

Sleutel ligt bij het lokale netwerk

OMGAAN MET MAATSCHAPPELIJKE



Wat kan de overheid doen om maatschappelijke onrust te voorkomen, te dempen en te kanaliseren? Veel, zo blijkt uit onderzoek van DSP-groep. Anneke van Hoek, Paul van Soomen, Justin de Kleuver en Robert Flos vatten een effectieve aanpak in een abc'tje samen: alertheid, bestuurlijk leiderschap en communicatie.

ONRUST



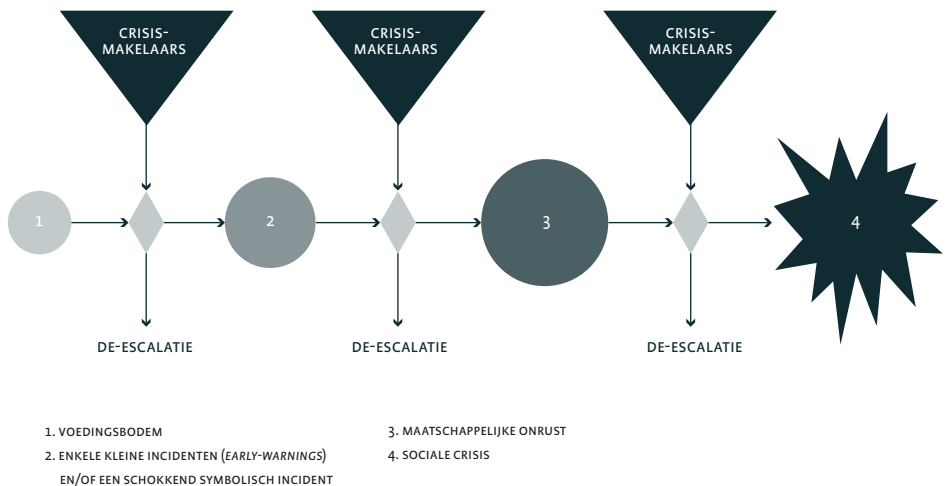
**door Anneke van Hoek, Paul van Soomeren,
Justin de Kleuver en Robert Flos**

Anneke van Hoek, Paul van Soomeren en Justin de Kleuver leidden namens DSP-groep het onderzoek. Robert Flos is coördinerend senior beleidsmedewerker bij het ministerie van BZK.

De recente rellen in Griekenland, de brandstichtingen na de moord op Theo van Gogh, de onrust in de Utrechtse wijk Ondiep, de banlieurellen in Frankrijk, de Deense cartooncrisis: het zijn allemaal voorbeelden van maatschappelijke onrust. Er werd brand gesticht, gedemonstreerd, soms met stenen gegooid, de politie rukte uit en de media stonden er met de camera's bovenop. Politici en bestuurders buitelden over elkaar heen om hun mening te geven: soms sussend, soms met het effect van olie op vuur. Wat hadden deze incidenten met elkaar gemeen? Waarom leek het wel alsof er een lont in een kruitvat werd gestoken? Hoe kan de overheid het beste reageren op zulke incidenten?

Om antwoord te krijgen op deze vragen hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de VNG aan onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep opdracht gegeven om het verschijnsel maatschappelijke onrust nader te analyseren. Hiertoe is literatuur bestudeerd, zijn tien gevallen van maatschappelijke onrust zeer gedetailleerd in kaart gebracht, is een historische scan uitgevoerd, zijn experts geïnterviewd en focusgroepen georganiseerd.

De overheid kan de-escalierend optreden bij het ontstaan van maatschappelijke onrust / foto: Inge van Mill.



Volgens het onderzoek is er sprake van maatschappelijke onrust als de volgende ingrediënten aanwezig zijn:

- Een voedingsbodem, onderliggende maatschappelijke problemen.
- Een dramatisch incident – soms na een reeks van kleinere incidenten – dat heftige reacties veroorzaakt bij burgers, in de media of in de politiek, en dat symbool staat voor de onderliggende maatschappelijke problemen.
- Het (als reactie op dit incident) optreden van massale dan wel ernstige aantastingen van de openbare orde en veiligheid.

VOEDINGSBODEM

De geschiedenis leert dat maatschappelijke onrust geen nieuw verschijnsel is. Wel kunnen er nieuwe voedingsbodems ontstaan (globalisering, bescherming van dierenrechten). Anderzijds doven oude voedingsbodems uit. Bijvoorbeeld omdat er nieuwe wetgeving is ontstaan, mede als gevolg van massale protestacties (vrouwenstemrecht, abortus). Maatschappelijke onrust kan dus een belangrijke maatschappelijke functie vervullen en is niet

per definitie een negatief verschijnsel. Massale boosheid en verontwaardiging die ontstaat als reactie op een incident vormt een kernaspect van maatschappelijke onrust. Veel mensen raken verontwaardigd indien een of meerdere van de volgende zaken in hun ogen aangetast of bedreigd worden: inkomen en/of werkomstandigheden, woongenot, de (identiteit van de) eigen groep, 'heilige' symbolen en locaties, burger- en grondrechten, persoonlijke veiligheid, veiligheid van kinderen, vrede en politieke stabiliteit, het milieu en tot slot mensenrechten en het voorkomen van kinderarbeid.

