

Maatschappelijke Onrust

Analysemodel



Maatschappelijke Onrust Analysemodel

Justin de Kleuver
Paul van Soomeren
In opdracht van het ministerie van BZK
Maart 2008

Gebaseerd op het onderzoeksrapport 'Wei Ji en de menselijke maat; onderzoek Maatschappelijke onrust', DSP-groep, augustus 2007.

Amsterdam, november 2008

DSP – groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam
T: +31 (0)20 625 75 37
F: +31 (0)20 627 47 59
E: dsp@dsp-groep.nl
W: www.dsp-groep.nl
KvK: 33176766 A'dam

Maatschappelijke Onrust

Nederland is de laatste jaren regelmatig opgeschrikt door Maatschappelijke Onrust: de gebeurtenissen rond de moord op Theo van Gogh, rellen in de Utrechtse wijk Ondiep, in de Graafse wijk in Den Bosch en diverse voetballerellen. Ook het buitenland kent legio voorbeelden van Maatschappelijke Onrust: raciale onrust in 2005 in Birmingham, de Deense cartooncrisis en de Banlieurellen in Frankrijk. Soms waaien de effecten van deze buitenlandse gebeurtenissen zelfs over naar Nederland.

Meer informatie over Maatschappelijke Onrust is te vinden in de volgende rapporten en stukken van DSP-groep¹:

- Het onderzoeksrapport 'Wei Ji en de menselijke maat; onderzoek Maatschappelijke onrust', DSP-groep, augustus 2007².
- Het bijlagen rapport 'Maatschappelijke Onrust – Leerzame voorbeelden, historie, literatuur en meer', DSP-groep, augustus 2007³ waarin veel voorbeelden beschreven worden.
- Het 'Analysemodel Maatschappelijke Onrust'⁴.
- 'Signaleringsnetwerk en – vragenlijst Maatschappelijke Onrust'⁵.



Noot 1 DSP-groep, Van Diemenstraat 374, 1013 CR Amsterdam: <http://www.dsp-groep.nl/>

Noot 2 Zie: <http://www.dsp-groep.nl/cms/uploadedfiles/MO%20rapport%20def%209%20augustus%20enkelzijdig%202007.pdf>

Noot 3 Zie: <http://www.dsp-groep.nl/cms/uploadedfiles/Bijlagenboek%20enkelzijdig%20website.pdf>

Noot 4 Zie: de direct hierna volgende paragraaf Analysemodel Maatschappelijke Onrust

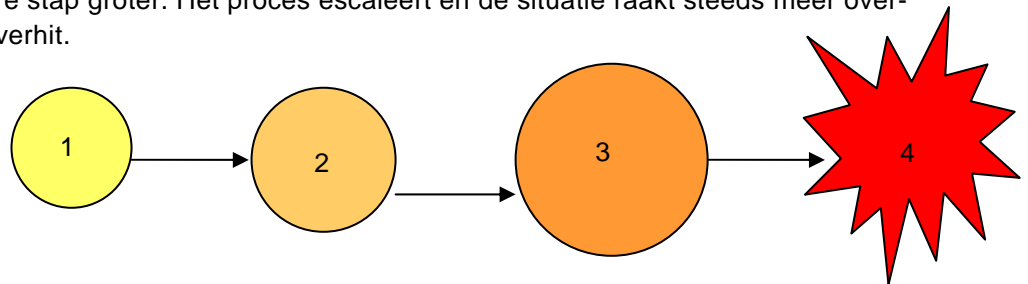
Noot 5 Zie: de hierna opgenomen paragraaf Signaleringsnetwerk en – vragenlijst Maatschappelijke Onrust

Maatschappelijke Onrust: een proces

Bij Maatschappelijke Onrust is sprake van een proces waarin de volgende elementen terug te vinden zijn:

