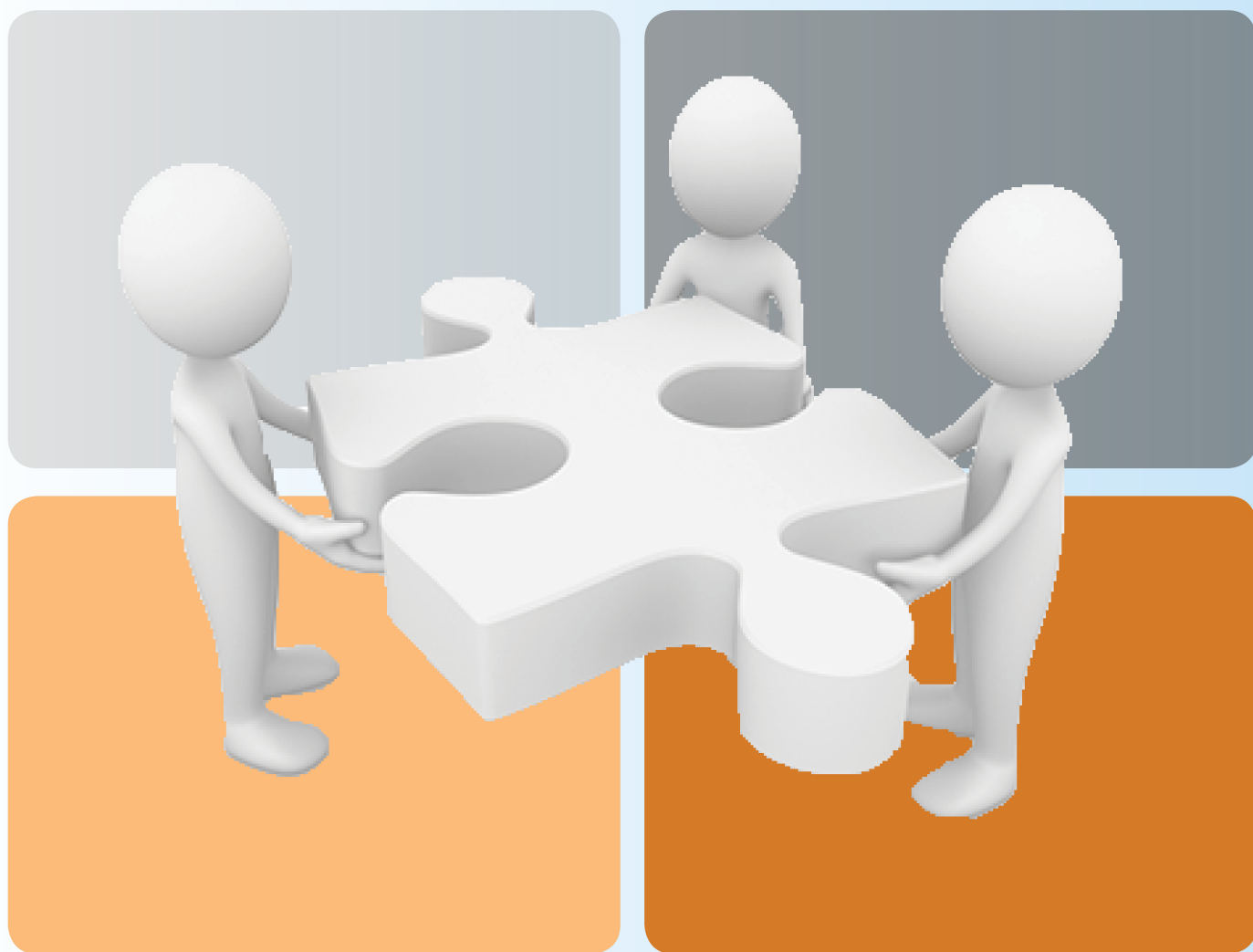




Handreiking

*Aanpak (dreigende) maatschappelijke
onrust in Midden-Nederland*



Colofon

Uitgave

Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland
Postbus 8300, 3503 RH Utrecht
088-1678057 of 06-10559504
Email: secretariaat@rvsmiddennederland.nl
RVS-site: www.rvsmiddennederland.nl

Bureau Regionale Veiligheidsstrategie is een bureau van en voor de veiligheidspartners: de gemeenten, het Openbaar Ministerie en de politie van Midden-Nederland. Missie van het bureau is het netwerk van veiligheidspartners te laten excelleren.

In samenwerking met

P. Benschop, Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek
S. van der Burg, politie Midden-Nederland
M. ten Dam, gemeente Houten
E. van Haasteren, BEL-combinatie
M. Hallebeek, arrondissementsparket Midden-Nederland
J. van der Leest, Veiligheidsregio Utrecht
C. Mitrovitch, politie Midden-Nederland
W. Noordkamp, arrondissementsparket Midden-Nederland
J. Pijnacker, gemeente Utrecht
J. Posthumus, gemeente Almere
P. Stolk, Veiligheidsregio Utrecht
R. Walters, Veiligheidsregio Flevoland

Rapportage

Bureau RVS

November 2013

Handreiking aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust in Midden-Nederland

Vooraf

Voor u ligt de handreiking voor de aanpak van (dreigende) maatschappelijke onrust in Midden-Nederland. Deze handreiking geeft voor sociale veiligheidsvraagstukken waar sprake is van (dreigende) maatschappelijke onrust, handvatten voor een eerste reflectie op de situatie en te nemen maatregelen. Beoogd wordt hiermee de driehoek en haar ondersteuners gedurende de eerste uren/dagen houvast te geven bij hun aanpak om dreigend gebruik van geweld, ordeverstoringen en/of eigenrichting van burgers –als gevolg van het ontstaan van maatschappelijke onrust- te voorkomen c.q. de gevolgen van dergelijke onrust te beperken.

In deze handreiking wordt op de aanpak van enkele vormen van (dreigende) onrust dieper ingegaan:

1. **Zedenzaken:** variërend van een terugkerende zedendelinquent tot misbruik en ontucht met jonge kinderen. Of het nu gaat om feiten of vermoedens, zedenzaken leiden vaak tot maatschappelijke onrust. Onder zedenzaken worden de volgende categorieën strafbare feiten geschaard: aanranding, verkrachting, incest, kinderpornografie, schennis.
2. **Illegale/ongeplande evenementen:** zoals illegale houseparty's, onaangekondigde/illegale demonstraties en illegale/spontane feesten. In de huidige samenleving vinden steeds vaker ongeplande, grootschalige bijeenkomsten plaats. Mede door het gebruik van sociale media lukt het organisatoren om in korte tijd veel mensen te mobiliseren. Soms voor een onschuldige actie (zoals een flashmob), maar op andere momenten voor een ongepland feest met mogelijk grote (openbare orde) gevolgen.
3. **Polarisatie:** veelal gedefinieerd als de vorming van tegenstellingen tussen etnische en religieuze groepen wat tot spanningen en/of incidenten kan leiden. Maar ook tegenstellingen tussen allochtoon-autochtoon, jong-oud, dorps-/stadskernen en omliggende buitengebieden, bewoners-overheid, individuen-groepen binnen dezelfde religie (gematigd vs. orthodox) en bewoners en heel specifieke gemeenschappen kunnen tot spanningen leiden. Deze vorm van maatschappelijke onrust komt niet altijd voort uit een feitelijke of aanwijsbare gebeurtenis. Vaak gaat het om kwesties die al langer spelen.

Leeswijzer

Deze handreiking is geschreven vanuit de behoefte van bestuurders aan een handzaam document. Ze is een aanvulling op al bestaande specifieke afspraken. De checklist en de verdieping op de aanpak vormen geen voorgeschreven procedure of vast recept voor een gegarandeerd positief resultaat, maar een hulpmiddel om lokaal de juiste processen op te starten. Elke casus is uniek en vraagt een eigen benadering.