HET ESCALATIEPROCES

Enkele, vaak kleinere, incidenten die zich op een bepaalde voedingsbodem voordoen zijn mogelijke voorbodes van maatschappelijke onrust. Een dramatisch incident kan negatieve beeldvorming en toenemende maatschappelijke spanningen versneld vergroten, vooral als dit incident symbolische waarde heeft. Dit incident vormt als het ware de vonk die een bestaand (sluimerend) conflict doet ontvlammen. De situatie kan verder escaleren als er partijen zijn die gebruik maken van de explosiviteit

van de situatie om het probleem waar het incident symbool voor staat op de politieke agenda te krijgen. Indien er dan ook nog andere partijen zijn die escalierend optreden (de media of onhandig opererende gezagsdragers) kan er grootschalige maatschappelijke onrust of zelfs een sociale crisis ontstaan. Deze partijen die escalierend of de-escalierend kunnen optreden noemen we 'crisismakelaars' en kunnen zijn: de media, politici, de lokale of centrale overheid, maar ook burgers en organisaties uit het maatschappelijke middenveld. Het schema geeft een overzicht van dit escalatieproces.

Het lokale netwerk is van essentieel belang voor het opvangen van signalen en het vroegtijdig en adequaat ingrijpen

Het uitgangspunt van de aanpak van maatschappelijke onrust luidt: *decentraal tenzij*. Bij maatschappelijke onrust is een decentrale focus essentieel, omdat de meeste onrust lokaal begint. Het lokale netwerk waarbij onder meer gemeente, politie, woningcorporaties, welzijnswerk en bewoners samenwerken, is van essentieel belang voor het opvangen van signalen en het vroegtijdig en adequaat ingrijpen.

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 geconcretiseerd aan de hand van enkele praktische tips.

1. ALERTHEID

Tip: ontwikkel en benut lokale netwerken en werk met gestructureerde early-warning-systemen. Diverse gemeenten gebruiken al netwerken met burgers en maatschappelijke organisaties, die als extra

'voelhoorns' in de lokale gemeenschap werken voorafgaand, tijdens en na afloop van maatschappelijke onrust. Het verdient aanbeveling om dan te werken met gestructureerde procedures en geobjectiveerde *early-warning-systemen*. Goede gemeentelijke voorbeelden hiervan zijn het Amsterdamse Draaiboek Vrede en de Quick Scan Rotterdam. Op grond van het onderzoek naar maatschappelijke onrust heeft DSP-groep een vragenlijst ontwikkeld, die benut kan worden door gemeenten en lokale netwerken voor de early warning van maatschappelijke onrust.

Tip: Focus de beleidsaandacht niet alleen op etnische en religieuze bedreigingen. Het huidige beleid is sterk gericht op maatschappelijke onrust vanuit etnische en religieuze hoek. Zo zijn bijvoorbeeld de meeste netwerken die op lokaal niveau worden ontwikkeld, primair gericht op allochtonen. Minder beleidsaandacht lijkt er te zijn voor ontevreden autochtonen die zich buitenstaander voelen en vatbaar lijken voor extremistische visies. 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. Deze bevolkingsgroep speelde een rol bij casussen als de rellen rondom de pedofiel in de Graafsewijk in Den Bosch en bij de rellen in de Utrechtse wijk Ondiep.

2. BESTUURLIJK LEIDERSCHAP

Tip: Organiseer ondersteuning voor de burgemeester. De rol van de burgemeester is erg belangrijk tijdens maatschappelijke onrust. Burgemeesters opereren vaak op hun gevoel. Intervisie en uitwisseling van kennis, voorbeelden en ervaring is echter nuttig. Oefening vooraf is ook essentieel. De site van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) biedt burgemeesters allerlei informatie, handvatten en casussen over hoe andere gezagsdragers omgingen met maatschappelijke onrust in hun gemeente. *Tip: Zorg voor goed emotiemanagement en belangenmanagement.* Organiseer en/of kanaliseer een emotionele uitlaatklep zoals een lawaaidemonstratie, website, of gedenkplek. Zoek tevens de dialoog met verontwaardigde burgers en organisaties om na te gaan welke grieven en wensen ze hebben; kijk in hoeverre hieraan tegemoet gekomen kan worden door de lokale overheid.

Tip: Zorg voor een gepaste inzet van de politie. De politie hanteert tijdens incidenten meestal zo lang mogelijk de zogenaamde plattepettenstrategie. Bij het preventieve beleid van de politie spelen wijkagenten en buurtregisseurs een cruciale rol. Hun functie als 'spin in het web' van de wijk is een veeleisende en complexe taak. Blijvend investeren in de deskundigheid en beschikbaarheid van buurtregisseurs/wijkagenten is daarom zeer belangrijk. Concreet kunnen zij – samen met anderen – getraind worden in het gebruik van de instrumenten zoals we die in dit artikel noemen.

