch gebied (wijk/buurt/stad/land)’.

Als metafoor gaat het dus om de meer of minder vruchtbare voedingsbodem waarin een incident op enig moment wel of niet kan uitgroeien tot iets groter.

Samenvattend luidt de in dit onderzoek gehanteerde definitie van maatschappelijke onrust:

Maatschappelijke onrust is het verschijnsel waarbij één of enkele incidenten plaatsvinden, die vervolgens – mede ten gevolge van structurele kenmerken van sociale, fysieke, economische en/of demografische aard – leiden tot een groter aantal en/of ernstiger incidenten, die op hun beurt leiden tot subjectieve en/of objectieve problemen op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Een ‘incident’ definiëren we als "een gebeurtenis waarbij - of waardoor - de veiligheid van mens en/of dier en/of omgeving in het geding is"¹².

Problemen van Openbare Orde en Veiligheid vereisen ingrijpen van de politie en hulpdiensten (oftewel: rood, wit, blauw¹³). Er moet bij Maatschappelijke Onrust sprake zijn van een extra inzet van politie en/of hulpdiensten (meer en/of zwaardere inzet).

Proces

In de voorgaande definitie zien we dat er sprake is van een al dan niet lineaire progressie/escalatie. Er doen zich meer van dezelfde incidenten voor, de incidenten worden ernstiger en/of er gaan zich daarnaast nog weer heel andere incidenten voordoen¹⁴.

Als de ellende groter wordt, kan Maatschappelijke Onrust escaleren tot een sociale crisis. Schematisch ziet het proces er als volgt uit.

Noot 8 Denk bij sociale kenmerken aan spanningen tussen bewoners, asociale bewoners, overlast, onbhagen in een buurt/wijk, maar ook aan variabelen als politieke voorkeur, religie e.d.

Noot 9 Denk aan fysiek verval, verloedering, maar ook aan een variabele als het weer (grote hitte, regen, kou).

Noot 10 Economische kenmerken zijn armoede, achterstand, lage opleiding, werkloosheid e.d.

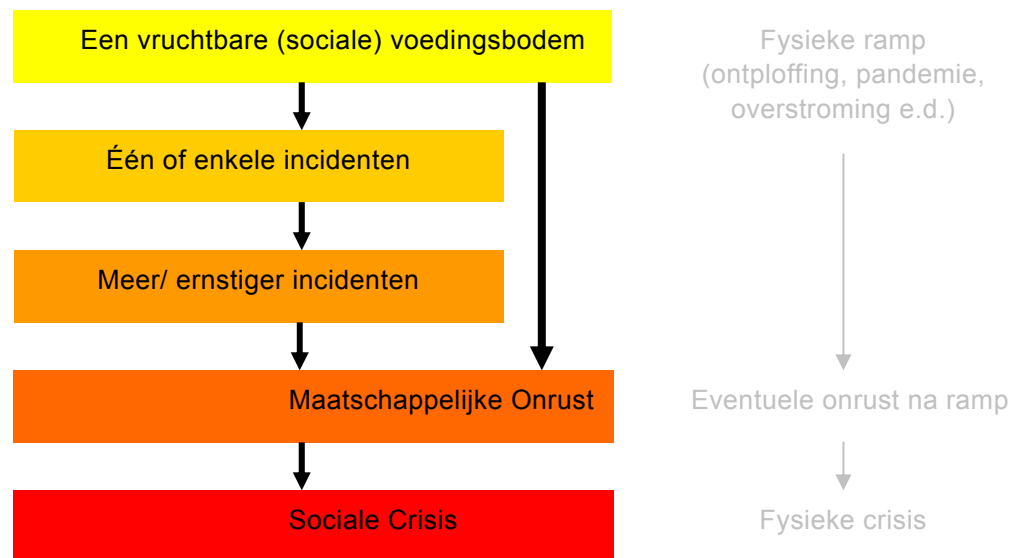
Noot 11 Leeftijd en sekse (veel jonge adolescenten bijvoorbeeld), etniciteit.

Noot 12 Dit is een interne BZK definitie uit de brand/rampen hoek.

Noot 13 Rood, wit, blauw staat voor de brandweer, ambulancediensten/GHOR en politie.

Noot 14 Dit is objectiveerbaar door het aantal incidenten naar soort te tellen en daarbij te kijken naar de materiële en immateriële schade die de incidenten veroorzaken en de kosten die gemaakt moeten worden door bestuur, ambtelijk apparaat en hulpdiensten (rood, wit, blauw) als reactie op de incidenten. Als er sprake is van meer schade + kosten, is er dus sprake van escalatie en ontwikkelt zich derhalve een proces van (toenemende) Maatschappelijke Onrust. Deze aanpak legt een link naar de aanpak van de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Zie ook: Soomeren, P. van en J. Wever: Cost-Benefit Analysis in Crime Prevention. DSP-groep in opdracht van de Europese Commissie (EUCPN), november 2004.

Schema 1.1 Maatschappelijke Onrust als proces



Het schema laat zien dat Maatschappelijke Onrust een proces is waarbij op een vruchtbare voedingsbodem enkele incidenten leiden tot meer en ernstiger/zwaardere incidenten, die op zich weer aanleiding zijn voor stevige – maar tijdelijke – problemen in de sfeer van de openbare orde en veiligheid. Indien het proces verder escaleert, ontstaat het risico op een sociale crisis. Er is ook een ‘big bang scenario’ denkbaar waarbij op een vruchtbare voedingsbodem door een druppel die de emmer doet overlopen gelijk sprake is van maatschappelijke Onrust. Een dergelijk scenario doet zich echter weinig voor.

Verder hebben we ter vergelijking in het schema ook het verloop van een fysieke ramp opgenomen. Het verloop is vergelijkbaar – zo kan ook een fysieke ramp leiden tot onrust – maar er zijn zoals we nog zullen zien ook belangrijke verschillen.

1.5 Wei Ji: Maatschappelijke Onrust als gevaar én kans

Het Chinese symbool voor crisis, in het chinees (mandarijns) Wei Ji, bestaat uit twee karakters¹⁵:

- Wei: gevaar en
- Ji: (o.a.) kans, mogelijkheid.

危
機

Noot 15 Zie voor meer details: <http://zhongwen.com>.

Een crisis wordt daar dus gezien als iets dat in wezen uit twee aspecten bestaat: het vormt een gevaar, maar impliciet ook een kans.

Dezelfde gedachte vinden we in de crisisliteratuur terug:

“Zo beschouwen beleidstheoretici crises vaak als een noodzakelijke conditie voor achterstallige aanpassingen in het functioneren van bureaucratische organisaties en staand beleid. De crisis vormt in dergelijke beschouwingen een zeldzame mogelijkheid – een *window of opportunity* – om ingrijpende plannen eindelijk door te drukken (Kingdon, 1995). Interne en externe weerstand tegen koerswijzigingen verliezen tijdelijk hun kracht.

Het ligt voor de hand dat niet alleen betrokken politici en de ambtelijke top van een beleidssector, maar juist ook andere actoren tijdens een crisis proberen de toekomst van de sector naar hun hand te zetten”¹⁶.

Kortom:

- Een crisis kan door politici en hogere ambtenaren *benut* worden, onder andere voor het verbeteren van de organisatie en het beleid.
- Ook andere actoren kunnen een crisis benutten om een verandering door te voeren bij de overheid of in de samenleving in het algemeen.
- Van een crisis kan door de betrokken overheidsinstanties *geleerd* worden.

Een crisis vormt dus niet alleen een bedreiging maar tevens een mogelijkheid om te leren en de bestaande situatie te verbeteren.

1.6 Maatschappelijke Onrust in historisch perspectief

De geschiedenis leert dat in de afgelopen eeuw de Nederlandse samenleving eigenlijk altijd Maatschappelijke Onrust heeft gekend en dat het er soms heftig aan toe ging; veel heftiger dan we ons soms realiseren. Maar terugkijkend heeft de samenleving de onrust uiteindelijk meestal als kans aangegrepen en met veerkracht de aanpassingen tot stand gebracht waardoor Nederland weer verder kon.

Maatschappelijke Onrust is dus geen nieuw verschijnsel, al blijken er wel steeds nieuwe aanleidingen te ontstaan en blijken oude aanleidingen soms uit te doven en te verdwijnen.

Schema 1.2 geeft een (onvolledig) overzicht.

Schema 1.2 Oude en nieuwe aanleidingen voor Maatschappelijke Onrust

Oud	Constant	Nieuw
Bewapeningswedloop	Oorlog- en vredesmissies	Moslimradicalisme
Slavernij	Arbeidsconflicten	Globalisering
Kraken, huuropstand	Milieu	Dierenrechten
Vrouwenstemrecht	Terrorisme	Hacken/uitval internet
Abortus	Pedofilie, kinderporno	Virtuele wereld
Communisme	Etnisch/religieuze conflicten	Vrijheid meningsuiting
Euthanasie	Achterstelling, discriminatie	'Zinloos geweld'
Democratisering onderwijs	Links- en rechtsextremisme	
Religie (RK emancipatie)	Voetbalvandalisme (vanaf jaren 70)	
	Onvrede wijken	

Noot 16 Boin et al, 2000, blz. 10-11.

Het schema is een momentopname en weerspiegelt vooral de situatie in Nederland. In andere landen kunnen maatschappelijke en politieke gevoeligheden anders liggen.

Verder kunnen thema's die nu verouderd lijken, omdat ze ondertussen in de wet verankerd liggen (abortus, euthanasie) heel goed weer ter discussie worden gesteld als de politieke verhoudingen anders komen te liggen. Hetzelfde geldt indien bijvoorbeeld het volkshuisvestingsbeleid en huurbeleid zouden veranderen en economische omstandigheden ingrijpend verslechteren, waardoor er mogelijk nieuwe golven van huurprotesten kunnen ontstaan.

Andersom vormen (vermeende) aantastingen van de vrijheid van meningsuiting de laatste jaren een onderwerp waardoor de gemoederen snel verhit raken. Dit recht is weliswaar in de grondwet vastgelegd, maar wordt niet door alle burgers op dezelfde manier geïnterpreteerd en afgewogen tegen andere rechten en belangen.

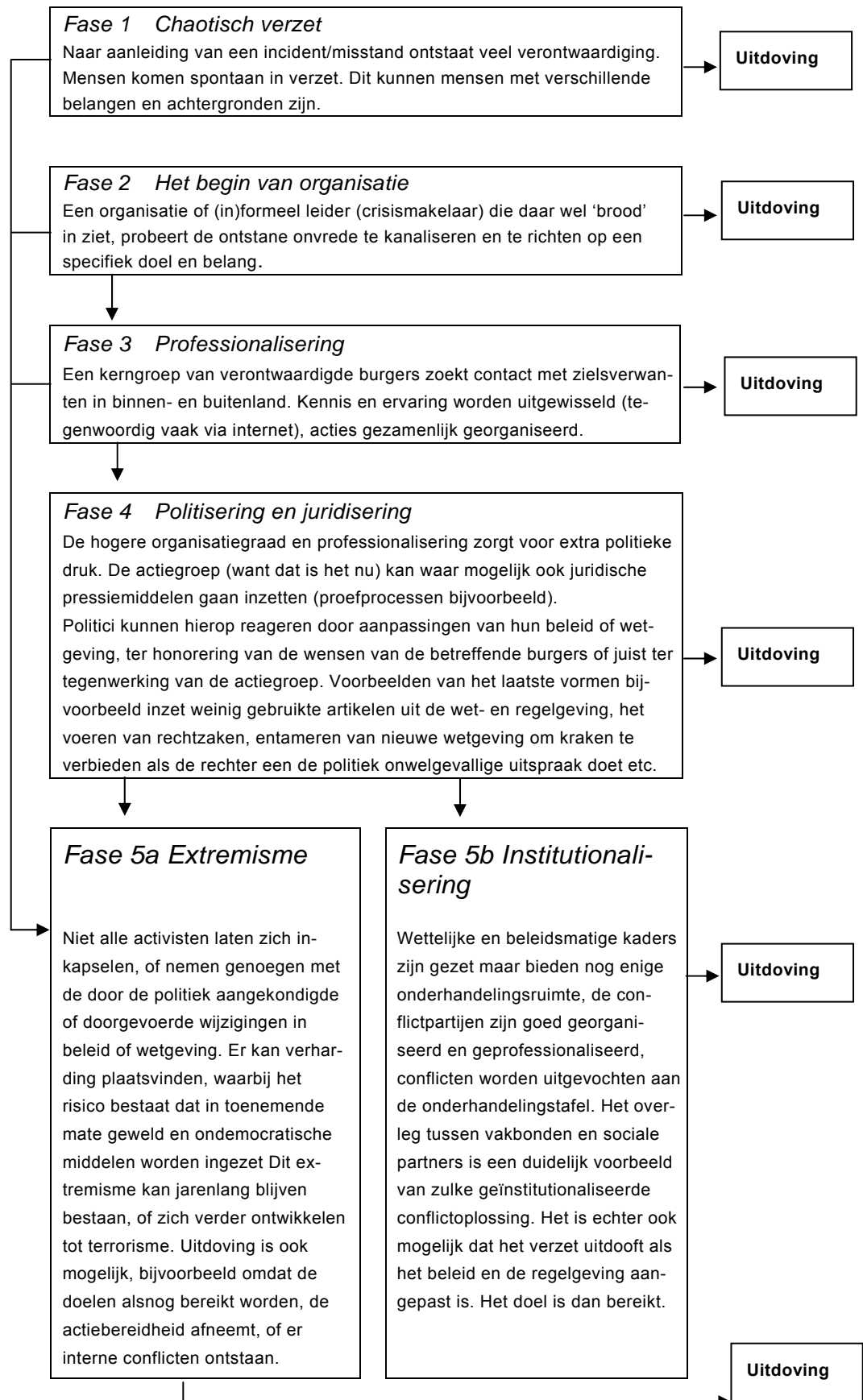
Vanaf de jaren 70 is een nieuw verschijnsel opgekomen, dat voorlopig niet meer weg te denken lijkt: voetbalvandalisme op grote schaal. Dit lijkt verder los te staan van de politieke context.

Echt nieuw zijn het verzet tegen het nieuwe fenomeen globalisering en vormen van onrust in de virtuele wereld, waar we verderop in dit rapport nader op in zullen gaan. Ook vrij nieuw is de onrust die kan ontstaan rondom (dreigende) uitval van internet en mailverkeer (de Milleniumbug bijvoorbeeld, virus paniek). Dit is een teken van de toenemende maatschappelijke afhankelijkheid van ICT-technologie (digitaal bankieren, zakendoen, beveiligen, communicatie, etc.).

Maatschappelijke Onrust ziet er in eerste instantie vaak chaotisch uit.

Uit de uitgevoerde historische scan komt een bepaald ontwikkelingspatroon naar voren, waarbij in een proces van tientallen en soms zelfs honderden jaren sprake is van toenemende organisatie en institutionalisering van iets dat begon als 'onrust' (of zelfs chaos en dreigende revolutie).

Schema 1.3 Ontwikkelingsstadia organisatiegraad Maatschappelijke Onrust



Als verzet beter georganiseerd wordt, biedt dit kansen (duidelijker aanspreekpunt voor onderhandelingen aanwezig) maar het kan ook een bedreiging vormen (georganiseerd verzet kan krachtiger zijn en moeilijker te onderdrukken).

Overigens ontwikkelt chaotisch verzet zich niet altijd tot meer georganiseerd verzet, laat staan tot geprofessionaliseerd en geïnstitutionaliseerd verzet.

Dat hangt af van diverse factoren, zoals onder meer:

- aanwezigheid van een crisismakelaar die emoties weet te kanaliseren en mensen weet te organiseren en mobiliseren
- reactie van de politie/justitie (hard repressief optreden of niet)
- reactie van politici en beleidsmakers op de onvrede
- de wil van activisten om zich te laten 'inkapselen' dan wel te (blijven) kiezen voor radicaal verzet

De geschiedenis van de arbeidersbeweging leert dat het geheel doorlopen van fase 1 tot en met 5, flink wat decennia, of zelfs eeuwen in beslag kan nemen (zie verder de historische scan).

Diverse vormen van Maatschappelijke Onrust zijn onlosmakelijk verbonden aan grote maatschappelijke veranderingen. Veranderingen die soms belangrijke verbeteringen inluiden (burgerrechten, vrouwenkiesrecht, stakingsrecht, rechtvaardiger verdeling van inkomens en woningen). En veranderingen die - zeker in de beginfase - meestal leiden tot massale onzekerheid, zolang er nog geen nieuwe maatschappelijke balans is gevonden (immigratie, globalisering, nieuwe omgangsvormen op internet e.d.). Ingrijpende maatschappelijke veranderingen zijn eigen aan dynamische, open samenlevingen en zullen altijd in meer of mindere mate gepaard gaan met conflicten en onrust, aangezien de status quo bedreigd wordt. De omgang met bepaalde vormen van Maatschappelijke Onrust vormt zoals gezegd ook een test van de veerkracht en het aanpassingsvermogen van een samenleving. Een kans dus.

1.7 Samenvatting en conclusies

Maatschappelijke Onrust wordt vaak – zeker als je er middenin zit – gezien als een bedreiging. Toch is het ook een kans. Een kans op vernieuwing en aanpassing van het 'systeem' dat we samenleving noemen.

We zien dan ook dat Maatschappelijke Onrust van alle tijden is, al lijken we soms wel eens te vergeten dat het er vroeger soms hard en onrustig aan toe ging.

In dat opzicht leert de geschiedenis ons meer dan men vaak denkt. Naast de broodnodige relativering, levert een historische blik soms ook verrassend bruikbare inzichten op. Zo wordt bijvoorbeeld duidelijk hoe tijdgebonden bepaalde maatschappelijke en politieke gevoeligheden zijn. Ook kunnen ontwikkelingsprocessen worden geïdentificeerd die zich gedurende meerdere decennia voltrekken en die normaal aan het oog onttrokken zijn.

Overigens is het de vraag of het begrip Maatschappelijke Onrust eigenlijk wel een handig en bruikbaar begrip is. Maatschappelijke onrust is één van de stappen in een proces dat eindigt bij een sociale crisis. Het is misschien helderder om te werken met het bekendere begrip crisis en daarbinnen twee soorten te onderscheiden: fysieke crises en sociale crises.

2 Analytisch model

2.1 Voedingsbodem van Maatschappelijke Onrust

Maatschappelijke Onrust ontstaat naar aanleiding van één of meer incidenten en gedijt op een voedingsbodem van sociale spanningen en conflicten. Dit geldt zowel voor Maatschappelijke Onrust waarbij de overheid verantwoordelijk wordt gesteld voor de problemen als voor Maatschappelijke Onrust waarbij de beschuldigende vinger wordt gewezen in de richting van een specifieke bevolkingsgroep.

Theoretisch kader: Maslow en Staub en de frustratie van 'basic needs' als voedingsbodem van Maatschappelijke Onrust en polarisatie tussen bevolkingsgroepen
Abraham Maslow is bekend van zijn motivatietheorie en de daarbij behorende "behoeftepyramide". Hij onderscheidt de volgende vijf behoefteniveaus in menselijk gedrag¹⁷:

- *Primaire biologische behoefte (eten, drinken, onderdak, kleding)*
- *De behoefte aan veiligheid en bestaanszekerheid*
- *Sociale behoeften (een band met de mensen om hem heen)*
- *De behoefte aan erkenning en waardering*
- *De behoefte aan zelfverwezenlijking*

Volgens Maslow komt maar een klein deel van de mensheid toe aan volledige zelfontplooiing. Dat komt omdat mensen in vorige fasen blijven steken, nog veel energie nodig hebben voor zelfhandhaving, hun zelfvertrouwen, hun struggle for life.

Ervin Staub, gespecialiseerd in (massaal) geweld tussen bevolkingsgroepen en genocide, gaat uit van een vergelijkbare voedingsbodem van gefrustreerde "basic needs", die ten grondslag ligt aan geweld tussen bevolkingsgroepen. Hij stelt dat een frustratie van basale behoeften leidt tot onzekerheid, angst en gevoelens van onveiligheid, die mensen ertoe aanzetten om veiligheid te zoeken in hun eigen groep. Onder bepaalde condities leidt dit tot het ontstaan van een *ingroup* en een *outgroup*, waarbij de oorzaken van de eigen problemen geprojecteerd kunnen worden op de outgroup, die gaat fungeren als zondebok. Indien dan bovendien sprake is van een destructieve ideologie die door steeds meer mensen aangehangen wordt, kan geweld tegen de outgroup stap voor stap toenemen en uiteindelijk zelfs gelegitimeerd worden.

Aan de basis van Maatschappelijke Onrust staan vaak conflicten rondom (de scheve distributie van) basisvoorzieningen zoals werk, inkomen, (goede) woningen, veiligheid, e.d.¹⁸. Een enkel incident kan burgers echter meestal niet in grote getale mobiliseren. Tenzij er sprake is van een **big bang scenario** naar aanleiding van een zeer ontwrichtend incident. Dit komt echter vrijwel nooit voor¹⁹.

Bijna altijd is er sprake van een langdurige voorgeschiedenis van kleinere incidenten en is het bewuste incident de spreekwoordelijke druppel die de emmer doet overlopen. Er wordt dan wel gesproken van **structureel incidentalisme**, oftewel een aaneenschakeling van incidenten.

Noot 17 Zie: Maslow, A.H., *Motivatie en persoonlijkheid*. Rotterdam, Lemniscaat. In reeks: Menselijke mogelijkheden, 1974.

Noot 18 Zie hoofdstuk 3 waar nader ingegaan wordt op de voedingsbodem van Maatschappelijke Onrust.

Noot 19 Zie Boin et al, 1998, die stelt dat de meeste mensen weliswaar denken dat dit scenario vaak voorkomt, maar dat bij nadere analyse het betreffende incident meestal wel degelijk een uitgebreide voorgeschiedenis kent. In de casuïstiek die voor dit onderzoek is verzameld en geanalyseerd constateren we hetzelfde.

Er bestaat dan een uitgebreide voorgeschiedenis en voedingsbodem van:

- 1 maatschappelijke problemen, scheve distributie van basisvoorzieningen en (gepercipieerde) achterstelling van bepaalde groepen
- 2 maatschappelijke spanningen en conflicten tussen bepaalde bevolkingsgroepen onderling en/of
- 3 diverse (gepercipieerde) fouten, missers, ontsporingen en gemiste kansen van beleidsmakers die de beeldvorming in de media en politieke arena negatief beïnvloeden

2.2 Het escalatieproces

Een voedingsbodem en enkele voorafgaande incidenten zijn mogelijke voorbodes van dreigende Maatschappelijke Onrust.

Het volgende **escalatieproces** kan vervolgens in werking treden (Boin et al, 1998, p. 19):

- Een **incident** kan de al bestaande negatieve spiraal van negatieve beeldvorming en toenemende maatschappelijke spanningen versneld naar beneden brengen. Dit geldt vooral als dit incident symbolische waarde heeft, geladen is met emotie en betrekking heeft op het onderliggende conflict of maatschappelijke probleem. Het vormt als het ware de vonk die het (sluimerende) conflict doet ontvlammen. Verder kunnen in dit proces de volgende (f)actoren een negatieve escalerende rol spelen:
 - **Mediatisering**
Dit is onder meer sterk toenemende media-aandacht en verscherpte toonzetting in de berichtgeving met betrekking tot een bepaald verschijnsel of (beleids)probleem.
 - **Crisismakelaars**
Dit zijn belanghebbende partijen en personen (al dan niet vertegenwoordigers van een organisatie). Zij beschouwen iets als een crisis en vinden het belangrijk om dat beeld bij anderen ingang te doen vinden. Een crisismakelaar kan verschillende strategieën hanteren om aandacht te mobiliseren. Sommigen kennen binnen het (nationale of lokale) bestuur goed de weg, anderen minder en kiezen er liever voor een collectieve actie op touw te zetten die al dan niet (bewust) ontspoord.

Crisisontwikkeling is als zodanig een politiek proces. Het doel van de crisismakelaars is om het conflict/probleem waar het incident symbool voor staat op de politieke agenda te krijgen.

Maatschappelijke Onrust kan voorkomen, gedempt of gekanaliseerd worden als:

- er geen crisismakelaars zijn, die gebruik maken van de explosiviteit van de situatie
- er crisismakelaars zijn die de-escalierend optreden; denk daarbij aan maatschappelijke organisaties, opinieleiders en overheidsvertegenwoordigers

2.3 Crisismakelaars

Vaak valt niet eenduidig vast te stellen wanneer er sprake is van Maatschappelijke Onrust. Veel hangt af van het perspectief en de belangen van de betrokkenen. We geven drie casussen uit één stad (Amsterdam²⁰) die een relatief korte periode beslaan.

Rellen naar aanleiding van de dood van Driss Arbib

Driss Arbib, een Nederlander van Marokkaanse afkomst, werd op 6 augustus 2003 door een politieagent doodgeschoten in een eethuis aan het Mercatorplein in Amsterdam. Enige tijd daarvoor had Arbib ruzie gehad met enkele mannen die zijn vriendin lastig zouden hebben gevallen. Na een kopstoot van een van de mannen te hebben gekregen, verliet Arbib het eethuis om thuis een mes te halen. Inmiddels was de politie gearriveerd bij het eethuis toen Arbib met een twintig centimeter lang mes binnenkwam. Eén van de agenten voelde zich bedreigd en schoot Arbib neer, die aan zijn verwondingen overleed.

Een week later werd op het Mercatorplein een demonstratie gehouden door het Comité tegen zinloos politiegeweld en discriminatie dat door het Komitee Marokkaanse Arbeiders in Nederland en de Internationale Socialisten was opgericht naar aanleiding van de dood van Arbib. Na afloop van de betoging trokken enkele tientallen Marokkaanse jongeren de buurt in en moesten ramen van winkels, auto's en woningen het ontgelden. De politie hield tien relschoppers aan.

Uit bovenstaand voorbeeld blijkt dat er naar aanleiding van de dood van Driss Arbib een speciaal Comité opgericht was door het Komitee Marokkaanse Arbeiders in Nederland en de Internationale Socialisten. Doordat de door hen georganiseerde betoging ernstig uit de hand liep, kreeg het geheel erg veel media-aandacht.

In het volgende voorbeeld is naar aanleiding van een schokkend incident met dodelijke afloop eveneens een demonstratie georganiseerd. Hiertoe is echter geen speciaal Comité opgericht met een politieke agenda en deden zich tijdens de optocht ook geen rellen of andere problemen met de Openbare Orde en Veiligheid voor. Eigenlijk is er in deze casus geen sprake van Maatschappelijke Onrust. Er is weliswaar een voedingsbodem en er is een (ernstig) incident, maar tot echte Maatschappelijke Onrust komt het niet.

Vrouw rijdt tasjesdief dood: Geweldloze manifestatie van MO?

AT5, 18 januari 2005: "Een overval op een automobiliste op de hoek 3^e Oosterparkstraat/Linnaeusstraat in Oost heeft maandagavond een van de tweeaders het leven gekost. De 43-jarige vrouw zat in haar auto, toen twee jongens op een brommer het portier openden en haar tas weggisten. De vrouw reed daarop met de auto in op de overvallers. Een van de jongens kwam daarbij om het leven. Hij was 19 jaar. De vrouw is door de politie aangehouden".

Als gevolg van dit incident is een stille tocht georganiseerd. Honderden buurtgenoten en familieleden van de omgekomen jongen lopen mee in een herdenkingstocht die liep van de plek van het ongeval naar een nabijgelegen moskee.

En hoe vallen onderstaande incidenten in de Diamantbuurt te duiden? Er is hier geen sprake van een (geweldloze) massale openbare demonstratie van rouw, verontwaardiging en boosheid die plaatsvindt in de openbare ruimte,

Noot 20 In dit onderzoek is steeds weer bewust gezocht naar casussen uit het hele land. Dat is (zie de volgende hoofdstukken en zie de casestudies) ook goed gelukt. Toch lijkt het er op dat Amsterdam relatief veel Maatschappelijke Onrust kent. Dat zal ongetwijfeld mede verklaard worden omdat het de grootste Nederlandse stad is en de hoofdstad.

maar slechts van 'angst en woede' bij een 'niet gering aantal bewoners'. De burgemeester heeft de bestaande incidenten echter aangegrepen om stevige uitspraken te doen over 'onrust in de stad'. De casus Diamantbuurt achtervolgt de politie en burgemeester (en zijn ambtenaren) nog lange tijd, omdat anderen het aanhalen als een voorbeeld van een te zachte en trage aanpak van een maatschappelijk probleem.

Casus Diamantbuurt: manifestatie van maatschappelijke onrust?

Vlak voor de jaarwisseling in december 2005 vernielde een groep jonge Marokkanen de ruiten van minstens 39 auto's in de Amsterdamse wijk De Pijp. Bij een joodse bewoner van de Amsterdamse Diamantbuurt zijn de ruiten van zijn huis ingegooid, waarna een doos vuurwerk naar binnen werd gegooid. Ook wordt een homostel regelmatig bedreigd en getreiterd door jongeren. Volgens de Vereniging Oud Zuid heerst bij een niet gering aantal bewoners angst en woede over plekken waar jongeren samenscholen.

"Er is een onderhuids gevoel waarbij slechts kleine dingen nodig zijn om het tot een uitbarsting te laten komen", zei burgemeester Cohen na een spoedoverleg met de 14 voorzitters van alle Amsterdamse stadsdelen. Volgens Cohen is er "onrust in de stad".

Uit bovenstaande voorbeelden en uit de crisisliteratuur valt de conclusie te trekken dat wat de één als Maatschappelijke Onrust beschouwt, door de ander als een crisis benoemd wordt, terwijl weer een ander spreekt over een normale ontlading van sociale spanningen.

Essentieel is om te bedenken dat het benoemen van iets als Maatschappelijke Onrust of sociale crisis geen neutrale daad is, maar een maatschappelijk en politiek effect heeft. Hier geldt het zogenaamde **Thomas-theorema**:

"If men define situations as real, they are real in their consequences".

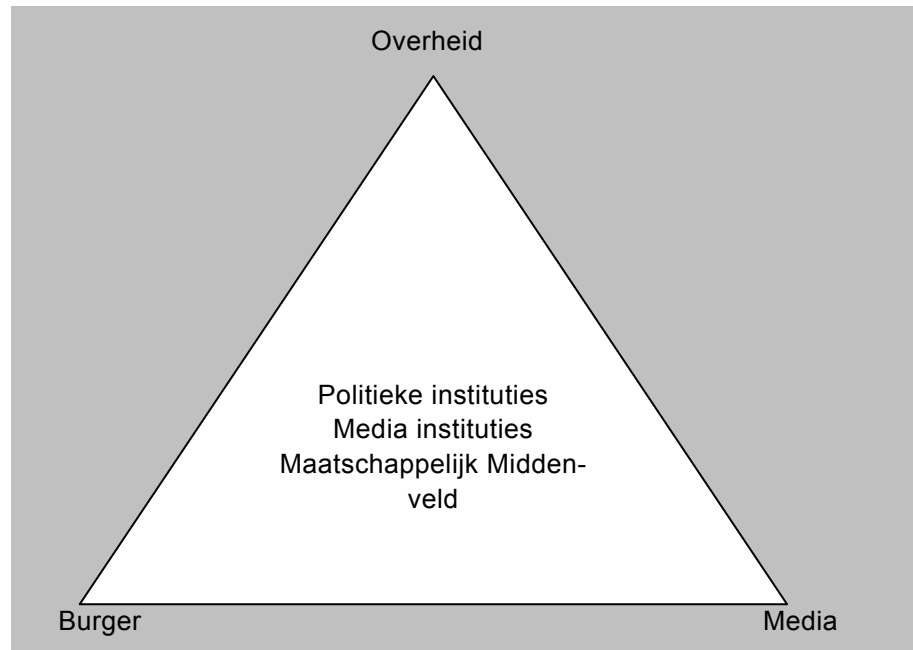
Als besluitvormers menen dat er een crisis is, dan zullen ze zich daarnaar gedragen. De aard en wijze van de (overheids)interventie hangen sterk samen met de interpretatie van de situatie. De definitie van de situatie is van grote invloed op de problemen die men onderscheidt en de oplossingen die men overweegt. Problemen zijn immers geen gegevenheden, maar interpretaties van omstandigheden en verwachte ontwikkelingen²¹.

Tijdens een crisis trachten vaak de verschillende spelers hun definitie van de situatie op te dringen aan andere partijen. Deze spelers noemen we dus crisismakelaars. Door een probleem op een bepaalde manier te definiëren hoopt een crisismakelaar het onder een specifieke noemer op de politieke agenda te krijgen. Er ontstaat kortom een definitiestrijd, waarbij elke partij zo z'n eigen belangen heeft. Het kan daarom regelmatig voorkomen dat de interpretatie van de besluitvormers niet strookt met de feitelijke situatie en dat de interpretaties van de bij het conflict betrokken crisismakelaars aanzienlijk verschillen.

Maatschappelijke Onrust is daarmee vaak een **co-creatie** van diverse crisismakelaars die op elkaar inwerken. De definitie van Maatschappelijke Onrust wordt niet alleen door BZK bepaald, maar in interactie met politici, beleidsmakers, de media, het maatschappelijk middenveld en burgers. De belangrijkste crisismakelaars die een rol spelen bij Maatschappelijke Onrust zijn als volgt schematisch weer te geven.

Noot 21 Zie: COT (2000), *Institutionele Crises: breuklijnen in beleidssectoren*. Alphen aan de Rijn: Samson.

Schema 2.1 Driehoeksrelatie burgers, overheid, media: crisismakelaars



Het Thomas-theorema en Maatschappelijke Onrust als een cocreatie van diverse crisismakelaars impliceert dat er Maatschappelijke Onrust dreigt als

- ofwel de overheid
- ofwel de media
- ofwel burgers

van oordeel zijn dat er sprake is van Maatschappelijke Onrust.

Als er in de media gesproken wordt over maatschappelijke onrust of indien er signalen binnen komen, bijvoorbeeld via lokale netwerken, dat bepaalde groepen burgers in groten getale verontwaardigd en boos zijn, dan zijn dit 'early warnings' dat er Maatschappelijke Onrust dreigt. De overheid moet dit soort signalen proberen tijdig op te vangen en zich vervolgens voorbereiden op mogelijke (massale) inbreuken op of bedreigingen van de Openbare Orde en Veiligheid.

