

Een kwestie van investeren en anticiperen

**Maatschappelijke onrust, de rol van netwerken,
(sociale) media en sleutelfiguren**

COLOFON

Een kwestie van investeren en anticiperen
Maatschappelijke onrust, de rol van netwerken, (sociale) media en sleutelfiguren

Onderzoekers/schrijvers: Lisa Arts en Ewoud Butter
Redactie: Rénie van der Putte.
© ACB Kenniscentrum, 2012.

Gedeelten van deze uitgave mogen voor intern gebruik worden gekopieerd, mits daarbij de bron wordt vermeld.

Deze publicatie is tot stand gekomen dankzij een financiële bijdrage van de provincie Noord-Holland.

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Wat willen we weten?	5
Methoden	6
Leeswijzer	7
1. Achtergronden	8
Feitelijke onveiligheid versus gevoel van onveiligheid	8
Veranderingen samenstelling bevolking	10
Achtergronden en oorzaken van polarisatie in een wijk	11
Parijse toestanden? Tot nu toe geen grootschalige etnische rellen	11
Wel incidenten	13
Benoemen of verbloemen?	13
2. De-escalatie van maatschappelijke onrust	16
Bronnen voor escalatie	16
Overheid moet de regie nemen	18
Stappenplan: bouwstenen voor sociale stabiliteit	19
3. Communicatie, media en de-escalatie	21
Percepties 'dichtbij' of 'veraf'	21
Communicatie door (lokale) overheid	22
Enkele andere tips voor effectieve de-escalerende communicatie	23
Sociale media	25
Ervaringen met de media	26
4. Beleid: spanningen voorkomen door te investeren in netwerken	28
Wat te doen?	29
Het ontwikkelen en onderhouden van maatschappelijke netwerken	29
De institutionele benadering	29
5. Informele netwerken, sleutelfiguren en sociale media	32
Sociaal kapitaal en sociale netwerken	33
Sleutelfiguren	34
Best persons	34
Sociale netwerken 2.0	36
6. Tot slot	38
Best practices	38
Beste bestuurders	39
Literatuurlijst	41
Bijlage: respondenten	43

Inleiding

Van alle landen in de Europese Unie maakt Nederland de grootste kans om getroffen te worden door een natuurramp. Dat bleek uit de World Risk Index die op 2 september 2011 werd gepresenteerd door de United Nations University.¹ Gezien de lage ligging hoort Nederland bij de vijftien kwetsbaarste landen van de wereld, maar omdat Nederland zichzelf zo goed tegen overstromingen heeft gewapend, zijn er wereldwijd 68 landen waar het uiteindelijk gevaarlijker is.

De strijd tegen het water is bepalend geweest voor de ontwikkeling en vorming van Nederland. De continue dreiging van het wassende water heeft ervoor gezorgd dat Nederlandse bestuurders maatregelen hebben genomen om de risico's op een ramp te verkleinen en afspraken hebben gemaakt over wat er moet gebeuren wanneer er sprake is van een ramp. De dreiging van het water heeft invloed gehad op de inrichting van het bestuur en op de wijze waarop groepen burgers in Nederland met elkaar omgaan. We moeten van oudsher in het verzuilde Nederland 'polderen', verschillen overbruggen en compromissen zoeken om onze gemeenschappelijke veiligheid te garanderen.

Zo goed als we op fysieke rampen zijn voorbereid, zo slecht zijn veel gemeenten op sociale rampen of spanningen tussen bevolkingsgroepen voorbereid.

Nou zijn er zolang er mensen in Nederland wonen spanningen tussen bevolkingsgroepen geweest, maar de laatste decennia lijken die spanningen te zijn toegenomen, of maken we er ons in ieder geval meer zorgen over. Wat nieuw is, is bijvoorbeeld dat de overheid veel van haar gezag verloren heeft, dat de samenleving geïndividualiseerd en ontzuild is en dat de burgers mondig zijn geworden en dat door de komst van nieuwe media ook gemakkelijker kunnen laten merken. Wat ook is veranderd, is dat er in de Nederlandse polder bevolkingsgroepen zijn komen te wonen, waarvan de ouders niet in Nederland zijn geboren. Door die laatste ontwikkeling kunnen spanningen en conflicten in buurten nu ook een etnisch tintje krijgen.

Bestuurders van middelgrote en kleine gemeenten zijn geneigd het gevaar van spanningen tussen bevolkingsgroepen te onderschatten. Dat is iets voor de grote steden denken ze dan.

Dat dachten de bestuurders van Helden, Gouda, Culemborg, Ede en Weert ook. Onderzoeker Rob Witte schrijft in het Eindhovens Dagblad van 17 augustus 2011 naar aanleiding van rellen in Engelse steden in de zomer van 2011: "...ook hier [in Nederland] kunnen spanningen sterk oplopen, waarna zelfs een klein incident tot schijnbaar buitenproportionele reacties leidt. (...) Vechtpartijen, waarbij de strijdende partijen zich gezamenlijk tegen de politie keren, zijn geen onbekend fenomeen. Hoe vaak horen we in Nederland niet de jongerenwerker, de wijkagent, een winkelier, een buurtbewoner na een rel zeggen dat ze dit al langer aan zagen komen. "Maar niemand wilde (naar ons) luisteren." ²

¹ <http://www.ehs.unu.edu/file/get/9018> (pdf)

² Rob Witte, "Soms is vonkje al genoeg voor uitslaande brand" in het Eindhovens Dagblad van 17 augustus 2011

Witte signaleert op grond van onderzoek een groeiende weerstand tegen 'de overheid', waarbij de politie vaak fungeert als eerste doelwit. Hij wijst er op dat langdurig slechte relaties tussen bijvoorbeeld de politie en bevolkingsgroepen in het verleden na een incident(je) hebben geleid tot rellen in bijvoorbeeld Amsterdam (2000, 2003), Den Bosch (2000) en Utrecht (2007). “Soms leidt het ook tot een groeiend gevoel dat mensen het recht in eigen hand (dreigen te) nemen of het nu gaat om een vermeende pedofiel in Almelo (2011) of om groepen jongeren die overlast in de buurt veroorzaken (Culemborg, 2009, Helmond, 2011) of omdat men steeds weer met discriminatie te maken heeft. In dit soort situaties is soms maar een klein vonkje nodig voor een uitslaande brand.”

Wat willen we weten?

ACB Kenniscentrum houdt zich sinds enkele jaren bezig met onderwerpen gerelateerd aan radicalisering, polarisatie en sociale spanningen. We hebben diverse projecten ontwikkeld en onderzoek gedaan. We constateerden steeds weer dat het om onderwerpen gaat die voor lokale overheden vaak gevoelig liggen.

Zo concludeerden we na een onderzoek naar polarisatie, radicalisering en discriminatie in de provincie Noord-Holland dat er in de meeste gemeenten nauwelijks tot geen specifiek beleid op deze terreinen is. Gemeenten antwoordden relatief vaak, zonder onderzoek, dat deze zaken in hun gemeente niet voorkwamen, terwijl de professionals (politie, welzijn, jongerenwerk) en vrijwilligersorganisaties daar tegelijkertijd heel anders over dachten. Zeker wanneer het om polarisatie³ en spanningen tussen bevolkingsgroepen ging, was er sprake van een grote discrepantie tussen de perceptie van enerzijds bestuurders en anderzijds professionals en vrijwilligers.⁴

Ook bleek in gesprekken met ambtenaren en bestuurders dat veel gemeenten niet of nauwelijks waren voorbereid op het ontstaan van spanningen tussen bevolkingsgroepen.

Dit wekte onze interesse. Maatschappelijke spanningen of maatschappelijke onrust komen altijd tot uiting op lokaal niveau. De lokale overheid is daarom de eerstaangewezene om maatschappelijke onrust te verminderen of te voorkomen. We werden in 2010 nieuwsgierig naar wat gemeenten doen of kunnen doen om zich op spanningen tussen bevolkingsgroepen voor te bereiden en welke rol hierbij weggelegd is voor sleutelfiguren.

Er is de laatste jaren, in het verlengde van de aandacht die is gegeven aan het thema polarisatie, meer aandacht gekomen voor onderwerpen die samenhangen met spanningen tussen bevolkingsgroepen en het handhaven van de sociale stabiliteit. Verschillende onderzoeken richten zich vooral op instrumentele vragen, die vaak bestuurlijk zijn georiënteerd of zich specifiek richten op communicatie of politieoptreden.

In dit rapport geven we een schets van de resultaten van dergelijke (relevante) onderzoeken, maar zoemen we ook in op de rol van andere professionals dan de politie en op de rol van maatschappelijke organisaties en sleutelfiguren. Wat is hun rol of zou hun rol kunnen zijn om maatschappelijke spanningen te voorkomen?