Tip: Implementeer een plan voor sociale calamiteiten en ga bestuurlijk oefenen met maatschappelijke onrust. De gemeente Weert heeft recent een dergelijk plan ontwikkeld. Zij zijn hier (helaas) vrij uniek in. Gemeenten oefenen al wel regelmatig met fysieke crisissituaties en rampen, maar nog niet met situaties waarbij er sprake is van maatschappelijke onrust. Een concrete eerste stap is om bij de eerstvolgende rampenoefening nu eens niet een omgevallen tankauto en draaiende wind centraal te stellen, maar om die oefening een 'sociale' inhoud te geven (zie voor inspiratie: het onderzoeksrapport en

het bijbehorende levendige bijlagenboek met casestudies). BZK gaat hiermee ook op landelijk niveau oefenen.

Tip: Evalueer incidenten bij voorkeur samen met burgers. Aan te bevelen is om bij het evalueren van maatschappelijke onrust niet alleen te werken met een klassieke evaluatieaanpak die streeft naar een objectieve waarheid. Via andere evaluatiemethoden moeten de diverse werkelijkheden boven tafel worden gekregen, vanuit de verschillende perspectieven van betrokken partijen, zoals verschillende fracties, buurtbewoners, jongeren, welzijnswerk, overheid, politie en dergelijke. Onder andere in Frankrijk en Engeland zijn hier positieve ervaringen mee opgedaan.

3. RISICO- EN CRISISCOMMUNICATIE

Tip: Bouw goede contacten met de media op. Het opbouwen van goede contacten met (betrouwbare) journalisten zal zijn vruchten afwerpen tijdens de acute fase van maatschappelijke onrust. Sommige gemeenten zijn op dit gebied nog een beetje kopschuw.

Maatschappelijke onrust is grillig, daarom kan er geen gestandaardiseerd draaiboek aangereikt worden

Tip: Kies goede sleutelpersonen. Denk hierbij niet alleen aan formele sleutelpersonen maar ook aan een gematigd imam, een lokaal beroemde en gerespecteerde muzikant, schrijver of voetballer.

Tip: Coördineer de communicatie vanuit de gemeente. Organiseer de communicatie: bij alle partners in het maatschappelijk netwerk moet duidelijk zijn dat de gemeente de communicatie tijdens maatschappelijke onrust coördineert.

Tip: Versterk de deskundigheid op het gebied van risico- en crisiscommunicatie. 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 heel iets anders dan risico- en crisiscommunicatie. Meer informatie hierover is te vinden op de speciale risico- en crisiscommunicatie site van BZK (www.risicoencrisis.nl).

Tip: Gebruik de checklist voor gemeentelijke communicatie bij maatschappelijke onrust. Speciaal voor communicatiemedewerkers en -adviseurs, woordvoerders en burgemeesters van kleine en middelgrote gemeenten heeft BZK een checklist opgesteld met praktische adviezen over communicatie door gemeenten aan publiek en pers bij maatschappelijke onrust. Maatschappelijke onrust is grillig, daarom kan er geen gestandaardiseerd draaiboek aangereikt worden. Wel zijn er een aantal *do's and don'ts* op communicatiegebied, die in deze checklist zijn opgenomen.

TOT SLOT

In een door BZK georganiseerde expertmeeting met vertegenwoordigers van gemeenten, OM en politie zijn de onderzoeksaanbevelingen verder aangescherpt en geprioriteerd. Dit heeft geleid tot diverse producten als het analysemodel, de early-warning-vragenlijst en de checklist voor communicatie. Op een aan maatschappelijke onrust gewijde workshop op het Veiligheidscongres van november 2008 bleken het onderzoek en de concrete producten in goede aarde te vallen bij de aanwezigen. Met het onderzoek van DSP-groep en de hieruit voortgevloede producten denkt BZK gemeenten en andere relevante organisaties meer inzicht te bieden in wat maatschappelijke onrust is, hoe het ontstaat, escaleert en de-escaleert. Daarnaast geeft het concrete handvatten om maatschappelijke onrust te verminderen. Lokale overheden zijn immers de eersten die met maatschappelijke onrust geconfronteerd worden en die ook het beste uitgerust zijn om het aan te pakken. <<

WWW

Op diverse websites zijn het onderzoek van DSP-groep, het analysemodel, de early-warning-vragenlijst, het Draaiboek Vrede van Amsterdam, de Quick Scan van Rotterdam, het sociaal calamiteitenplan van Weert en de checklist voor communicatie over maatschappelijke onrust te downloaden:

DSP-GROEP: WWW.DSP-GROEP.NL, RAPPORTEN, 08/2007

BZK: WWW.RISICOENCRISIS.NL, DOSSIER MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

VNG: WWW.VNG.NL, BELEIDSVELD VEILIGHEID, DOSSIER OPENBARE ORDE

NGB: WWW.BURGEMEESTERS.NL/CRISISBEHEERSING, THEMADOSSIER MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

GEMEENTE WEERT: WWW.WEERT.NL, SOCIAAL CALAMITEITENPLAN