Wat de situatie extra lastig maakt is dat bepaalde mensen of groepen er belang bij kunnen hebben iets als Maatschappelijke Onrust te benoemen, omdat ze daarmee bijvoorbeeld hun eigen problemen kunnen agenderen. Daarmee verschilt Maatschappelijke Onrust fundamenteel van (de aanloop naar) fysieke crises en rampen. Fysieke crises en rampen houden geen verband met sociale tegenstellingen en conflicten en kennen geen crisismakelaars, die belang hebben bij (het benoemen van) een crisis, waardoor er eenduidiger valt vast te stellen wanneer er al dan niet sprake is van een crisis of ramp.

2.4 Twee typen conflicten

We kunnen twee soorten conflicten onderscheiden, die door toedoen van crisismakelaars al dan niet kunnen escaleren tot Maatschappelijke Onrust²²:

1 **Conflicten tussen burgers en de overheid**

Burgers stellen – zeker in Nederland – steeds vaak de overheid verantwoordelijk voor zaken die mis gaan in de maatschappij. Volgens Hans Boutellier²³ wil de vrije burger aan de ene kant de vrije markt, spanning, een heftige jongeren cultuur, sex, drugs en rock 'n roll maar zodra dit tot grote risico's leidt wijst men naar de overheid om daar snel iets aan te doen.

2 **Conflicten en polarisatie tussen bevolkingsgroepen onderling**

Het betreft hier conflicten die aangeduid worden als intercultureel, inter-religieus, interetnisch, etc. en die kunnen leiden tot (toenemende) polarisatie tussen bevolkingsgroepen.

Conflicten tussen bevolkingsgroepen kennen een specifieke conflictdynamiek, die op bepaalde punten afwijkt van de conflicten tussen burgers en de overheid. Ook de rol van de overheid is hier wat anders. Vandaar dat we voor de helderheid dit type conflicten apart zullen analyseren en behandelen. In onderstaande paragraaf zullen we hier nader op ingaan.

2.5 Polarisation

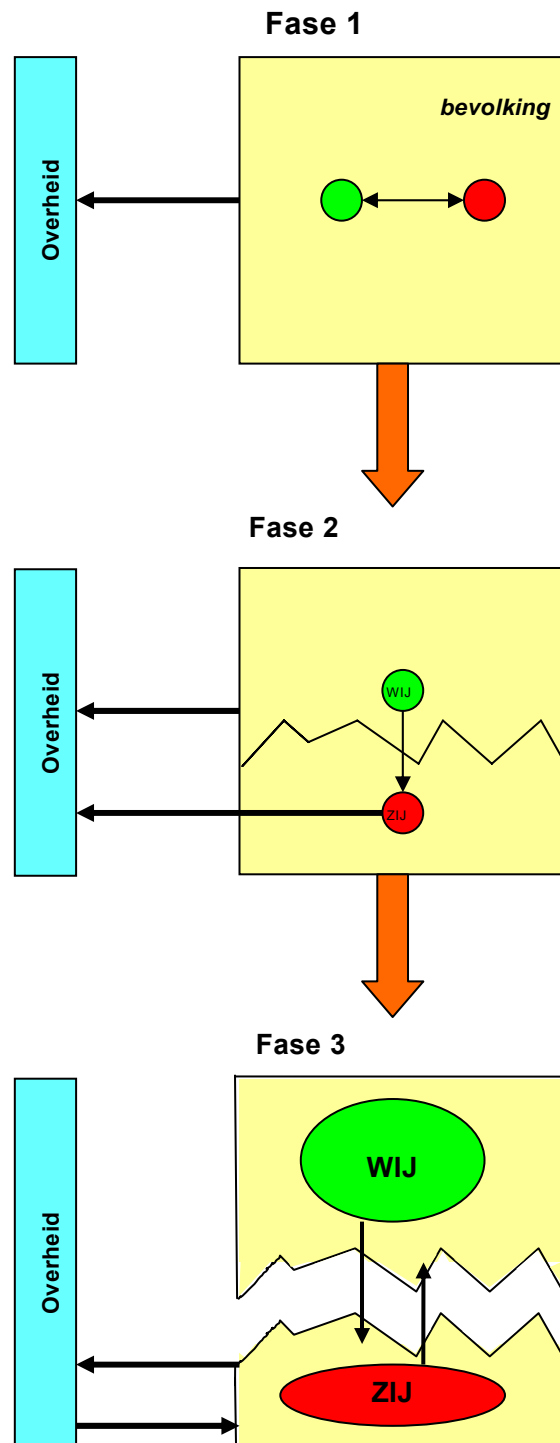
Polarisation leidt tot het ontstaan van een Wij- en een Zij-groep. Aanvankelijk zullen slechts weinig mensen zich identificeren met een van deze twee kampen. Maar indien de polarisation verergert²⁴, kan dit leiden tot het uitdijen van deze twee groepen en tot meer en ernstigere conflicten. In een gevorderd stadium kan dit uitmonden in segregatie en vergaande marginalisering van de Zij-groep, die steeds meer gaat fungeren als zondebok voor de onvrede en problemen van de meerderheid van de bevolking. Als reactie hierop kunnen leden van de Zij-groep zich steeds meer gaan afzetten tegen de Nederlandse samenleving, die hen afwijst en niet de waardering en kansen geeft die zij verdienen. Dit kan radicalisering en terrorisme voeden. Schema 3 geeft een vereenvoudigde weergave van dit polariseringsproces, waarbij de pijltjes staan voor een 'beschuldigende vinger'.

Noot 22 In de praktijk zullen conflicten overigens niet altijd zo helder analytisch te duiden zijn en zullen er incidenten bestaan die zowel het karakter hebben van een conflict tussen burgers en de overheid als van een conflict tussen specifieke bevolkingsgroepen.

Noot 23 Boutellier, H. (2002), *De veiligheids Utopie; hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Boom Juridische Uitgevers.

Noot 24 Zie voor een gedetailleerde beschrijving van het proces van polarisering en marginalisering van bevolkingsgroepen, wat uiteindelijk uit kan monden in etnocentrisch/interreligieus/intercultureel geweld: Staub, E. (1989), *The Roots of Evil. The origins of genocide and other group violence*. Cambridge University Press. Interessant is hier ook het werk van Elias: Elias, N. and J. L. Scotson (1994) *The Established and the Outsiders – A Sociological Enquiry into Community Problems*, Second Edition, London: Sage. Bij Elias/Scotson is er heel veel aandacht voor de soms heel subtiele processen van in- en uitsluiting waarbij sociale grenzen, maar ook sociaal psychologische en ruimtelijke grenzen een rol spelen.

Schema 2.2 Mechanismen van toenemende polarisatie



Fase 1 is de situatie dat er zich conflicten voordoen in het openbare domein en dat individuen elkaar over en weer verwijten maken, terwijl ook naar de overheid gewezen wordt als verantwoordelijke partij. Dit is een niet gepolariseerde situatie.

Fase 2 is de situatie waarin er door een beperkte groep burgers, de Wij-groep, systematisch naar een andere specifieke bevolkingsgroep wordt gewezen als veroorzaker van allerlei soorten maatschappelijke problemen.

De zwijgende meerderheid neemt deze beschuldigingen echter niet erg serieus, waardoor de polarisatie beperkt blijft.

In **fase 3** is zowel de Wij-groep als de Zij-groep enorm in omvang gegroeid, waardoor de redelijke en gematigde middengroep in de verdrinking komt en de samenleving in tweeën wordt gesplitst en praktisch iedereen gedwongen wordt partij te kiezen. Als dan ook de overheid partij kiest, is de totale marginalisering en buitensluiting van de Zij-groep een feit. Vaak gaat dit gepaard met vergaande vormen van discriminatie, dehumanisatie en toenemend ethnocentrisch geweld. Deze fase heeft zich in extremo voorgedaan in landen waar een burgeroorlog (voormalig Joegoslavië) of genocide heeft plaatsgevonden (Rwanda).

In Nederland zal deze extreme situatie zich niet snel voordoen, maar toch dient ook hier de overheid alert te zijn op dit soort mechanismen en toenemende polarisatie tegen te gaan.

Het tegengaan van polarisatie kan indirect ook incidenten verminderen die Maatschappelijke Onrust veroorzaken.

Volgens Hajer kan de causaliteit ook andersom liggen:

“Het is een bekend verschijnsel dat de schijnbare onoverzichtelijkheid van een incident leidt tot het hanteren van dichotome beelden: als er al geen partijen bestonden voorafgaand aan het incident, dan worden die door die dichotomisering wel gecreëerd. Groepsgevoel, zo is mijn stelling, is vaak resultante van een incident, niet de oorzaak”. (...) “Het idee dat groepsgevoel vaak resultante is van een conflict, niet de oorzaak, stelt een uitdaging aan de overheid: hoe kan de overheid conflicten zo ingaan dat dat groepsgevoel zich richt op de gemeenschap?

Cruciaal is het creëren van een middenveld waar ambiguïteit kan blijven bestaan, dat niet wordt bepaald door scherpe dichotomieën, waar iedereen een diversiteit aan identiteiten aantreft en waar nieuwe gedeelde oriëntaties kunnen ontstaan”²⁵.

In hoofdstuk 6, waar we de rol van de overheid bespreken, zullen we in dit verband ingaan op een strategie die ook in de theorie van Ervin Staub centraal staat: het mobiliseren van 'active bystanders'. Bystanders vormen de zwijgende meerderheid van de bevolking, burgers die niet actief betrokken zijn bij het conflict, maar zich vaak wel gedwongen voelen, bij gebrek aan een alternatief, om partij te kiezen voor een van de conflicterende partijen, voor het Wij- dan wel het Zij-kamp.

Door de dichotomie te doorbreken van 'dader' dan wel 'slachtoffer', 'Wij' of 'Zij', kan burgers een aantrekkelijker en minder polariserend perspectief worden geboden.

Hajer stelt ook dat het groepsgevoel (vaak) resultante is van een incident, niet de oorzaak. Een geval van Maatschappelijke Onrust zou dus niet veroorzaakt worden door een wij/zij deling, maar de wij/zij deling zou juist door een geval van Maatschappelijke Onrust ontstaan. In onze casestudies hebben we echter geen voorbeelden gevonden voor deze uitdagende stelling van Hajer: over het algemeen is er al sprake van een wij/zij deling. Het is zelfs vaak één van de redenen dat vanuit wat kleine incidenten Maatschappelijke Onrust ontstaat. Vergelijk hier ook het werk van Hannah Arendt die stelt dat de wij/zij tegenstelling altijd zal bestaan (zie ook Elias en Scotson,

Noot 25 Hajer, M. (2005), p. 5 – 6.

1994). Het gaat er volgens Arendt om die tegenstelling niet te ontkennen, of te willen opheffen, maar haar trachten te overbruggen en (democratisch) werkbaar te houden. Of het nu gaat om krakers, kampers, Marokkanen, FC Overdam fans, allochtonen, of Lonsdale jeugd de tegenstelling is er al ("wij tegen de rest"). Dat de tegenstelling wij/zij door het ontstaan van Maatschappelijke Onrust versterkt wordt, is wel goed te zien in de cases²⁶. In één zin samengevat: escalatie leidt tot verdergaande polarisatie.

2.6 Analysemodel Maatschappelijke Onrust

We gaan er – zie ook onze definitie in hoofdstuk 1 – van uit dat er sprake is van Maatschappelijke Onrust als de volgende ingrediënten aanwezig zijn:

- Een voedingsbodem, onderliggende maatschappelijke problemen.
- Eén of meerdere incidenten²⁷ die een uiting vormen van de bestaande maatschappelijke spanningen en problemen en te zien zijn als early warning en/of een incident dat heftige reacties veroorzaakt bij burgers, in de media of in de politiek, en dat symbool staat voor de onderliggende maatschappelijke problemen. Dit kan een dramatisch incident zijn, maar ook een vrij klein incident dat de druppel vormt die de emmer doet overlopen.
- Het (als reactie op dit incident) optreden van massale dan wel ernstige aantastingen van de Openbare Orde en Veiligheid.

Kortom, er dient een verband te zijn tussen voedingsbodem, incidenten (die heftige emoties teweeg brengen) en optredende gevolgen die de openbare orde en (subjectieve) veiligheid bedreigen.

Alleen dan is er sprake van Maatschappelijke Onrust.

Dit betekent bijvoorbeeld dat de meeste vormen van uitgaansgeweld niet te beschouwen zijn als Maatschappelijke Onrust. Ook eenmalige schokkende incidenten, zoals het vernielen van een begraafplaats door baldadige kinderen, zijn volgens deze definitie geen Maatschappelijke Onrust, hoe schokkend het incident ook is voor de lokale bevolking, tenzij er een duidelijke voedingsbodem aan ten grondslag ligt.

Allerlei 'crisismakelaars' (zoals de media, maatschappelijke organisaties, (in)formele leiders, politici, bestuurders en andere vertegenwoordigers van de overheid) kunnen in dit proces een escalerende dan wel de-escalerende functie vervullen. Zij kunnen de gemoederen van burgers verder ophitsen dan wel dempen en trachten collectief gedrag te kanaliseren dan wel te laten ontsporen.

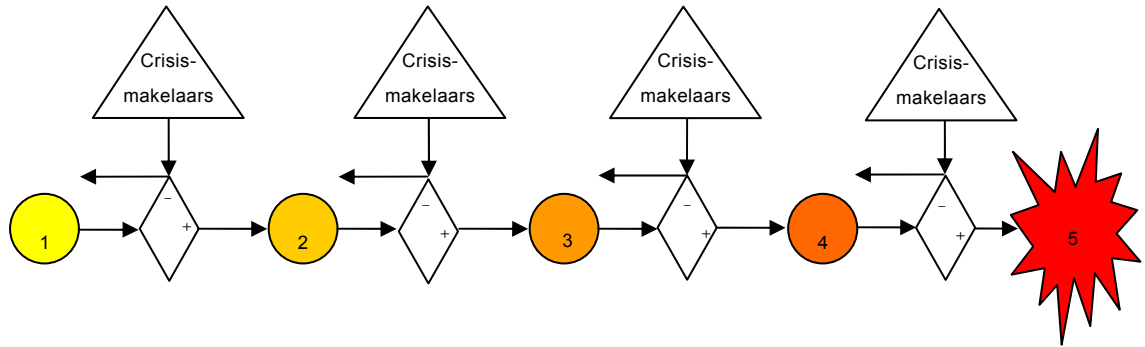
In schema 2.3 wordt dit aangegeven middels een + (escalatie, de pijl gaat verder naar rechts) of een – (de-escalatie, de pijl gaat terug naar links). Het 'wybertje' staat voor een sturingsmoment, waarop crisismakelaars dus invloed kunnen uitoefenen.

In het schema worden de crisismakelaars (het trio media, burgers en overheid) aangegeven met dezelfde driehoek die we al eerder presenteerden (zie schema 2.1).

Noot 26 Zie hiervoor het bijlagenboek: "Maatschappelijke Onrust: leerzame voorbeelden, historie, literatuur en meer".

Noot 27 Tenzij er sprake is van een 'big bang scenario'. Er zijn dan geen eerdere incidenten, geen 'early warnings'. Dit komt echter bijna nooit voor.

Schema 2.3 Analysemodel Maatschappelijke Onrust



- 1 = voedingsbodem
- 2 = (kleine) incidenten / early warnings
- 3 = schokkend symbolisch incident
- 4 = maatschappelijke onrust
- 5 = sociale crisis
- + = escalatie door crisismakelaars
- = de-escalatie door crisismakelaars

Dit analysemodel is mede ontleend aan de casussen die beschreven staan in het bijlagenboek. We zullen het analysemodel nader illustreren aan de hand van één casus, te weten de Franse banlieurellen.

De aanleiding van de Franse banlieurellen vormde een schokkend symbolisch incident: twee jongeren uit een Parijse voorstad werden geëlektrocuteerd nadat ze zich voor de politie hadden verstopt in een transformatorhuisje op het terrein van een elektriciteitsbedrijf. Dit vormt bolletje 3 uit het analysemodel.

Als gevolg hiervan ontstond er maatschappelijke onrust die zich uitte in rellen in diverse Parijse buitenwijken.

Deze onrust escaleerde door de volgende factoren:

- *Rol van gezagsdragers als crisismakelaar:*

De maatschappelijke onrust nam toe toen naar buiten kwam dat de betreffende politieagenten te weinig zouden hebben gedaan om de twee jongeren van dit gevaarlijke terrein af te halen, waardoor de agenten mede schuldig zouden zijn aan de dood van de twee jongens²⁸.

- *Rol van politici als crisismakelaar:*

Minister Sarkozy van Binnenlandse zaken heeft in de periode waarin de rellen plaatsvonden, gezegd dat alle relschoppers over de grens moesten worden gezet. Hij vond dat iedereen die was veroordeeld vanwege de rellen, dus ook degenen met een verblijfsvergunning, het land zou moeten verlaten.



Sarkozy staat de pers te woord ten tijde van de Franse banlieurellen

Noot 28 De betreffende agenten zijn hier later voor vervolgd.

Sarkozy zei ook dat, als hij president zou worden, hij de achterstandswijken met een hogedrukreiniger schoon zou spuiten van al het tuig. Met die uitspraak escaleerde het geweld nog meer.

- *Rol van de media als crisismakelaar:*

Jongeren van buiten Parijs werden op een gegeven moment via het internet opgeroepen het voorbeeld van de Parijse jongeren te volgen. En die oproep leek aan te slaan. In één nacht werden 900 auto's, een kleuterschool en een synagoge in brand gestoken. Dat was meer schade op één nacht dan alle schade van de afgelopen 8 dagen bij elkaar. Daarna was het elke avond wel raak.

Bovenstaande escalerende factoren zijn in het analysemodel weergegeven door een plusteken (+). Tijdens een schokkend incident en de daarop volgende onrust ontstaat er een sturingsmoment voor gezagsdragers, politici, media en andere crisismakelaars. Dit sturingsmoment wordt in het analyse-schema verbeeld door het 'wybertje'. Indien de crisismakelaars de-escalierend optreden, wordt dit verbeeld door een minteken (-). Het proces stagneert dan of wordt zelfs minder (verbeeld door het pijltje naar links).

In het geval van de Franse rellen zijn er diverse escalerende factoren en meerdere crisismakelaars die een escalierend effect veroorzaken, waardoor de maatschappelijke onrust (bolletje 4) zich verder ontwikkelt (pijltje naar rechts) tot een (nationale) sociale crisis (bolletje 5).

Wat de voedingsbodem is van Maatschappelijke Onrust, is niet altijd duidelijk. Soms wordt door politici, media of maatschappelijke organisaties te snel geconcludeerd wat de oorzaken zijn van de massale verontwaardiging. Politieke agenda's spelen hier vaak een rol.

In het geval van de Franse banlieurellen is na afloop van de rellen door de maatschappelijke organisatie ACLEFEU zeer uitgebreid onderzoek gedaan naar de voedingsbodem van de rellen (bolletje 1 uit het schema). Op grond van gedegen kennis over de oorzaken van Maatschappelijke Onrust kan de overheid haar beleid vervolgens bijstellen, om nieuwe incidenten en toekomstige onrust (bolletje 2, 3, 4) zoveel mogelijk te voorkomen. In het geval van de Franse rellen is dit op bepaalde punten ook gebeurd.

2.7 Samenvatting en conclusies

Maatschappelijke Onrust is geen eenmalig incident, maar een proces met specifieke kenmerken en ingrediënten.

Belangrijk daarbij is dat er sprake is van een voedingsbodem die er uit bestaat dat er volgens een groep mensen sprake is van een bedreiging van basisbehoeften zoals erkenning/waardering, sociale behoeften, veiligheid/zekerheid en primaire biologische behoeften. Deze voedingsbodem zullen we in het volgende hoofdstuk op een concreter niveau bekijken.

Door het handelen van de media en overige crisismakelaars kan er een escalatie ontstaan die kan leiden tot een verdere polarisatie (wij/zij). Maar het is net zo goed mogelijk dat de media en andere crisis makelaars niets doen, of de-escalierend werken. In dat geval is er sprake van een feedback mechanisme dat zorgt dat er geen Maatschappelijke Onrust ontstaat en dat het bij een paar incidenten blijft.

In het volgende hoofdstuk zullen we allereerst de voedingsbodem van Maatschappelijke Onrust nader analyseren om ons in de daarop volgende hoofdstukken over de genoemde crisismakelaars te buigen.

3 Voedingsbodem

3.1 Motieven van Maatschappelijke Onrust

Volgens Baumeister (1997) hebben daders van (publiek) geweld bijna altijd één van de volgende *motieven*:

- *Economische motieven of het streven naar lust of macht*
Deze beweegreden is vermoedelijk constant in de loop der tijd, zij het dat geld wel een wat grotere rol lijkt te spelen in de (jeugd)cultuur sinds de jaren 80.
- *Idealisme van politieke of religieuze aard*
In de jaren 60 en 70 ging publiek geweld vaak gepaard met een politiek of maatschappelijk motief. Dat gold voor activiteiten van Provo maar ook voor demonstraties tegen kernenergie of kruisraketten. In de jaren daarna lijkt het politieke gehalte van dat soort massale confrontaties wat af te nemen. Een uitzondering lijkt hier het publieke geweld van allochtone jongeren te vormen, waarbij in bepaalde gevallen religieuze motieven (fundamentalisme) en/of sociale overwegingen (achterstelling) een rol lijken te spelen. Mogelijk nemen dat soort confrontaties onder invloed van aanslagen en terrorisme in de toekomst verder toe. Het is ook goed mogelijk dat het politieke verzet van andere groeperingen onder invloed van de globalisering weer toeneemt, getuige onder meer de diverse gewelddadige demonstraties rondom de G8.
- *Psychologische motieven: een gekrenkt gevoel van eigenwaarde*
Van den Brink en Schuyt²⁹ stellen dat zich de afgelopen decennia een assertieve levensstijl ontwikkelde, waardoor burgers een maximale bewegingsvrijheid voor zich opeisen en bovendien gerespecteerd willen worden in hun eigen wensen en voorkeuren. De keerzijde van die levenshouding zou zijn dat diezelfde burgers zich eerder gekwetst voelen als een ander hen niet voldoende respecteert. Gesteld wordt dat assertiviteit en agressiviteit heel dicht bij elkaar liggen en dat het in dit soort gevallen feitelijk gaat om een narcistische woede (Van den Brink, 2001).

Schuyt en Van den Brink³⁰ hebben een typologie van geweld in het publieke domein opgesteld, die door ons gebruikt is om diverse vormen van collectief geweld te rangschikken. Schema 3.1 geeft een overzicht.

Noot 29 Van den Brink en Schuyt, 2003, blz. 9-10.

Noot 30 K. Schuyt en G. van den Brink (red). *Publiek geweld*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Schema 3.1 Motieven en vormen van (collectief) geweld in het publieke domein



Schuyt en Van den Brink stellen dat het strikt instrumentele gebruik van geweld de meeste mensen niet gemakkelijk afgaat. De meeste geweldplegers gaan niet op een weloverwogen manier te werk maar in een opwelling. Vaak gebeurt dat geweld in groepsverband en moedigen groepsleden de daders aan om nog eens flink te keer te gaan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij collectief geweld door voetbalhooligans. De verhouding tussen het gepleegde geweld en de aanleiding raakt meestal zoek, zeker als er ook nog sprake is van alcohol- en/of drugsgebruik en de daders geen enkele zelfbeheersing meer tonen. Vanuit dat perspectief vormen uitgaansgeweld en een terroristische aanslag dus tegenpolen aangezien aan een terroristische aanslag vaak een lange periode van voorbereiding en training voorafgaat. Maatschappelijke Onrust kan dus een expressie zijn van vrij ongerichte gevoelens. Vaak zal er echter wel enige rationaliteit ten grondslag liggen aan Maatschappelijke Onrust, zoals we in de volgende paragraaf zullen zien.

3.2 Tien redenen voor verontwaardiging

Massale boosheid en verontwaardiging staan aan de basis van Maatschappelijke Onrust. Zonder heftige emoties die door meerdere mensen worden gedeeld, ontstaat er geen Maatschappelijke Onrust.

Door de voedingsbodem van Maslow te combineren met de motieven van Baumeister en dit aan te vullen met empirisch onderzoek naar verschillende verschijningsvormen van Maatschappelijke Onrust, zijn we tot een indeling gekomen van 10 redenen waarom mensen erg boos en verontwaardigd kunnen worden. Tien potentiële pannen dus waar de vlam makkelijk in kan slaan naar aanleiding van een incident.

Mensen kunnen erg verontwaardigd worden indien de volgende zaken in hun ogen aangetast of bedreigd worden:

1 **Inkomen en/of werkomstandigheden**

Denk aan Maatschappelijke Onrust die ontstaat naar aanleiding van massale (dreigende) ontslagen, verslechtering van arbeidsomstandigheden (aanpassing lonen, cao's, pensioen, atv, etc.), andere factoren die direct van invloed zijn op werknemers in bepaalde sectoren (bijvoorbeeld verkleinen visquota, ruiming van varkens/pluimvee), invoering van nieuwe wet- en regelgeving zoals de ontslagwet in Frankrijk, strengere wao-eisen, daling uitkeringen e.d.

Verschijningsvormen van Maatschappelijke Onrust zijn in dit geval stakingen, blokkades, stiptheidsacties, demonstraties. Dit zijn duidelijk instrumentele vormen van verzet, gebruikt als machtsmiddel in de onder-

handelingen met werkgevers en sociale partners. Deze conflicten zijn tegenwoordig merendeels sterk geïnstitutionaliseerd en gekanaliseerd. Vroeger waren deze conflicten³¹ veel heftiger en vaak ideologisch gekleurd (strijd tegen de uitbuiting van het proletariaat, voor de herverdeling van de 'productiemiddelen').

Indicatief is hier de leuze uit het begin van de 20^{ste} eeuw toen socialisme en vakbeweging net opkwamen: *"Gansch het radarwerk staat stil, als uw machtige arm het wil"* (Albert Hahn, spoorwegstaking 1903).



In nieuwe vorm kan volgens Naomi Klein (2004) ook nu nog onrust ontstaan, omdat er actoren zijn die niet zo goed georganiseerd zijn, zoals uitkeringsgerechtigden, freelancers en uitzendkrachten: het 'nieuwe proletariaat' dat zich kan gaan verzetten. We kunnen hier ook denken aan het verzet tegen de (dreigende) economische gevolgen van de globalisering, dat vaak ook sterk ideologisch gekleurd is³².

2 **Woongenot**

Er lijkt eerder Maatschappelijke Onrust te ontstaan in buurten die verloederd zijn, of buurten waar herstructurering (sloop/nieuwbouw, renovatie) speelt. Vaak valt hierdoor de sociale structuur uiteen en/of wordt het buurtimago negatief beïnvloed. Denk aan de heftige krakersrellen in Nijmegen en Groningen en aan de Amsterdamse metrorellen in de Nieuwmarktbuurt in de jaren 70³³.

Noot 31 Zie voor een beschrijving van de opkomst van de arbeidsbeweging en de bijbehorende rellen: de historische scan.

Noot 32 Bild, 29 juni 2007: "Zwei Wochen vor dem G8-Gipfel der wichtigsten Industrienationen der Welt in Heiligendamm wächst die Angst vor gewalttätigen Protesten! (.....).Beim Treffen der Staats- und Regierungschefs der wichtigsten Staaten der Welt wollen bis zu 100 000 Demonstranten rundum das Tagungshotel an der Ostsee protestieren. Der Großteil friedlich – aber was ist mit gewaltbereiten Chaoten?"

Noot 33 Zie voor een historische beschrijving van huurdersoproer en krakersrellen: de historische scan.

Ook zijn er in het verleden heftige buurtrellen ontstaan als gevolg van het vestigen van opvangcentra voor drugsgebruikers³⁴, prostituees of asielzoekers in een wijk of (kleinere) gemeente. Een vorm van burgerlijk verzet vormt het kraken van leegstaande panden. Ook kunnen mediagevoelige situaties, zoals de kroning van Beatrix, aangegrepen worden door activisten om aandacht te vragen voor de woningnood.



3 *De (identiteit van de) eigen groep*

Te denken valt hier aan een voetbalclub, etnische groep, religieuze stroming, buurt, gemeente, land, etc.

Hieronder vallen uiteenlopende incidenten, variërend van rellen van voetbalhooligans³⁵, tot aan de casus van de brommerrellen in Genemuiden³⁶ die uiteindelijk een uiting bleken te zijn van de sociale spanningen die optraden rondom een gemeentelijke herindeling.



Rellen tussen de politie en Feyenoord-aanhangers na een wedstrijd tegen Ajax

4 *Zaken, symbolen en locaties die gezien worden als 'heilig'*

Maatschappelijke Onrust kan hier ontstaan rondom kunstzinnige uitingen (voorstellingen waar Jezus, Mohammed of een andere heilige in figuureert), de systematische bespotting van moslims in columns (Van Gogh),

Noot 34 In 1979 vlogen er bijvoorbeeld Molotovcocktails naar binnen in een drugscafé, waarop ongeveer 40 mensen nog net op tijd het pand ontvluchten. Er vallen vijf gewonden van wie één ernstig. De buurtbewoners reageren laconiek en zelfs vrolijk: "Nu is het echt een bruin café". En: "We zijn blij dat het is afgelopen. Vannacht hebben we staan klappen toen het café in vlammen opging." (Prins, 2004)

Noot 35 Zie de casestudies voor een nadere casusbeschrijving van voetbalrellen.

Noot 36 Zie www.burgemeesters.nl, waar diverse casussen (waaronder de Genemuiden brommerrellen) nader staan beschreven en waar lessen zijn getrokken voor lokale bestuurders.

af- en verbeeldingen van de profeet Mohammed (Deense cartoons)³⁷, schendingen van heilige plaatsen zoals de Tempelberg, het vernielen van joodse graven of herdenkingsmonumenten voor de Tweede Wereldoorlog, uitspraken van de paus over Mohammed of andere zaken die gerelateerd worden aan religies, zoals het projecteren van heilige teksten uit de Koran op mishandelde vrouwenlichamen in de film *Submission*. In dit kader wordt er discussie gevoerd over de vraag in hoeverre de vrijheid van meningsuiting al dan niet een recht tot kwetsing impliceert.



Cartoon van niet met naam genoemde Deense cartoonist.

Door de heftige reacties, lijken deze onderwerpen een taboe te worden. Dit debat wordt aangewakkerd door individuen en groeperingen die om uiteenlopende redenen graag willen provoceren (hakenkruisen in het voetbalstadion, de president van Iran die de Holocaust ontkent).

5 Burgerrechten en grondrechten

Hier vallen de acties van de burgerrechtenbeweging in de VS onder, zowel de geweldloze varianten, die soms toch uit de hand liepen, als de gewelddadige activiteiten van meer radicale organisaties als de Black Panthers en hun tegenhanger zoals de Ku Klux Klan en aanhangers van extreem rechts en white power movements.

Gedacht kan hier worden aan rassenrellen en acties rondom de strijd voor gelijke rechten voor mensen ongeacht hun etnische afkomst. Maar ook aan de strijd voor gelijke rechten voor vrouwen. Zie hiervoor de diverse feministische golven met bijbehorende maatschappelijke onrust en (ludieke) acties. Sommigen pleiten voor de noodzaak van een vierde feministische golf voor allochtone vrouwen. Hirsi Ali wilde hierin een voortrekkersrol spelen met haar film *Submission* en zij combineerde dit thema met het – in de ogen van sommigen – beledigen van de heilige schrift (zie onder 4), waardoor haar film een extra explosieve lading kreeg.

Tenslotte valt hier ook de strijd voor gelijke rechten voor homoseksuelen onder. De in Nederland bevochten vrijheid wordt momenteel bedreigd door de houding vanuit andere culturen op homoseksualiteit. Onrust rondom dit thema ontstond onder meer naar aanleiding van negatieve uitspraken van imam El Moumni over homo's. Bij dit thema speelt echter ook het feit dat er spanning bestaat tussen twee grondrechten, te weten vrijheid van godsdienst versus het antidiscriminatiebeginsel.

Noot ³⁷ Zie de casestudies voor een nadere beschrijving van de Deense cartoonrellen.

De spanning die bestaat tussen de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting vormt een ander belangrijk thema dat voor (veel) maatschappelijke onrust zorgt, vooral naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh³⁸.



Brand in de islamitische Bedir-school in Uden na de moord op Theo van Gogh

6 *Persoonlijke veiligheid*

Het betreft hier Maatschappelijke Onrust rondom schokkende, geweldadige gebeurtenissen zoals 'zinloos geweld', maar ook ophef rondom tbs-ers die tijdens proefverloven geweldsdelicten plegen, een bewoner van een asielzoekerscentrum die een meisje verkracht of vermoordt of gevallen van incest.

Individuele angst als basis van collectieve angst

Individuele angst ligt in veel gevallen aan de basis van collectieve angst en massahysterie. In 1987 verschijnt het bericht dat enkele tientallen kinderen uit Oude Pekela meermaals misbruikt zouden zijn geweest door vreemden. In 1988 werden tien kleuters uit een medisch kinderdagverblijf uit huis geplaatst, omdat opvoeders vermoedden dat zij het slachtoffer waren van incest. In 1996 beschuldigde een dochter uit Schiermonnikoog haar vader en een groot aantal anderen van seksueel misbruik; de affaire eindigde met eerherstel voor de vader en de val van justitiële kopstukken. Sinds 1996 heeft de zaak Dutroux in België ertoe bijgedragen dat men zich fixeert op extreme vormen van seksueel misbruik. In het verlengde van de zaak Dutroux, bracht getuige X1 verhalen naar buiten over satanische praktijken en ondergrondse netwerken van satanisch seksueel kindermisbruik. Deze gebeurtenissen brachten in België meer dan driehonderdduizend mensen op de been. De zogenaamde Witte Mars bleek een jaar later een grote desillusie omdat niets van deze getuigenis overeind bleef³⁹.

7 *Veiligheid van kinderen*

De brede maatschappelijke onrust naar aanleiding van de Dutroux-affaire is hier een schoolvoorbeeld van (zie ook 6). Maar ook het doodsteken van een jongetje op school door een man die nog onder toezicht stond van hulpverleners valt hier onder en incidenten rond pedofielen⁴⁰.