³ Polarisatie wordt gedefinieerd als “de verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving die kan resulteren in spanningen tussen deze groepen en toename van de segregatie (langs etnische en religieuze lijnen). Er is een aantal fasen te onderscheiden: 1e fase - Gebrek aan contact en onwetendheid over andere bevolkingsgroepen. Men leeft langs elkaar heen. 2e fase - Afkeurende uitspraken over andere bevolkingsgroepen. Versterking van het wij/zij gevoel en de toename van discriminatie en racisme. Het wordt ‘ongezelliger’. 3e fase – Er zijn incidenten en openlijke confrontaties. Het ‘schuurt’. 4e fase – De situatie escaleert: Incidenten worden structureel, daderschap en slachtofferschap gaan heen en weer.

⁴ L. Arts, F. Ulichki (2009), Polarisation, radicalisation and discrimination in Noord-Holland. Amsterdam: ACB Kenniscentrum

Onze onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Wat voor beleid voeren lokale overheden of kunnen ze voeren om maatschappelijke onrust en spanningen tussen (etnische) bevolkingsgroepen te de-escaleren of te voorkomen?

Hierbij nemen we de definitie van maatschappelijke onrust over van het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie dat het begrip in 2006 als volgt definieerde: “Een groot, breed gedragen gevoel van onbehagen/onveiligheid in wijken en/of grootschalige openbare ordeverstoringen, veelal in oude stadswijken, die het gevolg zijn van incidenten. Kenmerkend voor sociale onrust is de escalatie in de samenleving en/of media van een relatief klein incident tot een groot maatschappelijk conflict of een reeks nieuwe incidenten die de openbare orde verstoren en/of het veiligheidsgevoel negatief beïnvloeden. De nadruk bij sociale onrust ligt op incidenten die het gevolg zijn van menselijk handelen en waarbij de (vermoedelijke) oorzaak sociaal-maatschappelijk van aard is (sociale conflicten).”⁵ Maatschappelijke onrust kan leiden tot een sociale crisis: een crisis met een maatschappelijke voedingsbodem (het onderliggend probleem), zoals sociale tegenstellingen en interetnische conflicten, die grote onrust in de samenleving tot gevolg hebben.⁶

Methoden

Dit onderzoek is gebaseerd op deskresearch, bevindingen uit eerder onderzoek, projecten en advieswerk van ACB Kenniscentrum. Ook zijn betrokkenen aan de hand van een semi-open vragenlijst geïnterviewd in zes verschillende Noord-Hollandse (deel)gemeenten: Haarlemmermeer, Purmerend, Hilversum, Amsterdam-Oost en Amsterdam-West. Er is gesproken met ambtenaren, bestuurders/politici, burgers, vrijwilligers, politiebeambten, welzijnswerkers en antidiscriminatiebureaus. Citaten afkomstig uit de interviews zijn geanonimiseerd opgenomen in kaders in de tekst. Tenslotte zijn er verschillende bijeenkomsten bezocht waarin het thema min of meer aan de orde kwam.

Door verhalen uit verschillende invalshoeken op te tekenen, is het mogelijk een beeld te krijgen van de wijze waarop eventueel met maatschappelijke onrust kan worden omgegaan. Wat kan een lokale overheid doen wanneer er sprake is van een (dreigende) sociale crisis en wat kan zij doen om een dergelijke crisis te voorkomen?

Het gaat hierbij niet alleen om de wijze waarop een lokale overheid vorm geeft aan haar veiligheidsbeleid, maar ook om de wijze waarop het gecommuniceerd wordt met de burgers. Hiervoor zijn de reguliere communicatiemiddelen van belang, maar zeker ook de lokale netwerken, sleutelfiguren en sociale media.

⁵ Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie, juli 2006 (in: Elize Fallon Gemeentelijke communicatie bij maatschappelijke onrust:het belang van de sociale antenne, 2008)

⁶ Ibidem

Leeswijzer

In *hoofdstuk 1* geven we achtergrondinformatie. Maatschappelijke onrust en spanningen tussen bevolkingsgroepen zijn van alle tijden. Waarom krijgt het nu meer aandacht? We gaan in op het verschil tussen feitelijke en ervaren veiligheid en op de gevolgen van de verandering van de bevolkingssamenstelling. Dreigen er Parijse toestanden of valt het allemaal wel mee? We gaan we ook nader in op de gevoeligheid van de onderwerpen als polarisatie en maatschappelijke onrust.

In *hoofdstuk 2* gaan we in op wat de lokale overheid kan doen om te de-escaleren wanneer er sprake is van maatschappelijke onrust. Wat kunnen bronnen zijn voor escalatie? Ook behandelen we kort het stappenplan sociale stabiliteit van Forum.

In *hoofdstuk 3* besteden we aandacht aan de rol van (overheids)communicatie en media bij de-escalatie. Daarnaast gaan we in op de rol van sociale media. Op grond van literatuuronderzoek en eigen ervaring formuleren we in dit hoofdstuk enkele tips.

Hoofdstuk 4 besteden we aandacht aan het voorkomen van maatschappelijke onrust. In het bijzonder gaan we in dit hoofdstuk in op de rol van (formele) netwerken en overlegstructuren met maatschappelijke organisaties als vrijwilligersorganisaties.

In *hoofdstuk 5* is gewijd aan de rol van informele netwerken en sleutelfiguren. Wie zijn deze sleutelfiguren, ook wel *best persons* genoemd, en wat is de rol van sociale media?

In *hoofdstuk 6*, het slotwoord, relativeren we de waarde van *good/best practices* en benadrukken we het belang van daadkrachtige bestuurders.

Lisa Arts,
Ewoud Butter

Amsterdam, februari 2012

1. Achtergronden

Zoals in de inleiding al gesteld zijn maatschappelijke onrust of spanningen tussen bevolkingsgroepen van alle tijden. In het verleden waren er bijvoorbeeld spanningen tussen dorpen of wijken, tussen straatbendes, tussen rivaliserende fans of tussen religieuze groepen. Dergelijke conflicten doen zich grotendeels nog steeds voor, ook al is de verbondenheid met buurten en dorpen minder geworden en zijn spanningen tussen katholieken en protestanten niet meer aan de orde.

De afgelopen decennia zijn de burgers in Nederland geïndividualiseerd, ontzuild en geëmancipeerd. De burgers eisen van de overheid steeds meer inspraak en zeggenschap over hun omgeving, maar zijn tegelijkertijd diezelfde overheid sterker gaan wantrouwen. Beroepsgroepen die in het verleden nog gezag hadden, zijn dat inmiddels verloren.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de politie. Piet van Reenen, hoogleraar politie en mensenrechten aan de Universiteit van Utrecht, liet op 21 september 2011 op een conferentie van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) weten dat gewelddadig optreden van de politie tegenwoordig minder wordt geaccepteerd. “Gechargeerd gezegd kon de politie er vroeger bij een incident meteen op af gaan en spontaan gaan meppen. Dat werd toen geaccepteerd. Nu is het politieoptreden veel meer gericht op beheersing van de dreiging – het liefst zonder geweld.”

Meer dan in het verleden worden er massale evenementen georganiseerd en ook maken grootschalig drank- en/of drugsgebruik de kans dat een evenement uit de hand loopt groter. Daarin kunnen ook nieuwe media een rol spelen: zij maken de wereld niet alleen kleiner waardoor een lokaal incident al snel landelijke aandacht krijgt, maar kunnen ook een ‘wervende rol’ spelen wanneer een incident uit de hand dreigt te lopen.

Wat opvalt is dat we ons de laatste jaren steeds onveiliger zijn gaan voelen, terwijl Nederland feitelijk juist veiliger is geworden. Op dit fenomeen gaan we in dit hoofdstuk verder in. Ook besteden we aandacht aan de verandering van de bevolkingssamenstelling de afgelopen decennia. Dreigen nu ‘Parijse toestanden’ of valt het allemaal wel mee? Tenslotte gaan we nader in op de gevoeligheid van de onderwerpen polarisatie en maatschappelijke onrust.

Feitelijke onveiligheid versus gevoel van onveiligheid

De geregistreerde criminaliteit in Nederland neemt vanaf 2002 jaarlijks af. Veel Nederlandse steden en buurten zijn beduidend veiliger geworden. Maar dat betekent niet dat burgers zich ook veiliger zijn gaan voelen. Uit angst voor beroving of fysiek, verbaal of seksueel geweld zijn er grote groepen burgers die bang zijn om de straat op te gaan of van het openbaar vervoer gebruik te maken.

Dit verschil tussen feitelijke onveiligheid (ook wel objectieve veiligheid) en ervaren veiligheid (subjectieve veiligheid) is al jaren onderwerp van onderzoek.

Sander Flight is onderzoeker bij de DSP-groep en verdiept zich al een paar jaar in dit fenomeen. Flight verwijst onder andere naar Bruce Schneier die onderzocht heeft waarom mensen bang worden.⁷ Hij ontdekte een aantal mechanismen in het menselijke brein. In de woorden van Flight:

- We overschatten kleine risico's en onderschatten grote risico's: terrorisme of neerstortende vliegtuigen voelen enger dan huiselijk geweld of autorijden.
- Het onbekende is enger dan het bekende: mensen zijn bang om door een vreemde te worden ontvoerd of vermoord, terwijl de meeste ontvoeringen en moorden door bekenden van het slachtoffer worden gepleegd; ook wordt een vreemde buurt vaak als onveiliger ervaren dan een bekende buurt.
- Gepersonificeerde risico's lijken groter dan anonieme risico's: Bin Laden is eng omdat hij een naam heeft.
- We onderschatten risico's waar we controle over hebben en we overschatten risico's waar we geen controle over hebben: parachutespringen en roken zijn minder eng dan vliegtuigen en terrorisme.
- We zijn slecht in heel grote en heel kleine cijfers: een kans van één op duizend of één op een miljoen is ongeveer hetzelfde: bijna nooit.