- Een voedingsbodem bestaande uit onderliggende maatschappelijke problemen.
- Eén of meerdere kleine incidenten, die beperkte aandacht krijgen van burgers, media of politiek, en die in aanvang nog niet of nauwelijks gekoppeld worden aan maatschappelijke problemen. Deze incidenten kunnen vroeg de aandacht vestigen op het risico dat Maatschappelijke Onrust kan ontstaan (early warning).
- Een schokkend incident dat symbool staat voor de onderliggende maatschappelijke problemen. Als zo'n incident zich voordoet is het – zeker in combinatie met meer voorgaande incidenten - vaak de druppel die de emmer doet overlopen.
- Incidenten trekken vaak weer 'reltoeristen' aan die niks met de voorgaande zaken te maken hebben; ze komen gewoon 'voor de kick' af op 'een goeie rel'.
- Het voorgaande veroorzaakt Maatschappelijke Onrust: heftige reacties bij burgers, in de media of in de politiek. Er treden massale en ernstige aantastingen van de openbare orde en veiligheid op.
- In het ergste geval leidt Maatschappelijke Onrust tot een (sociale) crisis: een noodsituatie waarbij de openbare orde en veiligheid sterk in het geding zijn, of de sociale spanningen onbeheersbaar dreigen te worden.

Kortom, er is een verband tussen voedingsbodem, incidenten (die heftige emoties teweeg brengen) en optredende gevolgen die de openbare orde en (subjectieve) veiligheid bedreigen. De intensiteit van emoties wordt bij iedere stap groter. Het proces escaleert en de situatie raakt steeds meer oververhit.



- 1 = voedingsbodem
2 = enkele kleine incidenten (early-warnings) en/of een schokkend symbolisch incident
3 = Maatschappelijke Onrust
4 = sociale crisis

Het procesverloop suggereert dat er een lineair verband is. Dat is lang niet altijd het geval:

- Soms doen kleinere incidenten zich niet of nauwelijks voor en is er als donderslag bij heldere hemel opeens dat ene schokkende, symbolische incident. In combinatie met een voedingsbodem van maatschappelijke problemen slaat de Maatschappelijke Onrust dan in als een bliksem. De mogelijkheid van 'early warning' ontbreekt in dit geval.

- Soms zijn er juist wel veel kleine incidenten en gaat de situatie eigenlijk van kwaad tot erger over in Maatschappelijke Onrust zonder dat er een schokkend incident plaatsvindt.
- In een 'big bang scenario' is door een klein incident op een vruchtbare voedingsbodem gelijk sprake van Maatschappelijke Onrust. Een dergelijk scenario doet zich echter weinig voor.

Voedingsbodem

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

Tien vruchtbare voedingsbodems voor Maatschappelijke Onrust:

- 1 **Inkomen en/of werkomstandigheden.** Denk aan: ontslag, achteruitgang in inkomsten, armoede, arbeidsonrust, economisch zwaar weer.
- 2 **Woongenot.** Denk aan: onzekerheid door sloop/nieuwbouw en renovatie, ernstige verloederding van woningen/woon omgeving, nabije plaatsing van opvangcentra of zeer ongewenste functies (drugs, daklozen, prostituees).
- 3 **De (identiteit van de) eigen groep.** Denk aan specifieke religieuze groepen, voetbalfans, gemeentelijke herindeling.
- 4 **Zaken, symbolen en locaties die gezien worden als 'heilig'.** Denk aan de ontheiliging van echte heiligen, of heilige plaatsen, of aan het doorbreken van zware taboes.
- 5 **Burgerrechten en grondrechten.** Dit geldt vooral groepen mensen; denk aan etniciteit, geloof, seksuele geaardheid e.d.
- 6 **Persoonlijke veiligheid.** Denk aan een plotselinge golf van verkrachtingen, inbraken, geweld (of de angst daarvoor).
- 7 **Veiligheid van kinderen.** Denk aan een pedofiel in wijk, of op school, moord/geweld gericht op kinderen.
- 8 **Vrede en politieke stabiliteit.** Denk aan terrorisme dreiging, bomaanslagen, onzekerheid door oorlog, terrorisme(dreiging) of internationale spanningen (speelt meestal nationaal; ga de invloed na op wijk/doelgroep).
- 9 **Het milieu.** Denk aan gifabrieken, gevaarlijke stoffen, kappen van bos/aantasten natuur.
- 10 **Er is sprake van (sluimerende) onrust over de aantasting van andere zaken/belangen en/of oplopende emoties in wijk of doelgroep.** Denk aan: handtekeningenacties (ook online social action), demonstraties, bijeenkomsten/acties.