Noot 38 Zie de casestudies voor een beschrijving van de moord op Theo van Gogh en de nasleep daarvan.

Noot 39 S. Bogaerts en S. Vanheule (2005).

Noot 40 Zie bij de casestudies de casus Graafse wijk.



De huisraad van de zedendelinquent in de Graafse wijk ligt op straat

8 *Vrede en politieke stabiliteit*

Meer politieke vormen van Maatschappelijke Onrust kunnen plaatsvinden als reactie op (voorgenomen) deelname aan oorlog en vredesmissies zoals in Bosnië, Afghanistan, Irak, maar ook demonstraties tegen kruisraketten kunnen hieronder geschaard worden.



Verder kan hier 'the war on terror' genoemd worden en ander ideologisch getint geweld dat gericht is op het ondermijnen van de democratische rechtstaat. Terrorisme heeft ook in Nederland al een lange geschiedenis. Te denken valt aan de onrust in de jaren 70 en 80 rondom de aanslagen van de RAF, die gewelddadige acties legitiem achtte als verzet tegen het structurele geweld van de kapitalistische samenleving, bomaanslagen van RARA tegen de Macro en politici (Kosto) en gijzelingsacties door Molukkers.

Recente dreigingen omvatten natuurlijk moslimterroristen, die geweld tegen het ongelovige westen legitiem achten, of zelfs als plicht zien in hun religieuze strijd. Dit soort aanslagen kan een (agressieve) tegenreactie oproepen van weer andere extremisten.

Vanwege de terroristische dreiging zijn overigens de laatste paar jaar in versneld tempo wetten aangepast, bevoegdheden van de overheid uitgebreid, democratische controle verminderd en rechten van individuele burgers ingeperkt.

Dit alles bedreigt ook de fundamenteën van de democratische rechtstaat, waarover de nodige Maatschappelijke Onrust kan ontstaan.

9 *Het milieu*

Dit betreft politiek geïnspireerde Maatschappelijke Onrust, waarbij massale acties instrumenteel ingezet worden om het betreffende onderwerp op de politieke agenda te krijgen en/of nadrukkelijk te protesteren tegen beleid, zoals de acties tegen kernenergie in Kalkar en Borssele. Maatschappelijke Onrust kan verder ontstaan naar aanleiding van milieurampen of gepercipieerd wanbeleid van multinationals (Shell/Brent Spar incident). Maar het kan ook de vorm aannemen van het blokkeren van werkzaamheden van werklui die een bos willen kappen.

De verwachting is dat deze vormen van collectief verzet wat af zullen nemen, omdat het milieu steeds hoger op de politieke agenda komt en duurzaam ondernemen ook in opkomst is binnen het bedrijfsleven. Verder lijken consumenten steeds meer gebruik te maken van het instrument om 'te stemmen met hun voeten', door in toenemende mate keurmerken te eisen die garanderen dat producten ecologisch verantwoord en duurzaam worden geproduceerd.

10 *Overige collectieve goederen*

Maatschappelijke Onrust die als motief heeft het beschermen van (bedreigde) collectieve goederen, is eigenlijk altijd politiek en ideologisch geïnspireerd. Gedacht kan hier worden aan 'ouderwetse' vormen van politiek activisme zoals al dan niet gewelddadig verlopende demonstraties of specifieke acties van organisaties die zich richten op het tegengaan van kinderarbeid, mensenhandel, schendingen van mensenrechten e.d. Maar ook aan digitale handtekeningacties die georganiseerd worden door digitale actievoerders zoals Avaaz.org en Res Publica. De rol van het internet als instrument om burgers op mondiaal niveau te activeren en hun stem te laten horen richting beleidsmakers is sterk groeiende. Dit wordt ook wel "Online Social Action" genoemd. Om te citeren uit de missie van Avaaz.org: *"We use the latest technology to empower people to directly contact the global decision makers, corporations and media when there is an urgent opportunity to make a difference"*.



Vaak zal er sprake zijn van een combinatie van meerdere van de bovenstaande aspecten. Zo zien we in specifieke wijken soms een cumulatie van problemen, zoals een slechte economische positie van bewoners, slechte woningen, een verloederde, onveilige leefomgeving, minder kansen en weinig toekomstperspectief voor de daar wonende jongeren, het gevoel gediscrimineerd te worden op grond van afkomst, geen respect te krijgen voor de eigen identiteit, cultuur en religie etc.

Het moge duidelijk zijn dat er in zulke wijken sprake is van een flinke voedingsbodem voor Maatschappelijke Onrust. De bestaande onvrede daar kan door diverse typen symbolische incidenten snel 'getriggerd' worden. Dit bleek tijdens de Franse banlieurellen⁴¹.

Noot 41 Zie voor een nadere beschrijving van die Franse rellen de casestudies.



Negenhonderd auto's werden in brand gestoken in de buitenwijken van Parijs

Uit onderzoek⁴² dat plaats heeft gevonden na de Franse rellen, blijkt dat de verantwoordigde bewoners uit de Franse voorsteden grieven hadden ten aanzien van de volgende thema's:

- 1 Werk
- 2 Discriminatie/racisme
- 3 Wonen/woningnood en woonomgeving
- 4 Justitie (te veel repressie in plaats van preventie)
- 5 Politiepraktijken, dagelijkse onveiligheid, afglijden in delinquentie
- 6 Onderwijs en cultuur (gebrek hieraan in de banlieus)
- 7 Religie (achterstelling Islam)
- 8 Verdeling van welvaart/rijkdom
- 9 Burgerschap en politiek (politiek als gesloten kaste, kloof burger politiek)
- 10 (Slechte toegang tot) gezondheidszorg
- 11 Vrouwen (ongelijke behandeling, gebrek aan respect, bescherming tegen geweld en uitbuiting)

Deze lijst met geïnterviewde klachten vertoont een grote gelijkheid met ons eerdere rijtje van 10, wat de universaliteit van de 10 redenen voor verantwoordiging onderstreept.

3.3 Maatschappelijke Onrust in de virtuele wereld

Naast de fysieke werkelijkheid van alledag en de denkwereld in de hoofden van mensen, bestaat er sinds kort een geheel nieuwe werkelijkheid in een andere dimensie: de virtuele ruimte.

Steeds meer mensen, organisaties, bedrijven en overheid instanties brengen in toenemende mate tijd door in deze uit bits en bytes bestaande omgeving. Vooral sinds de komst en snel toenemende populariteit van Second Life, wordt duidelijk dat er momenteel op het internet een echte parallelle samenleving aan het ontstaan is.

Hoe echt deze samenleving is, blijkt onder meer uit het feit dat mensen erg rijk kunnen worden door slim te opereren in Second Life of andere *on line roleplays*.

Noot 42 Dit onderzoek is uitgevoerd door bezorgde burgers die zich hadden verenigd in de organisatie ACLEFEU⁴² (spreek uit: assez le feu, oftewel "geen brandstichtingen meer"). Zie voor meer informatie over dit burgerinitiatief, ook de casestudies alsmede 5.4.

Een bewoonster van Second Life is miljonair geworden. De Chinese Anshe Chung investeerde dertig maanden geleden een tientje in het spel. Ze kocht virtuele grond, die ze verder ontwikkelde en verkocht of verhuurde. Haar imperium is sindsdien uitgegroeid tot een grote onderneming: ze bezit veel grond, diverse winkelcentra en een omvangrijke aandelenportefeuille. Ze richtte een virtueel bedrijf op dat zich bezig houdt met projectontwikkeling in Second Life en heeft ondertussen 21 (echte) werknemers in dienst.

Door de komst van de virtuele ruimte, die een nieuwe werkelijkheid vormt, voldoet ons inziens het bekende Thomas theorema niet helemaal meer. Het Thomas theorema is feitelijk gebaseerd op de filosofie van Descartes waarin denken en zijn gelijkgesteld wordt ("Ik denk dus ik ben"). Het Thomas theorema stelt immers dat er een crisis is, als mensen denken dat dit zo is: "*if men define situations as real, they are real in their consequences*".

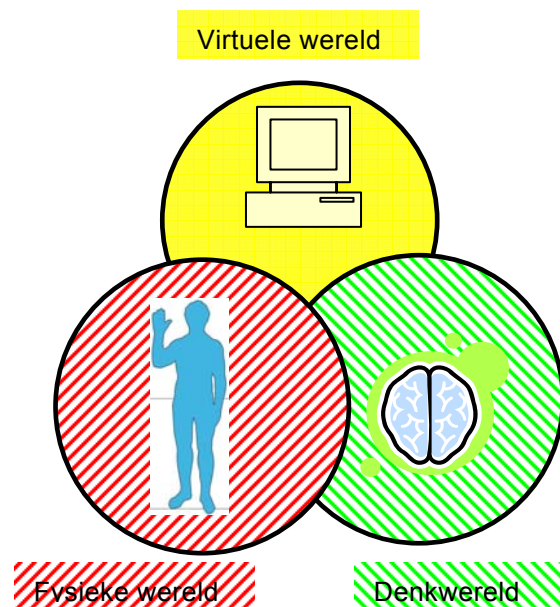
Het lijkt tijd om naast de fysieke zijswereld en de denkwereld aanvullend een derde, virtuele, wereld te onderscheiden.

We hebben in dit verband daarom het **theorema Van Hoek/Van Soomeren** ontwikkeld, dat als volgt luidt:

Als er in de virtuele wereld iets gebeurt, heeft dat reële consequenties in de denkwereld en/of de fysieke wereld.

Schema 3.2 geeft een visuele weergave van dit theorema.

Schema 3.2 Interrelatie tussen de virtuele wereld, de denkwereld en fysieke wereld



Toegepast op het onderwerp Maatschappelijke Onrust betekent dit dat de volgende vormen van Maatschappelijke Onrust kunnen bestaan.

Schema 3.3 Vormen van Maatschappelijke Onrust in de fysieke en virtuele wereld en hun onderlinge verband

Gevolg in →	Virtuele wereld	Fysieke wereld
Oorzaak ligt in ↓		
Virtuele wereld	<p>1 Iets begint in de virtuele wereld en blijft daar (vooralsnog) ook en heeft daar consequenties. <i>Voorbeeld:</i> Opstand van het 'bevrijdingsleger' tegen de toenemende commercie in Second Life</p>	<p>2 Iets begint in de virtuele wereld en heeft gevolgen in de fysieke wereld. <i>Voorbeeld:</i> Digitale blokkade van de websites van digitale casino's als afpersingsmethode</p>
Fysieke wereld	<p>3 Een probleem begint in de fysieke wereld en heeft virtuele gevolgen (wat vervolgens weer kan leiden tot gevolgen in de fysieke wereld). <i>Voorbeeld:</i> 'Cyberwar' Estland als reactie op verplaatsing Russisch standbeeld</p>	<p>4 Normale 'ouderwetse' Maatschappelijke Onrust <i>Voorbeeld:</i> Blokkade van de A2 door boze bewoners van woonwagencamp Vinkenslag</p>

We zullen dit schema nader toelichten aan de hand van enkele voorbeelden.

1 *Maatschappelijke Onrust die zich (vooralsnog) beperkt tot de virtuele wereld*

- Een virtuele *streaker* heeft voor opschudding gezorgd bij de officiële opening van het Zoetermeerse stadhuis op Second Life. Tijdens een virtuele persconferentie verstoorden twee 'punkachtigen' het praatje van wethouder Emmens. Eén van de twee avatars (poppetje in Second Life) ging zelfs helemaal uit de kleren. Een medewerker van de gemeente haastte zich om met een klik op de muis de virtuele reischopper uit het stadhuis te verwijderen. De persconferentie verliep verder ook vrij chaotisch. Allerlei avatars praatten door elkaar heen, zodat Emmens onmogelijk alle vragen kon beantwoorden. De irritatie liep bij de wethouder zo hoog op dat hij de aanwezigen schreeuwend tot de orde riep. Na een paar minuten had hij er genoeg van en beëindigde de bijeenkomst⁴³.



Het virtuele stadhuis van Zoetermeer



Politicus in Second Life

- Eind 2006 is de prijs voor een stuk grond in Second Life flink gestegen. De prijsstijging leidde tot flinke discussies. Voor veel kleine ondernemingen waren de kosten niet meer op te brengen. Bovendien zou Linden Labs, de maker van Second Life, de voorgenomen prijsstijging van tevoren met enkele vastgoedeigenaren hebben besproken, waardoor sommige bewoners met voorkennis nog snel goedkope grond konden kopen. Er bestaat bij sommige mensen de mening van Second Life karaktertrekken heeft van een groot piramidespel dat dus eens in zal storten en dan ook reëel economische gevolgen heeft (de eerste virtuele krach...?!). De gevolgen van 'gewone' piramidespellen kunnen al gigantisch zijn, getuige het grote aantal slachtoffers binnen de Nederlandse Turkse gemeenschap en in Turkije zelf en gezien de nationale gevolgen in Albanië na het ineenstorten van zo'n spel.

Noot 43 Zie: <http://www.ad.nl/den Haag/zoetermeer/article1227090.ece>

Virtuele piramidespellen zullen daarenboven vaak een grensoverschrijdend bereik hebben, waardoor de negatieve gevolgen van het ineenstorten van het spel een nog grotere (mondiale) omvang zouden kunnen aannemen.

- Een 'bevrijdingsleger' is in Second Life in opstand gekomen tegen het autoritaire bewind van Linden Labs en tegen de toenemende commercie, door een virtuele aanslag te plegen. Mashal Cahill, leider van het Second Life Liberation Army (SLLA), een "avatar rights group", zag tot zijn ergenis meer en meer terrein in Second Life in handen vallen van kapitaalkrachtige bedrijven die grif echte dollars betaalden om grond te kopen om hun opzichtige gebouwen neer te planten. Bij voorkeur wil het leger met legale middelen de opmars van ongewenste kapitalisten in Second Life tegengaan, maar omdat er in Second Life geen democratische inspraak bestaat, heeft Cahill direct maar naar het zwaarste wapen gegrepen: atoombommen, die zijn geplaatst bij de virtuele winkels van American Apparel en Reebok.



Oorlog dreigt in Second Life

2 *Gebeurtenissen in de virtuele wereld die reële gevolgen hebben in de fysieke wereld en daar kunnen leiden tot Maatschappelijke Orrust.*

Bepaalde activiteiten in de virtuele wereld kunnen leiden tot slachtofferschap, boosheid en verontwaardiging in de fysieke wereld:

- De virtuele gokindustrie, die wereldwijd zo'n 13 biljoen dollar omzet, blijkt frequent slachtoffer te worden van 'cyber-afpersing'. De *digital shakedown* gaat als volgt in z'n werk. Virtuele afpersers verspreiden gericht virussen, waardoor er een enorme hoeveelheid mails wordt verstuurd naar de sites van de digitale casino's. Deze sites zijn niet in staat om al deze mailtjes te verwerken, waardoor de site steeds trager gaat werken. Ze ontvangen vervolgens een brief waarin gesteld wordt dat de site het weer naar behoren kan gaan doen, mits een aanzienlijk bedrag wordt betaald. Indien dit bedrag niet wordt betaald, zal het aantal berichten dusdanig toenemen dat de site compleet vastloopt. Dit soort afpersingspraktijken blijkt vooral uitgevoerd te worden gedurende piektijden, waarvan bekend is dat goksites enorme omzetten maken, zoals vlak voor de Super Bowl of Wimbledon⁴⁴.
- Er is ophef ontstaan over kinderporno op Second Life toen volwassen 'avatars' seks gingen bedrijven met avatars die de gedaante van een kind hadden. Het Openbaar Ministerie wil een proefproces beginnen. "Als de wet niet duidelijk is op een bepaald punt, heb je jurisprudentie nodig", aldus Kitty Nooi die bij het Openbaar Ministerie de portefeuille zedenzaken heeft⁴⁵.

Noot 44 Zie: <http://thechronicleherald.ca/Front/537339.html>

Noot 45 Aldus Kitty Nooi in een reportage van Netwerk d.d. 20 februari 2007. Zie: www.nu.nl/new.jsp?n=983672&c=52 (geraadpleegd op 11 juli).

- Chinese criminelen hebben een nieuwe manier gevonden om geld te verdienen via het inzetten van kindsclaven in het populaire internet spel World of Warcraft. Ze dwingen kinderen, ook wel *cyberkoelies* genoemd⁴⁶, ertoe het spel tegen een hongerloontje soms meer dan 12 uur achter elkaar te spelen. Het virtuele geld dat de kinderen hiermee verdienen wordt vervolgens afgepakt en doorverkocht via sites als eBay.
- Storingen in de virtuele wereld kunnen leiden tot grote Maatschappelijke Onrust. Indien het internet niet (goed) meer functioneert, ontstaan er immers grote problemen met communiceren, werken (veel werk vereist mail- en internetverkeer), betalen, beveiligen etc. Die storingen kunnen ongelukjes zijn, maar ook bewust veroorzaakt zijn, voor de lol (tieners die virussen verspreiden), voor economisch gewin (afpersing van on line casino's) of uit ideologische motieven door zogenaamde 'hactivist'. We herkennen hier overigens de motieven zoals die zijn onderscheiden door Baumeister (zie paragraaf 3.1).

3 *Maatschappelijke Onrust in de fysieke wereld die leidt tot activiteiten in de virtuele wereld die op hun beurt weer kunnen leiden tot Maatschappelijke Onrust en Maatschappelijke Ontwrichting in de fysieke wereld.*

Een goed voorbeeld hiervan is het "digitale bombardement" dat Rusland in april en mei 2007 uitgevoerd zou hebben op Estland⁴⁷. Aanleiding vormde een Estlandse beslissing om een oorlogsmonument uit de Sovjet-tijd te verplaatsen vanuit het centrum van Tallinn naar één van de buitenwijken. Het primaire gevolg van dit besluit was dat in Tallinn wonende Russen de straat op gingen om te demonstreren. Zij ervoeren dit namelijk als een aanval op hun erfgoed en hun minderheidsrechten. *"We weten uit ervaring dat gevechten op straat leiden tot gevechten op het internet"* aldus de directeur van het Estse Computer Emergency Response Team. Niet eerder echter had een land te maken met zo'n omvangrijke internetaanval: gedurende drie weken werden websites en internetportals van Estse banken, overheidsdiensten, telefooncentrales en andere cruciale instellingen overstroomd door een enorme hoeveelheid data, waardoor het internet plat kwam te liggen en onder andere ambulances en de brandweer onbereikbaar werden, ook telefonisch. Volgens de Estlandse autoriteiten is de nauwgezet gecoördineerde internetaanval terug te leiden tot IP-adressen van de Russische overheid. Voor minister-president Andrus Ansip was dit, gecombineerd met de ongeregelde heden in de echte wereld, reden om te melden dat Estland had te maken met een zware aanval.. De minister van defensie sprak over een *"national security situation that can effectively be compared to when your ports are shut to the sea"*.

Estland vroeg versterking van de NAVO, zoals gebruikelijk als lidstaten worden aangevallen. Computerexperts van de NAVO, de EU, de Verenigde Staten en Israel hebben vervolgens hun hulp aangeboden aan Estland om van dit incident zoveel mogelijk te leren over 'cyberwar' in het digitale tijdperk.

"Dit incident zal een waterscheiding betekenen voor wat betreft de bewustwording van de kwetsbaarheid van de moderne samenleving", aldus een medewerker van het Pentagon.

Tijdens een vergadering van de NAVO drukte de Amerikaanse Defense Secretary Robert Gates westerse landen op het hart om zich voor te bereiden en te beginnen met te plannen hoe zij zouden reageren op zo'n internetaanval.

Noot 46 Zie de documentaire "Cyberkoelies", Van Luyn, VPRO 2006.

Noot 47 De onderstaande beschrijving is ontleend aan berichtgeving op het internet. Zie onder meer: www.lunchoverip.com/2007/05/estonia_under_c.html.



"Cyberwar"

Andere incidenten op het gebied van 'cyberwar' zijn onder meer⁴⁸:

- 1999, Kosovo: Chinese hackers breken in en vernielen websites van de Amerikaanse regering als vergelding voor het bombarderen van de Chinese ambassade in Belgrado door Amerikaanse vliegtuigen.
- 2000 – 2001, Midden-Oosten: Israëlische en Arabische hackers vernielen en crashen elkaars websites gedurende vier maanden. Aanvullen zijn ook gericht op telecombedrijven die internetverbindingen verzorgen.
- 2004, Noord-Korea: Noord-Korea zet honderden computerhackers in tegen Amerika en Zuid-Korea.
- 2007, Netwarcom: America's Naval Network Warfare Command (Netwarcom) beschuldigt China ervan honderden verdachte hacking incidenten per dag te steunen tegen computers van defensie en de Amerikaanse private sector om technologie en informatie te stelen en "sleeper" software te installeren. .

3.4 Toekomstscenario's: macroverschuivingen in de voedingsbodem

De 10 redenen voor verontwaardiging uit paragraaf 3.2 zijn in zekere zin plaats- en tijdloos.

Ze vertegenwoordigen 'basic human needs' (Maslow en Staub). Als één of meer van die basale behoeften aangetast worden, zullen mensen boos worden en de neiging krijgen om zich te gaan verzetten.

Elke tijd en elk land kent echter z'n eigen voedingsbodem met bijbehorende vormen van Maatschappelijke Onrust. Zo ligt het bijvoorbeeld in tijden van economische voorspoed niet voor de hand dat zich massale stakingen voordoen. Als de economie echter sterk verslechtert, zullen economisch gemotiveerde vormen van Maatschappelijke Onrust toe gaan nemen.

Om voorbereid te zijn op fundamentele verschuivingen in de voedingsbodem, die gevolgen hebben voor de openbare orde en veiligheid, is het zinnig om wat verder in de toekomst te kijken. Zulke macroveranderingen voltrekken zich immers niet binnen enkele maanden of jaren.

Door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Directoraat-generaal Veiligheid, zijn in 2005 in dit verband vier veiligheidsscenario's ontwikkeld⁴⁹, toekomstbeelden die zicht geven op mogelijke veiligheidstrends in de komende 10 jaar.

Noot 48 Bron: The Economist, mei 2007.

Noot 49 Zie: Veiligheidsscenario's DG Veiligheid. De Ruijter Management in opdracht van het Ministerie van BZK, Directoraat Generaal Veiligheid, Den Haag, februari 2006. Deze scenario's zijn gebaseerd op een literatuurstudie naar dominante maatschappelijke ontwikkelingen (uitgevoerd door DSP-groep) en interviews met betrokkenen, beleidsmakers en deskundigen.

De volgende vier veiligheidsscenario's zijn ontwikkeld:

1 *Fear Factor*

Een scenario over angst, verdeeldheid en radicalisering.

Nederland als een sterk verdeeld land, met gebrek aan sociale samenhang, verregaande segregatie, geen redelijkheid tussen groepen burgers en toenemende polarisatie.

2 *Pimp my ride*

Een scenario over economische stagnatie en schaarste.

Nederland als economische achterblijver, waarbij sprake is van toenemende armoede, een verplaatsing van macht, arbeid en kapitaal over de wereld met nieuwe 'giganten' als China en India aan het roer.

3 *André Hazes*

Een scenario over de emotiemaatschappij.

Nederland als gemeenschap waarin de gezamenlijke beleving van emoties centraal staat, hypes elkaar in hoog tempo opvolgen en de media steeds prominent aanwezig zijn

4 *The Matrix*

Een scenario over de informatiemaatschappij.

In dit scenario is Nederland onderdeel van een grenzeloos mondiaal netwerk, met nieuwe (virtuele) gemeenschappen van burgers en een leidende rol voor technologie en het internet.



De scenario's schetsen mogelijke werelden waarin Nederland in 2015 terecht kan komen.

Deze scenario's kunnen ook toegepast worden op het verschijnsel Maatschappelijke Onrust. Bij elk toekomstbeeld horen immers bepaalde vormen van Maatschappelijke Onrust. Schema 3.3 geeft een overzicht.

Schema 3.3 Dominante vormen van Maatschappelijke Onrust per toekomstscenario

<i>Toekomstscenario</i>	<i>Vormen van Maatschappelijke Onrust</i>
André Hazes (emotie)	Voetbalrellen Demonstraties na schokkende incidenten (met kinderen, bekende Nederlanders). Ongerichte onvrede in aandachtswijken. Ophitsing door de media waardoor incidenten snel escaleren.
Pimp my ride (economie)	Stakingen; blokkades, prikacties, etc. Huurders/krakersrellen Rellen in arme wijken Rellen tegen de G8, multinationals.
Fear Factor (radicalisering)	Incidenten tussen bevolkingsgroepen. Rellen in multiculturele wijken. Incidenten rondom 'heilige' zaken. Incidenten rondom bedreigde burgerrechten (vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst, antidiscriminatie wetgeving). Politiek activisme en extremisme. Terrorisme.
The Matrix (ICT)	Maatschappelijke Onrust in de virtuele wereld Wisselwerking tussen onrust in de virtuele en de fysieke wereld. Maatschappelijke Onrust naar aanleiding van Cybercrime, ICT-uitval en Cyberwar. Maatschappelijke onrust over toenemende inbreuken op de privacy.

Elk scenario kent zijn eigen aandachtspunten met betrekking tot het aanpakken en tegengaan van Maatschappelijke Onrust. In hoofdstuk 7, als we de rol van de rijksoverheid bespreken, zullen we nader ingaan op hoe de overheid alert en pro-actief kan reageren op zulke trends.

3.5 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is dieper ingegaan op de voedingsbodems die mede aan de basis ligt van Maatschappelijke Onrust. Daarbij zagen we dat publiek geweld meestal of economisch/financieel, of ideologisch/religieus, of psychologisch gemotiveerd is.

We hebben 10 redenen voor verontwaardiging (voedingsbodems) onderscheiden:

- Inkomen en/of werkomstandigheden
- Woongenot
- De (identiteit van de) eigen groep
- Zaken, symbolen en locaties die gezien worden als 'heilig'
- Burgerrechten en grondrechten
- Persoonlijke veiligheid

- Veiligheid van kinderen
- Vrede en politieke stabiliteit
- Het milieu
- Overige collectieve goederen

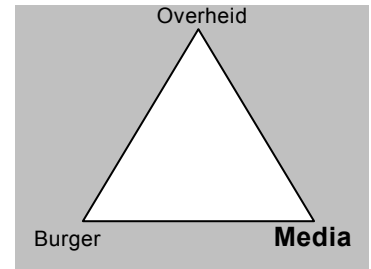
Vaak zal er sprake zijn van een combinatie van meerdere van de bovenstaande aspecten, zoals we bijvoorbeeld zagen bij de Franse banlieueellen.

De tien voedingsbodems zijn eigenlijk van alle tijden. Hele nieuwe kansen en bedreigingen op het terrein van Maatschappelijke Onrust ontstaan echter in de virtuele wereld. Een nadere analyse laat zien dat Maatschappelijke onrust makkelijk kan overslaan vanuit de virtuele wereld naar de fysieke wereld (en andersom). In feite verschilt de virtuele wereld daarbij niet zo veel van de wereld van de gedachten (denkwereld). Vandaar ook dat we als (nieuw) theorema stelden:

Als er in de virtuele wereld iets gebeurt, heeft dat reële consequenties in de denkwereld en/of de fysieke wereld.

Overigens lijken nog niet zo heel veel mensen zich bewust van het feit dat de virtuele wereld zo'n belangrijke rol kan spelen bij Maatschappelijke Onrust. BZK zal het niet verbazen, want het past binnen een van de vier veiligheidsscenario's die BZK ontwikkelde, toekomstbeelden die zicht geven op mogelijke veiligheidstrends in de komende 10 jaar, te weten het scenario The Matrix waarin Nederland onderdeel wordt van een grenzeloos mondiaal netwerk, met nieuwe (virtuele) gemeenschappen van burgers en een leidende rol voor technologie en het internet.

4 De rol van de media



4.1 Toenemende commercialisering van het nieuws

De meeste media zijn primair geïnteresseerd in nieuws. De selectiviteit van de media ten aanzien van een bepaald onderwerp wordt in de eerste plaats bepaald door de nieuwswaarde, de term crisis of Maatschappelijke Onrust is voor journalisten niet direct relevant. De ernst en omvang van een probleem is lang niet altijd leidend bij de vraag of iets nieuws is⁵⁰. De mate waarin er aansprekend (schokkend) beeldmateriaal is, is vaak bepalender.

Drama's en goed te verbeelden sociale crises vormen vaak aantrekkelijk nieuws en hebben dus commerciële waarde voor de media, die elkaar in tijden van dramatische incidenten en maatschappelijke onrust dan ook verdringen om een scoop, of het ultieme beeld dat nieuws veroorzaakt.

Waren in de tijd van de verzuiling de media voor een belangrijk deel spreekbuis van bepaalde politieke partijen, nu is een andere tendens waarneembaar.

Doordat de media steeds meer gedreven worden door commerciële motieven, heeft er een verschuiving plaatsgevonden van de media in de richting van de markt. Mede hierdoor zijn de media steeds meer een actieve speler geworden in plaats van enkel het podium voor burgers, het maatschappelijke middenveld en de overheid.

De media gaan daardoor vaker een rol als crisismakelaar spelen: een actieve speler die belang heeft bij het dramatiseren van incidenten en het laten escaleren van maatschappelijke processen, omdat dat voordeel oplevert. Het voordeel bestaat voor de media uit het genereren van nieuwswaardig en daardoor commercieel interessant materiaal.

Voor de media is winstmaximalisatie een normaal bedrijfseconomisch doel geworden. Nieuws is handelswaar en het is daarom belangrijk niet achter te blijven bij de concurrenten en waar mogelijk sneller en slimmer te zijn dan de concurrent.

4.2 Escalatie via de media: het ontstaan van mediahypes

Twee factoren vormen een basisvoorwaarde voor een mediahype: een voedingsbodem en een opvallende gebeurtenis, die de vonk levert voor de ontbranding. Oftewel: precies de elementen die ook ten grondslag liggen aan potentiële Maatschappelijke Onrust.

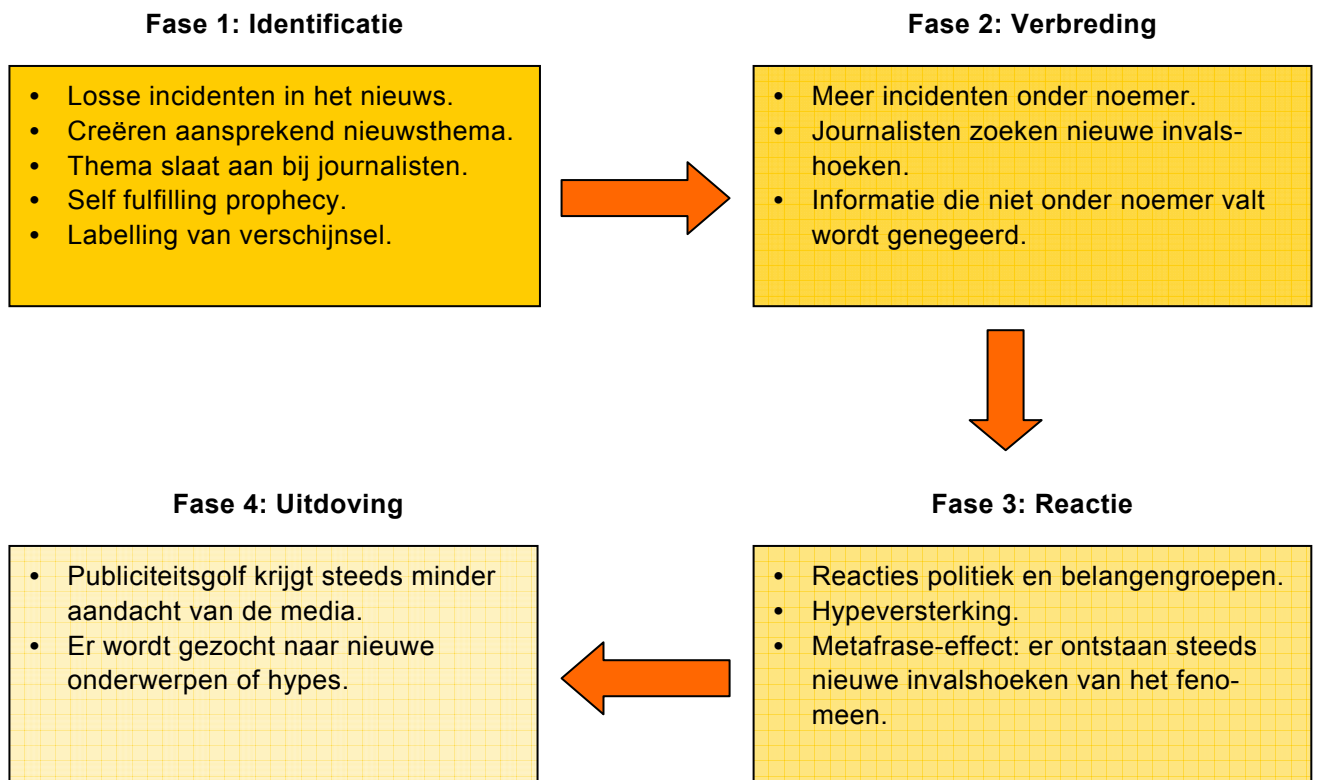
“Journalisten stellen na een schokkend incident altijd de volgende drie basisvragen: kan het morgen weer gebeuren, kan het elders ook gebeuren en vormt het een uiting van een dieper probleem?”⁵¹

Noot 50 Zie ook het artikel van Peter Vasteman, mediasocioloog en gespecialiseerd in mediahypes en internet, op www.politiek-net.nl.

Noot 51 Aldus een deelnemer van de focusgroep media. Uitspraken van deze deelnemers staan anoniem in kleine letters vermeld.

Hypes lijken een eigen dynamiek te kennen waardoor onder bepaalde voorwaarden een 'hype-cocktail' kan ontstaan: een mix van feiten, reacties, commentaren, maar ook van opwinding, verontwaardiging of soms zelfs paniek. Het resultaat is vaak vertekening, overrapportage en het opblazen van de zojuist ontdekte verschijnselen. Een mediahype begint met een nieuwsgolf en wordt gevolgd door maatschappelijke beïnvloeding om uiteindelijk over te gaan in inhoudelijke uitwaaiing. Als we inzoomen ontdekken we vier fasen in deze publiciteitsgolf. Schematisch ziet de fasering er als volgt uit:

Schema 4.1 Het verloop van een mediahype



Het moge duidelijk zijn dat Maatschappelijke Onrust snel kan escaleren indien de media zich massaal storten op het (symbolische) incident dat aanleiding vormde tot deze onrust. Het is in dat soort gevallen vaak onduidelijk of de media verslag doen van bestaande maatschappelijke onrust dan wel zelf maatschappelijke onrust creëren.