De handreiking is als volgt opgebouwd:

Vooraf	1
Definitie maatschappelijke onrust	2
Governance: afspraken over aanpak en ondersteuning	3
Casus:	5
1. Binnenkomst signaal	5
2. Beoordeling signaal en informeren/bijeenroepen driehoek	5
3. Checklist aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust	7
4. Verdieping aanpak zedenzaken, illegale/ongeplande evenementen en polarisatie	9
5. Bijlagen en andere documenten beschikbaar op www.rvsmiddennederland.nl	15

Doorontwikkeling: een levend document

Deze handreiking (inclusief bijlagen) is te vinden op: www.rvsmiddennederland.nl. Mocht u opmerkingen, vragen of wensen hebben ten aanzien van deze handreiking, dan vernemen wij dat graag bij bureau RVS via 088-1678057 of via de mail: secretariaat@rvsmiddennederland.nl. Alvast hartelijk dank!

Definitie maatschappelijke onrust

Onder **maatschappelijke onrust** verstaan we: het verschijnsel van hevige ongerustheid en emotionele reacties bij (diverse) groepen mensen als gevolg van een schokkende gebeurtenis waarbij het risico bestaat op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid en een toename van deze problematiek.

Voorbeelden zijn enerzijds de gelukkig vrij zeldzame, “grote” gebeurtenissen zoals in de Utrechtse wijk Ondiep (2007), de onrust rond de verschijning van de film Fitna (2008) en project X in Haren (2012). Anderzijds de vele lokale, “kleine” casussen van (dreigende) maatschappelijke onrust, die nooit het nieuws hebben gehaald. Deze laatste categorie komt het meeste voor (en veel “grote” casussen beginnen vaak klein).

Fasering

Maatschappelijke onrust is een verschijnsel dat onverwachts kan opslaan. Soms in een flits. Echter, meestal geldt dat er eerst een aantal andere ontwikkelingen plaatsvindt voordat een probleem uitgroeit tot onrust of een calamiteit. We kunnen stellen dat er meestal sprake is van de volgende fasering:

1. Rust
2. Dreigende maatschappelijke onrust
3. Maatschappelijke onrust
4. Escalatie

1. Fase Rust

In deze fase is er géén sprake van openbare ordeverstoringen. Het is ‘business as usual’. Wel kan er sprake zijn van een **voedingsbodem voor maatschappelijke onrust** in de vorm van aanwezige **maatschappelijke problemen**. Problemen op persoonlijk vlak (financieel /economisch, en/of (veiligheid van) woon- en leefomgeving) maar ook problemen die voortvloeien uit het samenleven van mensen met verschillende waarden en normen (verschillen in cultuur, etniciteit, religie, opvattingen over heilige symbolen, burger- en grondrechten, rechten van dieren en milieu). Hoewel maatschappelijke onrust overal kan ontstaan, kan worden gesteld dat de ene buurt of gemeenschap kwetsbaarder is dan de andere.

2. Fase Dreigende maatschappelijke onrust

In de fase van ‘dreigende maatschappelijke onrust’ is sprake van één of meerdere **kleine incidenten rond een bepaald maatschappelijk probleem**. Deze incidenten krijgen nog geen of beperkte aandacht van burgers, media (ook internet) of politiek, maar duidelijk is wel dat er iets speelt (**signaal**). Ook is het mogelijk dat zich **een schokkend incident** voordoet dat symbool staat voor een onderliggend maatschappelijk probleem.

3. Fase Maatschappelijke onrust

Het voorgaande veroorzaakt **maatschappelijke onrust**: er is sprake van hevige ongerustheid en emotionele reacties bij (diverse) groepen burgers, in de media of de politiek (verwensingen, vernielingen, ontstaan van een agressieve sfeer, er vinden op beperkte schaal incidenten plaats). Hierbij bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid en een toename van deze problematiek.

4. Fase Escalatie

In het ergste geval leidt maatschappelijke onrust tot een **sociale calamiteit**: een situatie waarbij de openbare orde en veiligheid sterk in het geding zijn of de sociale spanningen onbeheersbaar dreigen te worden (denk aan grootschalige verstoringen van de openbare orde en het op grote schaal plegen van strafbare feiten (b.v. vernielingen, openlijke geweldpleging, brandstichting).

In de praktijk komen de fases 2 en 3 het meeste voor. Daar is deze handreiking voor geschreven. De principes uit de handreiking zijn ook bruikbaar in fase 4 maar niet toereikend. Het herstellen van openbare orde, rust en veiligheid vraagt om maatregelen die buiten de scope van deze handreiking vallen.

Governance: afspraken over aanpak en ondersteuning

De meeste onrust begint lokaal. Het primaat voor de aanpak daarvan ligt dan ook bij de lokale partijen.

Aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust

Coördinatie door de driehoek/driehoek-plus

De **burgemeester** heeft als eerste de verantwoordelijkheid om maatschappelijke onrust te voorkomen en/of te beteugelen. Hij heeft de regierol in de aanpak en stemt hierover af met de driehoekspartners.

De **lokale driehoek** -bestaande uit de burgemeester, de officier van Justitie en de (lokale) politiechef- is het gremium waar **besluiten** ten aanzien van de aanpak worden genomen. Hierdoor wordt een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen (zoals voorlichting aan burgers vs. opsporings- of onderzoeksbelangen in lopende strafzaken) bevorderd, en een eenduidige en effectieve communicatie mogelijk.

Een **driehoek-plus** wordt gevormd door de lokale driehoek uit te breiden met adviseurs zoals bijvoorbeeld een Directeur Publieke Gezondheid van de GGD, een lid van een schoolbestuur, etc. Hiertoe kan besloten worden wanneer **andere belangen**, bijvoorbeeld het belang van goede zorg, naast het belang van sociale veiligheid in de aanpak van (dreigende) maatschappelijke onrust geïntegreerd dient te worden.

Ondersteuning door een ambtelijke werkgroep

Ter ondersteuning van de driehoek wordt op verzoek van de driehoek een **ambtelijke werkgroep** opgestart. Deze werkgroep staat in principe onder leiding van de gemeente (bijvoorbeeld de ambtenaar OOV), met deelname vanuit het OM en de politie.

In elk geval bij de eerste bijeenkomst zijn tevens medewerkers van ieders **communicatieafdeling** aanwezig. De gemeente verzorgt tevens de ondersteuning (o.a. vergaderruimte, notulist en bijhouden logboek). Indien uit de fase van de beeldvorming blijkt dat voor de aanpak van de (beheersing van de) maatschappelijke onrust deelname van één of meerdere andere organisaties noodzakelijk is, worden deze uitgenodigd, zoals bijvoorbeeld de GGD, de Veiligheidsregio, welzijnsorganisaties, scholen, sportverenigingen, etc.

Taken ambtelijke werkgroep:

- Ordening van de feiten en zorgdragen voor een permanent actueel overzichtsbeeld van de situatie.
- Scenario's opstellen (incl. communicatiepunten en woordvoeringslijn). Deze scenario's hebben betrekking op het mogelijke verloop van het incident (wat kan er gebeuren?) en de daarbij passende handelingsalternatieven (wat kunnen we dan doen?) en hun gevolgen.
- Taakverdeling, bereikbaarheidslijsten en werkafspraken maken (o.a. over omgaan met/uitwisselen van privacy gevoelige informatie).
- Toetsen van activiteiten en proces aan wetgeving, afspraken en procedures (zoals GRIP en WPG)
- Advisering van de driehoek, met voorstellen voor een mogelijke benadering en aanpak van de kwestie, waaronder in elk geval een gezamenlijke communicatiestrategie.
- Zorgdragen voor nazorg aan betrokkenen, evaluatie van de aanpak en verankering van de lessen.
- Uitgangspunt is dat de betrokken partijen hun **eigen bezetting regelen**. Continuïteit (in de zin van zo min mogelijk wisseling van functionarissen) in de bezetting is noodzakelijk.