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. Bovendien zijn maatschappelijke en politieke gevoeligheden tijdgebonden.

Vaak is sprake van een combinatie van meerdere van de bovenstaande aspecten. In veel wijken is een accumulatie 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, et cetera.

Incidenten

Incidenten vinden bijna overal en altijd plaats, maar meestal hoeft er niet veel extra aandacht aan besteed te worden. In combinatie met een voedingsbodem van maatschappelijke problemen kunnen kleine incidenten echter de emmer doen overlopen en ontstaat Maatschappelijke Onrust. Heel vaak is daarvoor toch een soort 'lont in het kruitvat' noodzakelijk: een schokkend en/of symbolisch incident. Voor je het weet ontstaat dan een situatie van Maatschappelijke Onrust die extreem veel aandacht vereist.

Een serie kleine incidenten, of een schokkend incident trekt nogal eens nieuwe onruststokers aan die niks met de zaak van doen hebben, maar gewoon voor de kick op elke gelegenheid afkomen waarbij sprake is van een 'lekkere rel'. 'Rellen voor de kick' en reltoerisme kunnen de verstoringen van de openbare orde veiligheid verergeren en verlengen. Dat reltoerisme is overigens ook beïnvloedbaar door bijvoorbeeld brede publiciteit te vermijden, of de reltoeristen buiten de deur te houden door het land, gebied, of wijk af te sluiten voor evidente reltoeristen. Mogelijke aanwezigheid van reltoeristen is overigens als een apart aandachtspunt opgenomen in de 'Signaleringsvragenlijst Maatschappelijke Onrust'⁶.

Escalatie en de-escalatie

Het proces van Maatschappelijke Onrust kan uit zichzelf uitdoven, of uitdoven door onverwachte omstandigheden als het weer (regen) of seizoensinvloeden (het wordt kouder). Ook het omgekeerde kan gebeuren: de zaak vlamt op, omdat het een warme avond is, of dat de favoriete voetbalclub verloren heeft. Dergelijke aanleidingen voor 'uitdoven' en 'opvlammen' zijn soms te voorzien, maar vaak niet te beïnvloeden. Soms ook volgen de gebeurtenissen elkaar zo snel op dat er niet of nauwelijks iets aan te doen valt; er valt niet tegenop te de-escaleren.

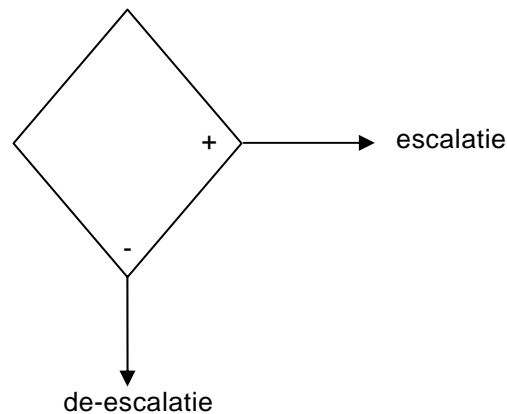
Toch is het proces van Maatschappelijke Onrust vaak wèl beïnvloedbaar. Als we ons daar op richten, zien we in ieder stadium van het proces potentiële sturingsmomenten. Je kunt escaleren en de-escaleren. Lokaal hebben de burgemeester en wethouders vaak de mogelijkheid om sterk de-escalierend te werken door de eigen achterban begripvol aan te spreken, of door een sterk vaderlijke of moederlijke rol te spelen.

Andersom kunnen handelingen en uitspraken ook leiden tot escalatie in het proces van Maatschappelijke Onrust. Het optreden van gezagsdragers kan (al dan niet met opzet) leiden tot verergering van de onrust. Zo leidde volgens een van de geïnterviewden in het onderzoek het bezoek van een landelijke politicus aan een gemeente waar sprake was van grote onrust tot "een ramp in de ramp".