4.3 Trends die de journalistieke zorgvuldigheid verder onder druk zetten

Omdat veel media baat hebben bij spectaculair nieuws en er bij veel journalisten een inherente neiging bestaat om incidenten uit te vergroten, kunnen de media een escalerende rol spelen bij Maatschappelijke Onrust. Daarbij mogen we niet alle media over één kam scheren: er zijn nog steeds flink wat journalisten die streven naar zorgvuldige journalistiek in plaats van het creëren van hypes.

Zorgvuldigheid vergt echter de nodige tijd en dus geld. En dat zijn randvoorwaarden die steeds meer onder druk komen te staan. Enerzijds door de commercialisering van de media, anderzijds door de versnelling die veroorzaakt wordt door de komst van de nieuwe media.

“Het medium is steeds sneller geworden, er is nauwelijks meer tijd voor een afgewogen beoordeling. De politiek moet hier aan wennen, maar wij als journalisten ook⁵²ⁿ.”

Door de opkomst van zogenaamde ‘doe-het-zelf-media’ is tegenwoordig bijna iedereen journalist. Nieuwe technologische ontwikkelingen hebben deze behoefte aan doe-het-zelf radio, televisie en kranten losgemaakt. Illustratief hiervoor zijn de populariteit van weblogs en internetpagina’s waarop mensen verhalen, meningen, recensies en andere uitingen kunnen plaatsen. Van recenter datum zijn zelfgemaakte radioprogramma’s op internet en het meest recent video’s op internet (ook wel Vlog’s genoemd). De populariteit van You-tube is hiervan het sprekende voorbeeld.

Dit heeft tot gevolg dat het uitzenden van boodschappen aan grote groepen mensen niet langer voorbehouden is aan de traditionele media. Deze ontwikkeling wordt ook wel gekarakteriseerd als het ‘democratiseren’ van de media⁵³.



Power to the people!

Zorgvuldigheid staat niet altijd hoog in het vaandel van deze *grassroots* journalisten. Hun populariteit en de enorme snelheid waarmee nieuws via hen openbaar wordt (het hebben van een mobieltje en een internetaansluiting voldoet) dwingen reguliere journalisten echter om hun positie te heroverwegen in dit snel veranderende journalistieke landschap.

“Meningen zijn tegenwoordig snel nieuws, zeker op het internet. Als TV-journalist probeer ik een beetje tegengas te geven. De oude media moeten niet hetzelfde worden als de nieuwe media⁵⁴ⁿ.”

Journalisten kunnen kiezen voor genuanceerde berichtgeving in plaats van het dramatiseren en ‘hype’ van incidenten. Dit kan onder meer door feiten te geven en daarna pas meningen, alle partijen op een evenwichtige wijze aan het woord te laten en een incident in z’n context te plaatsen in plaats van een frame te creëren dat de grootste nieuwswaarde heeft.

Noot 52 Aldus een deelnemer aan de focusgroep media.

Noot 53 Ook binnen de traditionele media is democratisering op gang gekomen door het toenemend aantal ‘one man bands’: freelancers die met digitale camera, laptop (voor het monteren) en internetverbinding via de mobiele telefoon het veld in trekken en snel en goedkoop nieuwsreportages kunnen maken.

Noot 54 Aldus een deelnemer aan de focusgroep media.

Uit onderzoek⁵⁵ blijkt dat het publiek dit ook meestal verlangt: zij willen dat alle partijen authentiek in beeld komen. Verder worden bepaalde groepen burgers geïrriteerd als ze telkens op een negatieve manier in de media komen. Zorgvuldige journalistiek zou ervoor moeten waken om vooroordelen onnodig te versterken, door bijvoorbeeld bepaalde bevolkingsgroepen niet alleen aan bod te laten komen als probleemgroep, maar ook als positief of althans neutraal rolmodel (bijvoorbeeld als kapper, student etc.).

“Van journalisten mag een ethische reflex worden verwacht: ze dienen zich bewust te zijn van het effect van hun optreden⁵⁶”.

Burgers kunnen de media op verschillende manieren terugfluiten. Allereerst door ‘met hun voeten te stemmen’ (niet meer een bepaalde krant te kopen, minder naar bepaalde programma’s of sites te kijken). Verder door klachten in te dienen tegen bepaalde media-uitingen bij de Raad voor de Journalistiek. De klachten hebben vaak betrekking op verslaggeving die in de ogen van de betreffende burger Maatschappelijke Onrust creëert dan wel deze onrust onnodig versterkt. Bij de klachtenafhandeling gaat de Raad na of de verslaggeving wel voldeed aan de criteria van journalistieke zorgvuldigheid⁵⁷ zoals:

- Het hanteren van de basisregel van hoor en wederhoor indien er publiekelijk beschuldigingen zijn geuit ten aanzien van een bepaalde persoon of organisatie.
- Het maken van een goede afweging tussen het publieke belang van openbaarmaking en (de beschadiging van) de belangen van de geportretteerde betrokkenen.
- De mate waarin onnodig schokkende beelden zijn vertoond (lijken, afgerukte ledenmaten, etc.).

Uiteraard is controle op de media zeer beperkt en er zullen altijd media zijn die hoge kijkcijfers belangrijker vinden dan zorgvuldige journalistiek.

Toch kan de overheid de media wel enigszins aansturen in crisissituaties. Zij bezit immers informatie, die de media graag willen hebben. Snelle overheidscommunicatie is essentieel om geruchten en foute informatie de kop in te drukken. Het aanhalen van contacten met (betrouwbare) journalisten en andere sleutelpersonen is ook van groot belang. We gaan hier in hoofdstuk 6 nader op in, als we strategieën voor overheidscommunicatie bespreken ten tijde van Maatschappelijke Onrust.

“Je kunt ons, journalisten, ook als vriend beschouwen en benutten, maar dan moet je wel zelf investeren in je communicatiebeleid en een goede woordvoerder aanstellen⁵⁸”.

Noot 55 Zoals onderzoek van prof. Costera Meijer van de Universiteit van Amsterdam onder kijkers naar de Amsterdamse educatieve soap West Side en het TV-programma Couscous en Cola.

Noot 56 Aldus een mediawetenschapper uit de focusgroep media.

Noot 57 Deze criteria staan vermeld in de jaarlijks geactualiseerde Leidraad van de Raad voor de Journalistiek.

Noot 58 Aldus een deelnemer aan de focusgroep media.

4.4 Ophitsing via de (nieuwe) media

De media kunnen ook gebruikt worden als instrument om mensen op te hitzen⁵⁹, vooral de nieuwe media. Nieuws verspreid zich sneller via internet dan via reguliere media. Ook terroristen maken gebruik van de snelheid en verspreidingskracht van het nieuwe medium. Zo zorgt Bin Laden ervoor dat zijn 'boodschappen' altijd eerst op het internet te zien zijn, de reguliere media volgen daarna. Verder wordt het internet door terroristen en radicale groeperingen benut als instrument voor rekrutering, opleiding en propaganda.

Af en toe ontstaat er in de media en politiek ophef over het verschijnsel 'hate-media'. Zonder dat het gros van de bevolking het weet, zou er via de satelliet, kabel of het internet programma's worden uitgezonden die tot haat aanzetten tegen het westen en/of tegen bepaalde bevolkingsgroepen. Zo zouden er islamitische soaps te bekijken zijn die joden afschilderen als kindermoordenaars. Dit soort programma's kan polarisering tussen bevolkingsgroepen in Nederland verergeren. Het Ministerie van Justitie onderzoekt momenteel hoe discutabele satellietzenders uit Nederland kunnen worden geweerd.

Daarnaast kan de kracht van het medium ook gebruikt worden om een tegengeluid te produceren. Bijvoorbeeld door educatieve soaps te maken gericht op het tegengaan van polarisatie, zoals de door de gemeente Amsterdam gefinancierde soap West Side en de door School TV uitgezonden serie Vrienden zonder Grenzen, waarin educatieve TV gecombineerd wordt met interactieve internettoepassingen gericht op jongeren.

Ophitsing via internet gebeurt niet altijd doelbewust, met voorbedachten rade, maar kan ook spontaan ontstaan tijdens internetdiscussies.

Bij ons is de islamitische school in brand gestoken door jongeren die dit via internet hadden voorbereid. Het waren keurige jongeren, zonder antecedenten of problemen, die tijdens een chatsessie over de moord op Van Gogh elkaar hadden opgestookt om brand te stichten. Dat jongeren elkaar op zo'n manier kunnen ophitsen was voor ons een compleet onbekend verschijnsel⁶⁰.

Bekend is dat voetbalhooligans rellen aankondigen via hun eigen voetbalsites. De politie heeft goede voelhoorns in deze digitale gemeenschappen en kan zich daardoor meestal tijdig voorbereiden op zulke voornemens en/of geruchten. Soms echter is de politie te laat, vooral als er ook mobiele telefoons ingezet worden bij het organiseren van rellen.

Op internet aangekondigde plannen worden lang niet altijd uitgevoerd. Bepaalde ophitsende uitingen kunnen echter op zichzelf al strafbaar zijn.

Op de site van marokko.nl stond de volgende tekst over Van Gogh:

"Broeders en zusters dood deze vijanden van de Islam als jullie hen op straat ontmoeten. God heeft ons het recht gegeven om dit soort personen te doden. Wie aanbidden wij? Allah, de Heer of het Nederlandse rechtssysteem?"

Noot 59 Deze paragraaf kent noodgedwongen enige overlap met paragraaf 3.4 waarin Maatschappelijke Onrust in de virtuele wereld is besproken. Het internet kan immers zowel een intermediair zijn zoals de telefoon (of vroeger de radio of rooksignalen), als een wereld 'op zich' (zoals besproken in 3.4). Bij ophitsing via het internet is feitelijk sprake van activiteiten in de virtuele wereld. Activiteiten en incidenten die op internet beginnen, of een reactie vormen op gebeurtenissen in de fysieke wereld, en die reële consequenties hebben voor de denkwereld en de fysieke wereld.

Noot 60 Aldus een deelnemer van de focusgroep lokale overheid.



Afbeelding op de website mocros.nl

De AIVD houdt dit soort ophitsende uitingen nauwlettend in de gaten. Ook de politie en diverse gemeenten monitoren bepaalde 'risicosites'. Zolang uitingen gedaan worden binnen bepaalde digitale gemeenschappen, die bij de AIVD, politie of gemeente bekend zijn als risicovol en gemonitord worden, kan de overheid nog enig zicht houden op digitale ophitsing en het aankondigen van rellen.

De monitoring van risicosites is echter niet alleen tijdsintensief, maar soms ook ineffectief, omdat relschoppers mobiele telefoons inzetten, er gecommuniceerd wordt via onbekende sites dan wel de communicatie via het internet simpelweg te snel verloopt, waardoor de autoriteiten vaak achter de feiten aanlopen.

Flashmobs: mobieltjes en het internet als facilitators van Maatschappelijke Onrust

Een flashmob is een (grote) groep mensen die plotseling op een openbare plek samenkomt, iets ongebruikelijks doet en daarna weer snel uiteenvalt. De flashmob zou wel eens een Nederlandse uitvinding kunnen zijn: een dikke 25 jaar geleden kreeg de verhalenverteller Willem de Ridder via de radio duizenden mensen vanaf middernacht in de auto en op de been naar een plek die pas geleidelijk onthuld werd. Tegenwoordig worden flashmobs veelal georganiseerd via moderne communicatiemiddelen zoals het internet. Hoewel het oorspronkelijke idee geen politieke bedoelingen had, zijn er later wel politiek getinte flashmobs uitgevoerd. De rellen die in 2005 ontstonden in de voorsteden van de Franse hoofdstad Parijs zijn ook wel als flashmobs betiteld. Het verschijnsel lijkt inmiddels over zijn hoogtepunt heen te zijn, maar het kan op elk moment en voor elk doel weer geactiveerd worden. Het is een voorbeeld hoe via de virtuele wereld er opeens op een totaal onverwachte plek iets gebeurt in de reële wereld⁶¹. Mobiele telefoons kunnen een vergelijkbaar versnellend en organiserend instrument vormen. Een voorbeeld hiervan vormen de rellen tussen Ajax en Feyenoord supporters bij Beverwijk. De locatie waar de twee clubs hun conflicten wilden uitvechten, werd via mobiele telefoons aan elkaar doorgebeld, waardoor men de politie te snel af was. Bij aankomst van de politie waren er al enorme vechtpartijen uitgebroken, waarbij een dode viel.

Het blijkt dat erg veel overheidsorganisaties (diverse ministeries, de AIVD, politiekorpsen, verschillende gemeenten) zich bezig houden met het monitoren van (deels dezelfde) risicosites. Nadere afstemming van deze activiteiten en betere informatie-uitwisseling verdient aanbeveling.

Bij het Meldpunt Cybercrime kan iedereen radicale en terroristische uitingen op het internet melden. Het Meldpunt speelt alle informatie door aan het Openbaar Ministerie, de politie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Aan het Meldpunt zit tevens een zogeheten Notice & Take Down systeem gekoppeld. Hiermee kan bepaalde informatie met hulp van de provider van het internet worden verwijderd.

Noot 61 Bron: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Flashmob>

De meeste Nederlandse internetaanbieders hebben overigens inmiddels in hun algemene voorwaarden bepalingen opgenomen tegen discriminerende of haatdragende uitlatingen of materiaal.

“We vonden oorspronkelijk bij fok.nl dat alles gezegd moest kunnen worden, we hadden de vrijheid van meningsuiting hoog in het vaandel staan. In de loop der tijd hebben we echter besloten om onder bepaalde omstandigheden toch mensen weg te klikken. Dit roept vaak agressieve reacties op, die zich uitstrekken tot in de echte wereld. Ik krijg regelmatig mensen langs die me thuis aan de deur komen bedreigen. Na wat praten komt 't overigens meestal wel weer goed⁶²”.

Gezaghebbende islamitische leiders in Nederland zullen daarnaast weerwoord gaan bieden aan radicale interpretaties in chatrooms en websites⁶³. Ook sommige gemeenten zijn bezig met vergelijkbare activiteiten, ook wel 'chatback' genoemd, waarbij ook politici ingezet kunnen worden om een digitaal tegengeluid te produceren.

Bij de snelle verspreiding van nieuws en geruchten via internet en mobiele telefoons (SMS-en) is sprake van zogenaamde “*viral communication*”: een bericht bereikt één drager, die het vervolgens op zijn beurt weer doorgeeft aan een veelheid van anderen, die op hun beurt ook weer drager worden en het bericht diverse keren doorgeven. Het verspreidingsproces neemt aldus in korte tijd een epidemiologische omvang aan. Het is erg moeilijk om dit proces te stoppen. Het inzetten van voor de betreffende doelgroep betrouwbare sleutelpersonen, die het bericht tegenspreken, kan vruchten afwerpen. In de cartoonkwestie werd de Deense overheid verrast door het escalerende effect van de snelle verspreiding van (vaak onjuiste) informatie via internet, mail en SMS. In sommige gevallen is door het benutten van sociale netwerken echter bijtijds gereageerd op geruchten. Zo ging er na een confrontatie tussen extreemrechtse groeperingen enerzijds en extreemlinkse en moslimjongeren anderzijds het gerucht de ronde dat er een koran zou zijn verbrand en dat bijna alleen moslims waren aangehouden. Beide geruchten waren onwaar. Een politie-inspecteur heeft zijn goede contacten met sleutelpersonen binnen de moslimgemeenschap benut om het gerucht te ontzenuwen. Hierdoor kon worden voorkomen dat het via SMS en mail razendsnel verspreid zou worden naar de brandhaarden in het Midden-Oosten met alle mogelijke gevolgen van dien⁶⁴.

De kracht van de nieuwe media vormt een bedreiging, maar kan ook benut worden als een kans. Viral communication kan immers ook gebruikt worden om grote groepen mensen met positieve, informatieve of educatieve berichten te bereiken.

Zo kan viral communication een rol spelen bij het (elkaar onderling) alarmeren van burgers in het geval van rampen en andere crisissen.

Daarnaast is het volgende experiment interessant, omdat het een innovatieve manier is van het benutten van viral communication voor het stimuleren van maatschappelijk debat en bewustwording.

Noot 62 Aldus een medewerker van www.fok.nl.

Noot 63 Zie: Handreiking Terrorismebestrijding op lokaal niveau, NCTb, 2006, blz. 72 – 73.

Noot 64 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de Deense cartoon rellen de casestudies.

'Telephone trottoir': educatie via viral communication

Veel Afrikaanse burgers zijn voor hun dagelijkse nieuws en roddels afhankelijk van wat wordt genoemd 'radio trottoir': via onderlinge gesprekjes op straat bereikt bepaalde informatie in snel tempo iedereen in een bepaalde stad. Aansluitend bij deze cultuur is een kunstproject begonnen dat zich richt op mensen uit Afrika die geëmigreerd zijn naar Europa. Het project heet 'Telephone trottoir'. Hierbij worden mobiele telefoons ingezet als verspreider van dagelijkse berichten. Elke keer staat er een ander discussiethema centraal. Rondom dit thema stuurt iemand een bericht (een mening, uitspraak, feit etc.) naar zijn vrienden, die hier vervolgens weer op reageren. Zo ontstaat in korte tijd een levendige discussie. Meer informatie over dit project is te vinden op: www.mediashed.org.

Overigens wordt het verschijnsel Maatschappelijke Onrust op zichzelf al grotendeels verklaard doordat er een vorm van 'viral communication' aan ten grondslag ligt:

"Maatschappelijke Onrust is als mensen elkaar vertellen dat er iets aan de hand is".

4.5 Framing van incidenten en geruchten

Bij processen van escalatie en de-escalatie speelt het duiden van geruchten en incidenten, ook wel **framing** genoemd, een cruciale rol.

De media spelen een belangrijke rol bij de duiding van incidenten.

Invloed van de media op de duiding van conflicten

Joris Luyendijk analyseert in zijn boek⁶⁵ het verschijnsel dat de westerse media bijna unaniem het perspectief van de Israëli's overnemen in het joods-palestijnse conflict. Dit conflict wordt door de Israëli's geïdentificeerd als strijd tegen het terrorisme en door de Palestijnen als strijd tegen de bezetting van de Westoever. Eén van de verklaringen (er zijn meerdere factoren die hier een rol spelen) die Luyendijk voor deze gekleurde berichtgeving geeft, is dat aanslagen tegen Israëli's schokkendere beelden opleveren en derhalve grotere nieuwswaarde hebben dan de slachtoffers die sluipenderwijs aan Palestijnse zijde vallen, ook al zijn dat er meer. Statistieken zonder schokkende, actuele beelden vormen namelijk geen nieuws dat goed te verkopen is.

Eenzelfde incident kan door verschillende media compleet verschillend geïdentificeerd worden.

"Mainstream UK media reporting of the conflict in the Middle East has been fairly balanced. However Muslim TV-channels, other media and websites may take a more damaging perspective on the situation and the reasons behind the conflict"⁶⁶.

Soms gaat framing zo ver dat geruchten net zo lang aangepast worden, totdat ze het beste de onvrede van bepaalde bevolkingsgroepen symboliseren.

In Birmingham deed, voorafgaand aan ernstige rellen tussen *Afro-Caribbeans* en *Asians*, al maandenlang het gerucht de ronde dat er een meisje zou zijn verkracht. Volgens een aldaar werkzame politiecommissaris betrof het gerucht aanvankelijk de verkrachting van een meisje door twee Oost-Europeanen. Langzamerhand werd volgens hem dat meisje zwart en de mannen Aziatisch.

Er werd vervolgens ook een locatie aan gekoppeld waar deze (uiteindelijk nooit aangetoonde) verkrachting plaatsgevonden zou hebben: een Beauty-salon met een Aziatische eigenaar.

Noot 65 Luyendijk, J. (2006). *Het zijn net mensen; beelden uit het Midden-Oosten*. Amsterdam: Podium.

Noot 66 Aldus wordt geconstateerd door het Britse Tension Team. Meer informatie over het Tension Team in Groot-Brittannië is te vinden in hoofdstuk 6.

Deze locatie stond symbool voor de woede van Afro-Carribeans, die lange tijd bijna een monopolie hadden binnen de Beauty-branche, over het feit dat Asians 'hun' klanten inpikten⁶⁷.

Politici maken regelmatig gebruik van maatschappelijke onrust om de publieke aandacht te richten op hun eigen politieke agenda en/of de sympathie van de kiezers te winnen.

Dit leidt soms bewust, soms onbewust, tot escalatie.

"Wie naar de politiek-bestuurlijke reactie kijkt, schrikt van het gebrek aan bewustzijn bij met name de nationale politiek van de impact die bepaalde uitspraken of handelingen zouden kunnen hebben. Wat is bijvoorbeeld het effect als een vice-premier in een dergelijke situatie van 'moral shock' beaamt dat we in oorlog zijn?"⁶⁸

Het is van belang dat politici en andere leiders zich bewust zijn van het effect van hun woorden bij incidenten die Maatschappelijke Onrust kunnen veroorzaken. Dit is namelijk bij uitstek het moment waarop gezocht wordt naar de betekenis- en zingeving van het incident. En politici kunnen hier een escalerende dan wel de-escalerende duiding aan geven.

Een deelnemer aan de focusgroep lokale overheid verzuchtte:

"Landelijke politici vormen vaak een crisis in de crisis"

Het blijkt voor politici erg verleidelijk te zijn om iets te zeggen als de media commentaar aan hen vragen, ook al zou het verstandiger zijn om hun mond te houden. Afstemming tussen landelijke en lokale politici ontbreekt hier vrijwel geheel.

"Afstemming met lokale politici gebeurt weinig omdat landelijke exposure toch erg verleidelijk is. Er lijkt ook een soort hiërarchie te bestaan, waarbij landelijke politici de top van de pikorde vormen en het 'dus' beter weten"⁶⁹.

4.6 Samenvatting en conclusies

De media zijn sterk in verandering:

- De media worden commerciëler: media streven naar winstmaximalisatie en nieuws is geld waard.
- Er vindt een versnelling plaats qua nieuwsgaring en publicatie door de komst van het internet. Ook (onjuiste) geruchten verspreiden zich razendsnel en over grote afstanden via internet, mail, SMS en MSN.
- De media zijn gedemocratiseerd:
 - a) one man bands (journalisten met een digitale camera, laptop en mobiele telefoon met internet aansluiting) kunnen snel en goedkoop op locatie reportages maken
 - b) elke burger kan zelf journalist worden door via het internet nieuws te verspreiden, weblogs te schrijven en Vlogs te maken.

Deze veranderingen hebben de nodige consequenties.

Eenzijds komen zorgvuldigheid en kwaliteit van de journalistiek steeds meer onder druk te staan. Anderzijds blijkt internet, dat steeds populairder wordt bij een breed publiek, een zeer escalerend medium te zijn. Diverse overheidsinstanties proberen wel zoveel mogelijk op de hoogte te zijn van

Noot 67 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de rellen in Birmingham de casestudies.

Noot 68 Aldus Marten Hajer in zijn openingsrede van het Amsterdams centrum voor Conflict Studies (ACS), Amsterdam, 7 oktober 2005.

Noot 69 Aldus een deelnemer aan de focusgroep politici.

wat er in bepaalde subculturen gebeurt, via het monitoren van enkele notoire sites.

Dit helpt enigszins, zij het dat de afstemming en informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties op nationaal en lokaal niveau nadrukkelijk voor verbetering vatbaar is.

Om destructieve framing en onjuiste schadelijke geruchten tegen te gaan, is het produceren van tegengeluiden van groot belang. Hiervoor kunnen (in)formele leiders uit diverse gemeenschappen ingezet worden, politici of andere mensen die een zeker gezag hebben bij de beoogde doelgroepen (muzikanten, sporters, acteurs etc.). Dit tegengeluid kan verspreid worden via het internet ('chatback') of via netwerken in de fysieke wereld.

Overigens vormen de nieuwe media niet alleen een bedreiging, maar kan er ook positief gebruik worden gemaakt van de kracht van deze media, bijvoorbeeld door het produceren van educatieve soaps.

Verder is het van belang dat overheidsinstanties, maar ook scholen en andere instanties die te maken kunnen krijgen met Maatschappelijke Onrust investeren in hun communicatiebeleid en goede contacten opbouwen met betrouwbare journalisten.

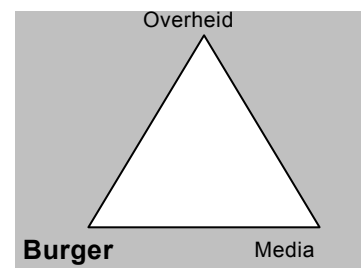
5 De rol van burgers

5.1 De organisatiegraad van de betrokken burgers

De media, overheid en andere instellingen kunnen een escalerende of de-escalerende rol vervullen, maar alleen burgers zijn de daadwerkelijke veroorzakers van Maatschappelijke Onrust. Zonder burgers, die in groten getale de straat op gaan, of anderszins uiting geven aan hun ongenoegen, is er geen Maatschappelijke Onrust.

De mate waarin burgers georganiseerd zijn, vormt een belangrijke factor bij het ontstaan en tegengaan van Maatschappelijke Onrust.

De organisatiegraad kan twee kanten op werken. Onderstaand schema geeft een overzicht.



Schema 5.1 Organiseatiegraad van burgers als een kans en bedreiging.

	Voordeel voor overheid	Nadeel voor overheid
<i>Goed georganiseerd</i>	Overlegstructuur, pacificeren, mogelijkheid tot hervormingen	Staan als een blok tegenover je
<i>Niet georganiseerd (chaos)</i>	Uit elkaar te spelen	Wie moet je hebben, afspraken zijn niet collectief te maken

Individuele, losse burgers hebben weinig “slagkracht” en vormen minder een bedreiging dan goed georganiseerde groepen, die gericht aangestuurd worden en bijvoorbeeld kennis hebben over zwakke plekken in het optreden van de politie. In die zin vormt de organisatiegraad van (ontevreden) burgers een bedreiging.

Aan de andere kant is het makkelijker om te overleggen met een groep burgers die een interne structuur hebben, met aanwijsbare leiders die hun achterban kunnen beïnvloeden, dan te moeten overleggen met een chaotische massa. Via (in)formele leiders kunnen er met de burgers afspraken worden gemaakt en kunnen gevoelens mogelijk gekanaliseerd worden. Aldus bekeken vormt de organisatiegraad van een groep burgers dus een kans voor het voorkomen en verminderen van Maatschappelijke Onrust.

Schema 5.2 geeft een overzicht van een aantal risicogroepen in volgorde van oplopende organisatiegraad. Naarmate een groep beter is georganiseerd, zijn de leden van de groep beter in staat om, indien zij dit willen, overlast- of verzetsactiviteiten uit te (laten) voeren buiten hun eigen leefomgeving. Goede organisatie vergroot het potentiële bereik van acties.

Schema 5.2 Organisatiegraad van bevolkingsgroepen die Maatschappelijke Onrust kunnen veroorzaken

Geografisch gebied	Bevolkingsgroep
Wijk / stad	<ul style="list-style-type: none"> • zwervers, drugsgebruikers • hangroepjongeren • lokale relschoppers en meelopers • bewoners "aandachtswijk" • kampers, woonwagenbewoners • plaatselijke actiegroepen
Land	<ul style="list-style-type: none"> • Hell's Angels • voetbalvandalen • reltoeristen • landelijke actiegroepen • vakbonden • andere landelijke belangenorganisaties (COC, vrouwenorganisaties, zelforganisaties)
Wereld	<ul style="list-style-type: none"> • religieuze risicogroepen • etnische risicogroepen • internationale homo- en vrouwenrechten activisten • milieuactivisten • antiglobalisten • dierenrechten activisten • terroristen

De organisatiegraad is uiteraard niet de enige factor die bepaalt of er Maatschappelijke Onrust ontstaat of niet. Diverse andere factoren kunnen ook een rol spelen, zoals het feit of het incident al dan niet nieuwswaardig is en overige factoren die verderop in dit rapport aan de orde komen.

5.2 Sociale cohesie

Eerder zagen we dat conflicten tussen burgers verergeren indien de bevolking polariseert in een Wij- en een Zij-groep. Sociale cohesie wordt vaak gezien als 'de' oplossing voor toenemende polarisering. In dat geval wordt bedoeld op sociale cohesie die gericht is op het binden van groepen burgers aan de Nederlandse samenleving.

Netwerk sociale cohesie: pilot in 5 gemeenten

Het doel van het Netwerk Sociale Cohesie (NCS) is om te signaleren wanneer de sociale cohesie bedreigd wordt, maar ook wanneer er kansen zijn om de sociale cohesie te versterken.

Een lokaal NSC bestaat uit 5 tot 10 sleutelfiguren uit de gemeenschap van (onder andere) "Nieuwe Nederlanders", die op persoonlijke titel deelnemen aan het netwerk. Het lokale NCS komt 1 à 2 keer per maand bijeen. De coördinatoren van de verschillende lokale NSC's komen maandelijks bijeen. Ze wisselen dan kennis en ervaringen uit. Als blijkt dat bepaalde ontwikkelingen of bedreigingen die zijn opgepikt, zich boven het lokale niveau afspelen, kan er bovenlokaal naar oplossingen worden gezocht.

De NCS heeft in twee richtingen een functie:

- Richting de eigen gemeenschappen, bijvoorbeeld door vanuit de gemeenschap oplossingen te vinden voor ontstane problemen;
- Richting externe actoren, zoals andere gemeenschappen, (lokale) overheden, voorzieningen en instanties.

Aangezien NSC's een lokale basis hebben, wordt een verbinding gemaakt met de lokale overheid. Er zijn momenteel NSC's in Amsterdam, Breda, Den Haag, Helmond en Parkstad Limburg. Het Netwerk Sociale Cohesie is een project van Forum.

Meer informatie is te vinden op: www.socialecohesie.nl

Je kunt sociale cohesie echter ook interpreteren als binding tussen burgers *binnen* een bepaalde bevolkingsgroep. Bedacht moet worden dat dit laatste twee kanten op kan werken: het kan de integratie stimuleren of juist isolatie en verzet tegen de overheid versterken.

Gedurende de periode van de verzuiling bestond de Nederlandse samenleving uit diverse groepen, die een sterke groepscohesie kenden. "Autonomie in eigen kring" was bijvoorbeeld lang het motto van de gereformeerde zuil. Zowel op lokaal als nationaal niveau was de gemeenschap tot in het extreme verdeeld met eigen bakkers, slaggers, sportverenigingen, jeugdclubs, kranten, omroepen en dergelijke. Dit leidde nog wel eens tot onderlinge groepsspanningen en polarisatie, maar in grote lijnen werkte dit systeem vrij goed. Eén van de redenen hiervoor was dat de leiders van de zuilen genegegen waren om ondanks de verschillen met elkaar samen te werken.

Tegenwoordig zijn er nog steeds diverse groepen die een zeer sterke groepcohesie kennen. Te denken valt hier niet alleen aan etnisch/religieuze groepen, maar ook aan 'kampers', Hell's Angels en bewoners van autochtone volkswijken. Deze groepsbinding kan zulke omvang aannemen, dat men alleen de eigen regels respecteert en zich weinig tot niets gelegen laat liggen aan de gangbare overheidsregels. Er bestaat dan vaak wantrouwen of zelfs agressie tegen officiële gezagdragers, waardoor handhavers nauwelijks meer hun werk kunnen doen binnen die gemeenschappen. Er ontstaat dan een handhavinglacune, die vaak lastig weer te normaliseren is. Dit komt onder meer naar voren in de casus Vinkenslag⁷⁰.

Vinkenslag: handhavinglacunes als gevolg van negatieve sociale cohesie

In de periode 1975 – 2000 ontwikkelde woonwagenkamp Vinkenslag zich geleidelijk tot een *no go area*, waar politie, gemeenten en hulpdiensten zich niet meer lieten zien.

Dit leidde tot de volgende situatie:

- Er stonden 120 woonwagens terwijl er maximaal 60 mochten staan
- De meeste woonwagens en bedrijven beschikten niet over de benodigde vergunningen
- Er werd illegaal stroom afgetapt
- Het terrein was een uitvalsbasis voor allerlei criminele activiteiten zoals hennepteelt
- Er werd beperkt belasting betaald
- Milieuvoorschriften werden overtreden

Vanwege nieuw landelijk beleid werd het beleid van gedogen omgezet in streng handhaven. De gemeente realiseerde zich dat dit enorm verzet bij de bewoners zou oproepen. Dat bleek te kloppen. Handhavers die hun werk probeerden te doen op het kamp ontmoetten veel agressie en raadsleden werden thuis bedreigd door mensen van Vinkenslag. Uiteindelijk zijn er twee grote invallen georganiseerd waar respectievelijk 800 en 400 overheidsdienaren bij betrokken waren en zelfs het leger werd ingezet.



Politie en leger betreden woonwagenkamp de Vinkenslag

Noot 70 Zie de casestudies voor een uitgebreidere beschrijving van deze en alle andere casussen.

Feitelijk wordt sterke sociale groepscohesie vooral een probleem als de betreffende groep zich afzet tegen een andere groep of tegen de overheid en diens vertegenwoordigers en regels.

Een politiewetenschapper, die onderzoek heeft gedaan naar geweldsgebruik door de politie, verwoordde het aldus:

“Er ontstaat maatschappelijke onrust als de (door de politie neergeschoten) dode behoort tot een groep waarvan de banden hecht zijn en de lontjes kort”.

Als de betreffende groep zich niet op zo'n manier afzet, vormt een sterke groepsbinding vanuit het perspectief van Maatschappelijke Onrust niet direct een risico.

Soms kan verzet tegen de overheid langzaam groeien. Als dat gesignaleerd wordt, verdient het aanbeveling om te investeren in het verbeteren van de contacten tussen de betreffende groep en de politie en lokale overheid.

Het bestaan van een handhavinglacune in een bepaald gebied lijkt een goede early warning te zijn voor Maatschappelijke Onrust⁷¹.