Extra ondersteuningsmogelijkheden

- **Gemeenten** die behoefte hebben aan ondersteuning van capaciteit of (aanvullende) expertise door aard, omvang of duur van de maatschappelijke onrust, worden welwillend tegemoet getreden door **buurgemeenten**. Zo kan een beroep gedaan worden op **ervaringsdeskundigheid bij collega-gemeenten** en specifiek voor burgemeesters **bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters** (zie bellijst ervaringsdeskundigen).

- Ook kunnen gemeenten een beroep doen op **politie** en **Openbaar Ministerie** te ondersteunen en te adviseren in de aanpak.
- De **veiligheidsregio's** in Utrecht, Gooi en Vechtstreek en Flevoland zijn beschikbaar om desgewenst, flexibel en vraaggericht (gebaseerd op de specifieke behoefte van de casus) gemeenten te ondersteunen en te adviseren. Zo kan de burgemeester ter voorbereiding op het driehoeksoverleg bijvoorbeeld geadviseerd worden door individuele leden van het GBT -zonder formele instelling van een GBT. In de regio Utrecht kan de veiligheidsregio, afhankelijk van de aard van de casus specifieke expertise (bijvoorbeeld communicatie of een onafhankelijk voorzitter ten behoeve van de ambtelijke werkgroep) organiseren.
- De **GGD** is beschikbaar voor ondersteuning (voorlichting, advisering en organisatie) bij vraagstukken op het gebied van psychosociale zorg- en hulpverlening. In Flevoland zijn tevens afspraken gemaakt voor het desgevraagd leveren van een onafhankelijk voorzitter ten behoeve van de ambtelijke werkgroep.
- Voorts kunnen gemeenten desgewenst externe adviseurs inhuren voor ondersteuning.
- **Politie** kan voor openbare orde problemen een DGBO- (Districtelijk Grootchalig Bijzonder Optreden) of SGBO- (Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden) structuur inrichten. Binnen het proces opsporing van de politie is in overleg met het OM opschaling mogelijk naar een TGO (Team Grootchalige Opsporing), zoals bijvoorbeeld in de Amsterdamse zedenzaak is gebeurd. Of en in welke omvang de politie opschaaft is op voorhand niet te zeggen. Verschillende factoren spelen hierbij mee (spankracht, afbreukrisico, politieke aandacht, publieke aandacht, levensbedreiging, gezondheidsdreiging, welzijnsdreiging, district/eenheidsoverschrijding, inzet bijzondere expertise, tijdsduur, bestuurlijke risico's, materiële schade, opschaling partners, etc.).

Overige partijen die ondersteuning kunnen bieden:

- Defensie,
- Woningcorporaties,
- Het Centrum voor Jeugd & Gezin (CJG),
- Scholen (basisscholen, middelbare scholen, HBO, WO, etc.),
- Sportverenigingen,
- Muziekverenigingen,
- Kerken,
- Moskeeën,
- Kinderdagverblijven, etc.

Opschaling

Overgang coördinatie naar GBT/RBT

- Indien er sprake is van maatschappelijke onrust en verdere escalatie voor mogelijk wordt gehouden, moet overwogen worden om overige hulpdiensten te informeren, zodat die zich hierop kunnen voorbereiden.
- Indien er (inmiddels ook) sprake is van een fysiek incident/ (sociale) calamiteit waarbij de behoefte bestaat aan multidisciplinaire coördinatie, kan de burgemeester door een GBT dan wel een RBT (in geval van een gemeentegrens overschrijdend incident, of ernstige vrees daarvoor) worden ondersteund, bijvoorbeeld maar niet noodzakelijkerwijs door opschaling volgens de GRIP-structuur.
- Vanaf het moment dat GRIP wordt afgekondigd, wordt de crisisorganisatie actief. De driehoek/driehoek-plus houdt hierbij haar eigen rol, taken bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van openbare orde handhaving en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Casus

1. Binnenkomst signaal

Signalen over (dreigende) maatschappelijke onrust kunnen op verschillende manieren (gerucht, melding, aangifte) en plaatsen binnenkomen bij gemeenten, OM en/of politie. Het kunnen herkennen van mogelijke signalen is een uitdaging op zich. Het vraagt veel maatschappelijke, politieke en bestuurlijke sensitiviteit en ervaring.

Het signaal dient intern doorgeleid te worden naar het eigen lid van de driehoek.

2. Beoordeling signaal en informeren/bijeenroepen driehoek

Het lid van de driehoek dat een signaal ontvangt draagt zorg voor een eerste weging van dat signaal aan de hand van onderstaand schema.

Beeldvorming

- Wie, Wat, Waar, Wanneer?
- Hoe is het gesteld met maatschappelijke (on)rust?
- Welke signalen hebben we ontvangen? En van wie?
- Gaat het om een individuele ervaring of is er sprake van meerdere betrokkenen?
- Kunnen we op basis van deze signalen een eerste beeld van de situatie vormen?



Oordeelsvorming

- Wat en wanneer staat er (mogelijk nog) te gebeuren?
- Wiens probleem is het?
- Kan het signaal leiden tot maatschappelijke onrust en in welke mate?
- Welke signalen worden opgevangen om één en ander te staven?
- Hoe ernstig en urgent is de (te verwachten) situatie?



Besluitvorming

- De voorliggende casus geeft geen aanleiding om tot actie over te gaan.
- De situatie is acuut, er is een directe dreiging van maatschappelijke onrust; er dient direct actie ondernomen te worden.
- Er is (nog) geen sprake van acute maatschappelijke onrust, maar acties zijn wel wenselijk dan wel noodzakelijk om dit te voorkomen. Besloten wordt de driehoek bijeen te laten komen om o.a. over mogelijke acties af te stemmen (**zie paragraaf 3: Checklist aanpak maatschappelijke onrust**). De ambtelijke werkgroep wordt geactiveerd en gevraagd dit overleg voor te bereiden
- Indien een 'derde partij' de signalen heeft opgevangen en deze aan een lid van de driehoek heeft doorgeleid, kan besloten worden deze 'derde partij' ook uit te nodigen voor de 1e bijeenkomst van de driehoek/werkgroep.
- Volstaan met nader informeren van de driehoek?
- Andere acties?
- Nadere informatievragen? Aan wie?

3. Checklist aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust

Stap 1: Beeldvorming

Objectieve situatieschets

- Van wie komt het signaal?
- Wie/welke partijen is/zijn erbij betrokken? Hoe is hun onderlinge relatie?
- Wat is er gebeurd? Wat is het probleem? Wat maakt het ingewikkeld?
- Waar en wanneer is het gebeurd?
- Wat is de context? Waarom is het gebeurd? Wat is de aanleiding van de onrust? Tegen wie of wat is het gericht?
- Hoe komt het signaal bij burgers/overheid/media?
- Breng in kaart of en hoe de media over de onrust berichten.
- Zijn er (al eerder) signalen ontvangen? Zo ja, van wie en wat is hiermee gedaan?
- Gaat het om een losstaand incident of om een reeks incidenten? Is het een patroon? Staat het ergens symbool voor?
- Gaat het om een individuele ervaring of een groepswijze?
- Is dit in het verleden eerder voorgekomen in de gemeente? Wat waren toen de reacties? Hoe is het opgelost?

Aanvullende informatie

- Wie zijn sleutelfiguren?
- Wie zijn ketenpartners?
- Hoe zien wij de gebeurtenis? Hoe wordt het gezien door de buitenwereld?
- Monitor en beoordeel wat er in alle (sociale) media verschijnt.
- Is er bij de ambtelijke werkgroep/driehoek een gedeeld beeld?
- Zitten de juiste mensen aan tafel? Haal indien nodig externe expertise in huis.
- Destilleer 1^e en 2^e lijns betrokkenen en bepaal wie welke informatie krijgt (need-to-know vs nice to-know).