Flight legt uit dat ons brein volgens Schneier werkt met modellen, vereenvoudigde weergaven van de werkelijkheid, waarmee we iets inzichtelijk kunnen maken wat we zelf niet direct kan zien of ervaren. Zo hebben we DNA of bacteriën nog nooit gezien, maar dankzij de biologielessen hebben we hiervan wel een beeld.

Ook voor veiligheid hanteren we modellen om zaken te snappen die we meestal niet zelf hebben ervaren. Deze modellen worden gevoed door onder andere de media en de politiek.

De media besteden, waarschijnlijk uit commerciële motieven, meer dan in het verleden aandacht aan criminaliteit en herhalen incidenten eindeloos en vergroten ze uit. Sociale media als Twitter en Facebook kunnen dit effect, denken wij, versterken.

Tegelijkertijd is er volgens Flight sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw sprake van een verharding in het politieke debat over veiligheid. Het dominante model dat we volgens hem via de politiek aangereikt krijgen is er één van a) de problemen zijn zeer groot, b) actie is noodzakelijk en c) harde maatregelen werken beter dan zachte maatregelen.

Dit kan volgens Flight averechts uitpakken: het kan een buurt of een groep mensen stigmatiseren. Het kan mensen angst aanjagen, waardoor het gevoel van onveiligheid toeneemt.

Interessant is in dit verband het promotieonderzoek van Monique Koemans, die onderzoek deed in dertien Vogelaarwijken. Hieruit bleek dat de bewoners van die wijken in veel gevallen vinden dat politici de problemen in hoge mate overdrijven en maatregelen invoeren voor politiek gewin.

⁷ Flight hield over dit onderwerp een inleiding op 27 januari 2012 en schreef er vervolgens een blog over: <http://sanderflight.blogspot.com/2012/01/realiteit-versus-gevoelens.html>

Veranderingen samenstelling bevolking

Een belangrijke verandering in de afgelopen decennia is dat spanningen in wijken een etnische component kunnen hebben.

Uit onderzoek van de Amerikaan Robert Putnam naar de relatie tussen vertrouwen in een gemeenschap en diversiteit bleek dat in wijken met een grote etnische diversiteit, bewoners van alle etnische achtergronden zich terugtrekken.⁸ Het vertrouwen van burgers neemt volgens Putnam in multiculturele wijken af (ook binnen de eigen groep). Hetzelfde geldt voor samenwerking in de gemeenschap, bovendien vermindert het aantal vrienden. Op lange termijn bieden immigratie en diversiteit volgens Putnam wel belangrijke voordelen op cultureel, economisch en fiscaal gebied en ze ook een positieve invloed op de ontwikkeling van een land.

Een vergelijkbare conclusie trokken onderzoekers in 2011 van het Amsterdamse bureau O+S: Hoe groter de etnische diversiteit in Amsterdamse buurten, hoe kleiner het vertrouwen van inwoners in hun wijk.⁹ Bewoners voelen zich er minder thuis of maken zich meer zorgen over hoe die buurt zich in de toekomst zal ontwikkelen. Dat schreven de drie onderzoekers in maart 2011 een artikel in het sociaalwetenschappelijk tijdschrift *Mens & Maatschappij*.

Een ander onderzoek, gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) wijst echter uit dat de aanwezigheid van niet-Westerse immigranten in Europa geen negatieve gevolgen heeft op de banden tussen mensen.¹⁰ Integendeel, de aanwezigheid van immigranten in een regio komt volgens dit onderzoek ten goede aan de sociale banden tussen de mensen in die regio. Dit NWO-onderzoek is in juni 2011 gepubliceerd in het tijdschrift *Social Science Research*. Volgens dit onderzoek leidt een toename van immigranten in een regio er toe dat autochtonen meer allochtone vrienden en collega's krijgen. Dit soort contact heeft weer een positieve uitwerking op het onderhouden van nauwe banden met andere autochtonen. Dit verband gaat echter alleen op als autochtonen zich niet bedreigd voelen door de aanwezigheid van allochtonen in hun regio. Wanneer zij zich wel bedreigd voelen, spreken zij juist minder af met familie en vrienden. Het ontstaan van gevoelens van dreiging bleek overigens geen verband te houden met de daadwerkelijke aanwezigheid van etnische minderheden in een gebied. De hoeveelheid media-aandacht die wordt besteed aan immigranten, of het politieke klimaat in landen, kan deze gevoelens volgens de onderzoekers mogelijk wel beïnvloeden.

Tot slot blijkt uit onderzoek van de Universiteit van Southampton (gepubliceerd in het *British Journal of Political Science*) dat armoede een veel bepalender factor voor het ontstaan van wantrouwen in buurten dan etnische diversiteit. Vooral laagopgeleiden en werklozen ervaren vaker gevoelens van etnische dreiging; contact met etnische minderheden kan er in dat geval voor zorgen dat dit soort gevoelens afnemen. Volgens onderzoeker Sturgis moet er in deze wijken geïnvesteerd worden in plaats van te betogen dat deze wijken door multiculturalisme uit elkaar vallen.¹¹

⁸ Robert D. Putnam (2000), *Bowling alone*, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* New York: Simon & Schuster; zie ook de website <http://bowlingalone.com/>

⁹ <http://www.republiekallochtonie.nl/etnische-diversiteit-leidt-tot-minder-vertrouwen>

¹⁰ <http://www.republiekallochtonie.nl/etnische-diversiteit-versterkt-sociale-banden>

¹¹ <http://www.republiekallochtonie.nl/wantrouwen-eerder-veroorzaakt-door-armoede-dan-door-etniciteit>

In de publicatie Social Disorder (2011) onder redactie van Bas van Stokkom, Jan Terpstra en Marleen Easton wordt nog een aantal aan etnische diversiteit gerelateerde factoren genoemd die ervoor zorgen dat spanningen in wijken anders worden ervaren dan in het verleden. Zo spelen, mede door de etnisch diverse samenstelling, stereotypering en discriminatie een (grotere) rol. Ook wijzen de auteurs op de opkomst van de islam en de dreiging die bewoners ervaren van de radicale islam.

Verder besteden landelijke media, veel meer dan in het verleden, aandacht aan lokale incidenten, is het wantrouwen tussen overheid en burgers gegroeid en signaleren de auteurs bij de burgers “een bijna obsessieve behoefte aan veiligheid”, die deels door de overheid wordt gevoed.

Achtergronden en oorzaken van polarisatie in een wijk

Van Wonderen en Broekhuizen van het Verwey-Jonker Instituut doen onderzoek naar factoren die kunnen bijdragen aan polarisatie. Op grond van literatuuronderzoek definiëren ze verschillende factoren die kunnen bijdragen aan polarisatie. Behalve etnische diversiteit en mogelijke spanningen die daarmee gepaard kunnen gaan, noemen ze ook fysieke en sociale overlast en criminaliteit, het functioneren van de politie, de sociaal-economische status van de bewoners van een wijk en de mate waarin er binnen een wijk sprake is van botsende gedragsstijlen en opvattingen.

De kans op polarisatie neemt volgens hen toe naarmate er meer sprake is van meer overlast (van jongeren) en onveiligheidsbeleving onder de bevolking, de politie minder zichtbaar is in een buurt of andere prioriteiten stelt dan de bevolking, de bevolking een lagere sociaal-economische status heeft en er binnen een buurt een grotere diversiteit is aan gedragsstijlen en opvattingen.

Parijse toestanden? Tot nu toe geen grootschalige etnische rellen¹²

“De wijk is een tikkende tijdbom, hoewel het nu wat rustiger is. Het kan elk moment veranderen”.

De Amsterdamse hoofdcommissaris Bernard Welten liet in oktober 2007 in het VARA-programma Pauw en Witteman weten dat hij vreesde dat het in de Amsterdamse wijk Slotervaart wel eens tot ‘Parijse toestanden’ kunnen komen. Diezelfde avond riep stadsdeelvoorzitter Marcouch Marokkaanse ouders op hun kinderen binnen te houden. In Slotervaart was het onrustig geworden nadat een Marokkaanse jongen, Bilal B, was doodgeschoten nadat hij twee agenten had neergestoken. Welten refereerde aan rellen die twee jaar eerder in de Parijse banlieus waren uitgebroken.

Is het reëel in Nederland voor Parijse toestanden te waarschuwen?

¹² Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft (Otto Adang, Hani Quint, Ronald van der Wal) in Social Disorder, cahiers politiestudies jaargang 2011-1 onder redactie van B. v. Stokkom e.a.