Aan het eind van het rapport zullen we de diverse geïdentificeerde risicofactoren op een rijtje zetten, teneinde de contouren te schetsen van een (lokaal) early warning systeem.

5.3 Positieve actie door burgers

Het is als overheid goed om te kijken naar je eigen functioneren. Om na te gaan in hoeverre burgers die via Maatschappelijke Onrust laten blijken (zeer) verontrust te zijn, impliciet wellicht terechte kritiek hebben op de overheid. De overheid kan van die signalen leren. Feedback over je eigen functioneren is voor elke organisatie belangrijk, dus ook voor overheidsinstellingen.

Daarnaast moet echter niet vergeten worden dat burgers een eigen verantwoordelijkheid hebben bij het voorkomen en oplossen van conflicten in het publieke domein. Het is wat al te makkelijk als burgers zouden kunnen volstaan met alleen maar klagen en de beschuldigende vinger naar anderen te wijzen (de overheid, de moslims, de (allochtone) jeugd etc.).

Burgerschap omvat niet alleen rechten maar ook plichten.

De overheid treft allerlei maatregelen om polarisatie en radicalisering tegen te gaan. Burgers en (allochtone) organisaties uit het maatschappelijke middenveld kunnen echter ook zelf een tegengeluid laten horen tegen toeneemende polarisatie en radicalisering. Dit is waarschijnlijk ook effectiever.



Demonstratie van Marokkaanse organisaties in Den Haag na de moord op Van Gogh

Noot 71 Zie ook het ontwikkelingsmodel van Trong dat besproken wordt in paragraaf 6.3.1.

Voorbeeld van zo'n (internationaal georganiseerd) tegengeluid:

In maart 2007 heeft de Seculiere Islamtop plaatsgevonden in St. Petersburg, Florida. Een gevarieerde groep die uiteenliep van boze ex-moslims tot devote islamhervormers hebben elkaar gevonden in de St. Petersburg Declaration. Daarin roepen ze op tot een strenge scheiding van moskee en staat en de verankering van seksegelijkheid in (familie)wetten. Verder willen ze islamitische tradities onbelemmerd kritisch kunnen onderzoeken.

Tijdens de focusgroep die we in het kader van dit onderzoek hebben georganiseerd met (multiculturele) jongeren werd ook een interessante vorm van positieve actie geopperd:

"Het is tijdens Maatschappelijke Onrust waar jongeren bij betrokken zijn van belang om sleutelfiguren in te zetten die de jongeren goed kennen en die door hen gerespecteerd worden. Dit kunnen buurtvaders zijn, maar het zou nog mooier zijn als er een groep jongeren is die dat kan doen. Dan zou er in elke wijk een soort interventieteam van betrokken jongeren moeten worden gevormd".

De jongeren deden ook een suggestie over het inzetten van meisjes:

"Het kan de-escalierend werken om er meiden uit de groep van de boze jongeren bij te halen. Die zijn vaak rustiger en kunnen de jongens wellicht tot kalmte manen".

Het is wellicht niet toevallig dat enkele dagen na de rellen in Birmingham⁷² circa 70 blanke, Aziatische en Afro-Caribische vrouwen en kinderen een mars hielden waarin ze opriepen tot een einde aan het geweld.



De-escalatie naderhand: vredesmars van vrouwen en kinderen na de rellen in Birmingham

Vrouwen nemen vaker het initiatief op dit gebied. Zo bestaat in Nederland al jarenlang de organisatie Vrouwen voor Vrede en proberen in Israël vrouwen met diverse achtergronden verzoening te stimuleren tussen joden en Palestijnen.

Ouderen kunnen een dempende werking hebben op boze of klierende jongeren (denk aan de buurtvaders). Het blijkt echter ook verrassend vaak voor te komen dat jongeren opgehitst worden door hun ouders:

"Welzijninstellingen zijn tegenwoordig net zoveel met ouderen bezig als met jongeren. Veel allochtone jongeren krijgen de woede tegen de Nederlandse samenleving van huis uit mee. Hun ouders voelen zich namelijk uitgesloten, vervreemd en onbegrepen en dragen dat gevoel over op hun kinderen⁷³".

Tijdens de Genemuider brommerrellen rondom een gemeentelijke herindelings, bleek ook dat ouders hun kinderen aanzetten tot rellen⁷⁴.

Noot 72 Zie de casestudies voor een beschrijving van deze casus.

Noot 73 Aldus een deelnemer uit de focusgroep maatschappelijk middenveld.

Noot 74 Zie paragraaf 6.4.3 voor een beschrijving van deze casus.

Kortom: het inzetten van mensen bij Maatschappelijke Onrust, of het nu ouderen, jongeren, meisjes of vrouwen zijn, blijft maatwerk. De-escalerend kunnen optreden en respect en aanzien genieten bij de doelgroep lijken belangrijke factoren.

In het algemeen verdient het aanbeveling om de grote groep “zwijgende meerderheid” te mobiliseren in wijken waar Maatschappelijke Onrust optreedt en (brede) maatschappelijke problemen zijn. Dit doorbreekt ook het polariseren van bewoners in een Wij- en Zij-groep (indien er sprake is van een groep die aangewezen wordt als veroorzaker van de problemen, zoals hangjongeren of allochtonen).

Ook kunnen ressentimenten tegen de overheid verminderen indien mensen met steun van de overheid de ruimte krijgen om zaken te verbeteren.

Burgerparticipatie: lessen van het project Opzoomeren

Een mooi voorbeeld van burgers die zelf in actie komen om de verloedering in hun wijk tegen te gaan, in plaats van enkel te klagen en af te wachten tot de overheid dit voor hen oplost, vormt het project “Opzoomeren”. Ooit begonnen in een achterstandswijk in Rotterdam-West is het in de loop der tijd uitgewaaid over Nederland. De kracht van dit project lag in het feit bewoners zelf het heft in handen namen en zelf gingen kijken wat er nodig was om de problemen in de wijk tegen te gaan.

Feitelijk is dit project enigszins aan zijn eigen succes te gronde gegaan.

De Opzoomer-methode is ondertussen landelijk geüniformeerd, er zijn standaardpakketten ontwikkeld die bewoners kunnen bestellen, waardoor een en ander teveel is geïnstitutionaliseerd. De ruimte voor spontaniteit, improvisatie en creativiteit van bewoners is minder geworden, wat juist de kracht van het oorspronkelijke experiment was.

Een les is dus dat de overheid burgerinitiatieven niet teveel moet overnemen, omdat dan juist burgers weer gaan afwachten en klagen als de overheid het niet goed heeft geregeld.

De overheid kan (innovatieve vormen van) burgerparticipatie ondersteunen. Dit kan onderdeel vormen van een beleid ter stimulering van democratisch burgerschap.

Historisch kader: Burgerschap en het publieke domein

“In de Klassieke Oudheid waren de Grieken er trots op dat zij een publiek domein hadden. Daarmee onderscheidden ze zich van al wat zich buiten de muren van de polis bevond: de barbaren”. Zo stelt Sebastien Valkenberg, filosoof en auteur van het “Laboratorium in je hoofd” dat is genomineerd voor de Socrates-wisselbeker 2007 in het NRC van 24 maart j.l. “De mens die, net als een beest, zijn leven inricht rondom de onmiddellijke behoeftebevrediging, voelt niets voor actief burgerschap. Politiek is dan uitsluitend om de eigen wensen te bevredigen”. Hij vervolgt: “Een publieke sfeer vraagt om permanente zorg en toewijding – van iedere burger. De Grieken realiseerden zich maar al te goed dat ze er zuinig op moesten zijn. Vandaar dat een pedagogische leerschool vereist was; burger werd je niet zomaar”.

Maatschappelijke Onrust kan derhalve tegengegaan worden via het stimuleren van positieve actie, het laten horen van een tegengeluid en door burgers (weer) te leren verantwoordelijkheid te nemen voor het publieke domein door zelf hun conflicten in het publieke domein op te laten lossen.

Voorbeelden van dit laatste zijn onder meer:

- Buurtbemiddeling
- Peergrouppmediation op scholen
- Het Amersfoortse project 'Die straat is ook van jou'

5.4 De rol van bedrijven en instellingen

Verschillende organisaties en instellingen zoals bedrijven en woningcorporaties kunnen een rol spelen bij het tegengaan van Maatschappelijke Onrust. Zij kunnen echter ook een negatieve rol spelen en de voedingsbodem voor Maatschappelijke Onrust vergroten. We zullen deze mechanismen hieronder nader toelichten.

Bedrijfsleven

Een belangrijke voedingsbodem voor Maatschappelijke Onrust vormt het gebrek aan (redelijk betaald) werk. Faillissementen kunnen deze voedingsbodem verergeren, en hetzelfde geldt voor de herstructurering van bedrijven of bedrijfssonderdelen waardoor tienduizenden werknemers hun baan verliezen.

"De BV Nederland: tegen elk aannemelijk bod!"



"De Grote Bosatlas, de pil van Organon, de bus van Connexxion, zijn al weg. Koop een Nederlands bedrijf voordat iemand anders het heeft gedaan." (bron: www.nrc.nl).

Maatschappelijk ondernemen zit de laatste jaren in de lift, waardoor meer bedrijven oog krijgen voor de maatschappelijke effecten van hun activiteiten en het leveren van een positieve maatschappelijke bijdrage als hun verantwoordelijkheid zijn gaan zien (physical and social sustainability).

Woningcorporaties

Een andere belangrijke voedingsbodem voor Maatschappelijke Onrust vormt het gebrek aan goede en/of betaalbare woningen. Het beleid van corporaties heeft daarom een directe invloed op het maatschappelijke klimaat in een buurt. Een voorbeeld van bewuste *social engineering* wordt gegeven door een medewerker van een corporatie die opereert in een aandachtswijk waar zich recent Maatschappelijke Onrust heeft gemanifesteerd.

"Eén van de redenen om de buurt ingrijpend te gaan renoveren, is om de bestaande onrust weg te nemen".



In Nederland is het gebruikelijk om op lokaal niveau diverse partijen te betrekken bij herstructurering en renovatie van woonwijken. Dit is in Frankrijk, waar het woningbeleid gecentraliseerd is, anders. Het volgende voorbeeld illustreert dit.

“In het kader van het ontwikkelen van een Europese norm voor criminaliteitspreventie, kwam het renoveren van wijken aan de orde. Vanuit Nederland en andere Europese landen werd benadrukt dat het van groot belang is om alle lokale stakeholders – dus ook bewoners, winkeliers, jongeren - bij zo'n renovatie te betrekken. Deze eis vond bij de Franse delegatie echter weinig weerklank. Gezien de centralistische aanpak in Frankrijk wilden ze dit niet in de vorm van een eis in de norm opnemen⁷⁵”.

Overige organisaties

Het maatschappelijk middenveld kent enorm veel verschillende organisaties, waarvan er veel zijn die nadenken over hoe zij een bijdrage zouden kunnen leveren aan het tegengaan van maatschappelijke spanningen en onrust. Te denken valt aan onder meer scholen, sportverenigingen, jeugdhulpverlening en religieuze en levensbeschouwelijke instellingen.

“Onze vormingsdocenten, allemaal vrijwilligers, geven vredeseducatie op scholen. Ze leren jongeren hoe ze met conflicten om kunnen gaan en welke alternatieven er zijn voor geweld”.

Een buurtopbouwwerker ziet een speciale rol voor buurtcentra weggelegd:

“Buurtcentra zijn erg laagdrempelig en staan dicht bij de buurtbewoners en jongeren. Ze zijn daarom dé aangewezen instantie om tijdens Maatschappelijke Onrust snel positief in te grijpen”.

Een knelpunt lijkt echter het gebrek aan **regie** tussen de activiteiten van al de verschillende partijen:

“Er bestaan geen goede afspraken tussen de verschillende instanties over wie wat gaat doen als er incidenten en onrust ontstaan”.

Diverse partijen gaven aan dat het na Maatschappelijke Onrust belangrijk is om met alle relevante partijen en betrokken burgers om tafel te gaan (of nog beter: de buurt in te trekken). Enerzijds om reischoppende, boze burgers te confronteren met hun gedrag (“dit is geen goede reactie”), anderzijds om aan hen te vragen wat ze nodig hebben en wat de instanties voor hen kunnen betekenen.

Noot 75 Aldus een lid van deze normcommissie.

Gewezen werd op het voorkomen van uitsluiting van bepaalde partijen: iedereen dient zoveel mogelijk betrokken te worden bij deze dialoog. Het opbouwen van zulke netwerken is uiteraard ook van belang in het kader van early warning en preventie van Maatschappelijke Onrust. Een Rotterdams voorbeeld van zo'n early warning netwerk is de Rotterdamse 'Quick Scan'. Hiermee kan snel nagegaan worden of een incident (dat ook in het buitenland kan hebben plaatsgevonden) in Rotterdam maatschappelijke onrust zou kunnen veroorzaken:

Quick scan Rotterdam

Voor de Quick Scan van de gemeente Rotterdam wordt een netwerk van mensen ingeschakeld dat op een of andere wijze weet wat er speelt in de wijken en op straat. De leden van het netwerk hebben hun wortels in de gemeenschap en zijn bovendien in staat om beargumenteerd de sfeer in de omgeving te schetsen. Het netwerk is voortdurend in ontwikkeling – er worden mensen aan toegevoegd die bij nader inzien geschikter blijken. In eerste instantie was de opzet van de gemeente Rotterdam om zeer systematisch de geschikte mensen voor het netwerk in kaart te brengen. Later is het meer organisch gegaan: de gemeente heeft in zijn netwerken gekeken naar personen die binnen het profiel pasten. De eerste keer is de Quick Scan ingezet bij de aanslagen in Londen. Tussen de middag is aan de burgemeester voorgesteld de slag met het netwerk te maken. Aan het einde van de middag was het gezelschap bij elkaar. 's Avonds kon aan de driehoek een advies worden meegegeven. Daarna is het instrument gebruikt tijdens de rellen in de Franse banlieus om na te gaan hoe de 'temperatuur' in de Rotterdamse wijken was⁷⁶.

Ten slotte kan Nederland op dit gebied zeker leren van het buitenland. Terwijl in Nederland het kabinet 100 dagen omgeven door pers en lokale politici en bestuurders 'de wijken ingaat' trokken bezorgde Franse burgers in twee gecharterde bussen 120 steden langs. Het betreft een interessant burgerinitiatief, dat is ontstaan ten tijde van de banlieurellen en vrijwel onbekend is gebleven in Nederland: de Franse organisatie ACLEFEU⁷⁷ (spreek uit: assez le feu, oftewel "geen brandstichtingen meer").

ACLEFEU

Association Collectif Liberté Egalité Fraternité Egalité ensemble Unis

ACLEFEU heeft in de periode na de rellen een uitgebreide toer gemaakt door de steden en banlieus met de volgende doelen:

- Het stimuleren van politieke participatie.
Door de buurten in te trekken is getracht etnische Franse burgers over te halen om zich te laten registreren als stemgerechtigde. Het blijkt dat leden van deze doelgroep (die bestaat uit 1,8 miljoen stemmers) vaak niet als zodanig geregistreerd staan. Enerzijds omdat ze denken dat het toch zinloos is om te stemmen, anderzijds omdat ze niet weten hoe ze zich moeten laten registreren en soms niet eens beseffen dat ze überhaupt mogen stemmen.
- Het doen van onderzoek.
Tegelijkertijd is dezelfde burgers gevraagd wat hun grieven waren, waarom ze zo boos en verontwaardigd zijn. Aldus kregen ze de gelegenheid om hun emoties te uiten en aan te geven hoe zij dachten dat hun leven in de voorsteden zou kunnen verbeteren. Een compilatie van wensen is gepresenteerd aan de politiek.

Noot 76 Bron: telefonisch gesprek met programmamanager *Meedoen of achterblijven*, gemeente Rotterdam op 3 april 2007

Noot 77 Association Collectif Liberté, Egalité, Fraternité, Ensemble, Unis. Het logo is gekleurd in de kleuren van de Franse vlag.

Na de presidentverkiezingen van mei 2007 richt ACLEFEU zich nu op de lokale verkiezingen van 2008 en de Europese verkiezingen in 2009.

5.5 Het betrekken van burgers bij het evalueren van lokale Maatschappelijke Onrust

De rellen in Birmingham – zie de casestudies - zijn na afloop geëvalueerd. Bijzonder is dat de gemeente de opdracht tot evaluatie aan een commissie van 'senior citizens' heeft gegeven. Deze groep burgers is speciaal bijeengekomen om de rellen en zijn oorzaken te bestuderen.

In Nederland worden crises en rellen vaak door een beperkte groep adviesbureaus geëvalueerd. Dit heeft het voordeel dat gebruik gemaakt kan worden van expertise op het gebied van crisis- en risicobeheersing en evaluatie. Deze bureaus staan echter per definitie niet met beide benen in de dagelijkse praktijk van een wijk. Het lijkt daarom zinnig om ook in Nederland te experimenteren met het inschakelen van de lokale bevolking bij het evalueren van Maatschappelijke Onrust. Deze weet vaak beter wat er in een wijk leeft en welke (historisch gegroeide) gevoeligheden er spelen. Het lijkt echter zinnig om niet alleen 'senior citizens' uit te nodigen om zitting te nemen in zo'n evaluatiecommissie, maar ook jongeren en andere betrokken doelgroepen.

Het doel dient dan niet te zijn om één 'objectieve' werkelijkheid te achterhalen, maar om meerdere verhalen, belevingen en derhalve diverse subjectieve werkelijkheden in kaart te brengen. Het achterhalen van grote en kleine verhalen vormde ook de kern van het Franse ACLEFEU initiatief. Aldus kan meer inzicht verkregen worden in de diverse perspectieven en grieven van de bij Maatschappelijke Onrust betrokken partijen. Zulk inzicht helpt om Maatschappelijke Onrust gerichter te kunnen voorkomen en tegen te gaan.

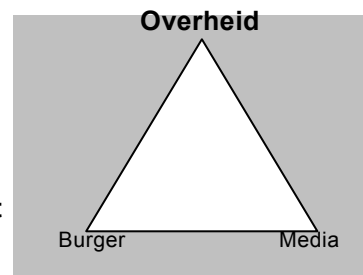
5.6 Samenvatting en conclusies

De media, overheid en andere instellingen kunnen een escalerende of de-escalerende rol vervullen, maar alleen burgers zijn de daadwerkelijke veroorzakers van Maatschappelijke Onrust. Zonder burgers, die in groten getale de straat op gaan, of anderszins uiting geven aan hun ongenoegen, is er geen Maatschappelijke Onrust.

De mate waarin burgers georganiseerd zijn, vormt een belangrijke factor bij het ontstaan en tegengaan van Maatschappelijke Onrust. Deze factor werkt echter twee kanten op en kan zowel een voordeel als een nadeel voor de overheid vormen. Hetzelfde geldt voor de factor sociale cohesie. Sociale cohesie kan staan voor de mate waarin burgers binnen een bepaalde groepering binding hebben met de Nederlandse samenleving. Het kan echter ook staan voor binding binnen de groep zelf. En dat impliceert soms dat binnen hechte gemeenschappen leden van de groep alleen de eigen regels respecteren en zich afzetten tegen de regelgeving van de overheid. Binnen dit soort gemeenschappen kunnen dan handavingsproblemen gaan ontstaan. Te denken valt hier onder meer aan bepaalde woonwagenkampen of leden van de Hell's Angels. Burgers, bedrijven en instellingen uit het maatschappelijk middenveld kunnen fungeren als crisismakelaars die belang hebben bij het laten escaleren van incidenten, maar zij kunnen ook positieve actie ondernemen om polarisatie en maatschappelijke problemen tegen te gaan. Het activeren van 'de zwijgende meerderheid' is een belangrijke strategie in het tegengaan van polarisatie en Maatschappelijke Onrust.

6 De rol van de overheid

6.1 Lokaal tenzij.... De menselijke maat als uitgangspunt bij de aanpak van Maatschappelijke Onrust



Maatschappelijke Onrust is een vrij ongrijpbaar verschijnsel dat tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen diverse actoren en ook nog beïnvloed wordt door externe factoren in de rest van de wereld. De chaostheorie lijkt hier van toepassing: als er ergens op de wereld een vlinder met zijn vleugels slaat, ontstaat er elders een storm.

De chaostheorie is afkomstig uit de natuurwetenschappen. Zij wordt echter door diverse wetenschappers en bestuurders ook toegepast op maatschappelijke problemen. Op grond van de sociaal wetenschappelijke variant van de chaostheorie kan gesteld worden dat complexe maatschappelijke problemen zoals Maatschappelijke Onrust niet centraal te beheersen en aan te pakken zijn. Pleitbezorgers van deze chaostheorie stellen dat voor complexe maatschappelijke problemen de volgende overheidsstrategie is geïndiceerd⁷⁸:

- 1 *Decentraal aanpakken op maat*
- 2 *Burgerparticipatie stimuleren*

Dit lijkt, zeker gezien de analyse van Maatschappelijke Onrust die we hebben gepresenteerd in voorgaande hoofdstukken, een goede strategie voor het voorkomen en aanpakken van Maatschappelijke Onrust.

Een nadere analyse van de Franse banlieurellen wijst ook in die richting⁷⁹:

Casus Franse rellen: centralisatie als duwende factor van MO

Uit analyse van de Franse banlieurellen⁸⁰ blijkt dat het feit dat de Franse politie centraal is georganiseerd een duwende factor vormde. Dat er bij de Nederlandse politie gewerkt wordt met een fijnmazig netwerk van buurtregisseurs vormt zeer waarschijnlijk een belangrijke preventieve en de-escalerende factor die Maatschappelijke Onrust tegengaat. Een vergelijkbare conclusie werd getrokken ten aanzien van de organisatie van de overheid. Nederland kent in tegenstelling tot Frankrijk ook hier een meer decentrale structuur (gedecentraliseerde eenheidsstaat), wat ook Maatschappelijke Onrust zou kunnen tegengaan.

Maatschappelijke Onrust manifesteert zich bijna altijd primair op lokaal niveau. De gemeente is logischerwijs als eerste verantwoordelijk voor het aanpakken van problemen binnen haar eigen gebied. Fijnmazige netwerken waardoor er direct contact gelegd kan worden met de betreffende boze en verontruste burgers zijn hier cruciaal ("de menselijke maat"). Bemoeienis van BZK, wordt door gemeenten vaak als verstorend ervaren⁸¹.

Noot 78 Zie diverse artikelen van Steven de Jong over de sociaal wetenschappelijke variant van de chaostheorie en de implicaties daarvan voor de rol van de overheid op www.politiek-actie.net.

Noot 79 Zie de casusbeschrijving Franse banlieurellen en paragraaf 3.2 voor het onderzoek van ACLEFEU.

Noot 80 Zie de beleidsbrief van BZK hieromtrent: Brief stedelijk geweld aan Tweede Kamer d.d. 16 november 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005 – 2006, 30 300 V, nr. 37.

Noot 81 Aldus deelnemers aan de focusgroep lokale overheid en casusbeschrijvingen in de databank van het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing c.q. Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Centrale aanbeveling is om het bestaande decentrale beleid voort te zetten en waar mogelijk te versterken. Dit past overigens ook naadloos in het huidige regeringsbeleid.

Dat betekent in concreto dat de lokale overheid het voortouw heeft bij het aanpakken van Maatschappelijke Onrust. De rijksoverheid dient zich terughoudend en vooral faciliterend op te stellen.

Bij bepaalde typen Maatschappelijke Onrust is overigens wel degelijk een specifieke rol weggelegd voor het rijk. Wij komen daar in paragraaf 6.7 op terug.

Eerst zullen we de lokale aanpak van Maatschappelijke Onrust nader uitwerken.

6.2 De lokale aanpak van Maatschappelijke Onrust: een ABC-tje

Een adequate aanpak van Maatschappelijke Onrust steunt op drie pijlers⁸²:

- A. Alertheid vooraf, tijdens en na afloop van een incident
- B. Bestuurlijk leiderschap
- C. Communicatie

We zullen dit lokale ABC-tje in paragraaf 6.3 tot en met 6.5 nader uitwerken en geven daarbij tevens aan welke ondersteuning het rijk hierbij verschaft dan wel zou kunnen verschaffen.

6.3 Alertheid

6.3.1 Ken uw gemeente; weet wat er speelt

Randvoorwaarde voor alertheid is weten wat er onder de bevolking leeft.

Het motto is hier:

Ken uw buurt, wijk, stadsdeel, gemeente!

Dat vereist in de eerste plaats frequente communicatie met de bevolking, goed luisteren en goede sociale 'ogen en oren'.

Het opbouwen van netwerken is in dit verband cruciaal.

Bestuurlijk draaiboek Vrede

Naar aanleiding van de moord op Van Gogh en de daarna ontstane onrust in Amsterdam, heeft de gemeente een *Bestuurlijk draaiboek Vrede* opgesteld.

Het draaiboek beschrijft de organisatie- en informatiestructuur die in werking wordt gesteld bij crisissituaties en dreigende spanningen. Daarbij kan het gaan om oplopende maatschappelijke spanningen als gevolg van een gebeurtenis in Amsterdam of daarbuiten, meer structureel oplopende maatschappelijke spanning of een crisis met sterke maatschappelijke consequenties en verhoogde onrust.

Dit instrument wordt dus ingezet in situaties waarin het wenselijk is om intensief zicht te hebben op de sfeer in de stad, zodat er adequaat gereageerd kan worden op maatschappelijke onrust of angst. Afhankelijk van de gebeurtenis kunnen de volgende personen en instanties onderdeel uitmaken van het draaiboek: B&W, stadsdeelvoorzitters/raden, gemeentelijke diensten en stadsdelen. Binnen deze samenwerking wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de netwerken die deze personen of instanties hebben, zoals besturen van religieuze organisaties, instituten, scholen, sportverenigingen, etc.

Noot 82 De terminologie A-, B- en C-factor is ontleend aan de publicatie "De maatschappelijke impact als onderdeel van de crisisbeheersing". Veiligheidsbureau Zuidoost Brabant, Eindhoven, maart 2006.

Het hart van het draaiboek bestaat uit drie hoofdactiviteiten.

- Allereerst wordt een thermometer Amsterdam uitgevoerd. Via alle netwerken van de betrokken partners wordt gevraagd om dagelijks een rapport op te maken van de spanningen die er in de stadsdelen leven. Deze rapporten dienen als input voor de acties van de werkgroep.
- Vervolgens worden de dagrapporten via de afdeling Communicatie verspreid naar alle relevante partners.
- Ten slotte coördineert de werkgroep alle maatschappelijke en overheidsactiviteiten die ondernomen worden om de oplopende spanningen te verminderen. Te denken valt hierbij aan herdenkingen, demonstraties, werkbezoeken, lezingen, organiseren van debatten, etc.

Verder is vereist dat de gemeente en de leden van deze netwerken weten op welke signalen ze moeten letten. Het herkennen van "early warnings" is van groot belang.

Lucienne Bui Trong onderscheidt in haar studie naar het geweld in Franse steden en voorsteden acht gradaties van geweld in de openbare ruimte⁸³:

- 1 Het begint met verloedering: klein vuil en klein geweld, zoals vernielingen in trappenhuizen, liften, kelders, brandstichting in vuilnisbakken, vuilnis neergooien op straat, burenoverlast e.d. Ernstiger vormen van verloedering omvatten ook overlast van drugsgebruikers en drugspanden.
- 2 Dan volgt lastig vallen van nabije publieke of semipublieke gezagsdragers zoals winkeliers en leerkrachten, bus- en trambestuurders e.d.
- 3 Agressie tegen personen in uniform, artsen, verpleegkundigen, brandweerlieden en gemeentepersoneel vormt de derde graad, gevolgd door:
- 4 Agressie specifiek tegen het officiële gezag: de politie.
- 5 Groepsopstootjes: openbare uitingen van geweld worden ernstiger en tegelijk onoverzichtelijker en minder goed controleerbaar.
- 6 Groepsopstootjes gaan gepaard met het gooien van stenen en andere gewelddadige middelen.
- 7 Rellen en relsituaties die massaler van omvang zijn dan groepsopstootjes.
- 8 Rellen die gepaard gaan met plunderingen van winkels en ander groot-schalig geweld.

Op grond hiervan kunnen de volgende variabelen worden geïdentificeerd die te beschouwen zijn als early warnings voor Maatschappelijke Onrust:

- Verloedering
- Agressie tegen gezagsdragers (respectievelijk (semi-)publieke gezagsdragers, personen in uniform en de politie)
- Gewelddadige incidenten die toenemen qua ernst van het geweld en qua omvang van de hoeveelheid mensen die participeert in het geweld

Essentieel is ook om de voorgeschiedenis te kennen van een buurt, wijk of gemeente en de daarin bestaande risicogroepen en risico-objecten⁸⁴.

Verder zijn de volgende factoren in dit kader van belang⁸⁵:

- Bestaande polarisatie en maatschappelijke spanningen in bepaalde delen van de gemeente.
- De integratiegraad van diverse groepen (denk hier ook aan woonwagengedragers e.d.).

Noot 83 Ontleend aan "Jeugd, criminaliteit en geweld; Naar een interdisciplinair programma van onderzoek". Kees Schuyt, 2003.

Noot 84 Veiligheidsbureau Zuidoost Brabant, 2006, blz. 13 – 14.

Noot 85 Deze risicofactoren zijn ontleend aan de literatuur, interviews en focusgroepen.

- Het kiesgedrag van bewoners (grote verschuivingen, veel proteststemmen op nieuwe partijen die ineens als vuurpijlen omhoog schieten, of juist erg lage opkomst bij verkiezingen).
- Ingrijpende renovatie - en sloop/nieuwbouw programma's in een buurt.

Samen met alle andere risicofactoren die in dit rapport staan beschreven, kunnen deze samengevoegd worden tot een soort early warning systeem⁸⁶.

- Als signaleringsinstrument vooraf.
- Als inschattingsinstrument om het risico op verdere escalatie te kunnen bepalen tijdens Maatschappelijke Onrust.
- Als instrument voor nazorg en analyse achteraf.

Cruciaal is om op grond van zo'n checklist van risicofactoren (actuele) informatie te verkrijgen via lokale netwerken, teneinde een soort 'thermometer' te creëren, waarmee gemeten kan worden hoe de stemming in bepaalde buurten is en waarom de gemoederen (over)verhit raken.

Dit vergt:

- Opbouw van netwerken inclusief heldere afspraken over wat je van elkaar verwacht.
- Duidelijkheid over welke informatie je wilt verzamelen via deze netwerken.
- Helderheid over hoe opgevangen informatie verder gecommuniceerd en verwerkt moet worden.

Het is van groot belang dat lokale overheden hierin investeren.

In de bijlage is een eerste aanzet gegeven voor zo'n lokale thermometer Maatschappelijke Onrust.

6.3.2 Ken de zwakke en sterke plekken in uw beleid

Als Maatschappelijke Onrust zich manifesteert, worden bestuurders vaak bestookt met lastige vragen door de media en worden diverse beschuldigende vingers gewezen in de richting van de overheid. Het incident dat Maatschappelijke Onrust veroorzaakte zou symbool staan voor falend overheidsbeleid, dus de vraag komt aan de orde: wat heeft de overheid fout gedaan? En hoe gaat zij dit goed maken?

Onder druk van de politiek en publieke opinie worden vervolgens vaak snelle toezeggingen gedaan, wat leidt tot ad hoc beleidsvorming. Dit komt lang niet altijd het beleid en de (lokale) samenleving ten goede.

Om dit soort 'paniekvoetbal' te voorkomen is het van belang dat bestuurders goed voorbereid zijn op dit soort situaties. Het is daarom van belang dat op lokaal niveau periodiek wordt geëvalueerd:

- Wat er al gebeurt om de voedingsbodem van Maatschappelijke Onrust tegen te gaan en
- wat er nog mist in het beleid.

Dit vormt een goede basis om wanneer nodig het beleid bij te stellen en antwoord te geven op lastige vragen.

Noot 86 Overigens lijken *ten tijde* van een schokkend incident nog een aantal factoren een rol te spelen bij het (de-)escaleren van de gebeurtenissen, zoals de toeloop van reitochteristen en een factor die niet te beïnvloeden is, zoals het weer. Dit bleek bij veel casussen een duidelijke factor: als het goed weer werd (begin van de lente) ontstonden er regelmatig problemen, als het tijdens een beginnend relletje ging regenen, gingen de reischoppers naar huis waardoor zaken niet (verder) escaleerden e.d.

6.4 Bestuurlijk leiderschap

6.4.1 Centrale rol burgemeester tijdens Maatschappelijke Onrust

Rollen van de burgemeester tijdens crises

In het bijzonder bij crises wordt doortastend, eenduidig, krachtig, zichtbaar en meelevend optreden gewenst. Met andere woorden, er moet leiderschap getoond worden. De persoon die dit bij uitstek kan, is de burgemeester. 'Als *burgervader* is de burgemeester het symbool van de lokale gemeenschap. Meer dan kennelijk in gewone tijden is de burgemeester het gezicht van de gemeente.'⁸⁷ Zo is dat ook vastgelegd in de wet⁸⁸: in het geval dat het incident een grote impact heeft, of zou kunnen krijgen, voert de burgemeester het opperbevel. De rol van *eerste burger* is de rol waarin de burgemeester de collectieve stress van zijn geschokte bevolking in goede banen leidt. Het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing onderscheidt nog vier andere rollen van de burgemeester in crisisomstandigheden:

- *Beslisser.*
De burgemeester hakt bestuurlijke knopen door.
- *Strateeg.*
Dit is de rol waarin de burgemeester opkomt voor de belangen van de lokale gemeenschap, van slachtoffers en gedupeerden. De toezeggingen die (landelijk en lokaal) tijdens de acute fase worden gedaan, zullen na de ramp moeten worden nagekomen. In zijn artikel *De burgemeester in crisistijd* benoemt Rosenthal de benutter als een burgemeester die de crisis als kans oppakt⁸⁹.
- *Collegiaal bestuurder.*
Weliswaar krijgt de burgemeester wettelijk gezien onder crisistijd een zwaardere stem, in de praktijk wordt ook onder crisisomstandigheden het collegiale bestuur voortgezet.
- Een *metarol*, op de toekomst gericht.
Bestuurders dienen, volgens Gerd Leers, rekening te houden met de implicaties van hun beslissingen en daden voor de latere verantwoording. "Je anticipeert op de schuldvraag die onherroepelijk gaat komen"⁹⁰.