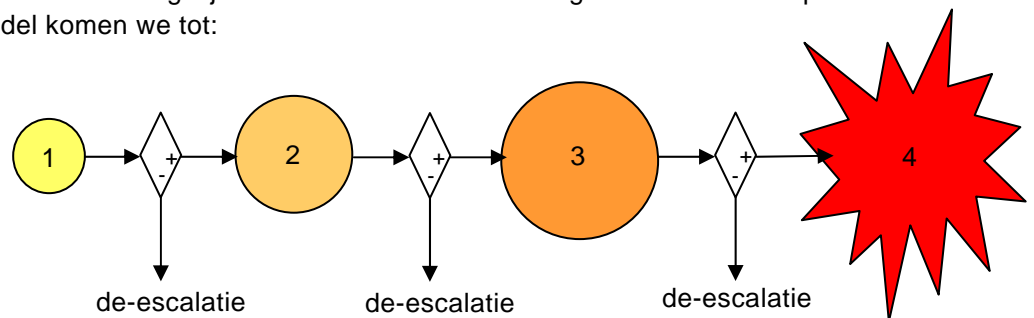
Noot ⁶ Zie: Signaleringsnetwerk en – vragenlijst Maatschappelijke Onrust

Escalatie en de-escalatie kan in elke stap van het proces plaatsvinden. Bij het ontwerpen en beschrijven van processen gebruikt men in de procesarchitectuur 'een wybertje' om een keuze/beslissing aan te geven. Als het proces recht door gaat, is er sprake van escalatie. Maar er is ook een mogelijkheid voor de-escalatie.

Keuzemoment voor escalatie of de-escalatie:



Als we de mogelijke beslismomenten nu invoegen in het eerdere procesmodel komen we tot:



- 1 = voedingsbodem
- 2 = enkele kleine incidenten (early-warnings) en/of een schokkend symbolisch incident
- 3 = Maatschappelijke Onrust
- 4 = sociale crisis

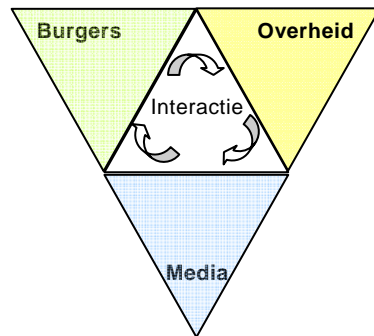
Crisismakelaars

Er zijn altijd partijen die belang hebben bij escalatie, terwijl andere partijen eerder belang hebben bij de-escalatie. Deze belanghebbende partijen en personen (al dan niet vertegenwoordigers van een organisatie) noemen we 'crisismakelaars'.

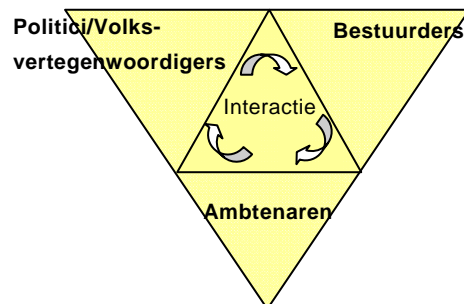
Wat de situatie extra lastig maakt, is dat bepaalde mensen of groepen er belang bij kunnen hebben iets als Maatschappelijke Onrust te benoemen, omdat ze daarmee bijvoorbeeld hun eigen problemen kunnen agenderen.

Daarmee verschilt Maatschappelijke Onrust van (de aanloop naar) fysieke crises en rampen. Fysieke crises en rampen vinden hun oorzaak vrijwel nooit in sociale tegenstellingen en conflicten.