Hans Rasenberg, politiechef bij het korps Haaglanden, vindt van wel. Op een bijeenkomst die door ACB Kenniscentrum en Forum in 2010 werd georganiseerd liet hij weten dat hij overeenkomsten ziet tussen Hollandse buitenwijken en de banlieus in Parijs.¹³ Aan de hand van dia's toont hij de gelijkenissen aan: vooral steen, geen groen en bevolkt door kansarmen. Naarmate de verstedelijking toeneemt, verdwijnt volgens hem de sociale controle. Alles wordt anoniem, daarom vinden er meer delicten plaats.

Rasenberg constateert een razendsnelle verschuiving in de Haagse bevolking: afname van autochtone bewoners en een toename van het aantal allochtonen. Het enige verschil met de voorsteden van Parijs is de omvang van de wijken. De incidenten zijn volgens hem hetzelfde, evenals de omstandigheden.

De politiechef geeft af op het overheidsbeleid, dat zou leiden tot een concentratie van kansarmen en problemen in wijken, zonder dat het aantal professionals, waaronder politie, in zo'n wijk toeneemt. Die professionals zijn nodig om te communiceren met de bevolking. Folders uitdelen werkt in dergelijke wijken volgens Rasenberg niet meer; het is belangrijk om achter de voordeur te kunnen kijken. Netwerken en betrouwbare bronnen in de wijk zijn voor politie en professionals in dergelijke wijken belangrijk. Ook gelooft Rasenberg in rolmodellen waaraan jongeren, maar ook ouderen, zich kunnen optrekken en in een lik-op-stuk-beleid. "Maak gebruik van de kracht die er al in een wijk is. Ga elke dag de wijk in en volg zaken die spelen", aldus Rasenberg.

Waarom geen grootschalige rellen?

Toch is er tot op heden geen sprake geweest van 'Parijse toestanden' in Nederland. Adang e.a. verklaren dit doordat er in vergelijking met het buitenland minder sprake is van ghettovorming, dat extreemrechts hier zwak is, dat het beleid in Nederland pragmatisch is en – in vergelijking met bijvoorbeeld Frankrijk – minder op assimilatie is gericht en omdat Nederland een sterk sociaal stelsel kent waardoor er in de meeste gevallen opvang is voor individuen of groepen die buiten de boort dreigen te vallen.¹⁴

"Conflicten worden te snel als 'etnisch' bestempeld worden."

"Er hoeft maar één Marokkaan betrokken te zijn bij een conflict en het is gelijk een etnisch conflict. Maar etnische achtergrond is bij die conflicten irrelevant. Zo wordt ook Culemborg ten onrechte als etnisch conflict genoemd."

"Etniciteit vermelden is niet relevant. De toegevoegde waarde is nihil, maar de mensen willen het graag weten. En hoe vaker je het herhaalt, hoe belangrijker het wordt."

Adang e.a. waarschuwen dat de kans op rellen zou kunnen toenemen wanneer er sprake is van een cumulatie van risicofactoren, wanneer het maatschappelijke en politieke debat verder verhardt en er in sterkere mate sprake is van etikettering en uitsluiting van bevolkingsgroepen en wanneer de relatie van de politie met migrantenjongeren zou verslechteren. "Hoe sterker betrokkenen en niet-betrokkenen het conflict als etnisch van aard of etnisch gemotiveerd etiketteren, des te waarschijnlijker wordt het dat solidarisering plaats vindt langs etnische lijnen.

¹³ Verslag bijeenkomst Gemeenschappelijke Integratie Agenda (GIA), op 23 november 2012 door ACB Kenniscentrum en Forum georganiseerd in gemeente Haarlem.

¹⁴ ibidem

Het uitvergrooten van wat in wezen een lokaal probleem is tot een nationaal probleem kan leiden tot een selffulfilling prophecy”, waarschuwen de auteurs.

De meerderheid schofferen

“Het maatschappelijk klimaat is misschien veranderd. De vraag is: accepteren we dat, of niet? In ieder geval krijgen uitzonderingen nu teveel aandacht. Zij worden verheven en als je de krant leest lijkt het alsof zij de meerderheid zijn. Daarmee schoffeer je die meerderheid.”

Er valt wel wat te zeggen voor het niet benoemen van de etnische factor en voor de (nuchtere) Nederlandse bestuurlijke traditie van het ‘downplayen’ van incidenten. Veel (media)aandacht voor een smeulend conflict kan immers werken als brandstof voor dat conflict en het moeilijker beheersbaar maken.

Wel incidenten

Het is echter ook niet juist te stellen dat er in Nederland nooit iets is gebeurd. Al in de jaren 60 waren er op verschillende plaatsen spanningen tussen Nederlandse en Molukse jongeren. In 1961 braken in Oldenzaal de spaghetti-rellen uit, waarbij autochtone jongeren hun ongenoegen uiten over de lokale Italiaanse en Spaanse gastarbeiders en in 1972 was er onrust in de Rotterdamse Afrikaanderwijk. Op YouTube is nog een reportage te vinden van verslaggever Jaap van Meekren uit een wijk met bezorgde bewoners.

Alleen al na de moord op Theo van Gogh (november 2004) zijn er in Nederland tientallen incidenten geweest, waaronder de spanningen na de dood van een tasjesdief (Amsterdam, 2005), autobranden (Rotterdam, 2005), spanningen naar aanleiding van een steekpartij (Purmerend, 2005), spanningen tussen Marokkanen en Surinamers in de Amsterdamse Indische Buurt nadat een Marokkaan een Surinamer doodstak (2006), spanningen die ontstonden nadat een man van Marokkaanse komaf 2 politie-agenten neerstak in een politiebureau in Slotervaart en daarna zelf werd doodgeschoten (2007); in hetzelfde Slotervaart ontstonden spanningen toen een 14-jarige scholier van het TEC-college een 16-jarige doodstak, werd een buschauffeur in Gouda met een mes bedreigd door een Marokkaanse jongen (2009), waren er spanningen in het Utrechtse Ondiep (2007), kwam het tot rellen in Culemborg tussen Molukse en Marokkaanse jongeren (2010), en waren er spanningen in Veenendaalen in Ede. Verder is er sinds november 2004 in Nederland meer dan 200 keer sprake van geweld tegen moskeeën en moskeebezoekers; in de meeste gevallen zijn de daders en hun motieven onbekend gebleven, maar van een aantal gevallen is bekend dat het om extreemrechtse of anti-islamitische uitingen ging.

Benoemen of verbloemen?

Een medewerker van een onderzoeksbureau dat in 2008 onderzoek deed naar discriminatie in de provincie Noord-Holland vertelde laatst het verhaal van een gemeente die niet mee wilde werken aan het onderzoek. Reden was dat discriminatie in die gemeente ‘niet voor zou komen’. Vergelijkbare ervaringen heeft ook het ACB Kenniscentrum. Met het afnemen van de vragenlijst ten behoeve van de monitor PolRaDis, waarbij vormen van polarisatie, radicalisering en discriminatie in kaart werden gebracht, is de eerste reactie van gemeenten dat dit niet voorkomt. Dit is, volgens ons, niet alleen een gebrek aan inzicht in wat de fenomenen inhouden. Dit is ook een soort paniecreactie van een overheid die niet slecht voor de dag wil komen, niet met dit soort negatief beladen termen geassocieerd wil worden en bang is voor imagoschade.

De gemeente Haarlemmermeer liet door het COT (Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement) met de 10 gemeenten van de regio Kennemerland onderzoek uitvoeren naar het voorkomen van polarisatie en radicalisering. Hoewel het rapport al in juli 2010 klaar was en hoewel de verantwoordelijk ambtenaar ACB Kenniscentrum heeft verzekerd dat er 'totaal geen schokkende dingen in naar voren komen', zijn de resultaten anno 2012 nog altijd niet officieel publiek toegankelijk. Dat is jammer, want volgens het evaluatierapport van bureau KplusV levert het onderzoek "een dieper inzicht op in de 'hotspots in de regio Kennemerland'".¹⁵

Een ambtenaar uit Hilversum die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd werd, kwam in het interview daadkrachtig over, wist duidelijk veel van de incidentjes en spanningen van de lokale situatie en sprak daarover in ferme taal. Bij het nalezen van het uitgewerkte interview werd deze taal echter soepel omgebogen naar zeer algemene uitspraken en leek de situatie een stuk minder spannend.

Waar zijn gemeenten zo bang voor? *Als je een fenomeen erkent als probleem, moet je er ook iets mee, gaf een ambtenaar als reden. Is dat de reden dat signalen die kunnen duiden op problemen afgedaan worden als incidenten?*

Toen Ahmed Marcouch stadsdeelvoorzitter werd van het Amsterdamse stadsdeel Slotervaart, koos hij er voor om de publiciteit te zoeken. Omgekeerd was Marcouch dankzij zijn heldere en soms ferme uitspraken voor de media een gewild politicus. Marcouch benadrukte al vlak na zijn aantreden de ernst van de problemen in zijn stadsdeel: er zou sprake zijn van enorme criminaliteit en van een islamitische jeugd die dreigde te radicaliseren. Met succes wist Marcouch de problematiek in zijn wijk op de landelijke agenda te krijgen.