De burgemeester als strateeg: de casus van de Rotterdamse pedofiel

'In het Oude Noorden van Rotterdam is beroering ontstaan na de aanhouding van een 61-jarige Rotterdammer. Hij wordt er van verdacht ontucht te hebben gepleegd met jonge jongetjes. Twee Marokkaanse jongens van tien jaar hebben aangifte gedaan. Een jongeman van 19, die al enkele jaren geleden slachtoffer zou zijn geworden van de ontucht, deed eveneens aangifte. De man woonde tot voor kort pal naast moskee Abou Bakr in de Snellemanstraat. Hij zou de kinderen met geld zijn woning binnen hebben gelokt. Sinds de aanhouding doen de wildste geruchten de ronde in de buurt. De verdachte zou zijn besmet met het hiv-virus. En de slachtoffers zouden zijn getest op aanwezigheid van het virus dat aids kan veroorzaken. Maar dat is een 'broodje-aap-verhaal, beklemtoont het Openbaar Ministerie, dat de zaak onderzoekt. De tienjarige jongens zijn volgens het OM wel medisch onderzocht, maar het zou om een standaardonderzoek gaan. Het vermeende misbruik van de kinderen heeft vooral in de Abou Bakr moskee voor grote onrust gezorgd. De vrees is dat veel meer Marokkaanse kinderen die in de moskee komen, slachtoffer zijn geworden. De moskeebezoekers blijken zeer slecht geïnformeerd. Zo heeft de één het over veertig slachtoffers en anderen over tien. Tot nu is echter door drie kinderen aangifte gedaan, meldt het Openbaar Ministerie. Behalve de twee 10-jarige jongetjes heeft

Noot 87 Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, 2005, p.10.

Noot 88 Wet rampen en zware ongevallen, artikel 11, lid 1.

Noot 89 Rosenthal, 2005, p.11.

Noot 90 Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, 2005, p. 12

ook een 19-jarige man aangifte gedaan tegen de verdachte. Hij zegt volgens het OM enkele jaren geleden te zijn misbruikt.⁹¹

De casus van de pedofiel heeft tot veel maatschappelijke onrust in de buurt geleid. Het protocol zedenzaken ('Aanpak en convenant kleinschalige incidenten en zedenzaken') heeft goed gewerkt. Zo is aan eerste opvang gedaan door de Marokkaanse gemeenschap te informeren. Toch is het protocol niet specifiek is toegesneden op deze 'pressure cooker' situatie. In dit geval waren de emoties van de Marokkaanse gemeenschap namelijk een mogelijk escalerende factor. Er bestaat het vooroordeel dat de politie 'wel niet hard genoeg zal werken' om de zaak tot een goed einde te brengen. Tegelijkertijd rust er een taboe op seksueel geweld in de Marokkaanse gemeenschap. Er is toen ook het instrument 'Quick Scan' ingezet (zie elders in dit hoofdstuk).

Ten tijde van het incident kreeg de burgemeester een brief van de samenwerkende Marokkaanse organisaties waarin ze hun ongenoegen uitten over het misbruik van Marokkaanse jongentjes. Hierover is met de Marokkaanse voorman gesproken. Afsproken is om hiervan werk te maken maar de opdracht wel te verbreden naar het aanpakken seksueel geweld in het algemeen. Daarmee werd dus ook seksueel geweld van Marokkanen begrepen. Nu worden stadsbrede bijeenkomsten gehouden, samen met de GGD en de Marokkaanse voor mannen.

De verdachte zit inmiddels vast in afwachting op een proces. De sfeer in de omgeving is goed. Wel ging onlangs het gerucht rond dat de verdachte uit voorlopige hechtenis was vrijgelaten. Toen is direct een bijeenkomst georganiseerd om het gerucht te ontkrachten⁹².

De casus maakt duidelijk dat een combinatie van aanpakken gebruikt wordt om de maatschappelijke onrust te beteugelen. Tevens wordt van een mogelijk probleem (de brief van de samenwerkende Marokkaanse organisaties) een kans gemaakt (gezamenlijke aanpak seksueel geweld).

Van GRIP naar GLIESMO

Indien een situatie door de burgemeester officieel gedefinieerd wordt als een crisis, heeft dat gevolgen voor de taken en bevoegdheden van de overheid. Dan kantelt de bureaucratische organisatie en worden taken en bevoegdheden gecentraliseerd bij de burgemeester. Het rampenplan wordt dan in werking gesteld en de GRIP-procedure⁹³ gehanteerd. Het definiëringproces heeft in het geval van een crisis dus vergaande consequenties voor het functioneren van het overheidsapparaat.

Het begrip Maatschappelijke Onrust is, in tegenstelling tot het begrip crisis, echter onbekend in de wetgeving en het definiëren van iets tot Maatschappelijke Onrust heeft geen consequenties voor de taken en bevoegdheden van overheidsinstanties. Er bestaan ook geen vaste procedures of een heldere structuur voor hoe te handelen tijdens Maatschappelijke Onrust. Dit heeft enerzijds voordelen: de burgemeester komt niet 'vast' te zitten in zijn rol van opperbevelhebber, zoals dat nog wel eens gebeurt bij de hogere schalen van de GRIP-procedure, waardoor hij geïsoleerd raakt van de (gevoelens bij de) lokale bevolking. Bij Maatschappelijke Onrust is het juist van belang dat de burgemeester als burgervader/moeder zichtbaar naar buiten treedt, zijn betrokkenheid en compassie toont en in dialoog treedt met bewoners en lokale organisaties. Dit vergt situationeel leiderschap, flexibel in kunnen spelen op wat er in de omgeving gebeurt. Protocollen kunnen daarbij hinderlijk zijn. Anderzijds wordt er bij Maatschappelijke Onrust wel degelijk ook behoefte gevoeld aan nadere procedures en enige structuur⁹⁴. Het verdient daarom aanbeveling om met betrokken partijen na te denken

Noot 91 Bron: <http://www.ad.nl/rotterdam/stad/article856022.ece>, opgeroepen op 6 april 2007.

Noot 92 Bron: telefonisch gesprek met programmamanager *Meedoen of achterblijven*, gemeente Rotterdam op 3 april 2007.

Noot 93 GRIP is de afkorting van Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure.

Noot 94 Veiligheidsbureau Zuidoost Brabant, De M-factor, 2006

over een losse, flexibele structuur voor Maatschappelijke Onrust met bijbehorende procedures waarbij de GRIP-procedure een voorbeeld kan vormen, die op bepaalde punten aangepast dient te worden. Zo dient bijvoorbeeld bedacht te worden dat bij Maatschappelijke Onrust deels andere partijen een rol spelen. Zo is de brandweer bij Maatschappelijke Onrust meestal niet of nauwelijks betrokken, terwijl de rol van de brandweer bij rampenbestrijding vrij centraal staat. Maar ook inhoudelijk zijn er verschillen.

“Sommige burgemeesters passen bij maatschappelijke onrust onverkort de GRIP-procedure toe. Ze begrijpen niet dat dit systeem niet goed past op maatschappelijke onrust. Dat bijvoorbeeld een incident feitelijk klein kan zijn, maar dat het gezien de heftige emoties die het oproept wel degelijk een (emotionele) crisis is. Er dient dan weliswaar niet operationeel, maar wel qua communicatie opgeschaald te worden⁹⁵”.

Het verdient aanbeveling om met betrokken partijen na te denken over een losse, flexibele structuur voor de aanpak van Maatschappelijke Onrust in de acute fase, met bijbehorende procedures. De GRIP-procedure kan hierbij als referentiekader worden gehanteerd, maar zal op bepaalde punten aangepast moeten worden. We noemen dit op Maatschappelijke Onrust toe te snijden systeem voorlopig GLIESMO, dat staat voor Gecoördineerde Lokale Incidenten en Emoties Scan Maatschappelijke Onrust. De door DSP-groep in het kader van dit onderzoek ontwikkelde concept checklist met risicofactoren (zie achterin dit rapport) vormt een aanzet voor de kern van zo'n GLIESMO-systeem.

Emotie- en belangenmanagement

Aangezien Maatschappelijke Onrust vaak zowel een vorm is van emotionele expressie als mogelijkheid voor sommige actoren om bepaalde belangen op de politieke agenda te krijgen, dient de overheid in situaties van maatschappelijke onrust twee vormen van ‘management’ toe te passen:

- 1 Emotiemanagement: het hart
Zorgen dat sociale spanningen emotioneel geuit kunnen worden, binnen de kaders van de rechtstaat, bijv. via stille tochten, lawaaidemonstraties en condoleanceregisters.
- 2 Belangenmanagement: het hoofd
In gesprek treden en onderhandelen met de diverse belanghebbende partijen.

Deze 2-voudige strategie, waarbij zowel aandacht besteed wordt aan ‘het hoofd’ als aan ‘het hart’, vormt een relevant richtsnoer voor de burgemeester en lokale overheid op momenten dat maatschappelijke onrust zich manifesteert.

6.4.2 Het belang van oefenen

Rampen worden regelmatig geoefend door lokale overheden en hun samenwerkingspartners. Dit is ook essentieel om goed voorbereid te zijn. Kennis over hoe te handelen is niet voldoende, vaardigheden en praktische ervaring zijn onmisbaar. Maatschappelijke Onrust wordt nooit geoefend. Dat is een vreemde omissie.

Noot 95 Aldus diverse deelnemers aan de focusgroep lokale overheid en de focusgroep rijksoverheid.

Het is daarom van belang om dit wel te gaan doen. Het beste is om eerst lokale betrokkenen te laten brainstormen over welke vormen van Maatschappelijke Onrust zoal kunnen voorkomen in de eigen gemeenschap, om vervolgens één van de meest risicovolle voorbeelden te benutten als oefenmateriaal. De casuïstiek die in het kader van dit onderzoek verzameld werd, kan hierbij ter inspiratie dienen.

De volgende zaken kunnen onder meer worden geoefend:

- Omgaan met de media en met de uitvergroting van gebeurtenissen;
- Omgaan met onjuiste verhalen en geruchten;
- Het snel verzorgen van een persconferentie;
- Inschakelen van netwerken;
- Zorgen dat alle betrokken partijen de geëigende informatie snel en op de juiste wijze doorgeven (informatiehuishouding ten tijde van Maatschappelijke Onrust)
- Omgaan met het afreageren van woede en machteloosheid;
- De dialoog zoeken met minderheden;
- Alert blijven reageren op (veranderende) signalen uit de omgeving;
- Het kiezen van de juiste timing om als burgemeester ergens aanwezig te zijn of niet.
- Omgaan met problemen waarbij de virtuele wereld een rol speelt (zie 3.3 en 4.4).

Het verdient aanbeveling om journalisten te betrekken bij deze oefeningen.

6.4.3 Bestuurders en ambtenaren als crisismakelaar

Ten tijde van een crisis treden de volgende mechanismen op:

1 Centraliseren

Dit wordt ook wel de centralisatiereflex genoemd.

Het is moeilijk om tijdens manifestaties van Maatschappelijke Onrust, zeker als die crisisachtige vormen aanneemt, de eerder bepleitte decentraliseringsstrategie te blijven hanteren, omdat een van de mechanismen die optreden tijdens crises de neiging tot centraliseren is. Er dient dan een goede balans gevonden te worden tussen wanneer centraliseren noodzakelijk is en wanneer dit niet nodig en wellicht zelfs hinderlijk en verstorend werkt voor de lokale overheden.

Daar is ook durf voor nodig, volgens een deelnemer van de focusgroep politici:

“Zeg als minister gewoon eens op Kamervragen dat je daar niks over wil zeggen omdat het jouw zaak niet is”.

2 Versterking bureaupolitiek

Diverse overheidsinstanties en ambtenaren zien mogelijkheden om de crisis te benutten voor hun eigen doeleinden, om bepaalde zaken alsnog op de politieke en bestuurlijke agenda te krijgen. Het gevolg hiervan is dat er binnen het overheidsapparaat interne concurrentie kan ontstaan. Bestuurders en ambtenaren ontpoppen zich als crisismakelaars met soms tegenovergestelde belangen en agenda's.

In de casus 'brommerrellen in Zwartewatersluis' blijkt duidelijk dat de lokale overheid kan bestaan uit mensen met uiteenlopende belangen⁹⁶:

Interne concurrentie binnen een verdeelde lokale overheid

In Genemuiden reden jongeren in de nacht voor Koninginnedag traditioneel op brommers. In de loop van de jaren werd steeds harder gereden, soms in beschooten toestand en zonder helm. De nieuwe burgemeester, Tin Plomp, aangetreden na de gemeentelijke herindeling van Genemuiden, Hasselt en Zwartsluis tot Zwartewatersluis, verbiedt de races, met steun van de gemeenteraad.

Op 29 april 2001 heeft Plomp een noodverordening afgekondigd en houdt de ME achter de hand. Rond middernacht gaat het fout. In het centrum breken rellen uit, er worden brandjes gesticht, molotovcocktails gegooid en het gemeentehuis wordt met stenen bekogeld. De relschoppers worden aangevoerd door een oud-wethouder van Genemuiden. De politie arresteert 23 mensen. In de weken erna krijgt Plomp schriftelijke en telefonische doodsbedreigingen en krijgt persoonlijke beveiliging.

Plomp constateert achteraf dat niet het verbieden van de brommeraces de voornaamste bron van de onrust is, maar de weersin van de Genemuiders tegen de gemeentelijke herindeling. De overwegend reformatorische Genemuiders zien in de gemeentelijke fusie een aantasting van hun handelingsvrijheid. Plomp bestrijdt het beeld dat reformatorische kringen gezagsgetrouw zijn. Men spant zich veeleer in om zich af te zetten tegen de seculiere buitenwereld.

'Wanneer er problemen spelen in de Graafsewijk in Den Bosch kun je de groep met tegendraadse bewoners isoleren. Het is bij wijze van spreke maar één procent van de bevolking. Wanneer je als burgemeester in Genemuiden de reformatorische gemeenschap tegen je hebt, sta je feitelijk machteloos ten opzichte van de gehele bevolking.' (Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing⁹⁷, 2005, p.120)

Plomp waarschuwt collega-burgemeesters voor loyaliteitsconflicten bij gemeenteambtenaren. 'Onder crisismomstandigheden kunnen spilfuncties als de gemeentesecretaris, ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid of de voorlichter onder druk komen te staan, als de ambtenaren zelf uit de kern komen waar moeilijkheden heersen.'

De brommerrellen in Zwartewatersluis vormen een incident dat alleen verklaard kan worden als kennis bestaat over de lokale verhoudingen en gevoeligheden. In dit geval zijn de verhoudingen tussen (een deel van) de Genemuiders en het gezag dermate verstoord dat niet alleen de openbare orde en veiligheid in het geding zijn, maar dat zelfs de loyaliteit van gemeenteambtenaren door de (voormalige) burgemeester in twijfel wordt getrokken.

Bij een lokaal incident komt het regelmatig voor dat landelijke politici zich laten informeren door de lokale overheid. Als het incident een wat grotere omvang heeft, zullen landelijke politici ook ter plekke willen komen. Behalve het tonen van oprechte belangstelling geeft ze dit ook de mogelijkheid zich te profileren. Ter illustratie hiervan de casus van het opstootje tussen Lonsdale-jongeren en jongeren van Turkse afkomst in Venray:

Casus Venray: ministers als crisismakelaars

In Venray raken op 4 april 2005 jongeren van Turkse afkomst slaags met zogenaamde Lonsdale-jongeren nadat de ruiten van een moskee zijn ingegooid. De politie haalt de groepen uit elkaar. 's Avonds en 's nachts bewaakt de ME de openbare orde en veiligheid. Het incident haalt alle landelijke dagbladen en tv-zenders.

De ministers Remkes, Donner en Verdonk belden naar aanleiding van het incident. Burgemeester Jos Waals sprak twee keer telefonisch met Donner en heeft met hem in Kerkrade

Noot 96 De casus is te vinden op de website van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters: www.burgemeesters.nl.

Noot 97 Het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing (BNC) had tot doel informatie te verschaffen over crises om zodoende bestuurders de mogelijkheid te bieden zich voor te bereiden op crises en rampen en te leren van elkaars ervaringen. Het BNC werd voorgezeten door Jan Mans, oud-burgemeester van Enschede en was opgericht op 1 januari 2005. Per 1 juli 2007 heeft het Nederlands Genootschap van Burgemeesters de activiteiten van het BNC overgenomen.

gegeten. Remkes en Verdonk wilden beiden naar Venray komen maar dat werd onwenselijk geacht vanwege het te veel aan media-aandacht. Uiteindelijk is Remkes naar Uden gegaan en Verdonk in Venray langs gekomen. Waals: 'Ze had een volstrekt verkeerd idee van wat hier was gebeurd. Ze zat in westerse probleemtermen te denken die door Yorin, SBS6 en Hart van Nederland zijn neergezet, terwijl hét eigenlijke probleem hier bestaat uit een structurele verrechtsing van de plattelandsjeugd tegen een niet geïntegreerde tweede generatie Marokkanen. [...] We hebben in de Marokkaanse moskee een gesprek gevoerd met de Turkse en Marokkaanse gemeenschap. Dat gesprek pakte verkeerd uit, omdat in de gesprekken de situatie in Venray werd overschaduwd door een discussie over het beleid van Verdonk. De Marokkanen kenden alle cases en kwamen met voorbeelden over uitzettingen die in hun ogen onterecht waren.' (Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, 2005, p.162.

De casus maakt onder meer duidelijk dat een minister, behalve veel media, ook landelijke politieke kwesties met zich mee kan brengen, die vervolgens de gemoederen verder verhitten in plaats van dempen. De landelijke dynamiek krijgt op deze manier dus greep op het incident, waardoor de maatschappelijke onrust wordt versterkt: een escalatie.

Indien een minderheid betrokken is bij het incident, is er grote kans dat het incident politiek gevoelig ligt. Afhankelijk van het politieke klimaat liggen incidenten rondom bepaalde minderheden (etnisch/religieuze minderheden, homo's, asielzoekers etc.) politiek gevoelig.

Forum biedt sinds kort een masterclass "Verschil in denken" aan voor wethouders en ambtenaren:

*"U wordt gestimuleerd ingenomen standpunten tegen het licht te houden en te onderzoeken of uw gezichtspunt een bijdrage levert aan neutralisering van de controverses of ze juist verscherpt"*⁹⁸.

Bewustwording over de maatschappelijke effecten van het eigen denken en doen, is derhalve van groot belang, zowel voor bestuurders en ambtenaren op lokaal als nationaal niveau.

6.4.4 Ondersteuning aan burgemeesters in crisistijd

Het optreden van de burgemeester bepaalt voor een groot deel of een incident escaleert of juist gedempt wordt. Bestuurlijk advies en goede ondersteuning van burgemeesters tijdens Maatschappelijke Onrust is daarom welkom.

Vanaf 1 juli 2007 kunnen (loco-) burgemeesters hiervoor terecht bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Zij gaan dan met subsidie van BZK een nieuwe activiteit aanbieden: het bieden van bestuurlijke ondersteuning in de zogenoemde acute fase.

Deze bestuurlijke ondersteuning kan twee vormen aannemen:

a) *Klankbord- en adviesfunctie*

Er is door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters gewerkt aan de vorming van een pool van ervaringsdeskundigen, die burgemeesters en loco-burgemeesters op verzoek bij kunnen staan (op afstand).

b) *Directe ondersteuning ter plekke*

Op verzoek van de burgemeester kan de crisiscoördinator van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters ter plekke komen, om de crisiservaringen van andere burgemeesters direct toepasbaar te maken.

Noot 98 Zie www.forum.nl

Daarnaast gaat het Nederlands Genootschap van Burgemeesters gewoon door met de ondersteunende activiteiten die voorheen het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing (al sinds 2005) aanbood. Het doel is om de deskundigheid van (loco-) burgemeesters met betrekking tot crisisbeheersing te vergroten via het aanbieden van de volgende diensten:

- Inventariseren van nieuwe lessen en crisiservaringen van burgemeesters en loco's.
- Vullen van de website van het NGB met relevante kennis omtrent crisisbeheersing.
- Organiseren van bijeenkomsten en presentaties om crisiservaringen tussen ervaren en minder ervaren collega's uit te wisselen.
- Prepareren van loco-burgemeesters op hun rol van opperbevelhebber.

Het verdient aanbeveling dat alle burgemeesters kennis nemen van de website van het Nederlands Genootschap van Burgemeester (zie: www.burgemeesters.nl) en zich goed laten voorlichten over de ondersteuning die het NGB hen ten tijde van Maatschappelijke Onrust kan bieden.

6.5 Communicatie

6.5.1 Communicatie in rustige tijden

Juist in rustige tijden, als er (nog) geen sprake is van plotseling sterk oplopende spanningen en Maatschappelijke Onrust, is het van belang om een strategie te ontwikkelen voor overheidscommunicatie ten tijde van Maatschappelijke Onrust. Dit betekent dat het doel, de middelen, de kernboodschappen en de te hanteren communicatiestrategieën nader op papier uitgewerkt moeten worden.

Het *doel* van overheidscommunicatie bij Maatschappelijke Onrust is het informeren van burgers wat er aan de hand is, het voorkomen of inperken van de negatieve gevolgen van een incident, het kalmeren van de gemoederen, de-escaleren van sociale spanningen en het tegengaan van polarisatie.

Bij wijze van preventieve overheidscommunicatie is het van belang om met diverse bevolkingsgroepen continu de dialoog aan te gaan, zowel op lokaal niveau als op nationaal en internationaal niveau.

Het is verder van belang om in deze fase netwerken op te bouwen en sleutelpersonen te vinden vanuit diverse (etnisch/religieuze en andere) gemeenschappen, die mogelijk een rol kunnen spelen als woordvoerder tijdens Maatschappelijke Onrust. Dit dienen personen te zijn die een zeker aanzien en respect hebben binnen de betreffende gemeenschappen. De impact van de woorden van een gerespecteerde imam zal bijvoorbeeld voor veel moslims groter zijn dan de woorden van een bewindspersoon.

Op rijksniveau (bij de Directie Inburgering en Integratie; WWI) worden dit soort contacten momenteel geïnventariseerd en beheerd. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken beheert daarnaast een bestand met internationale sleutelpersonen. Het verdient aanbeveling om deze kennis zoveel mogelijk te delen met lokale overheden.

Sommige gemeenten hebben lijsten met zogenaamde Frequently Asked Questions (FAQ's) opgesteld, om ten tijden van een crisis voorbereid te zijn op lastige vragen. Het verdient aanbeveling dat alle gemeenten zouden beschikken over dit soort lijsten. BZK kan hierbij een rol spelen (zie 6.5.3).

6.5.2 Risico- en crisiscommunicatie tijdens Maatschappelijke Onrust

Algemene uitgangspunten van risico- en crisiscommunicatie zijn:

- **Zichtbaarheid**
De burgemeester (dan wel de minister indien het Maatschappelijke Onrust op nationaal niveau betreft) dient ten tijde van heftige Maatschappelijke Onrust en sociale crisis naar buiten te treden als boegbeeld van de overheid.
Als een burgemeester goed ligt bij de bevolking en beschikt over goede lokale netwerken, zal de overheidscommunicatie positiever worden ontvangen en beter verlopen.
- **Tijdigheid: zo snel mogelijk communiceren**
Niet communiceren is ook communiceren. En indien snelle overheidsinformatie uitblijft, gaan de media vaak zelf op zoek naar feiten, geruchten, verhalen, duidingen. Om dit te voorkomen, verdient het aanbeveling om zo spoedig mogelijk na een schokkend incident een persconferentie te organiseren. Dit biedt burgemeesters tevens de gelegenheid om bestuurlijk leiderschap te tonen en zelf de lijnen uit te zetten. Wie te laat is met communiceren, zit in de verdediging, wat slecht is voor de beeldvorming.
- **Maximale openheid en transparantie**
Ook als er nog geen informatie is, dit eerlijk zeggen. En aangeven wanneer je verwacht wel nadere informatie te kunnen verschaffen.
Als er dingen (in het verleden) fout zijn gegaan, dit toegeven.
- **Daadkracht, een duidelijk standpunt innemen**
Hierbij hoort ook, voor zover dit aan de orde is, het benadrukken en bekrachtigen van Nederlandse rechtsregels en normen en waarden (vrijheid van meningsuiting, gelijkheid tussen man en vrouw, abortus, euthanasie, homoseksualiteit e.d.).
- **Aansluiten bij wat er leeft, aandacht voor emoties**
Dit omvat zowel inhoudelijke aansluiting bij de onvrede en grieven die mogelijk geuit worden, als aandacht schenken aan geuite emoties en het tonen van compassie en medeleven. Het is met name bij incidenten met dodelijke afloop van groot belang dat de burgemeester, in zijn rol als burgervader/moeder, medeleven toont met eventuele slachtoffers en hun familie. Vooral omdat 'de overheid' in de ogen van veel burgers vaak gezien wordt als medeveroorzaker van incidenten (door gedogen, door falend overheidsbeleid, door falende hulpverlening of gewoon als zondebok).
- **Betekenisgeving ('framing')**
Deze dient zoveel mogelijk de-escalerend te zijn, het incident in perspectief te plaatsen en de gemoederen te bedaren.
"Bij de Franse rellen werd door Sarkozy een zeer escalerend frame gebruikt: relschoppers werden door hem gezien als gespuis, als een soort terroristen, in plaats van als sociaal zwakkeren".
- **Eenheid in woordvoering en *tone of voice***
Er zijn vaak verschillende (overheids)instanties betrokken bij Maatschappelijke Onrust. Het is van belang om onderling afspraken te maken, zodat er zoveel mogelijk een eenduidig beeld wordt geschetst.
"Het maken van afspraken is nodig, maar bedenk wel dat tijdens een crisis afspraken altijd vloeibaar zijn. Het is dan ook goed om flexibel te zijn".

Een belangrijke afspraak die van tevoren moet worden gemaakt, is wie verantwoordelijk is voor de woordvoering in welke gevallen. In zeer ernstige gevallen van Maatschappelijke Onrust dient deze zoveel mogelijk via de burgemeester te lopen. Daadkrachtig bestuurlijk communiceren lukt niet

meer als operationele mensen, vaak goedbedoelend, zelf de communicatie op zich nemen. Ook dient zoveel mogelijk afstemming plaats te vinden tussen communicatie op lokaal en nationaal niveau. Dit vormt namelijk volgens diverse lokale betrokkenen regelmatig een knelpunt⁹⁹.

In minder ernstige gevallen van Maatschappelijke Onrust kan de woordvoerder van de gemeente als centrale spreekbuis fungeren.

Het verdient aanbeveling dat gemeenten investeren in hun woordvoering. Daarbij moet bedacht worden dat risico- en crisiscommunicatie nadrukkelijk iets anders is dan gewone voorlichting. Extra training en/of ondersteuning – en oefening! – op dit gebied verdient daarom aanbeveling, zelfs in grote steden.

Het belang van 'beeldmanagement'

Elke lokale overheid heeft ervaring met de omgang met media. Vaak is dat echter lokale media. In geval van een incident dat tot maatschappelijke onrust leidt, veranderen twee dingen: de reguliere manier van werken verandert en de landelijke media verschijnen op het toneel. Dat stelt de lokale overheid, met de burgemeester voorop, voor een nieuwe situatie die wel voorbereid kan worden maar altijd een eigen dynamiek heeft. Soms lijkt door een betrekkelijk toevallige ingeving schade voorkomen te worden, zoals in Venray. Burgemeester Waals herinnert zich een tip van een collega-burgemeester die zei dat wanneer er niets meer is te zien van een incident, de media zich er ook niets bij kunnen voorstellen. Daarom huurde Waals een schoonmaakploeg in zodat het straatbeeld de ochtend na het incident genormaliseerd was¹⁰⁰.

Het opbouwen van goede contacten met (betrouwbare) journalisten en andere relevante sleutelpersonen is van groot belang. Daar kunnen de vruchten van geplukt worden tijdens de crisisfase. Het is zinnig om een overzicht te maken van mediagebruik per doelgroep, zodat je weet via welke media je een specifieke doelgroep het beste kunt bereiken.

Goede overheidscommunicatie tijdens Maatschappelijke Onrust vormt al met al een essentieel instrument dat de overheid heeft om Maatschappelijke Onrust niet verder te laten escaleren.

“Goede communicatie vormt 80% van het werk van burgemeesters”¹⁰¹



Burgemeester Brouwer staat de pers te woord na de rellen in Ondiep

Noot 99 Aldus deelnemers aan de focusgroep politici en aan de focusgroep lokale overheid.

Noot 100 Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, 2005, p. 158.

Noot 101 Uitspraak van het hoofd van het Expertcentrum Risico- en Crisiscommunicatie van BZK.

6.5.3 Ondersteuning op het gebied van risico- en crisiscommunicatie

Ondersteuning door het ERC

Het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) vormt een onderdeel van het ministerie van BZK. Het biedt lokale overheden de volgende vormen van communicatieondersteuning voorafgaand aan of tijdens crises en Maatschappelijke Onrust:

- Opleiding en training
- Gebruikmaking van het Callcenter 0800-1351, www.crisis.nl en SMS-alert om burgers te informeren tijdens een crisis
- Media-analyse op maat
In overleg met de opdrachtgever (bijvoorbeeld de gemeente) wordt bekeken welke media moeten worden gevolgd en welke thema's aandacht verdienen. Aldus worden 'de geluiden uit de samenleving' binnengehaald en wordt geadviseerd wat dit betekent voor de overheidscommunicatie.
- Strategisch advies voor leden van het beleidsteam en/of de burgemeester tijdens een (dreigende) crisis.
- Detachering van een medewerker van het ERC om lokaal ondersteuning te bieden aan de risico- en crisiscommunicatie. De ERC-medewerker valt dan onder het lokale gezag.

De meeste producten van het ERC zijn gratis.

Zie voor meer informatie: www.risicoencrisis.nl

Het ERC bestaat sinds 2005 maar blijkt nog niet bij alle lokale overheden bekend te zijn. Ook is het bij gemeenten die wel op de hoogte zijn van het ERC niet altijd duidelijk wat precies de functie van het ERC is en met name de mogelijkheid om ERC-deskundigen op het gebied van risico- en crisismanagement op detacheringbasis in te zetten tijdens crises, is nog vrij onbekend. Het feit dat het ERC is ondergebracht bij BZK schept hier enige verwarring: men is bang dat het ERC als rijksinstantie verantwoordelijkheden gaat overnemen van de lokale betrokkenen.

Nadere en/of versnelde PR-inspanningen van het ERC richting gemeenten verdient daarom aanbeveling.

Model Communicatiestrategie Sociale Onrust

Het ERC heeft naar aanleiding van de Deense cartoonrellen een "Communicatiestrategie Sociale Onrust" ontwikkeld voor partners op rijksniveau. Dit draaiboek vormt een nuttig model dat, wellicht na lichte aanpassing, ook goed bruikbaar is voor lokale overheden.

Het verdient aanbeveling dat dit draaiboek wordt toegesneden op lokale overheden en voor gemeenten wordt ontsloten.

Model "veel gestelde vragen" per type incident

Het ERC heeft nog geen lijsten ontwikkeld met veelgestelde vragen (ook wel FAQ's genoemd: Frequently Asked Questions) voor diverse typen Maatschappelijke Onrust. Enkele gemeenten wel. Het verdient aanbeveling dat het rijk deze verschillende vragenlijsten inventariseert en mede op basis daarvan enkele modellijsten voor verschillende typen incidenten ontwikkelt. Dit betekent dat van tevoren per mogelijke vorm van Maatschappelijke Onrust die zich in een gemeente zou kunnen voordoen, nagegaan wordt welke vragen de overheid op zich afgevuurd zou kunnen krijgen en wat dan de juiste antwoorden zijn. Zo kan bovendien helder worden welk type informatie de overheid bij de hand moet hebben in zulke gevallen.

Er kunnen zowel lijsten met veelgestelde vragen voor gemeenten worden ontwikkeld als voor BZK zelf.

Het ERC kan een centrale rol vervullen in dit ontwikkelingsproces, waarbij de eindproducten uiteraard moeten worden getoetst bij lokale partners.

Adequate communicatie door de minister

Het wordt door lokale overheden vaak als storend ervaren als een minister uitspraken doet over lokale Maatschappelijke Onrust.

“De minister zou moeten zeggen: we hebben gekozen voor een lokaal stelsel. Je mag me als minister aanspreken op het ondersteunen van lokale partners, maar niet op het managen van de crisis. Het rijk voelt zich te snel verantwoordelijk voor van alles¹⁰²ⁿ”.

Het zou ministers en nationale politici sieren als ze zich in dezen wat meer terughoudend zouden opstellen.

Betrokkenheid van de minister wordt overigens vaak wel op prijs gesteld.

“De rijksoverheid kan wel morele ondersteuning bieden. Een telefoontje van de minister van BZK naar een burgemeester die te maken heeft met Maatschappelijke Onrust in zijn of haar gemeente, is van belang¹⁰³ⁿ”.

6.6 De rol van de politie

Als we kijken naar de geschiedenis van verstoringen van de openbare orde en veiligheid in Nederland¹⁰⁴ en de rol van de politie daarbij, blijkt dat ernstige verstoringen vaak belangrijke leermomenten vormden voor de politie. De politie heeft haar beleid, strategie en werkwijze diverse keren significant aangepast naar aanleiding van zulke Maatschappelijke Onrust. Het betreft hier onder meer nadere professionalisering en specialisering (inzet specialistische eenheden zoals Mobiele Eenheden, Arrestatie Eenheden, bereden politie etc.). Maar ook de zogenaamde “platte petten strategie” is ontwikkeld naar aanleiding van een specifieke uit de hand gelopen verstoring van de openbare orde en veiligheid.