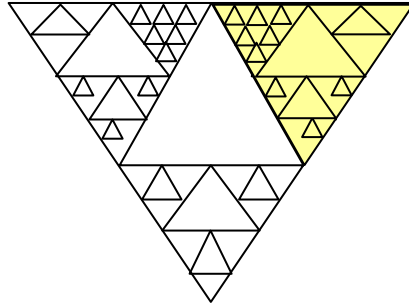
De escalatie of de-escalatie die in het proces van Maatschappelijke Onrust zo'n belangrijke rol speelt, komt dus tot stand door de interactie tussen crisismakers. Overheid, burgers en media zijn de belangrijkste crisismakers:



Overheid, burgers en media zijn natuurlijk geen homogene blokken, ze bestaan uit deelgroepen. Bij de burger kunnen we bijvoorbeeld een onderscheid maken naar de individuele burger, een informele groep burgers en een formele organisatie van burgers (vakbond, vereniging). Media kunnen we opdelen naar massamedia (televisie), naar gedrukte media (krant, weekblad) en naar moderne media (internet, sms). En 'de' overheid bestaat bijvoorbeeld naast ambtenaren ook uit politici/volksvertegenwoordigers en uit bestuurders, waarbij het wederom gaat om de interactie tussen die drie. De overheid verder uitgesplitst:



En de deling zet zich voort: er zijn lokale politici (gemeenteraad), provinciale – en landelijke politici. Binnen de driehoek ambtenaren kunnen we ook de nood- en hulpdiensten onderscheiden: politie, brandweer en ambulance (GHOR)



Het beeld wordt hiermee al snel bijna net zo gecompliceerd als de werkelijkheid⁷. Elk van de genoemde partijen/crisismakelaars kan op zich weer een escalerende of een de-escalerende rol spelen. Waar het om gaat, is dat voor één specifieke situatie - een doelgroep of een wijk – een analyse gemaakt wordt van de aldaar bestaande situatie voor wat betreft problemen en de daar van invloed zijnde crisismakelaars. Zie hier 'Signaleringsnetwerk en – vragenlijst Maatschappelijke Onrust'.

Hoe (de)escaleren?

Op welke wijze en met welke inhoud er geëscaleerd of gede-escapeerd kan worden, wordt veel uitgebreider besproken in de rapportage⁸. Voor het lokale niveau is daarbij vooral de informatie uit hoofdstuk 6 van de rapportage interessant. Ook de case studies bevatten veel nuttige en leerzame informatie over wat er kan gebeuren (zie de casusbeschrijvingen⁹).

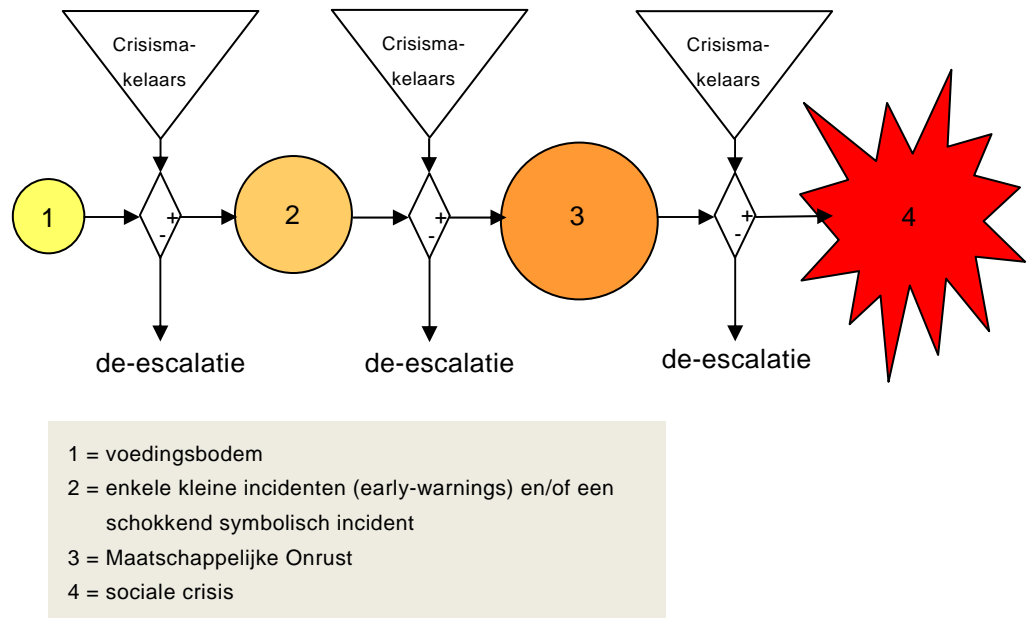
Noot 7 We geven hier overigens een voorbeeld met eindeloos opdelende driehoeken/driedelingen (Sierpinski fractal; <http://www.arcytech.org/java/fractals/sierpinski.shtml>). Andere delingen zijn ook mogelijk. Het gaat om het idee.