Positief effect voor het stadsdeel was dat de deelgemeente kon rekenen op extra landelijke subsidies. Nadeel was dat het stadsdeel bijna het imago kreeg van een *no-go area*.

In andere stadsdelen werd gekozen om minder de aandacht te zoeken voor de lokale problemen. Zo startte het Amsterdamse stadsdeel Oost-Watergraafsmeer vlak na Slotervaart met een programma om radicalisering te voorkomen. Dit programma werd uitgevoerd door ACB Kenniscentrum. In Oost-Watergraafsmeer werd er juist voor gekozen om geen publiciteit te zoeken. Dat zou niet alleen het proces kunnen verstoren, maar door het vergrootglas van de media zou ook de problematiek onder een vergrootglas komen te liggen. "Alles wat je aandacht geeft groeit" vertelde een ambtenaar.

Het project in Oost-Watergraafsmeer werd na afloop geëvalueerd door IMES. Hierin kwam naar voren dat het bestuur zich juist wat nadrukkelijker aan de problematiek had moeten verbinden. Op die manier had het project meer draagvlak gevonden, zowel binnen als buiten het ambtelijke apparaat.¹⁶

¹⁵ KplusV (2010), Evaluatierapport Polariserende en Radicaliserende Veiligheidsregio Kennemerland: Nulmeting polarisatie, radicalisering en activisme/extremisme regio Kennemerland, Arnhem

¹⁶ Vermeulen, F en Kooiman, N, Evaluatie project *Weerbaar Oost, netwerken tegen radicalisering*. Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer. Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES), 2009

“Jonge knaapjes experimenteren met hakenkruizen of met het woord ‘kankerturk’. Maar zodra ze ouder worden gaan ze het gewicht van die woorden of symbolen begrijpen en houden ze ermee op.”

De eerder genoemde onderzoeker Rob Witte schetst in zijn boek *‘Al eeuwenlang een gastvrij volk’. Racistisch geweld en overheidsreacties in Nederland 1950-2009* (2010) een beeld van een overheid die de neiging heeft om racistisch geweld constant als incident te typeren. Het (mogelijke) structurele karakter van racistisch geweld wordt daarmee niet benoemd, aldus Witte. Hoeveel aandacht een fenomeen krijgt, hangt volgens Witte samen met de vraag in hoeverre iets als problematisch wordt gezien. Historisch perspectief en politieke, sociaal-economische en ideologische processen en omstandigheden kunnen invloed hebben en ‘voedend’ werken op de definitie en/of constructie van een fenomeen als sociaal probleem. Dit geldt voor racistisch geweld, maar ook voor maatschappelijke onrust. Maatschappelijke onrust is pas een probleem als het als ‘problematisch’ wordt gedefinieerd.¹⁷

Collectieve amnesie

Rob Witte stelt in zijn boek dat gemeenten en instellingen leiden aan een collectieve amnesie: ze zijn weinig bekend met incidenten en spanningen uit een (recent) verleden. In crisissituaties zijn beleidsmakers ‘totaal verrast’ door het gebeurde. Echter bij analyse van incidenten komt niet zelden een reeks incidenten naar voren die, indien op een andere manier geïnterpreteerd, zouden hebben gewezen op een trend.

¹⁷ Witte beschrijft in zijn boek ook hoe een probleem politiek geagendeerd kan worden. Om een onderwerp op de publieke agenda te krijgen moet er volgens Cobb en Elder (1983 in: Witte 2010) aan drie voorwaarden worden voldaan. 1. Het issue kan op brede publieke aandacht rekenen. 2. Het gaat om een gedeelde zorg onder het publiek. En 3. er is de gezamenlijke opvatting dat overheidsingrijpen vereist is, en dat ingrijpen ook binnen de mogelijkheden van de overheid ligt.

2. De-escalatie van maatschappelijke onrust

Volgens Dick Corporaal, ex-voorzitter van het 'Interactieteam Interetnische spanningen en jeugd en veiligheid, zijn incidenten vaak niet te voorkomen, maar is wel te verhinderen dat deze incidenten escaleren. Dat verklaarde Corporaal op een bijeenkomst die door ACB Kenniscentrum en Forum werd georganiseerd (in 2010).¹⁸

Om te voorkomen dat een incident escaleert, moet een gemeente zijn voorbereid op een crisissituatie. Er moet een plan liggen op grond waarvan snel en daadkrachtig gehandeld moet worden. Het moet bijvoorbeeld duidelijk zijn wie de regie neemt, wie er worden ingeschakeld om de de-escaleren en hoe de communicatie verloopt.

Een aantal gemeenten en instellingen hebben hiervoor draaiboeken of plannen als een Sociaal Calamiteitenplan opgesteld. In dit hoofdstuk gaan we daar kort op in. In het kort behandelen we het stappenplan sociale stabiliteit van Forum.

Bronnen voor escalatie

Onderbuikgevoelens

"Die onderbuikgevoelens zijn niet constant. Als er in Nederland of internationaal iets gebeurt, kunnen ze oplaaien. Of juist omlaag gaan, als het een tijd rustig is. Je kan niet precies weten hoe iets zich ontwikkeld. Er zijn wel veel gefrustreerde jongeren en trouwens ook volwassenen. Onderbuikgevoelens kunnen uitmonden in geweld, omdat men die als enige laatste keuze zien. Een klein relletje kan zo uitmonden in een groot probleem. Als er een keer vlam in de pan slaat, kan het gelijk goed fout zijn. Mensen bellen elkaar en voor je het weet zijn er bij een kleine ruzie vele mensen betrokken".

FORUM, sinds enkele jaren bezig met de preventie van sociale calamiteiten, stelde samen met de Gemeente Weert het Handboek Sociaal Calamiteitenplan (SCP) op. Het SCP is een aanvulling op rampenplannen en gericht op het voorkomen van maatschappelijke onrust. De kans op sociale calamiteiten is volgens Forum vele malen groter dan de kans op een natuurramp. Het gaat niet alleen over de aanpak van incidenten en calamiteiten, maar ook om het voorkomen van maatschappelijke onrust.

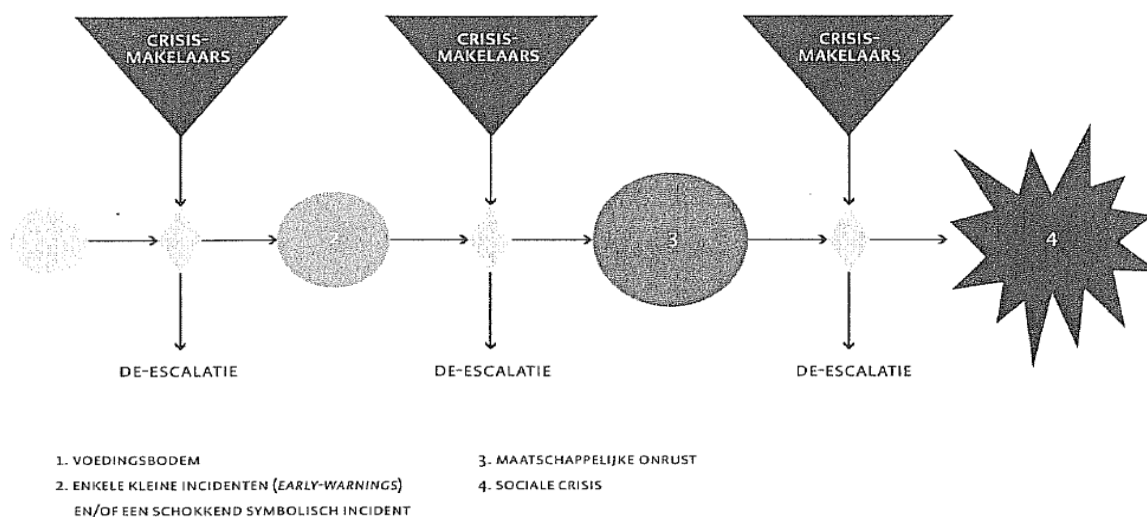
Hierin staat dat bij maatschappelijke onrust veelal sprake is van drie ingrediënten:

- een voedingsbodem
- één of meerdere incidenten (binnen of buiten de gemeente) die een uiting zijn van reeds bestaande spanningen en/of problemen die daarvoor symbool zijn en die heftige reacties veroorzaken bij burgers, media en/of politiek
- het naar aanleiding hiervan optreden van massale, dan wel ernstigere aantastingen van de openbare orde en veiligheid.¹⁹

¹⁸ Verslag bijeenkomst Gemeenschappelijke Integratie Agenda (GIA), op 23 november 2012 door ACB Kenniscentrum en Forum georganiseerd in gemeente Haarlem

¹⁹ Forum (2009), handboek Sociaal Calamiteitenplan (SCP), te downloaden via:
http://www.forum.nl/Themas/Thema_Sociale_stabiliteit

De DSP-groep heeft een overzichtelijk schema²⁰ gemaakt waarin in soortgelijke termen als FORUM, het ontstaan van maatschappelijke onrust gefaseerd in kaart kan worden gebracht. Tevens geven zij in dit schema weer dat op verschillende momenten kan worden geïntervenieerd (door zogenaamde ‘crisismakelaars’) om te voorkomen dat de spanning in de volgende fase beland:



Volgens dit schema is er voorafgaand aan maatschappelijke onrust altijd een voedingsbodem. Het gaat hierbij om onderliggende maatschappelijke problemen, die kunnen leiden tot massale boosheid of verontwaardiging. Als zich een of meerdere kleinere incidenten voordoen die gerelateerd zijn aan deze voedingsbodem, kan dit maatschappelijke spanningen snel doen vergroten. Om dat te voorkomen is de-escalatie noodzakelijk. Met crisismakelaars bedoelt de DSP-groep media, politici, de lokale of centrale overheid, burgers en organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Hierover later meer.