Stap 2: Oordeelsvorming

Verschillende scenario's

- Met welke scenario's kunnen we te maken krijgen?
- Bekijk per scenario wat er kan gebeuren en wat dat betekent voor de situatie.
- Wat zijn de worst case scenario's?
- Bij welke scenario's kunnen we het zelf in de hand houden en bij welke scenario's hebben we hulp nodig? En van wie/welke organisaties?
- Wat en wanneer staat er (mogelijk nog) te gebeuren?

Oordeel vormen

- Bepaal voor- en nadelen van de verschillende scenario's.
- Welk standpunt nemen wij in ten aanzien van de situatie? (Probleemdefinitie: wat is het probleem en wiens probleem is het?)

Stap 4: Uitvoering

Preventieve Maatregelen

- Ter voorkoming van 'olievlek': gebeurtenis zo klein mogelijk houden.
- Bepaal welke soort repressieve en of preventieve maatregelen noodzakelijk zijn.
- Zorg voor een goede verhouding tussen de maatregelen en de gebeurtenis (proportionaliteit), en bouw ze weer af zodra dat mogelijk is.

De-escalerende maatregelen

- Partijen inzetten voor probleemoplossing.
- Betrokkenen die een tegengeluid afgeven kunnen een de-escalerende werking hebben (bijvoorbeeld stille tocht).
- Betrek sleutelfiguren en lokale netwerken.
- Benadruk het belang van een constructieve houding.
- Maak een keuze om het probleem te isoleren, de achterliggende oorzaken worden dan later aangepakt, of kies ervoor om het parallel aan te pakken.
- Is er een andere maatregel denkbaar die minder ingrijpend is dan die we voor ogen hebben? Kijk naast proportionaliteit ook naar subsidiariteit.

Cyclische aanpak

- Zorg voor monitoring van opgevangen signalen, binnen de ambtelijke werkgroep.
- Doorloop het stappenplan opnieuw als blijkt dat de maatregelen niet effectief genoeg waren, de doelen niet zijn bereikt zijn en nieuwe gerelateerde problemen worden geconstateerd.

Stap 3: Besluitvorming

Wat willen we bereiken in deze situatie? Beschrijf doelen en subdoelen. Formuleer maatregelen die hierop aansluiten.

- Verzamelen van aanvullende informatie is noodzakelijk (Is uitbreiding ambtelijke werkgroep/ driehoek nodig?)
- Is er aanleiding tot nadere maatregelen? (mogelijk verwijzing naar staan de organisaties/aanpak)
- Starten gezamenlijke maatregelen (starten nieuwe acties, bestaande acties coördineren/afstemmen/integreren, eventueel afzonderlijk plan van aanpak opstellen)
- Plan overlegmomenten in en houd rekening met ad hoc overleggen.

Stap 5: Nazorg

- Besteed aandacht aan de direct betrokkenen.
- Stop de genomen maatregelen zodra dit mogelijk is.
- Vervang specifieke, aan de spanning gerelateerde maatregelen, met inachtneming van proportionaliteit.
- Ga na of alle gemaakte afspraken zijn nagekomen.
- Gewenste en/of noodzakelijke overdracht naar reguliere voorzieningen (organisaties, samenwerkingsverbanden, e.d.) en overdrachtdossiers opstellen.
- Bedank betrokkenen en het netwerk voor hun rol.

Communiceer na afloop naar alle betrokkenen hoe het afgelopen is en welke stappen er wellicht nog ondernomen worden (bijvoorbeeld door het OM).

Stap 6: Evaluatie

Maak bij de evaluatie gebruik van de doelen en besluiten zoals deze gesteld en genomen zijn in de besluitvorming.

Inhoud

- Was bij aanvang van de interventies een goed beeld en oordeel?
- Hebben de genomen maatregelen bijgedragen aan het bereiken van de gewenste doelen?

Proces

- Was de communicatie en samenwerking tussen de verschillende partijen goed?
- Namen verschillende partijen hun verantwoordelijkheden?
- Werden de juiste stappen genomen?

Stap 7: Verankering

Inhoud

- Zorg ervoor dat de ingezette instrumenten die goed hebben gewerkt klaarliggen voor een eventuele volgende situatie van maatschappelijke onrust.
- Pas het (regionale) beleid zo nodig aan, aan de hand van de opgedane ervaring. Communiceer gewenste aanpassingen van de Handreiking aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust aan Bureau RVS via secretariaat@rvsmiddennederland.nl.

Proces

- Leg (regionale) draaiboeken aan voor eventuele vervolgsituaties, of pas deze aan. Communiceer gewenste aanpassingen van de Handreiking aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust aan Bureau RVS via secretariaat@rvsmiddennederland.nl.
- Veranker het netwerk van sleutelfiguren en professionals.
- Leg vast wie voor deze taken verantwoordelijk zijn.

Communicatie

Interne communicatie

- Betrek direct een communicatieadviseur bij de situatie en zorg, indien nodig, voor een stand-by team voor de communicatie.
- Denk aan bestuurders, gemeenteraad, professionals van betrokken instellingen.
- Wijs medewerkers erop dat ze vragen doorspelen naar de woordvoerder.

Proces

- Stem af wie wat communiceert en wie de regie heeft.
- Zorg dat alle betrokkenen bij de benodigde informatie kunnen.
- Houd de situatie werkbaar met een goede planning.
- Leg zoveel mogelijk schriftelijk vast.
- Geef alle intern betrokkenen die in contact zijn met de media een kopie van persverklaringen en berichten zodat ze elkaar niet tegenspreken.

Externe communicatie

- Maak een keuze voor een actieve of passieve benadering.
- Bepaal communicatiedoel: schadebeperking, duiding of informatievoorziening.
- Stem af welke communicatiemiddelen wanneer ingezet worden en stem deze af op de doelgroep.
- Zet indien nodig de burgemeester in als communicatiemiddel, maar let wel op, dit kan de situatie ook groter maken.
- Begin direct met communiceren; wees concreet, kort en duidelijk, en spreek met bekende taal.
- Bericht regelmatig over hoe het ervoor staat.
- Openheid, eerlijkheid en snelheid zijn sleutelbegrippen.
- Monitor en beoordeel wat er in de media verschijnt.
- Informeer de betrokkenen eerst.
- Zorg, vooral bij de betrokkenen, voor een vast contactpersoon.
- Zorg voor een goede framing en plaats het incident zoveel mogelijk binnen de lokale context.

De boodschap

- Zorg voor een transparante, heldere en duidelijke boodschap.
- Zorg voor een aantal onliners die iedereen kan gebruiken.
- Speculeer nooit! Bericht alleen als je iets zeker weet.

Social media

- Benut social media: wees actief en zet in om te de-escaleren.
- Probeer een #hashtag te claimen.
- Stuur korte en duidelijke berichten met feiten. Tweet de link van de site waar de informatie te vinden is.
- Houd er rekening mee dat een boodschap in 140 tekens anders over kan komen als dat je bedoeld. Laat iemand je tweets nalezen voordat je ze post.

Let in situaties met maatschappelijke onrust ook altijd op personen en/of groepen die er belang bij hebben om een situatie groter te maken.

4.1 Verdieping aanpak zedenzaken

Introductie

Variërend van een terugkerende zedendelinquent tot misbruik en ontucht met jonge kinderen. Of het nu gaat om feiten of vermoedens, zedenzaken leiden –doordat veelal sprake is van een kwetsbare slachtofferpopulatie- vrijwel altijd tot maatschappelijke zorgen, verontwaardiging en onrust. Onder zedenzaken worden grofweg de volgende categorieën strafbare feiten geschaard: aanranding, verkrachting, incest, kinderpornografie, schennis. De mate van onrust is van diverse factoren afhankelijk, onder meer van de omvang en ernst van de zaak zelf als de respons daarop.