Noot 8 Zie: <http://www.dsp-groep.nl/cms/uploadedfiles/MO%20rapport%20def%209%20augustus%20enkelzijdig%202007.pdf>

Noot 9 Zie: <http://www.dsp-groep.nl/cms/uploadedfiles/Bijlagenboek%20enkelzijdig%20website.pdf>

Analysemodel

Als we nu als laatste de crisis makelaars nog aan het eerdere schema toevoegen, ontstaat het volgende beeld:



Zoals gezegd staan de 'wybertjes' voor sturingsmomenten, waarop crisis-makelaars 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 ontstaat er geen Maatschappelijke Onrust; er vindt de-escalatie/uitdoving plaats en het blijft bij een paar incidenten.

Crisis: van gevaar naar kans

Maatschappelijke Onrust en zeker een echte sociale crises zijn vaak zeer chaotisch en enorm bedreigend. Uit het onderzoeksrapport¹⁰ blijkt dat op langere termijn de maatschappelijke problemen die ten grondslag liggen aan Maatschappelijke Onrust meestal worden aangepakt. Dat gebeurt bijvoorbeeld door professionalisering en institutionalisering van verzet, onderhandelingen tussen de partijen en/of politisering. Uiteindelijk wordt de 'oplossing' van een maatschappelijke kwestie in maatschappelijke normen en waarden, afspraken en wetten vervat. Overigens kan dat proces soms vele decennia duren.

Noot 10 Zie paragraaf 1.6 <http://www.dsp-groep.nl/cms/uploadedfiles/MO%20rapport%20def%209%20augustus%20enkelzijdig%202007.pdf>

Diverse vormen van Maatschappelijke Onrust zijn dan ook onlosmakelijk verbonden aan grote maatschappelijke veranderingen. Veranderingen die soms belangrijke verbeteringen inluiden (burgerrechten, vrouwenkiesrecht, stakingsrecht, rechtvaardiger verdeling van inkomens en woningen). Het waren veranderingen die - zeker in de beginfase - leidden tot massale onzekerheid, toen er nog geen nieuwe maatschappelijke balans was gevonden. Achteraf gezien zijn het meestal veranderingen waar we nu heel blij mee zijn.

Misschien zal dat ook ooit gelden voor vraagstukken die nu hoog opspelen, zoals 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.

Het is ook een kans. Misschien schrijft men daarom in het Chinese het begrip 'crisis' als twee karakters: Wei Ji: kans en gevaar. Deze twee karakters vormden daarom ook de titel van het rapport: 'Wei Ji en de menselijke maat.'¹¹



Wei: kans, mogelijkheid



Ji: bedreiging, gevaar

Noot 11 Zie paragraaf 1.6 <http://www.dsp-groep.nl/cms/uploadedfiles/MO%20rapport%20def%209%20augustus%20enkelzijdig%202007.pdf>

Decentraal tenzij de menselijke maat

Of men nu Maatschappelijke Onrust als een kans of als een gevaar ziet, uiteindelijk moet het belangrijkste uitgangspunt bij de aanpak zijn dat gekozen wordt voor de menselijke maat.

Bestuurlijk betekent dit dat de gemeente primair verantwoordelijk is 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, tenzij de onrust bovenregionale proporties gaat aannemen. Dit betekent ook dat landelijke politici 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.



DSP – groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam
T: +31 (0)20 625 75 37
F: +31 (0)20 627 47 59
E: dsp@dsp-groep.nl
W: www.dsp-groep.nl
KvK: 33176766 A'dam