Escalatiemodel

Otto Adang, lector openbare orde en gevaarbeheersing aan de politieacademie, ontwikkelde op grond van het werk van de Amerikaanse hoogleraar recht en politicologie Donald Horowitz²¹ een escalatiemodel dat hij het ‘Adang-Horowitz model voor intergroepsgeweld’ noemt. Het ziet er als volgt uit:

- Op relationeel niveau is er sprake van een *tegenstelling, gespannen situatie of vijandschap* tussen verschillende groepen. Naast dagelijkse interacties hebben structurele factoren invloed op de aard van de relatie tussen de betrokken groepen;
- er is sprake van een incident, misverstand of gebeurtenis die *verontwaardiging* oproept bij tenminste één van de betrokken groepen. De verontwaardiging die opgeroepen wordt heeft niet zozeer te maken met de objectieve feiten van de gebeurtenis, maar met de relationele component ervan;
- deze verontwaardiging wordt breder gedeeld in tenminste één van de betrokken groepen, komt tot uiting in vormen van geweld en het gevoel bij sommigen *dat geweld een legitieme reactie is*;

²⁰ www.DSP-groep.nl: Omgaan met Maatschappelijke Onrust. Sleutel ligt bij lokale netwerk. In: secondant #1 | februari 2009

²¹ D.L. Horowitz (2001), the deadly ethnic riot, Berkeley.

- er zijn *gelegenheden* om ongestraft geweld te plegen: er is sprake van een inschatting van verminderde risico's in combinatie met solidarisering en in onderlinge steunverlening via het proces van sociale identificatie.²²

Volgens Adang zijn deze factoren noodzakelijk voor geweld. Als één van deze factoren ontbreekt, blijft grootschalig geweld volgens hem uit.

Overheid moet de regie nemen

“Wanneer er sprake is van een incident moet je jongeren rustig maken, aandacht besteden aan de gevoelens die er leven en daar meteen op inspelen.”

“Je moet ter plaatse zijn, horen, zien en handelen” en “iedereen de gelegenheid geven om zijn woordje te kunnen doen” en “een plek geven aan emoties” en “heethoofden even stoom af laten blazen”.

“Zorg dat je ter plekke bent. Check feiten, proef de sfeer. Wees continu bereikbaar en laat het gewone werk even vallen. Focus op veiligheid en vergeet vooral de nazorg. Onderhoud ook na afloop je contacten.”

“Later moet je alle partijen bij elkaar brengen, een analyse maken van wat er aan de hand is en gezamenlijk toewerken naar een werkbare oplossing. Het probleem wordt op die manier deels ook teruggegeven aan de burger.”

Om incidenten te voorkomen, of om te verhinderen dat ze uitgroeien tot grootschalige of langdurige rellen geeft Adang, op grond van zijn hierboven beschreven escalatiemodel de volgende handvatten:

- Het is in preventieve zin van belang
 - o expliciet aandacht te besteden aan het relationele aspect en gespannen/vijandige relaties te onderkennen;
 - o gebeurtenissen die heftige verontwaardiging op kunnen roepen te herkennen, te signaleren en waar mogelijk te vermijden: onderken de vaak symbolische betekenis van gebeurtenissen en de gevoelens die opgeroepen kunnen worden.
- Als er toch sprake is van een incident:
 - o is het van belang ruimte te geven om op een niet gewelddadige wijze uiting te geven aan gevoelens van verontwaardiging en er voor te zorgen dat betrokkenen zich voldoende veilig kunnen voelen zodat zelfverdediging geen argument kan worden;
 - o is het van belang situaties om ongestraft geweld te plegen te verminderen. Doe dat met gevoel voor het relationele aspect, dus gedifferentieerd (niet op basis van groepskenmerken of stereotypen, maar op basis van gedrag) en voorkom dat verontwaardiging gevoed wordt.

²² O.Adang, H. Quint en R v.d. Wal, Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft, in: Social Disorder van B. v. Stokkom e.a., cahiers politiestudies 2011-1

- Het is zowel in preventieve als reactieve zin van belang om nadrukkelijk rekening te houden met de effecten van solidarisering en sociale identificatie: benadruk gezamenlijke belangen en vermijd groepsetikettering.²³

“Geef prioriteit aan de aanpak overlast”

“Zorg dat de politie zichtbaar is in de buurt”

“De politie moet de burgers vragen wat prioriteiten zijn”

“De burgers moeten zelf (mede)verantwoordelijk worden gemaakt voor oplossingen”

Op grond van een analyse²⁴ van incidenten die in de Amsterdamse Diamantbuurt hebben plaatsgevonden, komen andere knelpunten naar voren, die gerelateerd zijn aan het overheidsoptreden en mogelijk ook bijdragen aan escalatie van een incident. Zo kan het escaleren wanneer de overheid geen regie neemt, sloom reageert, slecht communiceert en zich verschuilt achter formele verantwoordelijkheden. Ook wordt het overheidsoptreden verzwakt wanneer taken en verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn en wanneer het optreden van de lokale overheid te zeer afhankelijk is van enkele personen, die niet vervangen kunnen worden.

“Politie en OM zijn uitvoeringsorganisaties. Die handelen snel, komen in actie, zodra ze duidelijk is dat er ‘iets’ speelt. Stadsdelen zijn niet zo, ze zijn niet naar buiten gericht, maar naar binnen. Het is wel zo dat er bij een aantal mensen een (cultuur)omslag heeft plaatsgevonden van beleidsmatig naar beleidsrealistisch. Maar nog niet genoeg. Bij incidenten is het van belang dat je ‘tante Truus’ van de bakker kent of Pietje of Klaasje.”

Stappenplan: bouwstenen voor sociale stabiliteit

Door crises in het verleden te analyseren, zoals die hierboven van de Diamantbuurt, maar ook de Heldense moskeebrand of de weggepeste Liberiaanse familie uit Waspik²⁵ is het mogelijk geweest om voor de toekomst een steviger plan van aanpak klaar te hebben liggen, in de hoop crisis in het vervolg te voorkomen, dan wel vroegtijdig te de-escaleren.

In de publicatie ‘Bouwstenen voor sociale stabiliteit’ formuleert FORUM een stappenplan²⁶ met maatregelen om vanuit lokale overheden zo effectief mogelijk met maatschappelijke spanningen om te kunnen gaan en zo bij te dragen aan de sociale stabiliteit van de gemeente.

²³ O.Adang, H. Quint en R v.d. Wal, Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft, in: Social Disorder van B. v. Stokkom e.a., cahiers politiestudies 2011-1

²⁴ Openbare les “Jongeren en overlast” Case Diamantbuurt. Verslag bijeenkomst 29 september 2005 door Kennisnetwerk Amsterdam

²⁵ Respectievelijk R. Witte et al: *Moskeebrand in Helden* (2005) en Onderzoekscmissie ‘Liberiaans gezin’: *Racistische overlast in Waspik* (2008)

²⁶ Tekst deels letterlijk afkomstig uit Forum-publicatie: *Bouwstenen voor sociale stabiliteit. Een handleiding voor omgaan met lokale spanningen* (2011)

Drie fasen

Forum onderscheidt in haar stappenplan 3 fasen:

- 1) de BOB-fase (1-3)
 - a) Beeldvorming
 - b) Oordeelsvorming
 - c) Besluitvorming

- 2) de uitvoeringsfase (4)
 - a) Verschillende maatregelen treffen, afhankelijk van BOB-fase en grofweg in te delen in preventieve en de-escalerende maatregelen. Soms in combinatie met elkaar.

- 3) afsluitende fase (5-7):
 - a) Nazorg
 - b) Evaluatie
 - c) Verankering

In de *BOB-fase* is het dus van belang om een goed *beeld* te krijgen van de situatie. Hiervoor moet die situatie in kaart gebracht worden, bijvoorbeeld door het verzamelen van objectieve informatie (denk aan: situatieschets, betrokken partijen, context, lokale geschiedenis) en het verzamelen van informatie via informele wegen (sleutelfiguren en ketenpartners).

Vervolgens kan een *oordeel* over de situatie worden geveld: is er sprake van een losstaand incident of is er meer aan de hand? Is er sprake van een voedingsbodem? Tot welke reacties in de samenleving kan een dergelijk incident leiden? Is er sprake van interetnische spanningen? Dergelijke vragen kunnen in deze stap beantwoord worden.