UCN Almelo: de geboorte van de platte petten strategie

In 1978 werpt de antikernenergiebeweging een blokkade op bij de UCN-Ultracentrifugefabriek te Almelo. De politie pakt de actie op een, voor die tijd, tegendraadse manier aan. De opmerkelijke strategie wordt uitgedragen door een jonge commissaris van politie uit Enschede: IJzerman. Hij wijst erop dat de politie verstrikt kan raken in haar eigen standaard-ME-concept: het dreigingsconcept. Wie in veel opzichten uitstraalt uit te zijn op een gewelddadige confrontatie, roept te snel geweld over zichzelf af. In het standaardconcept werd weinig gebruik gemaakt van de kwaliteiten van reguliere politiemensen en wordt niet of nauwelijks geprobeerd in te spelen op vormen van sociale controle onder activisten. Dat is nu precies wat IJzerman wel doet. Geselecteerde platte petten zoeken en leggen contacten met actievoerders. Zolang immers sprake is van persoonlijke contacten, van een gesprek, zoals dat in de dagelijkse politiepraktijk ook veelal gebeurt, is het minder waarschijnlijk dat deelnemers aan dat gesprek overgaan tot geweld.

De strategie schiet uiteraard te kort als de menigte gist, als geweld snel om zich heen grijpt, of als dit niet kan worden uitgesloten. Bovendien is een parate ME bij een platte petten strategie vaak nuttig als stok achter de deur.

De rol van de politie bij het de-escaleren en voorkomen van Maatschappelijke Onrust is cruciaal.

Noot 102 Aldus een deelnemer aan de focusgroep politici.

Noot 103 Aldus een deelnemer aan de focusgroep lokale overheid.

Noot 104 Zie hier de historische scan. Zie ook *Openbare orde; ernstige verstoringen, ontwikkelingen, beleid*, COT, 2001.

Veel verwachtingen zijn er op preventief gebied ook van het functioneren van de buurtregisseur en wijkagent. Zij vormen een belangrijk netwerk van sociale voelhoorns en dienen bij uitstek te weten wat er in de buurt leeft. De vraag is echter of buurtregisseurs/wijkagenten wel altijd voldoende toegerust zijn voor deze taak. Het verdient aanbeveling om na te gaan welke extra ondersteuning op dit gebied mogelijk nodig is om dit belangrijke sociale netwerk optimaal te laten functioneren.

In Groot-Brittannië is er een team opgezet binnen de politie-organisatie: het 'National Community Tension Team' (NCTT). Het NCTT houdt zicht op spanningen in de samenleving en treedt op als centraal punt voor onderdelen van de politie en andere organisaties. In het NCTT zijn mensen werkzaam met kennis over de verschillende gemeenschappen in de samenleving, die gericht advies en bijstand kunnen verlenen.

Het NCTT kent drie hoofdactiviteiten:

1 Uitbrengen informatiebulletin

Het NCTT brengt wekelijks een informatiebulletin uit met informatie afkomstig is uit verschillende bronnen over spanningen in de samenleving. Het bulletin wordt verspreid onder politieregio's en andere overheidsonderdelen zoals ministeries.

2 Maken van impact analyses

Een andere taak van het NCTT is het maken van impact analyses van ingrijpende gebeurtenissen. Zo werd ten tijde van de oorlog die Israël vorig jaar in Zuid-Libanon voerde een analyse gemaakt van de gevolgen die conflict zou kunnen hebben op onder meer de Joodse en islamitische gemeenschappen in het Verenigd Koninkrijk.

3 Beheren vrijwilligersdatabase

Het NCTT heeft daarnaast een vrijwilligersdatabase van politiemensen met kennis van een bepaalde taal, religie of cultuur. Het NCTT werft hiervoor onder de politie. De politieagenten in de database kunnen bijvoorbeeld benaderd worden om, in hun eigen regio of elders, huis aan huis gesprekken te voeren in buurten waar de voertaal geen Engels is.

Hoe werkt het informatiebulletin Operation Element?

Het wekelijkse bulletin telt 15 tot 20 pagina's en bestaat uit drie soorten informatie:

- 'Experienced': hoe gemeenschappen zich voelen. Deze informatie is gebaseerd op wat politiediensten en andere contacten (zoals netwerken in de gemeenschap) aanleveren.
- 'Evidenced': incidenten die hebben plaatsgevonden. Deze informatie komt onder meer uit politiestystemen.
- 'Potential': wat potentieel zou kunnen gebeuren. Gebaseerd op informatie uit politiestystemen en open bronnen, zoals kranten en internet. Tevens is er een kalender opgenomen van evenementen die mogelijk spanningen zouden kunnen opleveren.

Bij elk onderdeel wordt een 'risk assessment' gegeven. De schaal heeft zes niveaus: normaal (6), verhoogd (5), matig (4), matig (3), hoog (2) en acuut (1).

Het NCTT is onderdeel van de Association of Chief Police Officers (ACPO). Dat is een (private) vereniging die zich ten doel stelt om de politie te ondersteunen. De vereniging wordt grotendeels gefinancierd door het Home Office, de politieregio's en de individuele leden vanuit het budget van het ACPO-onderdeel Terrorism and Allies Matters (TAM).

Het verdient aanbeveling om na te gaan in hoeverre het zinnig is om in Nederland een vergelijkbaar team op te zetten.

In de stukken van het Tension Team staat overigens vermeld dat het tijdig en effectief aanpakken van zogenaamde *hate crimes* essentieel is. Een goed opsporings- en vervolgingsbeleid op dit gebied vormt namelijk een goed middel om het vertrouwen van gemeenschappen te (her)winnen. Een ander advies dat ze geven is dat het verstandig is om een impact-analyse uit te voeren alvorens een grootschalige actie uit te voeren in een bepaalde wijk.

6.7 De rol van de rijksoverheid

6.7.1 Werkwijze van de rijksoverheid in crisissituaties

Een crisis leidt al snel tot bestuurlijke topdrukke. Het overheidsapparaat komt in beweging, op lokaal, provinciaal en landelijk niveau. Op landelijk niveau wordt de nationale coördinatiestructuur opgetuigd. Elk betrokken departement vaardigt vertegenwoordigers af naar het interdepartementaal overleg dat op BZK plaatsvindt.

Er is een nationaal handboek waarin afspraken zijn gemaakt over deze interdepartementale afstemming. Elk departement beschikt over een eigen coördinatiecentrum die de afstemming tussen directies en diensten moet stroomlijnen.

Tijdens een crisis is er sprake van een centralisatiereflex.

Maatschappelijke Onrust vormt echter lang niet altijd een crisis in de huidige officiële betekenis van het woord. De centralisatiereflex bij Maatschappelijke Onrust dient daarom tegengegaan te worden.

BZK dient zich ten tijde van Maatschappelijke Onrust met name faciliterend op te stellen ten opzichte van de lokale overheid.

Daarnaast heeft de rijksoverheid een taak in het pro-actief tegengaan van de voedingsbodemp van Maatschappelijke Onrust. Integrale interdepartementale samenwerking en het alert zijn op trends is hierbij geïndiceerd.

Daarnaast zijn er een aantal specifieke typen Maatschappelijke Onrust die speciale aandacht van het rijk verdienen.

Wij gaan in onderstaande paragrafen nader op één en ander in.

6.7.2 Alert inspelen op macro-ontwikkelingen en trends

Door BZK zijn vier toekomstscenario's ontwikkeld voor de periode tot en met 2015 (zie ook paragraaf 3.4). Elk scenario kent zo z'n eigen aandachtspunten met betrekking tot het tegengaan van Maatschappelijke Onrust.

André Hazes scenario

In de emotiemaatschappij zal meer dan normaal aandacht besteed moeten worden aan:

- Emotiemanagement: organiseren van stille tochten, of op een andere manier aandacht besteden aan het kanaliseren van emoties.
- Het ontwikkelen van gevoelsthermometers in wijken die geactiveerd kunnen worden ten tijde van een schokkend incident (Draaiboek Vrede).
- Het leggen van goede contacten met (betrouwbare) journalisten.
- Het optimaliseren van de risico- en crisiscommunicatie op lokaal en nationaal niveau.

Pimp my ride:

Bij economische stagnatie en schaarste is het verstandig om extra aandacht te besteden aan

- Belangenmanagement: onderhandelen met sociale partners en andere belangengroeperingen.
- Het ontwikkelen van een goed lokaal en nationaal netwerk met het bedrijfsleven, met vakbonden en andere organisaties van werkgevers en werknemers.
- Het pro-actief tegengaan van verloedering van wijken samen met woningcorporaties en het bedrijfsleven via nationale stimuleringsregelingen en lokaal beleid.

Fear factor

Bij toenemende polarisatie en segregatie gelden de volgende aandachtspunten:

- Intensiveren van het beleid tegen polarisatie en radicalisering.
- Intensiveren vervolgingsbeleid hate-crime en stimuleren restorative justice en mediation om de conflictpartijen bij elkaar te brengen.
- Stimuleren van dialoog met en tussen diverse bevolkingsgroepen.
- Het ontwikkelen van een goed nationaal en lokaal netwerk met vertegenwoordigers van diverse bevolkingsgroepen om bijtijds toenemende polarisatie te kunnen signaleren (Quick Scan) en burgers via (in)formele leiders te stimuleren tot positieve actie.

The Matrix

In de grenzeloze informatiemaatschappij dienen de volgende zaken extra prioriteit te krijgen:

- Leren van incidenten waarbij Maatschappelijke Onrust in de virtuele wereld overslaat naar de echte wereld.
- Investeren in Cybercops om Cybercrime tegen te gaan.
- Vergroten technologische kennis voor tegengaan van Cyberwar.
- Samenwerken met andere departementen (EZ, Justitie, Defensie) en het bedrijfsleven voor visieontwikkeling en kennisuitwisseling.
- Stimuleren internationale samenwerking en kennisuitwisseling op het gebied van Cybercrime, Cyberwar en de daaruit volgende Maatschappelijke Onrust.

Dit scenario vergt met name actie van de rijksoverheid.

Het aldus doordenken van bestaande toekomstscenario's kan zowel BZK als gemeenten beter voorbereiden op toekomstige verschuivingen in de voedingsbodem van Maatschappelijke Onrust, waardoor de aanpak bijtijds aangepast kan worden.

6.7.3 Maatschappelijke Onrust die in het buitenland ontstaat

Incidenten die in één land plaatsvinden, kunnen in de moderne *global village* wereldwijde onrust ten gevolge hebben.

Toespraak van de paus in Regensburg: maatschappelijke onrust op wereldschaal

Op 13 september 2006 hield de paus een lezing waarin hij een Byzantijnse keizer citeerde: "Toon me toch wat Mohammed nieuw gebracht heeft; je zal enkel maar slechte en inhumane dingen vinden zoals zijn voorschrift om het geloof, dat hij predikte, met het zwaard te verspreiden".

De wereldwijde gevolgen van deze uitspraken waren niet mis. Er volgden diverse boze reac-

ties van regeringen van islamitische landen, er werd een kerk in brand gestoken in Gaza, een non in Somalië vermoord, demonstraties vonden plaats, Iraakse christenen werden aangevallen en een priester in Irak werd onthoofd.

De Deense cartoonrellen zijn ook een voorbeeld van zulke Internationale Onrust.

In praktijk blijken diverse departementen zich bezig te houden met (het monitoren en analyseren van) dit soort transnationale Maatschappelijke Onrust, ieder vanuit hun eigen taakgebied (nationale veiligheid, overheidscommunicatie, terrorismebestrijding, bescherming economische belangen van Nederlandse bedrijven, migratie en integratie, veiligheid en leefbaarheid etc.). Sleutelpersonen van de diverse ministeries weten elkaar in de praktijk te vinden en komen op momenten dat het nodig is bij elkaar. Deze werkwijze blijkt goed te werken en dient gehandhaafd te worden.

“Je moet overigens uitkijken met het institutionaliseren van zulke clubs: de leden gaan dan overal onrust zien, aangezien dat het doel van hun bestaan is”.

6.7.4 Aanpak speciale risicogroepen

De aanwezigheid van bepaalde risicogroepen bij een incident kan escaleerend werken. Het is goed om daarop voorbereid te zijn.

Te denken valt hier onder meer aan¹⁰⁵:

- Ontsnapte TBS-ers
- Pedofielen die, na hun straf te hebben uitgezeten, terugkeren
- Voetbalvandalen
- Hell's Angels
- Radicaliserende etnisch/religieuze individuen of groepen
- Radicaliserende aanhangers van extreem-rechts, dierenrechtactivisten en antiglobalisten

Justitie en de AIVD verzamelen informatie over dit soort risicogroepen.

“De smeerolie is intelligence, ook om te kunnen duiden of het een los lokaal incident is of verbonden is met een breder probleem”.

Informatie over zulke risicogroepen dient waar mogelijk meer gedeeld te worden met de gemeenten waar leden van deze groepen zich ophouden. Het verdient aanbeveling om over dit soort gegevensuitwisseling goede afspraken te maken tussen lokale, regionale en nationale partners.

Daarnaast is het van belang dat er goede contacten zijn tussen de overheid en sleutelpersonen uit diverse (minderheids)groeperingen. Dit om positieve actie vooraf en tijdens Maatschappelijke Onrust in werking te kunnen stellen. Lokale overheden dienen hiervoor uiteraard hun netwerk op te bouwen, maar ook op rijksniveau zijn ministeries bezig met zulke netwerkvorming. Zo is de Directie Inburgering en Integratie¹⁰⁶ bezig met het ontwikkelen van een databank met sleutelpersonen uit ‘witte’ officiële organisaties en informele ‘grijze’ netwerken¹⁰⁷.

Het verdient aanbeveling dat de rijksoverheid deze contacten voor zover

Noot 105 Zie verder schema 5.1 (met name de groeperingen die genoemd zijn op wereldniveau).

Noot 106 Voorheen DCIM ministerie van Justitie, thans VROM/WWI.

Noot 107 Via deze netwerken kan ook een soort van *public diplomacy* plaats vinden in eigen land. Zie voor *public diplomacy* door de Deense overheid in andere landen: de casus Deense cartoonrellen uit de separate bijlage.

mogelijk deelt met de lokale overheden.

Verder kan op bepaalde punten geleerd worden van de landelijke aanpak van voetbalvandalen.

Kernelementen van de aanpak voetbalvandalisme die ook ingezet zouden kunnen worden voor andere vormen van Maatschappelijke Onrust zijn onder meer¹⁰⁸.

- Auditteam dat tijdens een incident ter plekke gaat om te leren van fouten en successen.
- Monitoring van internetsites.
- Landelijke registratie van de harde kern.
- Daderaanpak.
- Inzet coaches.
- Integrale samenwerking en netwerkvorming.

Voor wat betreft de daderaanpak is het interessant om te constateren dat uit onderzoek naar de daders van voetbalvandalisme blijkt, dat deze daders zich vaak ook op andere leefgebieden schuldig maken aan agressie en geweld (huiselijk geweld, uitgaansgeweld, participeren in rellen e.d.).

Het verdient aanbeveling om na te gaan in hoeverre er een harde kern beleid voor dit soort veelplegers van Maatschappelijke Onrust ontwikkeld kan worden.

6.8 Samenvatting en conclusies

De lokale overheid is de centrale spil in de omgang met incidenten die de openbare orde en veiligheid aangaan. Een bijzondere variant zijn incidenten die maatschappelijke onrust tot gevolg hebben. Ook bij Maatschappelijke Onrust ligt de verantwoordelijkheid primair bij de lokale overheid, die de eigen gemeente en (de problemen van) bewoners immers het beste kent. De rijksoverheid dient zich hier met name faciliterend op te stellen, met uitzondering van Maatschappelijke Onrust waarbij sprake is van bewust misbruik van het internet (internetaanvallen, cyberwar e.d.) en waarbij bepaalde (inter)nationale risicogroepen betrokken zijn. Het rijk heeft in laatstgenoemde gevallen een speciale rol te spelen met name op het gebied van informatieverzameling, monitoring en onderzoek. Betere afstemming tussen activiteiten van het rijk en gemeenten verdient echter wel aanbeveling.

Sommige incidenten dragen het zaad van maatschappelijke onrust in zich, sommige niet. Vaak is het politiek-maatschappelijke beoordelingsvermogen van bestuurders cruciaal voor het inschatten van de mogelijke impact van een incident. Daarbij is onder meer kennis van de lokale gevoeligheden en kwesties onontbeerlijk. Deze moet zoveel mogelijk paraat zijn, waar mogelijk in de hoofden van bestuurders en anders bij nabije bronnen.

Het in ogenschouw nemen van de lokale context (de wijk, zijn bewoners en de kwesties die er spelen) is noodzakelijk om een incident en zijn gevolgen te verklaren en de aanpak daarop af te kunnen stemmen. Je zou dit kunnen samenvatten met het devies: *ken uw wijk*. Investeren in netwerken met bewoners en lokale instanties is hier van groot belang.

Noot 108 Voor meer details verwijzen wij naar de casus Voetbalrellen.

Incidenten zijn niet te voorspellen. Wel kan bepaald worden in welke wijken, of bij welke kwesties, het risico op maatschappelijke onrust groter is. Uit literatuur en andere bronnen hebben we in dit verband een aantal risicofactoren geïdentificeerd. Schema 6.1 geeft een overzicht.

Schema 6.1 Variabelen die van invloed zijn op het ontstaan en escaleren van incidenten

<p>1 <i>Algemene kenmerken van de wijk/gemeente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Handhavingslacunes • Polarisatie en maatschappelijke spanningen • Verloederingsgraad • Agressie tegen Gezagsdragers • Kiesgedrag (opvallende veranderingen e.d.) • Stedelijke Vernieuwing (sloop/renovatie/nieuwbouw) • Voorgeschiedenis: zaken, objecten, thema's die gevoelig liggen in het gebied <p>2 <i>Pro-actief en preventief beleid stadsdeel / gemeente</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • sterke kanten van het beleid • zwakke kanten van het beleid / witte vlekken
<p>3 <i>Kenmerken van het incident:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewelddadigheid van het incident • Nieuwswaardigheid van het incident, reactie media • Politieke Gevoeligheid van (het thema dat verbonden wordt aan) het incident • Voorgeschiedenis van het incident • Seizoen en Weersomstandigheden
<p>4 <i>Kenmerken van bij het incident betrokken groepen (daders, slachtoffers):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Speciale Slachtoffers: kinderen, BN-ers, politici, leden koninklijk huis • Betrokkenheid Minderheden: etnische/religieuze minderheden, homo's, asielzoekers etc. • Aanwezigheid Speciale Risico Groepen (voetbalvandalen, Hell's Angels, radicaliserende groepen etc.) • Aanwezigheid Reltoeristen • Integratiegraad van de betrokken groepen • Organisatiegraad betrokken groepen • Sociale cohesie van de betrokken groepen
<p>5 <i>Aanwezigheid van 'crisismakelaars' die een incident vergroten en/of willen benutten voor hun eigen belang:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Burgers en maatschappelijke organisaties • Politici • Gezagsdragers (bestuurder, ambtenaar e.d.) • Media
<p>6 <i>Gevolgen¹⁰⁹ van het incident:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Internationale Onrust • Virtuele Onrust (naar aanleiding van het incident) • Positieve Actie van burgers en het maatschappelijke middenveld
<p>7 <i>Risico- en crisismanagement door de lokale overheid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Alertheid: (gebrek aan) goede netwerken en informatie over de "temperatuur" onder de bevolking • Bestuurlijk leiderschap: (gebrek aan) daadkrachtig bestuurlijk optreden • Communicatie: (gebrek aan) goede risico- en crisiscommunicatie

Noot 109 Soms is overigens niet duidelijk wat oorzaak en gevolg is bij MO. Virtuele en internationale Maatschappelijke Onrust kunnen bijvoorbeeld gevolgen zijn van incidenten die plaatsvinden in Nederland, maar ook de oorzaak vormen van incidenten.

Deze variabelen vormen samen met de 10 oorzaken van Maatschappelijke Onrust, die we in hoofdstuk 3 hebben geïdentificeerd de basis voor een early warning systeem Maatschappelijke Onrust, dat we verderop in het rapport zullen presenteren (zie bijlage). Deze checklist vormt tevens de kern van de nader te ontwikkelen GLIESMO-procedure¹¹⁰, een soort GRIP-procedure die aangepast wordt voor Maatschappelijke Onrust.

Noot 110 GLIESMO staat voor Geïntegreerde Lokale Incidenten en Emoties Scan Maatschappelijke Onrust.

7 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

De laatste jaren waren er regelmatig opvallende incidenten die tot Maatschappelijke Onrust leidden. Denk bijvoorbeeld aan de gebeurtenissen rond de moord op Theo van Gogh, rellen in de Utrechtse wijk Ondiep, in de Graafse wijk in Den Bosch en diverse voetbalrellen.

Dit gegeven, gekoppeld aan het feit dat er onduidelijkheid is over de wijze welke rol de overheid hierbij kan of moet spelen, was voor de directie Strategie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) aanleiding een onderzoeksopdracht te formuleren over het verschijnsel Maatschappelijke Onrust en de rol van de lokale overheid daarbij.

De probleemstelling van het onderzoek luidde als volgt:

- 1 Welk beeld kan worden geschetst met betrekking tot de maatschappelijke onrust die verband houdt met sociale tegenstellingen en conflicten en de openbare orde¹¹¹?
- 2 Welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag?
- 3 Welke tools zijn er om deze oorzaken voortijdig te herkennen?
- 4 Welke tools zijn er om te voorkomen dat incidenten uitgroeien tot Maatschappelijke Onrust en/of dat Maatschappelijke Onrust onttaardt in sociale crises?
- 5 Welke bijzondere rol zou de (rijks)overheid bij dit proces kunnen c.q. moeten spelen?

Bij dit onderzoeksrapport hoort een aparte rapportage waarin we alle case-studies, de historische scan, literatuur en de namen van de vele deelnemers aan dit onderzoek hebben opgenomen.

7.2 Nadere beschrijving van Maatschappelijke Onrust

Het onderzoek is door BZK beperkt tot “Maatschappelijke Onrust die verband houdt met sociale tegenstellingen en conflicten en de openbare orde”. Fysieke crises en rampen zijn nadrukkelijk buitengesloten van de onderzoeksopdracht.

Het verschijnsel Maatschappelijke Onrust is lastig eenduidig te definiëren: wat de één als Maatschappelijke Onrust beschouwt, wordt door de ander als een crisis benoemd wordt, terwijl weer een ander spreekt over een normale ontlasting van sociale spanningen.

Noot 111 In het oorspronkelijke voorstel werd een grens gelegd bij onrust die zich na het jaar 2000 had voorgedaan. In het startoverleg van de begeleidingscommissie op 2 februari 2007 werd deze grens minder hard gesteld en werd tevens besloten een korte historische scan op te nemen.

De in dit rapport gehanteerde definitie van maatschappelijke onrust luidt: *Maatschappelijke onrust is het verschijnsel waarbij één of enkele incidenten plaatsvinden, die vervolgens – mede ten gevolge van structurele kenmerken van sociale, fysieke, economische en/of demografische aard – leiden tot een groter aantal en/of ernstiger incidenten, die op hun beurt leiden tot subjectieve en/of objectieve problemen op het gebied van openbare orde en veiligheid.*

Er is dus sprake van Maatschappelijke Onrust als de volgende ingrediënten aanwezig zijn:

- Een voedingsbodem, onderliggende maatschappelijke problemen.
- Eén of meerdere incidenten¹¹², die heftige reacties veroorzaken bij burgers, in de media of in de politiek, en die symbool staan voor de onderliggende maatschappelijke problemen. Dit kan een dramatisch incident zijn, maar ook een vrij klein incident dat de druppel vormt die de emmer doet overlopen.
- Het (als reactie op dit incident) optreden van massale dan wel ernstige aantastingen van de Openbare Orde en Veiligheid.

Kortom, er dient een verband te zijn tussen voedingsbodem, incidenten (die heftige emoties teweeg brengen) en optredende gevolgen die de openbare orde en (subjectieve) veiligheid bedreigen.

Tijdens een ernstig incident trachten vaak de verschillende spelers hun definitie van de situatie op te dringen aan andere partijen. Deze spelers noemen we crisismakelaars. Door een probleem op een bepaalde manier te definiëren hoopt een crisismakelaar het onder een specifieke noemer op de politieke agenda te krijgen en/of er zijn voordeel mee te doen. Daarmee verschilt Maatschappelijke Onrust van (de aanloop naar) fysieke crises en rampen, zoals de uitbraak van infectieziekten en dierziekten, klimaatveranderingen, natuurrampen, branden, ernstige ongelukken en ontploffingen van fabrieken en dergelijke.

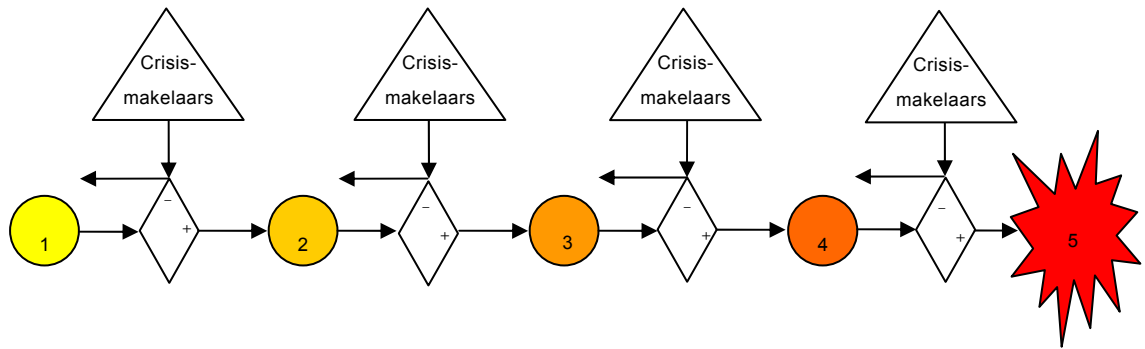
De belangrijkste crisismakelaars die een rol spelen bij Maatschappelijke Onrust zijn:

- burgers (inclusief instellingen uit het maatschappelijk middenveld),
- de media (traditionele media en nieuwe media),
- overheidsinstellingen, politici en bestuurders (kortweg: de overheid).

Maatschappelijke Onrust valt samen te vatten in het volgende schema.

Noot 112 Tenzij er sprake is van een 'big bang scenario'. Er zijn dan geen eerdere incidenten, geen 'early warnings'. Dit komt echter bijna nooit voor.

Schema 7.1 Analysemodel Maatschappelijke Onrust



- 1 = voedingsbodem
- 2 = (kleine) incidenten / early warnings
- 3 = schokkend symbolisch incident
- 4 = maatschappelijke onrust
- 5 = sociale crisis
- + = escalatie door crisismakelaars
- = de-escalatie door crisismakelaars

Het 'wybertje' staat voor een sturingsmoment, waarop crisismakelaars invloed kunnen uitoefenen. Door het handelen van de media en overige crisismakelaars op die momenten kan er een escalatie ontstaan die kan leiden tot een verdere polarisatie (wij/zij). Maar het is ook mogelijk dat de media en andere crisismakelaars niets doen, of zelfs de-escalerend werken. In dat geval is er sprake van een feedback mechanisme dat zorgt dat er geen Maatschappelijke Onrust ontstaat en dat het bij een paar incidenten blijft.

Overigens is het de vraag of het begrip Maatschappelijke Onrust eigenlijk wel een handig en bruikbaar begrip is. Maatschappelijke Onrust is één van de stappen in een proces dat eindigt bij een sociale crisis. Het is wellicht helderder om te werken met het bekendere begrip crisis en daarbinnen twee soorten te onderscheiden:

- fysieke crises
- sociale crises

Maatschappelijke Onrust wordt vaak – zeker als je er middenin zit – gezien als een bedreiging. Toch is het ook een kans. Een kans op de noodzakelijke vernieuwing en aanpassing van het 'systeem' dat we samenleving noemen.

7.3 Oorzaken van Maatschappelijke Onrust

Maatschappelijke Onrust is van alle tijden. De uitingsvormen en aanleidingen kunnen in de loop der tijd enigszins verschillen, maar aan de basis van alle vormen liggen één of meer basale menselijke behoeften. Indien deze behoeften bedreigd worden, zullen mensen boos en verontwaardigd reageren:

- inkomen en/of werkomstandigheden
- woongenot
- de (identiteit van de) eigen groep
- zaken, symbolen en locaties die gezien worden als 'heilig'
- burgerrechten en grondrechten
- persoonlijke veiligheid

- veiligheid van kinderen
- vrede en politieke stabiliteit
- het milieu
- overige collectieve goederen zoals de (volks) gezondheid

Welke behoeften in een bepaalde tijd en locatie het meest bedreigd worden volgens (bepaalde groepen) burgers, kan verschillen, afhankelijk van demografische, sociale, technologische, economisch en politieke factoren. In dat opzicht leert de geschiedenis ons, naast de broodnodige relativering, ook hoe tijdgebonden bepaalde maatschappelijke en politieke gevoeligheden zijn. Ook kunnen ontwikkelingsprocessen worden geïdentificeerd die zich voltrekken gedurende meerdere decennia en normaal aan het oog onttrokken zijn.

Naast een blik in het verleden, vormt kijken in de toekomst ook geen overbodige luxe. De overheid dient alert te zijn op (verschuivingen in) de voedingsbodem om pro-actief te kunnen reageren op optredende verslechteringen en te verwachten toenemende ontevredenheid bij bepaalde groepen burgers.

7.4 Aanbevelingen lokale overheid

Het uitgangspunt van de aanpak van Maatschappelijke Onrust luidt: decentraal tenzij....

De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het voorkomen en tegengaan van Maatschappelijke Onrust in hun gebied. Zij doen dit niet alleen, maar dienen daarbij bij voorkeur samen te werken met lokale partners, zoals de politie, burgers, instellingen uit het maatschappelijke middenveld, het lokale bedrijfsleven en de media.

De lokale aanpak van Maatschappelijke Onrust steunt op drie pijlers:

- 1 Alertheid
- 2 Bestuurlijk leiderschap en crisismanagement
- 3 Communicatie

Dit 'ABC-tje' wordt hieronder nader samengevat. Aangegeven zal worden welke onderdelen al vrij goed gaan en op welke punten de aanpak verbeterd kan worden, al dan niet met ondersteuning vanuit de rijksoverheid.

7.4.1 Alertheid

Wat gaat al goed?

Ontwikkelen en benutten van lokale netwerken

Diverse gemeenten ontwikkelen al netwerken met burgers en maatschappelijke organisaties, die ingezet worden als early warning instrument (extra 'voelhoorns' in de lokale gemeenschap), tijdens en ook na afloop van Maatschappelijke Onrust. .

Het (verder) ontwikkelen van zulke sociale netwerken dient hoge prioriteit te krijgen. Gemeenten kunnen daarbij gebruik maken van instrumenten die in dit verband reeds in enkele andere (grote) steden zijn ontwikkeld (Amsterdamse Draaiboek Vrede, Quick Scan Rotterdam) en in het buitenland (Frankrijk, UK, Denemarken).

BZK kan een rol spelen bij het landelijk ontsluiten en/of verder ontwikkelen van deze instrumenten.

Wat gaat niet zo goed of ontbreekt nog?

Een soort GRIP-procedure voor Maatschappelijke Onrust

Er zijn voor fysieke crises en rampen allerlei procedures. Voor Maatschappelijke Onrust en sociale crises niet.

Op grond van het onderzoek naar Maatschappelijke Onrust heeft DSP-groep een model/checklist ontwikkeld, die een aanzet vormt voor de kern van zo'n GRIP-procedure voor Maatschappelijke Onrust. We hebben deze procedure de naam GLIESMO geven, dat staat voor Gecoördineerde Lokale Incidenten en Emoties Scan Maatschappelijke Onrust.

Deze conceptchecklist is te vinden achterin dit rapport. Hij dient overigens nog wel getoetst en gevalideerd te worden in nauw overleg met gemeenten.

Bewustwording gevolgen verwevenheid fysieke en virtuele wereld

Er is nog te weinig bewustwording van de enorme maatschappelijke kwetsbaarheid die de toenemende verwevenheid van de fysieke wereld met de virtuele wereld met zich mee brengt.

Het internet vormt het zenuwcentrum van de globaliserende wereld. Als het internet uitvalt, per ongeluk of door opzet ('cyberwar'), dan zijn de gevolgen gigantisch en escaleert Maatschappelijke Onrust snel tot een sociale crisis. De Estse casus¹¹³ leert dat geen enkel land hier nog goed op voorbereid is. Het verdient aanbeveling om de woorden van de Amerikaanse Defensie Secretaris Robert Gates ter harte te nemen, die landen op het hart drukte zich voor te bereiden en te beginnen met te plannen hoe zij zouden moeten reageren op zo'n internet aanval. Kortom: investeer in technische kennis en ontwikkel voor dit soort situaties noodscenario's.

7.4.2 Bestuurlijk leiderschap en crisismanagement

Wat gaat al goed?

Emotiemanagement en belangenmanagement

Deze twee cruciale onderdelen van de bestuurlijke aanpak van Maatschappelijke Onrust gaan vaak redelijk goed.

Onder emotiemanagement wordt verstaan het organiseren en/of kanaliseren emotionele uitlaatklep, bewust hanteren van de rol van burgervader/moeder voor het communiceren van compassie.

Belangenmanagement houdt in dat er dialoog met de verontwaardigde burgers en organisaties wordt gezocht om na te gaan welke grieven en wensen ze hebben en te kijken in hoeverre hieraan tegemoet gekomen kan worden door de lokale overheid. Diverse burgemeesters doen dit vaak op gevoel en intuïtief. Niet iedereen heeft echter een even goede intuïtie of evenveel ervaring en kennis op dit gebied. Het is daarom goed als burgemeesters emotiemanagement en belangenmanagement bewust inzetten.

Noot 113 Zie paragraaf 3.3.

Advisering, uitwisseling van kennis, voorbeelden en ervaring is hierbij nuttig. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters¹¹⁴ kan en wil hier een rol bij spelen.

Positieve actie van burgers stimuleren

Het stimuleren van positieve actie van burgers en het maatschappelijk middenveld is een belangrijke strategie om Maatschappelijke Onrust tegen te gaan. Dit vormt zowel binnen gemeenten als de rijksoverheid al een aandachtspunt. Men moet er echter wel alert op blijven om de verantwoordelijkheid van burgers niet over te nemen. Verder kan men van elkaar leren wat wel of niet werkt op dit gebied via het uitwisselen van good and bad practices.

Zorgen voor een gepaste inzet van de politie

De politie hanteert tijdens incidenten meestal zo lang mogelijk de platte petten strategie.