Partners

Gemeente (publieke gezicht van de aanpak, regisseur)

- De gemeente treedt als regisseur en organisator van de aanpak op.
- De gemeente is verantwoordelijk voor de informatieverstrekking en registratie van betrokkenen.
- De gemeente kan opvang en psychosociale hulp aan gedupeerden organiseren.
- De burgemeester fungeert als burgervader als het publieke gezicht van de aanpak.

Openbaar Ministerie (opsporing, vervolging, informatie verstrekken)

- Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor opsporing en vervolging van verdachte(n).
- Het OM is verantwoordelijk voor het informeren van slachtoffers over de datum waarop de verlofregeling of de invrijheidsstelling van de dader of het verloop van de rechtszaak.

Politie (adviseur, handhaver openbare orde, strafrechtelijke opsporing)

- De politie vervult haar traditionele rol als handhaver van de openbare orde en veiligheid bijvoorbeeld door het treffen van beschermende maatregelen bij verdachten.
- De politie voert onder regie van het OM het strafrechtelijke onderzoek uit, bijvoorbeeld door de inzet van familierechercheurs. Eventueel kan inzet van specialistische eenheden nodig zijn (bijv. bij internationale aspecten)

Directeur Publieke Gezondheid/GHOR (adviseur)

- De GGD is adviseur op het gebied van psychosociale zorg en zorgt voor afstemming met het justitiële traject.

Mogelijk relevante kenmerken

- **Aard en ernst van het incident.** Het aantal verdachten, het aantal (mogelijke) slachtoffers, de leeftijd van de verdachte(n)/ slachtoffers, het type delict(en), een eventuele internationale component, de periode waarin de strafbare feiten zich afspeelden (recent of langer geleden en de lengte van de periode) bepalen mede de aard en de ernst van het incident en het crisispotentieel.
- **Reikwijdte.** De woonplaats van de (mogelijke) slachtoffers, de woonplaats van verdachte(n) en de plaats(en) waar het incident heeft plaatsgevonden beïnvloeden de reikwijdte van het incident. Als er andere gemeenten betrokken zijn is bestuurlijke coördinatie van belang.
- **Beladen thematiek/collectieve emoties.** Zedenzaken hebben een inherente emotionele lading en roepen hevige maatschappelijke reacties als verontwaardiging, onbegrip en woede op. Die emoties worden geprojecteerd op bepaalde zondebokken: personen of instanties die verantwoordelijk worden gehouden voor het drama. Er is weinig ruimte voor consideratie en nuance en er wordt gedacht in sterke contrasten.
- **Eigenrichting.** In kwesties waar veel collectieve emoties vrijkomen zoals zedenzaken, ontstaat het risico van eigenrichting: mensen die zelf genoegdoening halen, hun emoties botvieren of schade op een zondebok verhalen. Zeker als de indruk ontstaat van een ontoereikend optredende overheid of als mensen dreigend gevaar ervaren.
- **Parallellen.** Informatie over een zedenzaak verspreidt zich vaak snel als eerste informatie openbaar is gemaakt of als er bijvoorbeeld zichtbare arrestaties zijn verricht. Er zullen parallellen getrokken worden met vergelijkbare zaken in andere gemeenten. Het incident (en de afhandeling ervan) kan onderdeel worden van een maatschappelijk debat.

Bestuurlijke vraagstukken en kritieke besluiten

- **Omgang met onzekerheid.** Signalen van misbruik kunnen een grote mate van onzekerheid in zich bergen, omdat onduidelijk is wie mogelijke slachtoffers zijn (en hoeveel), wat de mogelijke (fysieke, emotionele en geestelijke) schade is, of eventuele verdachten al in beeld zijn. Ook duurt het bijvoorbeeld bij (vermeend) seksueel misbruik van kinderen vaak lang voor vastgesteld is óf er sprake is van misbruik, wat er precies gebeurd is, wie erbij betrokken zijn, etc.

- **Omgaan met gedupeerden.** De wijze van bejegening van en zorg aan gedupeerden ('caring government'-rol) vergt een bestuurlijke positiebepaling. Hierbij hoort ook de omgang met en bescherming van (familie van) verdachten.
- **Emoties kanaliseren.** De, vaak heftige, collectieve emoties die bij zedenzaken vrijkomen onder gedupeerden en andere groepen moeten op een of andere wijze gekanaliseerd worden, bijvoorbeeld in informatiebijeenkomsten. Het kanaliseren van deze emoties is belangrijk in het voorkomen van escalatie van maatschappelijke onrust.
- **Wel/niet opschalen.** In zeer omvangrijke Zedenzaken (zoals die van zwemleraar Benno L) is GRIP-opschaling een optie. Een formele opschaling leidt onmiddellijk tot persaandacht en daarmee tot maatschappelijke impact. Het kan daarom beter zijn om te kiezen voor een 'stil alarm': telefonisch informeren en alarmeren van betrokken functionarissen. Met een 'stil alarm' wordt tijd gewonnen om betrokkenen te informeren en een zorgvuldig persstatement voor te bereiden.
- **Privacy verdachte/ transparantie.** Afgewogen moet worden of het belang van het informeren van de slachtoffers vóór de privacy van de verdachte(n) gaat, en vice versa. Deze afweging is een typisch bestuurlijke vraagstuk.
- **Zorgvuldigheid/snelheid.** weeg af tussen snelheid van communiceren (om bijv. de media vóór te zijn) en zorgvuldigheid: langer de tijd nemen om feiten te checken en zeer zorgvuldig de boodschap en doelgroep bepalen.
- **Informatievoorziening/ opsporingsbelang.** Een ander vraagstuk betreft de mogelijkheid dat informatievoorziening over de zaak (gepleegde daden en verdachten) de opsporing ongunstig beïnvloedt. Bijvoorbeeld doordat getuigen worden beïnvloed of verdachten worden gealarmeerd. Dit terwijl bijvoorbeeld buurtbewoners meer informatie willen. Daarnaast dient te worden gewaakt voor het uitlekken van "daderwetenschap"
- **Wijze van informeren slachtoffers.** De keuze voor het juiste moment, vorm en inhoud is zeer belangrijk. Aandacht voor details is cruciaal. Wat wordt het eerste bericht? Wat is de mogelijke reactie van gedupeerden?
- **De wijze van openbaarmaking.** Vooral het eerste moment van openbaarmaking is een cruciaal moment. Het verschil tussen reactief en proactief informeren, persmoment of persconferentie, kan het verschil zijn tussen escalatie en de-escalatie. De vraag van maatvoering is ook hier relevant. Een persconferentie ligt in veel gevallen niet voor de hand omdat dit de onrust kan vergroten. Direct betrokkenen kunnen veelal op een andere, meer persoonlijke wijze worden geïnformeerd, zolang de groep betrokkenen goed in beeld is.
- **Samenwerking met betrokken instellingen.** In zedenzaken speelt vaak een relatie met kinderrijke omgevingen zoals kinderopvang, sportvereniging en scholen. De betrokken instelling kan zelf een belangrijke bijdrage leveren aan de aanpak, zowel richting slachtoffers, hun familie als richting medewerkers. De wijze waarop de instelling betrokkenheid wordt, kan onder invloed van bijvoorbeeld het opsporingsonderzoek een lastige keuze zijn.
- **Wat is wel/niet realistisch.** In welke mate kunnen gestelde doelen gerealiseerd worden: welk ambitieniveau is passend, welke (onbedoelde) verwachtingen creëren we hiermee bij gedupeerden en kunnen we die verwachtingen waarmaken?