In stap 3 (*besluitvorming*) kan besloten worden of en welke maatregelen er nodig zijn om de sociale stabiliteit te herstellen. Doelen kunnen hierin worden beschreven, er moet nagedacht worden over een taakverdeling (wie is verantwoordelijk voor wat?) en er moet afgestemd worden met diverse partijen.

In de *uitvoerende fase* voeren betrokkenen de tot in stap 3 besloten maatregelen daadwerkelijk uit.

Dat kunnen *preventieve maatregelen* zijn, bijvoorbeeld het signaleren, mobiliseren en voorbereiden op escalatie.

Of *de-escalerende maatregelen* zoals repressie, contact onderhouden met betrokkenen, partijen inzetten (en coördineren) voor probleemoplossing, een mediaoffensief.

In de *afsluitingsfase* draait het erop afspraken en de nazorg te bestendigen, de aanpak te evalueren en de methodieken te verankeren. Betrokkenen nabellen of bezoeken, zodat zij weten dat zij eventuele emoties kwijt kunnen en dat er vinger aan de pols gehouden wordt. De voorgaande stappen evalueren op effect en proces. En maatregelen die wellicht blijvend nuttig zijn, verankeren in bestaand beleid.

3. Communicatie, media en de-escalatie

Communicatie en media spelen een belangrijke rol bij sociale spanningen. Ze kunnen ervoor zorgen dat direct betrokkenen, waaronder buurtbewoners zich veiliger of onveiliger gaan voelen.

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de rol van (overheids)communicatie en media bij de-escalatie. Ook gaan we in op de rol van sociale media. Op grond van literatuuronderzoek en eigen ervaring formuleren we in dit hoofdstuk enkele tips

Percepties 'dichtbij' of 'veraf'

In hoofdstuk 1 zijn we al ingegaan op het verschijnsel dat het verschil tussen de werkelijke dreiging en de gepercipieerde dreiging kan soms groot zijn. Het gaat om subjectieve begrippen die door direct betrokkenen al verschillend waargenomen en geïnterpreteerd kunnen worden. De lokale overheid, politie, betrokken instellingen en (lokale) media kunnen bijdragen aan een verdere escalatie van een situatie of juist de-escalerend werken.

Ook de nabijheid speelt een rol: het maakt een verschil of burgers ter plekke zijn of voor hun beeld afhankelijk zijn van de waarneming van anderen, de berichtgeving in de media of de uitspraken van politici.

Dit werd ook bevestigd in het onderzoek van het Tilburgse IVA naar *evidence based* strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering.²⁷ De onderzoekers concludeerden dat het belangrijk is een onderscheid aan te brengen tussen de percepties 'dichtbij' (private percepties) die ontstaan op basis van vooral eigen ervaringen en de percepties 'veraf' (collectieve percepties) die gevormd worden door de beelden en vaak uitvergrotingen die mensen via de media krijgen.

In dat verband is ook het promotieonderzoek uit 2011 van criminologe Monique Koemans naar veiligheid in elf Nederlandse probleemwijken interessant. Zij concludeerde onder andere: "Bewoners van probleemwijken vragen minder luid om harde maatregelen dan politici lijken te geloven. En hoewel de media steeds meer aandacht besteden aan straatoverlast, is het daadwerkelijke probleem statistisch gezien niet fors toegenomen en voelen bewoners zich er niet door geterroriseerd. Dit betekent niet dat het probleem niet bestaat, maar wel dat politici in de praktijk eerder reageren op alarmerende mediaberichtgeving dan op een feitelijk publiek verzoek tot actie."²⁸

²⁷ M.Eysink Smeets, H.Morris. T. Baetens (2009), Schaken op verschillende borden; evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering; een onderzoek naar de (on)mogelijkheden; Tilburg: IVA.

²⁸ <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2011/12/14/veiligheidsbeleid-vaak-gebaseerd-op-mediahypes/>

Communicatie door (lokale) overheid

“De gemeente kan beter communiceren naar haar burgers. Ze moeten bij alles wat ze doen open en transparant uit kunnen leggen waarom ze iets doen (of niet doen). De gemeente kan op die manier ook duidelijk maken waarvoor mensen kunnen bellen (en waarvoor niet, want sommige dingen moeten mensen nu eenmaal zelf oplossen). De gemeente kan haar site beter bijhouden en veel meer persberichten de deur uit doen.”

“Gevoelens van onveiligheid komen ook doordat mensen het idee hebben dat er iets erg gebeurt en ‘de overheid doet er niets aan’.”

Een lokale overheid concludeert het IVA op grond van hierboven genoemd onderzoek moet bij haar communicatiestrategie meestal rekening houden met zowel de percepties van direct betrokkenen als met de perceptie van degenen die afhankelijk zijn van media-berichtgeving.

Het is voor een (lokale) overheid, maar ook voor politici en politie van belang om inzicht te hebben in hoe gebeurtenissen door de burgers worden ontvangen. Het herkennen van deze percepties en gevoelens zijn van belang voor de communicatiestrategie en voor het handhaven (of herstellen) van het vertrouwen van de burgers.

Hoezeer de overheid ook haar best doet om helder met burgers te communiceren, meestal is zij niet geheel in staat, zeker niet in klassieke massamediale campagnes, om percepties van spanningen, polarisatie of maatschappelijke onrust substantieel te verminderen.

Op grond van haar onderzoek formuleert het IVA in de publicatie ‘Schaken op verschillende borden’ een aantal stelregels voor communicatie.²⁹ Deze stelregels zijn geformuleerd voor buurten waar sprake is van overlast, verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Het gaat om de volgende stelregels:

1. Luister voor je gaat zenden

Lokale spanningen kunnen verschillend gepercipieerd worden. Het is belangrijk deze verschillen in perceptie helder te hebben, voordat er wordt gezonden.

2. Zoek naar het laagst mogelijke schaalniveau

Probeer media op buurtniveau te vinden. Dit kunnen ook sociale media of community-sites zijn.

3. Communiceer niet in ‘boodschappen’, maar maak deel uit van de conversatie (dialogo!)

Sluit aan bij en zoek contact met informele netwerken en sleutelfiguren. Buurtregisseurs, wijkagenten, welzijnswerkers moeten er voor zorgen dat de buurtbewoners hen als logische en direct-benaderbare aanspreekpunten gaan zien.

4. en 5. Bedenk wie de beste afzender is en geef die afzender een menselijk gezicht

De beste afzender is een professional die in de buurt werkzaam is en een herkenbaar gezicht heeft en voor de buurtbewoners bekend en betrouwbaar is.

²⁹ Ibidem (zie 28)

6. *Zorg ervoor dat het publieke probleembesef en de beleidsmatige aandacht overeenkomen*

Het publiek koppelt probleembesef aan de zichtbaarheid van het overheidsbeleid bij de bestrijding van criminaliteit en overlast. Het is zaak om de aanpak door de overheid aan dit probleembesef te spiegelen. Waar dit niet het geval is, is de kans aanwezig dat het beleid of de aanpak het tegenovergestelde effect sorteert als wordt beoogd.

7. *Organiseer collectief geheugen*

De verslechtering of verbetering van een wijk is een langzaam proces, dat niet altijd even goed wordt waargenomen. Dit collectief geheugen moet soms een handje geholpen worden.

8. *Communiceer op inhoud- en betrekkningsniveau*

Feiten zijn belangrijk, maar communiceer ook empatisch door aan te sluiten bij de beleving van de ontvangers. Het is belangrijk dat zij zich gehoord voelen.

9. *Tap in tijden van nood uit een ander vaatje*

Als de nood aan de man is, is het van belang als autoriteit op te treden. Zoek aansluiting bij de emoties om ruimte te maken voor een feitelijke oplossing.

10. *Durf te relativieren!*

Media en politici kunnen de neiging hebben om te overdrijven. Deze overdrijving kan bijdragen aan een groter gevoel van onveiligheid. Het is daarom goed te relativieren, zonder te bagatelliseren.

Enkele andere tips voor effectieve de-escalerende communicatie

Op grond van literatuur, interviews en eigen ervaring, kunnen we hier de volgende tips aan toevoegen.

11. *Wees doelgericht en consistent*

Het is belangrijk te weten met welk doel je communiceert. Heb je dat doel nog niet duidelijk, wacht dan nog even. Wees ook consistent in je boodschappen. Inconsistentie is bevorderlijk voor onrust en scheidt geen vertrouwen.

12. *Definieer je doelgroepen, weet wat hun percepties kunnen zijn en weet hoe je ze kunt bereiken – welke media zijn populair in een buurt.*

Het is belangrijk te weten via welke media je de burgers in een wijk snel en effectief kunt bereiken. Weet welke radio en tv-zenders en sites in een bepaalde buurt populair zijn. Vaak zijn dat lokale zenders, maar voor een wijk met veel eerste generatie Turkse Nederlanders zou een Turkstalige zender ook effectief kunnen zijn.

Welke kranten worden in de betrokken (deel)gemeente gelezen, zijn er lokale digitale communities, facebookgroepen of hyvespagina's? Zijn er lokale twitterlijsten of veelgebruikte hashtags voor de buurten?