Bij het preventieve beleid van de politie spelen buurtregisseurs een cruciale rol. De indruk bestaat dat er echter te hoge verwachtingen zijn over het functioneren van deze buurtregisseurs/wijkagenten gezien hun capaciteiten en beschikbare tijd.

Het rijk zou op hun beurt meer kunnen investeren in de deskundigheid en beschikbaarheid van buurtregisseurs/wijkagenten. Concreet zouden zij - samen met anderen - les kunnen krijgen over het gebruik van instrumenten zoals we die in deze rapportage noemen.

Wat gaat niet zo goed of ontbreekt nog?

Bestuurlijk oefenen met Maatschappelijke Onrust

Er wordt al wel regelmatig geoefend met fysieke crisissituaties en rampen, maar nog niet met situaties waarbij er sprake is van Maatschappelijke Onrust. Het is belangrijk dat dit wel gebeurt, bij voorkeur rondom een lokaal verzonden vorm van Maatschappelijke Onrust, die naar het oordeel van betrokkenen een grote kans maakt om ooit plaats te vinden in de lokale context. Concreet: geef lokaal de eerstvolgende rampen oefening een 'sociale' inhoud (zie dit rapport en zie de case studies/historische scan voor inspiratie).

Klankbord voor de burgemeester organiseren

Diverse burgemeesters omringen zich al met sparringpartners tijdens een crisis. Het vinden van deskundige en goede sparringpartners is echter niet altijd eenvoudig. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) biedt sinds 1 juli 2007 specifiek hiervoor ondersteuning aan. Het verdient aanbeveling dat gemeenten zich goed laten informeren over de ondersteuning die het NGB kan bieden en om niet te schromen deze ondersteuning indien nodig in te roepen.

Het verdient prioriteit om deze nieuwe vorm van ondersteuning die het NGB sinds kort aanbiedt, goed bekend te maken. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) kan hierbij een rol spelen.

Noot 114 Voorheen speelde het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing (BNC) een cruciale rol bij het stimuleren van kennisuitwisseling op het gebied van crisisbeheersing. Sinds 1 juli 2007 zijn de activiteiten van het BNC overgenomen door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Kennis over crisisbeheersing is vanaf die tijd te vinden op de website van het NGB: www.burgemeesters.nl.

Evaluëren van incidenten van Maatschappelijke Onrust, bij voorkeur samen met burgers

Het verdient daarbij aanbeveling om niet alleen te werken met een klassieke evaluatie aanpak die streeft naar één objectieve waarheid, maar om daarnaast ook te proberen via andere evaluatie methoden de diverse werkelijkheden boven tafel te krijgen, vanuit de verschillende perspectieven van betrokken partijen zoals verschillende fracties buurtbewoners, jongeren, welzijnswerk, overheid, politie e.d.

Op nationaal niveau verdient het aanbeveling om naar voorbeeld van het Auditteam voetbalvandalisme, een nationaal Auditteam Maatschappelijke Onrust toe te rusten en te faciliteren.

Naast een dergelijk centraal 'klassiek' evaluatie instrument, zou het rijk een meer lokaal en doelgroep gerichte evaluatie aanpak kunnen ondersteunen, waarbij de evaluatie NIET gedaan wordt door experts uit de onderzoeks- en advies branche, maar door bewoners/lokale partijen zelf (naar voorbeeld van ACLEFEU in Frankrijk). Overigens bestaan er ook nog 'tussenmodellen' zoals de aanpak van de Tension teams in de UK.

7.4.3 Risico- en crisiscommunicatie

Wat gaat al goed?

Goede contacten met de media (blijven) opbouwen

Het opbouwen van goede contacten met (betrouwbare) journalisten zal haar vruchten afwerpen tijdens de acute fase van Maatschappelijke Onrust. Sommige gemeenten zijn op dit gebied nog een beetje kopschuw en zouden kunnen leren van gemeenten die hier veel ervaring mee hebben en nuttige tips kunnen geven.

Wat gaat niet zo goed of ontbreekt nog?

Versterken deskundigheid op het gebied van risico- en crisiscommunicatie

Diverse gemeenten versterken hun lokale communicatiecapaciteit al tijdens crises door het Expertcentrum Risico Communicatie (ERC) van BZK in te schakelen voor advies en/of ondersteuning. Niet alle gemeenten zijn echter op de hoogte van deze (gratis) dienstverlening. Sommige, met name grote gemeenten, gaan er vanuit dat ze al voldoende expertise op het gebied van risico- en crisiscommunicatie in huis hebben, omdat ze over veel voorlichters beschikken. Reguliere voorlichting is echter iets heel anders dan risico- en crisiscommunicatie.

Het verdient daarom aanbeveling dat gemeenten zich goed laten informeren over de diensten en ondersteuning die het ERC kan bieden en om niet te schromen hier wanneer nodig gebruik van te maken. Dit zal de deskundigheid in huis ook verder kunnen vergroten.

Op nationaal niveau verdient het aanbeveling het aanbod van het ERC en de voorwaarden waaronder door hen hun diensten worden aangeboden beter bekend maken. Naast het Ministerie van BZK kan ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hier een rol spelen.

Opstellen lokaal communicatiedraaiboek Maatschappelijke Onrust

Het is verstandig om op lokaal niveau een communicatiedraaiboek Maatschappelijke Onrust op te stellen, ter stroomlijning van de communicatie voor, tijdens en na afloop van Maatschappelijke Onrust.

Goede communicatie is ten tijde van Maatschappelijke Onrust namelijk cruciaal en heldere procedures en van tevoren gemaakte afspraken met betrokken partijen zijn daarom van groot belang.

Op rijksniveau is door het ERC ten tijde van de Deense cartooncrisis een Communicatiedraaiboek Maatschappelijke Onrust ontwikkeld. Dit draaiboek is ook geschikt voor gemeenten. Het verdient daarom aanbeveling om dit draaiboek van het ERC voor gemeenten te ontsluiten, bijvoorbeeld door het op de website van het ERC te plaatsen en gemeenten hiervan op de hoogte te brengen.

Relevante sleutelpersonen inschakelen als woordvoerder richting specifieke doelgroepen

Te denken valt hier aan een gematigd imam, een bekende lokaal beroemde en gerespecteerde muzikant, schrijver of voetballer.

De ervaring die de Directie Inburgering en Integratie van VROM/WWI (voorheen Justitie) heeft met het inzetten van zo'n pool van sleutelpersonen, kan mogelijk gedeeld worden met gemeenten die te maken (kunnen) krijgen met Maatschappelijke Onrust.

Ook kunnen de ervaringen die gemeenten hiermee opgedaan hebben beter benut worden, wellicht door deze ervaringen te verzamelen en te ontsluiten via een kennisbank.

Lijsten met veel gevraagde vragen opstellen

Goede voorbereiding van de communicatie is essentieel. Het opstellen van lijsten met veel gevraagde vragen is hierbij een nuttig instrument.

Het Ministerie van BZK en specifiek het ERC kan faciliterend optreden bij het ontwikkelen van modellen hiervoor per type Maatschappelijke Onrust.

7.5 Aanvullende aanbevelingen voor de rijksoverheid (BZK)

Wat BZK kan doen op het gebied van het ontwikkelen en/of verspreiden van praktische instrumenten op het gebied van early warning, bestuurlijk optreden en communicatie, staat al aangegeven in paragraaf 7.4.

In deze paragraaf worden resterende overkoepelende aanbevelingen gegeven voor het rijk in het algemeen en BZK in het bijzonder.

7.5.1 Ondersteuning (deskundigheidbevordering, kennisvergroting)

Wat gaat al goed?

Ondersteuning door het ERC en het NGB

Via subsidiëring van het Expertcentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) zorgt BZK voor goede ondersteuningsmogelijkheden voor burgemeesters, gemeentesecretarissen en gemeentelijke voorlichters tijdens Maatschappelijke Onrust en (sociale) crises. Zoals gezegd zijn diverse gemeenten echter nog niet (goed) op de hoogte van deze vormen van ondersteuning en de voorwaarden waaronder zij deze kunnen inroepen. Voorlichting hieromtrent verdient dus prioriteit.

Wat gaat niet zo goed of ontbreekt nog?

Inventarisatie en ontsluiting van reeds bestaande kennis, instrumenten en good practices

Er is al vrij veel kennis over de aanpak van Maatschappelijke Onrust. Deze kennis is echter versplinterd en verspreid aanwezig bij diverse instanties als het Nederlands Genootschap van Burgemeester, het Expertcentrum Risico en Crisiscommunicatie, universiteiten (het Amsterdams Centrum voor Conflict Studies) en onderzoeksbureaus (COT, DSP-groep). Niet alle partijen zullen wellicht genegen zijn om al hun informatie publiek toegankelijk te maken, maar een flink deel is al via websites beschikbaar en zou centraal ontsloten kunnen worden. BZK zou hier een rol in kunnen spelen. Gemeentelijke bestuurders en voorlichters hebben immers niet de tijd om zelf uitgebreid het internet af te zoeken naar deze kennis.

Het verdient daarom aanbeveling als BZK een centrale kennisbank Maatschappelijke Onrust/Sociale Crises ontwikkelt¹¹⁵ met best practices, evaluaties, daderonderzoek, instrumenten, modellen, leerzame praktijkverhalen en tips.

Investering in kennisvermeerdering

Bestaande kennis kan verder uitgebouwd en geactualiseerd worden:

- a. Stimuleren lokale evaluatie van Maatschappelijke Onrust.
- b. Uitvoeren meta-evaluaties Maatschappelijke Onrust.
- c. Onderzoek naar daders van Maatschappelijke Onrust:
Er lijkt sprake te zijn van een harde kern die veel geweld, verstoringen en onrust veroorzaken op verschillende gebieden (voetbalvandalisme, uitgaansgeweld, huiselijk geweld, grote verstoringen van de openbare orde en veiligheid). Het verdient aanbeveling om bestaande kennis over diverse vormen van harde kern beleid (verder) te ontwikkelen.
- d. Nader onderzoek naar de aanpak van Maatschappelijke Onrust in andere landen in heden en verleden.

De resultaten van dit soort evaluaties en onderzoek zouden uiteraard opgenomen dienen te worden in bovengenoemde kennisbank, zodat dit bestand organisch groeit.

7.5.2 **Beleid**

Wat gaat al goed?

Huidige decentrale beleid handhaven (politie, woningcorporaties, overheid)

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat en er ligt dus al zeer veel nadruk op decentraal (lokaal) beleid. Bij het onderwerp Maatschappelijke Onrust is deze decentrale focus essentieel, omdat zoals we zagen de meeste onrust lokaal klein begint en dan door een aantal incidenten escaleert. Het lokale netwerk – of zelfs wijk netwerk – waarbij politie, woningcorporaties, welzijnswerk, bewoners en overheid samenwerken, is dus van essentieel belang voor het opvangen van signalen en vroegtijdig en adequaat ingrijpen.

Noot 115 Of in ieder geval reeds bestaande kennisbanken en websites op dit gebied beter bundelt.

Wat gaat niet zo goed of ontbreekt nog?

Beleidsaandacht erg gefocust op etnisch/religieuze bedreigingen

In dit onderzoek zijn 10 voedingsbodems geïdentificeerd die ten grondslag kunnen liggen aan Maatschappelijke Onrust.

Het huidige beleid is sterk gefocust op Maatschappelijke Onrust vanuit etnisch/religieuze hoek. Het tegengaan van polarisatie tussen autochtonen en (bepaalde groepen) allochtonen is een thema dat momenteel veel politieke prioriteit heeft. De aandacht gaat daarbij echter op zowel repressief als preventief gebied meer uit naar allochtonen dan naar autochtonen. Zo zijn bijvoorbeeld de meeste netwerken die op lokaal niveau worden ontwikkeld, primair gericht op (het meer in contact komen met) allochtonen.

Minder beleidsaandacht is er vooral voor de groep autochtonen die ontevreden zijn en vatbaar lijken voor extremistische visies. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) noemt deze groep de niet-religieuze niet-humanisten, ook wel 'anomische' Nederlanders genoemd¹¹⁶. De onderzoekers van de WRR stellen dat deze anomische Nederlanders vatbaar zijn voor extremistische visies. Maatschappelijk gezien bestaat deze categorie vooral uit mensen die zich buitenstaander voelen, maar wel behoefte hebben aan maatschappelijke erkenning. Het beleefde isolement is een voedingsbodem voor plotseling verhoogde politieke betrokkenheid en protestacties. Als de conjunctuur omslaat, kan deze categorie een risico worden voor de samenleving, aldus de onderzoekers van de WRR. Deze bevolkingsgroep lijkt een rol te spelen bij casussen als de rellen in de Graafse wijk in Den Bosch en bij de rellen in de Utrechtse wijk Ondiep. Het verdient daarom aanbeveling om niet eenzijdig te focussen op bedreigingen vanuit etnisch/religieuze hoek, maar de beleidsaandacht wat evenrediger over de verschillende voedingsbodems en risicogroepen te verdelen.

Gebrek aan visie op en noodscenario's voor opzettelijk misbruik ICT

Er is nog geen visie op de rol van het rijk bij Maatschappelijke Onrust die te maken heeft met het bewust misbruiken van ICT (internetaanvallen, cyberwar etc.). Het ontwikkelen van noodscenario's op dit gebied in samenwerking met de ministeries van Economische Zaken, Defensie en Justitie is van belang. Ook bedrijven, ziekenhuizen, banken en andere instellingen doen er verstandig aan om hiermee te oefenen en noodscenario's te ontwikkelen.

7.5.3 Organisatie

Wat gaat al goed?

Interdepartementale samenwerking bij ernstige Maatschappelijke Onrust in het buitenland

Indien er in het buitenland ernstige Maatschappelijke Onrust bestaat, die mogelijk naar Nederland kan overslaan, weten sleutelpersonen binnen de diverse departementen (BZK, Justitie, Economische Zaken, Defensie, Algemene Zaken e.d.) elkaar in praktijk goed te vinden. Deze goede interdepartementale samenwerking (netwerkvorming tussen de ministeries) dient gehandhaafd te blijven.

Noot 116 Geloven in het publieke domein, Verkenningen van een dubbele transformatie. WRR-verkenning nr. 13, 2006.

Wat gaat niet zo goed of ontbreekt nog?

Voeding informatiepositie rijk vanuit lokaal niveau en vice versa

Op rijksniveau zijn diverse overheidsinstanties bezig met het monitoren en verzamelen van (dreigings)informatie (AIVD, NCTb, ERC). Op lokaal niveau zijn gemeenten en politiekorpsen hier ook mee bezig. De afstemming tussen de nationale en lokale organisaties verloopt echter niet optimaal, wat soms leidt tot dubbel werk (bepaalde websites die door diverse gemeenten en de AIVD worden gemonitord) of gebrek aan informatie op lokaal niveau terwijl die informatie op rijksniveau wel aanwezig is en vice versa.

Informatie en *intelligence* is van groot belang bij het tegengaan van Maatschappelijke Onrust en sociale crises. Het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen het lokale en nationale niveau dient dus prioriteit te krijgen. Het is in dit verband leerzaam om na te gaan welke onderdelen van buitenlandse initiatieven zoals die in Denemarken, Frankrijk (ACLEFEU) en de Britse Tension Team interessant zijn om over te nemen in Nederland

Afstemming tussen het rijk en de lokale overheid

Tijdens (de aanloop naar) een crisis is er bij de overheid vaak sprake van een centralisatiereflex. Het is echter onverstandig om hier (te snel) aan toe te geven. Dit betekent dat het rijk en met name BZK tijdens Maatschappelijke Onrust niet (ongevraagd) verantwoordelijkheden van gemeenten moet overnemen. Dit wordt door gemeenten namelijk als zeer storend ervaren. Soms kan het rijk wel faciliterend optreden. Het verdient aanbeveling dat BZK gemeenten vraagt welke ondersteuningsbehoeften ze mogelijk hebben voorafgaand, tijdens of na afloop van Maatschappelijke Onrust.

Indien Maatschappelijke Onrust 'opschaalt' van gemeentelijk naar nationaal niveau, krijgt BZK wel een actieve rol. Goede afstemming tussen het lokale en nationale niveau is dan nog noodzakelijker. Het is echter niet altijd duidelijk wanneer er sprake is van zulke opschaling: wanneer wordt (lokale) Maatschappelijke Onrust een nationale sociale crisis?

Eén en ander zou nader uitgewerkt kunnen worden tijdens een door BZK en het VNG georganiseerde expertmeeting, waar gemeenten en relevante beleidsmedewerkers van BZK voor uitgenodigd worden.

Pragmatischer is misschien om elkaars wensen en behoeften beter te leren kennen tijdens de samenwerkingsverbanden die gesmeed zullen worden in het kader van het verder ontwikkelen en valideren van de diverse good practices en instrumenten die in dit rapport zijn genoemd.

Vaste accounthouder Maatschappelijke Onrust binnen BZK

Het verdient aanbeveling om zo'n vaste accounthouder aan te stellen. Dit dient bij voorkeur iemand te zijn met (toegang tot) kennis over crisisbeheersing en risico- en crisiscommunicatie.

7.6 Wei Ji en de menselijke maat in een notendop

De menselijke maat

Het uitgangspunt van de aanpak van Maatschappelijke Onrust valt samen te vatten met de term: kies voor de menselijke maat.

Bestuurlijk kan dit uitgangspunt worden vertaald in het motto: *lokaal tenzij*.

De gemeente is primair verantwoordelijk voor het voorkomen en tegengaan van Maatschappelijke Onrust. De provincie en zeker de rijksoverheid komen in principe alleen in beeld als de gemeente het zelf niet af kan. Het rijk dient

de verantwoordelijkheid dus zo lang mogelijk op lokaal niveau te houden, waar hij hoort en deze niet over te nemen. Tenzij een crisis bovenregionale proporties gaat aannemen. Dit betekent ook dat landelijke politici – in één van de focusgroepen omschreven als "een ramp in de ramp" - zich terughoudend moeten opstellen in het geval van lokaal spelende Maatschappelijke Onrust (al wordt stille steun in de rug best op prijs gesteld).

Verder betekent het uitgangspunt van de menselijke maat dat de overheid niet alléén moet opereren bij het voorkomen en tegengaan van Maatschappelijke Onrust, maar dat zij daarbij waar mogelijk intensief moet *samenwerken met lokale partners*.

Eenzijds door positieve actie te stimuleren van burgers, instellingen uit het maatschappelijk middenveld, het (lokale) bedrijfsleven en de media.

Anderzijds door netwerken met deze partners te ontwikkelen en te benutten in zowel de pro-actieve en preventieve fase als tijdens het optreden van ernstige incidenten, Maatschappelijke Onrust en/of sociale crisissituaties en gedurende de nazorgfase.

Wei Ji

In het Chinees bestaat de term crisis uit twee karakters:

- Wei: kans, mogelijkheid.
Incidenten en crisissituaties vormen een kans en kunnen gebruikt worden om te leren
- Ji: bedreiging, gevaar:
Indien niet goed omgegaan wordt met een crisis, kan dat gevaarlijk zijn.



Wei: Kansen die benut kunnen worden

Onderstaand schema geeft een overzicht van good practices waarvan geleerd kan worden en waarvan verdere ontwikkeling, ontsluiting, verspreiding en implementatie op grote schaal aanbevolen wordt.

Op bepaalde punten zullen deze good practices (door gemeenten en BZK) nog aangepast moeten worden om geschikt te zijn voor de specifieke lokale context.

Schema 7.2 Lokale en (inter)nationale good practices waarvan geleerd kan worden

Quick Scan	Rotterdam
Draaiboek Vrede	Amsterdam
Andere locale "thermometers"	Amsterdam Oud-Zuid e.d
Lijsten met veelgevraagde vragen per type onrust en sociale crisis	Sommige gemeenten en (een aanzet hiertoe) bij het ERC
Nationaal Tension Team politie	Groot Brittannië
Nationaal Auditteam Voetbalvandalisme	Om te vormen voor Maatschappelijke Onrust
ACLEFEU, onderzoek door burgers naar de voedingsbodem van bestaande onvrede	Frankrijk

Verder is het van belang dat bestaande vormen van ondersteuning (die deels pas sinds kort bestaan) aan alle gemeenten nog beter bekend gemaakt worden, zodat deze ondersteuning ook daadwerkelijk benut wordt door de lokale betrokkenen, waardoor op lokaal niveau veel geleerd kan worden van beschikbare deskundigen en kennis. We refereren hier met name aan de ondersteuning door het ERC en het BNC.

Het verdient tevens aanbeveling om de verschillende kennisbanken, die her en der verspreid te vinden zijn op het internet, centraal te ontsluiten, zodat lokale betrokkenen deze kennis eenvoudiger kunnen vinden.



Ji: Witte vlekken in en zwakke kanten van de huidige aanpak, die een gevaar kunnen vormen indien ze niet aangepakt worden

Schema 7.3 geeft een overzicht van deze zwakke kanten en de bijbehorende aanbevelingen voor het aanpakken ervan.

Schema 7.3 Zwakke kanten van de huidige aanpak met bijbehorende aanbevelingen

<i>Zwakke kant</i>	<i>Aanbeveling</i>
Gebrek aan een op Maatschappelijke Onrust toegesneden GRIP-structuur met bijbehorend early warning systeem	DSP-prototype van early warning systeem toetsen en valideren; GLIESMO-procedure ontwikkelen
Gebrek aan oefeningen	Samen met lokale partners en de media gaan oefenen aan de hand van (fictieve) lokale voorbeelden van Maatschappelijke Onrust
Gebrek aan evaluaties	Inzetten lokale (netwerken) burgers (model); installeren (nationaal) Auditteam
Geen aanpak voor tegengaan internet aanvallen of andere vormen van misbruik van ICT	Noodscenario's ontwikkelen
Gebrekkige ontsluiting en bundeling van bestaande kennis	Kennisbank Maatschappelijke Onrust ontwikkelen en/of bestaande kennis beter bundelen.

Alle hier aanbevolen instrumenten dienen nader ontwikkeld en gevalideerd te worden door beleidsmedewerkers van BZK, in nauwe samenwerking met gemeenten en andere lokale betrokkenen.

Een aanzet tot een early warning systeem dat de kern van de nader te ontwikkelen GLIESMO-procedure vormt, is op de volgende pagina's opgenomen.

Bijlage

Bijlage Prototype voor een early warning systeem Maatschappelijke Onrust

Methodie

De vragen uit de onderstaande checklist kunnen ingevuld worden door een groepje goed ingevoerde personen die op grass root level thuis zijn in wijken en bijzondere doelgroepen. Denk daarbij aan politie/wijkagent, gemeente (bijvoorbeeld ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid), wijk- en buurtbeheer, medewerker woningcorporatie, hoofd van een school/leraar, opbouw/welzijnswerker, bewoners in een buurt,

Er zijn verschillende methodes denkbaar:

- Genoemde personen kunnen worden uitgenodigd op een plek bijeen te komen, waarna de groep eerst gezamenlijk de wijken/doelgroepen helder afbakent en men daarna individueel de vragen invult. Daarop kan een gesprek/discussie volgen. De vragenlijst kan eventueel op de computer ingevuld worden, waarna gelijk naar de scores gekeken kan worden (Group Decision Room aanpak).
- Er kan ook voor gekozen worden de lijst – al dan niet web based – aan deskundigen in de wijken – of specifieke doelgroep deskundigen - ter beschikking te stellen en bijvoorbeeld 1x per jaar, of 1x per maand (of na een eerste rood alarm) de lijst in te vullen. De centrale verwerker kan dan zijn/haar conclusies trekken.
- Tenslotte kan ook nog op een ‘getrapte aanpak’ gewezen worden. Men kiest lokaal een zeer beperkt aantal vragen en scoort die 1x per maand (de ‘voedingsbodenvragen’ en het blok ‘algemene kenmerken van de wijk/gemeente’ zijn daarvoor heel geschikt). Zodra er sprake is van een snelle toename van de ‘temperatuur’ in een wijk, of binnen een doelgroep, gaat er als het ware een alarm af en wordt de scanning/assessment verzwaard met meer vragen.

Naar aanleiding van de uitkomsten kan met een opschaling van bestuurlijke aandacht gewerkt worden. We spraken in het rapport over GLIESMO (Gecoördineerde Lokale Incidenten en Emotie Scan Maatschappelijke Onrust). Een dergelijk opschalingsmodel bestaat overigens nog niet en zal sterk lokaal gekleurd moeten zijn.

De vragenlijst

Vooraf

Vul in.

Gaat het om een **wijk/buurt/gebied**, of om een **doelgroep/groep mensen** los van een specifiek geografisch gebied?

Wijk

Geef naam en grenzen aan:

.....

Doelgroep

Geef omschrijving in trefwoorden: aantal, type/soort, naam, e.d.

.....

Vul de vragen in door achter elke vraag bijvoorbeeld een kleur (stoplicht) aan te geven of een cijfer van 1 tot 10 te geven.
 Hierbij betekent 'stoplicht rood', of het cijfer 10: helemaal mee eens, komt erg veel voor, dit gevaar dreigt, ja.
 Hierbij betekent 'stoplicht groen', of het cijfer 1: niet mee eens, komt niet voor, gevaar dreigt niet, nee.

Indicaties over de **voedingsbodem** van mogelijke problemen (zie paragraaf 3.2).

N.b. de vragen gelden dus voor de hierboven benoemde wijk en/of doelgroep. Als een vraag niet van toepassing is vermeld dan 'n.v.t.' en als het antwoord op de vraag echt onbekend is, zet dan een vraagteken in het hokje.

<i>Voedingsbodem:</i>	<i>Waardering stoplicht/cijfer</i>
1 Is er sprake in de genoemde wijk, of bij de benoemde doelgroep, van problemen op het terrein inkomen en/of werkomstandigheden ? Denk aan: ontslag, achteruitgang in inkomsten, armoede, arbeidsonrust, economisch zwaar weer.	
2 Is er sprake in de wijk, of bij de doelgroep, van ernstige aantasting van het woongenot ? Denk aan: onzekerheid door sloop/nieuwbouw en renovatie, ernstige verloedering van woningen/woonomgeving, nabijge plaatsing van opvangcentra of zeer ongewenste functies (drugs, daklozen, prostituees).	
3 Is er sprake van een bedreiging van de identiteit van de eigen groep , of het eigen gebied? Denk aan specifieke religieuze groepen, voetbalfans, gemeentelijke herindeling	
4 Is er sprake van een bedreiging , aantasting, of bespottig van ' heilige iconen ' van de wijk, of groep? Denk aan de ontheiliging van echte heiligen, of heilige plaatsen, of aan het doorbreken van zware taboes.	
5 Is er sprake van een aantasting van fundamentele burgerrechten ? Dit geldt vooral groepen mensen; denk aan etniciteit, geloof, seksuele geaardheid e.d.	
6 Is er sprake van een ernstige bedreiging van de veiligheid voor leden van de doelgroep, of in de wijk? Denk aan een plotselinge golf van verkrachtingen, inbraken, geweld (of de angst daarvoor).	
7 Is er sprake van een bedreiging van de veiligheid van kinderen ? Denk aan een pedofiel in wijk, of op school, moord/geweld gericht op kinderen.	
8 Is er sprake van een bedreiging van de vrede of politieke stabiliteit ? Denk aan terrorisme dreiging, bom aanslagen, onzekerheid door oorlog, terrorisme(dreiging) of internationale spanningen (speelt meestal nationaal; ga invloed na op wijk/doelgroep) .	
9 Is er sprake van (een begin van) politiek geïnspireerde protesten op milieu terrein? Denk aan giffabrieken, gevaarlijke stoffen, kappen van bos/aantasten natuur.	
10 Is er sprake van (sluimerende) onrust over de aantasting van andere zaken/belangen en/of oplopende emoties in wijk of doelgroep ? Zo ja welke?	
Totaal	

Uit deze serie 'voedingsbodems' komt een totaalgetal. Deel dit door het aantal ingevulde vragen (n.v.t. en '?' zijn dus 'niet-ingevulde vragen'). Hanteer deze aanpak ook bij de volgende blokken. De eerste twee blokken gaan samen vooral in op voedingsbodem/achtergronden.

<i>Algemene kenmerken van de wijk/gemeente/doelgroep (waar):</i>	
• Handhavinglacune: is er sprake van een situatie waarbij langere tijd geen of nauwelijks sprake was van 'handhaving' van wetten en regels door bijvoorbeeld de politie, of specifieke inspecties, gevolgd door een (sterk) aantrekken van de touwtjes?	
• Polarisatie en maatschappelijke spanningen: is er sprake van polarisatie tussen groepen en/of polarisatie tussen groepen/wijk en overheid en is er daarbij sprake van toenemende spanningen?	
• Agressie tegen Gezagsdragers: is er recent geweld gebruikt tegen personen met een publieke functie zoals bijvoorbeeld politie, ambulance, brandweer, ambtenaren, leraren, bestuurders/politici, journalisten? (denk naast fysiek geweld ook aan toenemend verbaal geweld)	
• Stemgedrag: is er sprake van extreem lage opkomstcijfers, of juist van zeer veel stemmers op extreme partijen en/of nieuwe one issue partijen?	
• Voorgeschiedenis: is er sprake van zaken, objecten, thema's die gevoelig/anders liggen in deze wijk of bij deze groep (denk aan een geschiedenis van verzet/protest, korte lontjes, eerdere geweldsexplosies, oplopende emoties)?	
• Eerder of lopend beleid: is er sprake van witte vlekken in het beleid, of juist sterk wisselend en ad hoc beleid ten aanzien van de wijk/groep?	
Totaal	
Sub totaal blok 1 en 2	

Te overwegen valt om als de totalen in blok 1 en 2 erg veel rode stoplichten laten zien, of als er met cijfers gewerkt wordt gemiddeld boven de 7 uitkomsten, ook de volgende vragen in te vullen. Als het gemiddelde (veel) lager dan een 7 wordt, of als alle stoplichten groen aangeven, lijkt een verdiepende analyse vooralsnog onnodig en hoeven onderstaande blokken voorlopig niet ingevuld te worden¹¹⁷.

Noot ¹¹⁷ Let wel: het betreft hier een nog niet gevalideerd prototype van deze checklist. Validatie en verdere toetsing dienen eerst plaats te vinden (lieft in een samenwerking tussen lokaal en rijk).

Verdiepingsmodules maatschappelijke onrust/sociale crisis (geldt voor eerder aangegeven wijk/doelgroep) die toegepast worden nadat concrete incidenten hebben plaatsgevonden of indien de scores in bovenstaande twee blokken (voedingsbodem en algemene kenmerken van wijk/doelgroep) erg hoog waren:

<i>Kenmerken van een of enkele recente incidenten (wat):</i>	
• Gewelddadigheid van het incident: is er sprake van een, of enkele, extreem gewelddadige incidenten?	
• Nieuwswaardigheid van het incident/reactie media: is er sprake van een grote nieuwswaardigheid van het (de) incident(en) en/of springen de media er sterk op in (kan ook zijn door gebrek aan ander nieuws)? Komen er veel media/journalisten op af?	
• Politieke Gevoeligheid: is het incident – of zijn de incidenten – op een of andere manier verbonden aan een politiek gevoelig thema?	
• Voorgeschiedenis van het incident: is er sprake van een opvallende voorgeschiedenis (erg lang, extreme standpunten, opvallende mensen bij betrokken, etc.)?	
• Seizoen en Weersomstandigheden: is het voor- of juist najaar (geen vakanties) en is het mooi/warm weer (geen regen/kou)?	
• Is er sprake van (zeer) gewelddadige modus operandi die bij de/het incident(en) werden/worden toegepast (extreem geweld, wapens, gewonden/doden).	
Totaal	

<i>Kenmerken van bij het incident betrokken groepen, zoals daders, slachtoffers, omstanders (wie):</i>	
• Speciale Slachtoffers: is er sprake van slachtoffers bij een of meer van de volgende groepen: kinderen, bekende Nederlanders, politici, leden koninklijk huis, lokale beroemdheden, of spraakmakende figuren uit een groep?	
• Betrokkenheid Minderheden: zijn een of meer van de volgende groepen als daders en/of als slachtoffer betrokken bij de/het incident(en): etnische/religieuze minderheden, homo's, asielzoekers?	
• Aanwezigheid Speciale Risico Groepen: zijn een of meer van de volgende groepen betrokken, of komen ze op de/het incident(en) af: voetbalfans/vandalen, Hell's Angels, radicaliserende groepen (extreem links, rechts of religieus), reltoeristen?	
• Integratiegraad van de betrokken groepen: zijn de betrokken groepen, of groepjes zwak geïntegreerd in de (lokale) samenleving en hebben ze (dus) weinig mogelijkheden hun grieven op juridische of democratische wijze voor het voetlicht te brengen?	
• Organisatiegraad betrokken groepen: zijn de betrokken groepen, of groepjes hecht en goed georganiseerd (dus geen los zand)?	
• Korte lontjes: zijn de betrokken groepen of groepjes bekend om hun korte lontjes (eerst slaan, dan praten)?	
• Geen/weinig kansen op de-escalerende en dempende positieve acties van burgers en het maatschappelijk middenveld	
Totaal	

<i>Aanwezigheid van 'crisismakelaars' die een incident vergroten en/of willen benutten voor hun eigen belang</i>	
• Media: hebben media in deze situatie (zie vragen boven) belang bij een escalatie?	
• Burgers en maatschappelijke organisaties: hebben bepaalde (groepen) burgers en/of maatschappelijke organisaties in deze situatie belang bij een escalatie?	
• Politici: hebben bepaalde politici in deze situatie belang bij een escalatie?	
• Gezagsdragers: hebben bestuurders, ambtenaren en/of andere gezagsdragers in deze situatie belang bij een escalatie?	
Totaal	

<i>Risico- en crisismanagement door de (lokale) overheid:</i>	
• Alertheid: is er sprake van een (groot) gebrek aan goede netwerken en informatie over de 'temperatuur' onder de bevolking?	
• Bestuurlijke daadkracht: is er sprake van een weinig daadkrachtig en/of zwalkend bestuurlijk optreden?	
• Communicatie: is er weinig kennis over en daardoor een gebrekkige en slechte risico- en crisiscommunicatie	
Totaal	
Totaal generaal	

Totaal overzicht van de vragen:

• Voedingsbodem	10
• Wijk (waar)	6
• Recent(e) incident(en)	6
• Betrokken groepen (wie 1)	7
• Crisismakelaars met belang (wie 2)	4
• Risico management	3

Totaal 36