Aandachtspunten

- **Doelstellingen, uitgangspunten en belangen.** Naast structuur bieden ook gedeelde doelstellingen en uitgangspunten houvast: ze geven richting bij complexe vraagstukken. Zorg voor periodieke herijking van doelstellingen, uitgangspunten en organisatiestructuur indien de situatie daar aanleiding toe biedt. Benoem waar belangen en verantwoordelijkheden van de driehoekspartners elkaar kruisen. Communiceer waar nodig open over dilemma's.
- **Wees bewust van de impact overheidsoptreden.** Het overheidsoptreden is van invloed op de maatschappelijke dynamiek. Het vergt een bewuste strategie om de onrust te beperken en een zaak 'klein' te houden. De wijze waarop naar de overheid wordt gekeken, is een optelsom van individuele acties en beslissingen van betrokken ambtenaren.
- **Mobiliseer lessen uit eerdere casussen.** Lessen uit oude casussen vormen belangrijk startmateriaal. Ontsluit interne en externe ervaringen en expertise. Bekijk of de inzet van partijen zoals Bureau Jeugdzorg of Slachtofferhulp nodig is.

Praktische tips

- Geef communicatie met ouders/gezin hoogste prioriteit (communicatie). Let op sociaal netwerk rond kinderen, professioneel netwerk rond kinderen en netwerk rond verdachte(n).
- Houdt rekening met alle mogelijke slachtoffers (bv ook oud-leerlingen).
- Nadruk op feiten in de voorfase is cruciaal. Zorg dat er goed gelezen, doorgevraagd en vastgelegd wordt. Dit kost tijd.
- Voorkom dat namen van betrokkenen bekend worden.
- Waak voor stigmatiseren verdachte (is verdacht, niet veroordeeld als dader). Wijs een vast contactpersoon aan.
- Bepaal wie waarover het woord voert, bij een strafrechtelijk onderzoek is dit het OM (communicatie).
- Zorg, wanneer er kinderen in het spel zijn, dat je de situatie ook aan de kinderen uit kan leggen (communicatie).

4.2 Verdieping aanpak illegale/ongepaalde evenementen

Introductie

Evenementen zijn, gelet op bezoekersaantallen en gedragingen, inherente risicogebeurtenissen. Illegale/ongepaalde evenementen (waaronder ook demonstraties) zijn dat des te meer. Tijdens evenementen kunnen verschillende type risico's optreden (gezondheid, brand, verdrukking, ongevallen, ongeregelheden). De voorbereiding op evenementen is inmiddels sterk geprofessionaliseerd, mede door recente incidenten (Hoek van Holland, Duisburg, Project-X). Gemeente en hulpdiensten kunnen daardoor een beroep doen op de nodige expertise.

Partners

Gemeente (vergunningverlener, regisseur)

- De gemeente is vergunningverlener voor evenementen. In de vergunning kunnen voorwaarden worden opgenomen om de veiligheid van burgers te beschermen. Het ontbreken van een vergunning kan een grond zijn om het evenement te verbieden.
- De gemeente treedt op als regisseur en coördineert vanuit die hoedanigheid de inspanningen van hulpdiensten.
- De burgemeester is verantwoordelijk voor handhaving van de openbare orde (art 172 Gemeentewet). Hij beschikt tevens over specifieke bevoegdheden (o.a. Wet openbare manifestaties, preventief fouilleren).

Openbaar Ministerie (opsporing en vervolging)

- De Officier van Justitie is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Politie (adviseur, handhaver openbare orde, inlichtingen)

- Onder verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag handhaven van de openbare orde en opsporen van strafbare feiten.
- De politie kan inlichtingen inwinnen over risicogroepen zoals notoire ordeverstoorders of activisten en risicoanalyses opstellen.

Brandweer (adviseur, calamiteitbeheersing)

- De brandweer kan een rol vervullen in de advisering over brandveiligheid. Bij daadwerkelijke calamiteiten verricht de brandweer haar klassieke taken.

GHOR (adviseur, calamiteitbeheersing)

- De GHOR kan adviseren over gezondheidskwesties en de beoordeling van maatregelen (voedsel/water, hygiëne, sanitaire voorzieningen) en verleent eerste opvang en verzorging aan slachtoffers.

Mogelijk relevante kenmerken

- **Evenementkenmerken.** De specifieke kenmerken van evenementen bepalen hun risicoprofiel. We onderscheiden bijvoorbeeld (a) terugkerende, eenmalige en spontane evenementen, (b) algemeen toegankelijke en gesloten evenementen en (c) verschillende type evenementen zoals dance-events, bijeenkomsten van motorclubs of activisten/krakers. Doordat niet elk evenement even risicovol is, zal het risicoprofiel van invloed zijn op tolerantiegrenzen en de interventies.
- **Organisatoren.** Organisatoren van evenementen variëren in professionaliteit. Is sprake van vertrouwde/bekende of onbekende/nieuwe organisatoren?
- **Locatie.** De locatie van het evenement bepaalt mede de mate van overlast voor de omgeving en de risico's op maatschappelijke onrust.
- **Publiekskenmerken.** Veiligheidsrisico's van evenementen hangen onder meer samen met bezoekersaantallen, het publieksprofiel, de infrastructuur en gedragingen van verwachte of al aanwezige bezoekers.
- **Drank en drugs.** Middelengebruik verhoogt het risicogedrag van bezoekers. Bovendien veranderen zij de acceptatiegraad van bezoekers voor interventies van autoriteiten: het publiek is slechter aanspreekbaar.
- **Vorbereidingstijd.** De factor tijd bepaalt de mogelijkheden om passende voorbereidingen te treffen. Spontane evenementen/weinig tijd; aangekondigde evenementen/meer tijd. Algemeen geldt: hoe meer tijd, hoe zorgvuldiger de voorbereiding en hoe groter de kans op een effectieve uitvoering.
- **Mobilisatie/sociale media.** Door sociale media kan sprake zijn van snelle mobilisatie van bezoekers en vergroting van de aantrekkingskracht van het evenement. Die mobilisatie houdt eigenlijk automatisch een verhoging van het risico in, omdat de onvoorspelbaarheid toeneemt: hoeveel mensen komen op het evenement af, wat is hun samenstelling en

profiel, welke verwachtingen hebben bezoekers?

- **Politiek bestuurlijke gevoeligheid.** Onvoorziene gebeurtenissen of nieuwe fenomenen zijn van nature politiek bestuurlijke sensitieve kwesties. De autoriteiten worden in dergelijke casus op de proef gesteld.
- **Expertise/ maatregelen.** Ondanks dat sprake lijkt van nieuwe fenomenen (zoals Project-X), kunnen gemeenten en politie zich beroepen op de nodige ervaring, maatregelen en bevoegdheden op het terrein van evenementenveiligheid en openbare orde handhaving.

Bestuurlijke vraagstukken en kritieke besluiten

- **Wel/geen probleem.** De vraag is relevant in hoeverre zich een acuut (veiligheids)probleem voordoet dat tot mogelijke maatschappelijke onrust leidt. Het duiden en vaststellen van omvang, aard en ernst van het probleem, ofwel het onrustpotentieel, is het eerste bestuurlijke vraagstuk.
- **Tolerantiegrenzen.** De driehoek zal in gezamenlijkheid moeten besluiten over wat zij (juridisch, ethisch, maatschappelijk) wel en wat niet acceptabel vindt en welke positie zij inneemt: zoekt zij de dialoog/verzoening of, in ultimo, de confrontatie? De eigen positie en tolerantiegrenzen vormen een richtlijn voor de besluitvorming over de noodzakelijkheid van optreden.
- **Wel/niet toestaan.** De bestuurlijke vraag dient zich aan of het evenement wordt toegestaan. Het antwoord hangt onder meer af van de risico's, de beschikbare voorbereidingstijd, en daadwerkelijke interventiemogelijkheden (inclusief beschikbare capaciteit) en eventuele escalatiegevaar bij beëindiging.
- **Wel/geen alternatief bieden.** De bestuurlijke vraag kan voorliggen of de gemeente alternatieven biedt voor niet-toegestane evenementen bijvoorbeeld op een andere locatie of tijdstip om daarmee tegemoet te komen aan bezoekers en/of organisatoren of risico's te verminderen. De keuze heeft onvermijdelijk implicaties voor de verantwoordelijkheden die de gemeente op zich neemt.
- **Wijze van ingrijpen.** Indien besloten is dat het evenement niet is toegestaan (of om andere redenen beëindigd moet worden), is de vraag of en hoe er ingegrepen wordt: laten we het evenement onder zachte dwang uitdoven of kiezen voor onmiddellijke beëindiging onder dwang? Een terugkerend aandachtspunt is de tactiek: hoe op te treden en vooral hoe om te gaan met onverwachte wendingen.
- **Wel/niet opschalen.** GRIP-opschaling kan automatisch leiden tot externe ruchtbaarheid (en dus mediabelangstelling).
- **Beïnvloedbaarheid.** Er kan zich een spanningsveld voordoen tussen de gewenste aanpak en de praktische uitvoerbaarheid van die aanpak, bijvoorbeeld doordat niet alle factoren door gemeente en politie zijn te beïnvloeden. Stel daarom vast welke factoren door gemeente en politie wel/niet zijn te beïnvloeden.
- **Verantwoording.** Evenementen die tot ongeregelde heden leiden of waar twijfels rijzen over de kwaliteit van het overheidsoptreden, leiden tot intensieve verantwoordingsprocessen met bijvoorbeeld interne of externe evaluaties.

Aandachtspunten

- **Opstellen risicodiagnose.** Stel samen met partners een risicodiagnose op. Kijk naar de aantrekkingskracht op verschillende doelgroepen zoals notoire ordeverstoorers, jongeren en thrill-seekers. Maak hierbij gebruik van een zogenaamde impactanalyse. De impactanalyse is een hulpmiddel om bronnen van onrust en de impact van interventies op de mate van onrust in te schatten.
- **Inventariseer interventies.** Breng samen met partners beschikbare (bestuurs-, civiel- en strafrechtelijke) interventies in kaart. Beoordeel de uitvoerbaarheid van de interventies én de mate waarin interventies onrust dempen of verhogen.
- **Mobiliseer benodigde expertise.** Stel vast welke expertise nodig is en of u deze expertise in huis heeft. Denk aan ervaringsdeskundigen uit buurgemeenten, politie-eenheid MN en de politieacademie. Mobiliseer deze expertise.

Praktische tips

- Wat is de beoogde datum, locatie, tijdstip en doelgroep van het evenement? Wie is de 'organisator'?
- Detecteer informele leiders/sleutelfiguren en bepaal wie invloed op hen kunnen uitoefenen.
- Kijk naar geschiktheid locatie/samenloop met andere evenementen/wijze van vervoer!
- Is het 'hot' in de social media? Waar duidt dit op? Hoe gaan andere media met de berichtgeving om?
- Steeds de scenario's aanpassen n.a.v. gebeurtenissen (meegroeien). Denk in alternatieven.
- Zorg voor een gezamenlijke duidelijke boodschap: geen weifelende communicatie. Als je iets afkondigt dan ook handhaven. Kies één woordvoerder (communicatie).
- Communiceer over acties/maatregelen met alle betrokken partijen waaronder o.a. bewoners (communicatie).

4.3 Verdieping aanpak polarisatie

Introductie

Spanningen tussen bevolkingsgroepen kunnen risico's op het vlak van sociale veiligheid met zich brengen. Zij kunnen leiden tot daadwerkelijke incidenten en/of onveiligheidsgevoelens versterken. Deze spanningen ontstaan vaak niet van de een op de andere dag. Incidenten kunnen de verhoudingen tussen groepen snel op scherp zetten. Er zijn minimaal twee partijen bij het conflict betrokken, waarbij dader- en slachtofferschap elkaar (kunnen) afwisselen. In het algemeen geldt dat sprake is van betrekkelijk afgebakende groepen.

Partners

Gemeente (regisseur, facilitator, bemiddelaar)

- De gemeente treedt –op het grensvlak tussen preventie en repressie- op als regisseur. Zij coördineert de inspanningen van partijen als de politie, jeugdinstanties en buurtorganisaties.
- De gemeente kan daarnaast in de rol van facilitator en bemiddelaar optreden. De burgemeester kan de rol van burgervader, opererend boven de partijen, vervullen.

Politie (handhaving, signalering, advisering)

- De politie vervult haar rol als handhaver van de openbare orde en veiligheid.
- De politie heeft een taak in het signaleren van ontwikkelingen die duiden op polarisatie en adviseert over de aanpak.

Openbaar Ministerie (opsporing en vervolging)

- De Officier van Justitie is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.
- Het OM is tijdens en na het opsporingsonderzoek verantwoordelijk voor de communicatie over de strafzaak aan de media. Het OM informeert idealiter bij verwachte onrust het openbare bestuur en de politie.

Mogelijk relevante kenmerken

- **Interactief proces.** Polarisatie is bij uitstek een dynamisch proces, geen statisch fenomeen. Dat proces ontwikkelt zich voortdurend door nieuwe ontwikkelingen gebeurtenissen, incidenten en de inwerking van berichtgeving door autoriteiten en media. Het scenario blijft meestal niet beperkt tot één enkele gebeurtenis. Er is ook actie- reactie onder invloed van interventies.
- **Betrokkenen.** Conflicten beginnen vaak tussen personen en/of kleine groepen. Zeker bij polarisatie, kan groepsvorming en –mobilisatie optreden waardoor meer mensen al dan niet bewust bij de spanningen worden betrokken.
- **Simplificatie/vijandbeelden.** Personen en groepen gedefinieerd langs één of enkele kenmerken. Er treedt simplificatie van de werkelijkheid op, het denken in contrasten en vijandbeelden neemt toe, nuances verdwijnen.
- **Geruchten.** Geruchten (beleving, sentimenten, storytelling) spelen minstens zo'n belangrijke rol spelen als feitelijke gebeurtenissen. Er zullen tussen rivaliserende groepen meningsverschillen of strijd ontstaan over oorzaken, daders en gebeurtenissen in het conflict.
- **Dader-/slachtofferschap.** Polarisatie kan zich tussen groepen binnen één gemeente voordoen. Aannemelijk is dat waar twee partijen betrokken zijn, ook twee partijen schuld hebben. De afwisseling van dader- en slachtofferschap verhoogt de complexiteit van het probleem en de aanpak.
- **Gevoelige/normatieve thematiek.** Spanningen tussen bevolkingsgroepen kunnen verband houden met gevoelige maatschappelijke onderwerpen als etniciteit, levensovertuiging en/of religie. Hierdoor is de kans reëel dat externe (belangen)groepen, politici en opiniemakers zich in het conflict mengen. Ook neemt de emotionele lading toe.
- **Ervaren onrecht en angsten.** Groepen die tegenover elkaar staan voelen zich zelden rechtvaardig bejegend. Ervaren onrecht, ongelijke behandeling en/of de angst om slachtoffer van 'de ander' te worden vormt voor personen en/of groepen een belangrijke trigger om het heft in eigen hand te nemen, zeker indien het beeld ontstaat van een ontoereikend optredende overheid.

Bestuurlijke vraagstukken en kritieke besluiten

- **Wel/geen probleem.** Het duiden en vaststellen van omvang, aard en ernst van het probleem, ofwel het onrustpotentieel, is het eerste bestuurlijke vraagstuk: in hoeverre is sprake van een acuut (veiligheids)probleem dat tot mogelijke maatschappelijke onrust leidt? Er mee verband houdend is het risico van onderschatting dan wel overschatting van de problematiek. Beide inschattingen (en ermee verband houdend optreden) kunnen het probleem

verergeren. Goede informatie kan helpen deze inschattingen te maken.

- **Feiten én gevoelens.** Processen van polarisatie worden gevoed door zowel feitelijke gebeurtenissen ('facts') als door gevoelens ('subjective feelings'). Een aanpak gebaseerd op subjectieve gevoelens kan een bestuurlijk vraagstuk vormen, omdat het een wankel basis voor het optreden vormt.
- **Wel/geen bemoeienis.** De bestuurlijke vraag dient zich aan of bemoeienis van de overheid nodig en wenselijk is, zeker zolang zich nog geen incidenten hebben voorgedaan. De kans bestaat bovendien dat de overheid partij in het conflict tussen groepen wordt.
- **Wijze van bemoeienis.** Indien de gemeente (en haar partners) besluit tot bemoeienis in het conflict kan zij dit op verschillende manieren vormgeven: zichtbare, actieve bemoeienis of een terughoudende rol achter de schermen.
- **Wel/niet vroegtijdig ingrijpen.** Doordat polarisatie een proces is, is het lastig in te schatten of ingrijpen nodig (en wenselijk) is. Door vroegtijdig ingrijpen vestigen autoriteiten juist aandacht op het probleem dat zij klein willen houden.
- **Wel/niet partij kiezen.** Er kunnen voor de gemeente en politie meerdere, (juridische, ethische, historische) redenen zijn om in het conflict partij te kiezen. Daarmee kan haar neutraliteit en onafhankelijkheid onder druk komen te staan.
- **Geen snelle oplossingen.** Net zoals spanningen niet van de een op de andere dag ontstaan, is het vrijwel onmogelijk snelle, duurzame oplossingen voor dergelijke spanningen te vinden. De bijdrage aan mogelijke oplossingen of beheersing van conflicten is voor de gemeente (en haar partners) een zaak van de lange adem.
- **Soft power.** Polarisation is een ingewikkeld, ietwat ongrijpbaar vraagstuk. Simpele oplossingen zijn niet voorhanden. Zeker zodra zich nog geen incidenten of strafbare feiten hebben plaatsgevonden, zullen interventies verband houden met de toepassing van 'soft power': dialoog en bemiddeling. Ook bij het stellen van duidelijke grenzen.

Aandachtspunten

- **Stel een strategie vast.** Stel als ambtelijke werkgroep/driehoek bestuurlijke uitgangspunten voor het overheidsoptreden vast die een weerspiegeling vormen van de positie die je als overheid inneemt. Verklaar die principes leidend voor het optreden en de maatregelen. Naast het maken van onderlinge werkafspraken, draagt deze werkwijze bij aan gecoördineerd en geregisseerd overheidsoptreden.
- **Organiseer informatie.** Een goede informatiepositie voor de gemeente en haar partners is wezenlijk. Het oppikken van geruchten en *soft signals* vergroot de mogelijkheden van vroegtijdig ingrijpen. De informatiepositie is gebaseerd op formele en informele informatiedragers (sleutelfiguren, wijkprofessionals, buurtwerkers). Breng informatie samen in een kwalitatief sfeerbeeld.
- **Erkenning van zorgen en angsten.** Los van de vraag wat er precies gebeurd is of wie schuld heeft, moeten eventuele zorgen en angsten van mensen serieus genomen worden en te worden erkend.
- **Voorkom stigma's, stereotypen en generalisaties.** Wees terughoudend met het expliciet communiceren van niet relevante groepskenmerken zoals etniciteit, religie en sociale klasse. Ook stigma's en stereotypen kunnen onbedoeld bijdragen aan het benadrukken van verschillen tussen groepen, polarisatie en vervreemding. Waak ervoor dat de handelingen van individuen niet worden verbreed naar de hele gemeenschap.
- **Impactanalyse-/monitor onrustpotentieel.** Breng gevoelens van ervaren onrechtvaardigheid, ongelijke behandeling, ontoereikend overheidsoptreden en onveiligheidsgevoelens door gesprekken in de wijk en internetscans in kaart. Betrek in de impactanalyse ook zogenaamde hoogrisico-gebeurtenissen (o.a. bijeenkomsten, herdenking). Actualiseer deze monitor periodiek.

Praktische tips

- Thermometer in de stad: inventariseer signalen bij sleutelfiguren en professionele partners (welzijnswerk, woningbouwcorporatie, jeugdhulpverlening, scholen etc.).
- Is er kans dat spanningen overslaan naar (andere delen van) de gemeenschap?
- Denk aan bewaking van maatschappelijke activiteiten als debat, manifestatie, demonstratie.
- Neem in alle gevallen als lokale autoriteit een neutrale positie in.
- Monitoren en deëscaleren van kleine, nieuwe incidenten.
- Pas op met de ene groep uitsluiten als dader af te schilderen en de andere groep als slachtoffer (communicatie)
- Kies geen partij, blijf onafhankelijk communiceren. Blijf bij de feiten (communicatie).
- Nadrukkelijk rekening houden met effecten van solidarisering en sociale identificatie; benadruk het gezamenlijk belang en vermijd groepsetikettering (communicatie).

5. Bijlagen en handige documenten beschikbaar op www.rvsmiddennederland.nl

Onderwerp	Te vinden in lade:
Algemeen	
<ul style="list-style-type: none"> • Handreiking aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust Midden Nederland (<i>aanbevolen</i>) • Tips persconferentie • Strategie risicocommunicatie 2012-2013 gemeente Houten • Handreiking communicatie MO gemeente Steenwijkerland • Afsluiting gedeelte wijk Ondiep Utrecht Gemeente Utrecht • Plan van aanpak risicocommunicatie gemeente Houten 2012-2013 	Goede voorbeelden
<ul style="list-style-type: none"> • Mindmap sociale drama's (<i>aanbevolen</i>) • Bellijst ervaringsdeskundigen (<i>aanbevolen</i>) • Format eigen bellijst (door gemeente zelf op maat te maken) (<i>aanbevolen</i>) • Zakboek Orde en Veiligheid Nederlands genootschap van Burgemeesters • Noodbevoegdheden Burgemeesters • Handreiking noodbevoegdheden Vereniging van Nederlandse Gemeenten • Noodrecht (praktische handreiking) Utrecht 	Feiten en achtergronden
Zedenzaken	
<ul style="list-style-type: none"> • Fictieve senario's zedenzaken • Communicatietools Zedenzaken (aanzet Q&A's, tips GGD, tips persconferentie, tekst uitnodigingsbrief) (<i>aanbevolen</i>) • Persbericht zaak Benno L. • Informatiebrief aan ouders zedenzaak Benno L. • Factsheet communicatie bij zedenzaak 	Goede voorbeelden
Illegale/ ongeplande evenementen	
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure optreden bij illegale feesten • Checklist beeldvorming illegale (house)party's • Handreiking omgevingsanalyse project-X voor gemeenten • Toolkit Project x feest Midden-Nederland • Voorbeeld noodbevel Project X • Voorbeeld brief burgemeester aan 'organisator' Project x-feest • Kennisgeving optocht betoging demonstratie Utrecht Gemeente Utrecht 	Goede voorbeelden
<ul style="list-style-type: none"> • Sitrap 1&2: Social media en openbare orde verstoringen 4 januari 2013 	Feiten en achtergronden
Polarisatie	
<ul style="list-style-type: none"> • Handreiking FORUM 3 fasen model met nader toelichting op de 3 fasen en stappen uit het FORUM-model 	Feiten en achtergronden

Handige Links

www.burgemeesters.nl/bevoegdheden

www.aanpak-verstoringen-openbare-orde.nl