Vergeet ten slotte vooral niet de eigen organisatie als doelgroep te definiëren en te communiceren met de eigen medewerkers.

13. *Benut de eigen sociale structuren*

ACB Kenniscentrum heeft in de loop der jaren een succesvolle methode ontwikkeld om moeilijk bereikbare doelgroepen te bereiken die als volgt kan worden samengevat:

- 1) Definieer je doelgroep zorgvuldig
- 2) Spreek mensen aan:
 - a) op een voor hen herkenbaar probleem, belang of behoefte
 - b) in een voor hen toegankelijke taal
 - c) met het respect/ de waardigheid die ze toekomt
 - d) via media en/of personen waar ze vertrouwen in hebben
 - e) op plaatsen waar ze komen
 - f) op tijden waarop zij tijd voor jou hebben
- 3) Betrek eventuele intermediairs bij de voorbereiding en eventueel uitvoering en geef ze daarvoor de waardering die ze verdienen
- 4) Neem voldoende tijd
- 5) Onderhoud je contacten, ook na afloop³⁰

14. Kies één woordvoerder

Het is goed als één persoon of instelling zorg draagt voor de communicatie. Niets zo verwarrend als elkaar tegensprekende woordvoerders.

Hou er rekening mee dat media gaan 'shoppen'. Wanneer ze niet tevreden zijn over de informatie die ze van woordvoerder of instelling A krijgen, lopen ze naar woordvoerder of instelling B.

Wanneer u met meerdere woordvoerders werkt, spreek dan vooraf af wie het voortouw neemt en de koers bepaalt. Voor democratische, maar langdurige procedures is in tijden van crises geen tijd.

"Soms moet nog meer aangedrongen worden op geduld. Alle feiten moeten eerst worden gecheckt en er moet besloten worden wat wel en niet te zeggen. Als overheid moet je met één mond spreken, via één woordvoerder."

15. Wees betrouwbaar. Blijf bij de feiten

Toon u betrouwbaar. Dat betekent dat u het speculeren ten tijden van spanningen of crises aan anderen over moet laten. Weet u nog niks of kunt u om een andere reden nog niets vertellen, laat dat dan weten. Hou u bij de feiten die gecheckt zijn. Overdrijf niet en verdoezel ook niet.

16. Formuleer zorgvuldig

Met uw woorden, beeldspraak en associaties draagt u bij aan het beeld dat er van een situatie ontstaat. Kies daarom uw woorden zorgvuldig.

- Positief geformuleerde zinnen hebben eerder een de-escalerend effect dan negatief geformuleerde.
- Formuleer kort en bondig en vermijd jargon

17. Wees alert

³⁰ <http://ewoudbutter.wordpress.com/2008/01/30/moeilijk-bereikbare-doelgroepen-voor-dummies/>

Laat snel zien dat u er bent. Ook als er nog geen nieuws is, kunt u laten weten dat u van de situatie op de hoogte bent en dat latere mededelingen zullen volgen in een persconferentie of via website of sociale media.

Effectieve en snelle communicatie is erg belangrijk om situaties van spanningen of crises te de-escaleren. Wanneer er door betrokkenen niet of slecht gecommuniceerd wordt, bepalen anderen het beeld van een crisissituatie en bestaat het risico dat geruchten en onjuiste beelden zich met een grote snelheid verspreiden. Die kans is door de snelle opkomst van sociale media als twitter, facebook, hyves en youtube alleen maar groter.

18. Volg en maak gebruik van sociale media

In het verlengde hiervan: om lokale spanningen tijdig te signaleren, een beeld te krijgen van de percepties in de buurt en in de media en om te de-escaleren is aanwezigheid op sociale media een must. Hierover meer in de volgende paragraaf.

Sociale media

Wanneer bestuurders en gezagsdragers, waaronder de politie, afwezig zijn op sociale media of laat reageren, bestaat het risico dat er op de sociale media "rampmythes" ontstaan. Volgens bestuurskundige Menno van Duin, lector crisisbeheersing aan de Politieacademie en het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV) moeten politie, brandweer en andere hulpverleners daarom social media als twitter tijdens grotere calamiteiten gebruiken om de vorming van dergelijke "rampmythes" tegen te gaan.³¹ Van Duin verwijst daarbij naar de brand in 2011 bij Chemiepack in Moerdijk waarbij volop "twitterend, pingend, bellend en mailend" werd verspreid, voordat het eerste officiële bericht van de hulpverleners naar buiten kwam.

Van Duin denkt dat de crisisbeheersing in Nederland aan vernieuwing toe is door de snelheid waarmee informatie zich tegenwoordig verspreidt. "Het beheersen van een ramp is bijna onmogelijk geworden.(..) Overheden moeten zich niet meer beperken tot het geven van voorlichting, maar ook actief peilen wat het beeld is van een ramp en zich actief in het twitterdebat mengen."

Wat voor fysieke rampen als bij Chemie-pack in Moerdijk geldt, gaat evengoed op voor sociale rampen: om verdere escalatie te voorkomen zullen lokale overheden, politie en relevante instellingen niet alleen in staat moeten zijn om te peilen wat er op de sociale media leeft, maar ook de-escalerende boodschappen kunnen verspreiden.

Dat vraagt van deze partijen voorbereiding en afstemming. Enkele tips:

- Zorg dat u als lokale overheid actief aanwezig bent op in ieder geval Twitter en Facebook en eventueel andere sociale media.
- Zorg dat de tweets van uw officiële twitteraccount en uw bestuurders en woordvoerders te lezen zijn op de homepage van uw website.
- Probeer direct een #hashtag te claimen. Bent u te laat, gebruik dan de hashtag die 'trending' is voor het incident.
- Wees snel, maar beperk u wel tot de feiten; heeft u nog niets te melden kondig dan snel aan wanneer u wel wat te melden heeft.

³¹ <http://www.nu.nl/internet/2436843/overheid-moet-twitteren-rampmythes.html>

- Zorg dat u een aardige schare volgers uit uw werkgebied heeft; liefst ook volgers die zelf ook een groot netwerk hebben, zodat uw boodschap snel verspreid kan worden.
- Probeer door middel van zoektermen, hashtags en het volgen van twitter en facebookaccounts van professionals.
- Maak intern afspraken met medewerkers, bestuurders, wijkagenten e.d. die actief zijn op sociale media; op z'n minst om ze op het hart te drukken dat ze in geval van spanningen proberen te de-escaleren.

Ervaringen met de media

Verschillende respondenten die aan dit onderzoek meegewerkt hebben, hebben ervaringen met de media. Dat zijn niet allemaal positieve ervaringen.

Media kunnen het een gemeente lastig maken. *“Als buurtregisseur zit je niet te wachten op de media, je hebt je tijd nodig om dingen te regelen”*, zegt een voormalige netwerkcoördinator in Slotervaart.

Media worden in de meeste gemeenten vrij snel doorverwezen naar ‘voorlichting’. Maar wanneer ze daar niet direct een antwoord krijgen of geen bevredigend antwoord gaan ze zelf, soms met hulp van andere bronnen, ‘feiten’ invullen, zonder dat deze zijn gecheckt bij de gemeente.

De ervaring van de media die soms te snel zijn conclusies trekken wordt gedeeld door jongerenopbouwwerker in Purmerend: *“De verslaggever zoekt altijd naar sensatie. Een groepje jongeren dat ’s avonds bij elkaar staat is al snel een criminele bende. We houden van indianenverhalen. Als je leest over jongeren in de krant lijkt het net alsof ze altijd overal overlast bezorgen.”*

Jongeren

Media die een kijkje komen nemen in het veld, roepen bijna altijd een reactie op, zeker bij jongeren. Deze jongeren krijgen het gevoel in een bepaalde context te worden neergezet, die de werkelijkheid onjuist weergeeft. Een klein incident kan op landelijke televisie worden weergegeven alsof een wijk op voet van oorlog staat.

Door een minuut ruzie uit te zenden van een uur tape waarin een vriendschappelijke voetbalwedstrijd werd gespeeld, kan de kijker op het verkeerde (negatieve) been worden gezet. Helaas hebben dergelijke zaken zich voorgedaan, vandaar dat jongeren in ‘gevoelige’ wijken soms agressief reageren.

“Na een klein incident op het Ooyevaarsplein [in Hilversum] liepen de volgende dag SBS-verslaggevers rond. En een ander klein incident op het hockeyveld in Hilversum, waar Marokkaanse jongens bij betrokken waren, werd breed uitgemeten op de radio, bij Edwin Evers”.

Een moskeebestuurder sluit aan bij de spreker in het kader: *“Ten aanzien van de media wordt een groot wantrouwen ervaren. Mensen durven geen uitspraken meer te doen, zeker niet met een microfoon voor hun gezicht. Die worden anders verkeerd geïnterpreteerd en gaan een heel eigen leven leiden”.*

Toch is de ambtenaar die wij spraken in Hilversum evenals de burgemeester van Purmerend niet negatief over de media. Volgens de ambtenaar gooien media niet altijd olie op het vuur, maar zijn ze ook in te zetten om te laten zien hoe daadkrachtig de overheid een probleem oppakt. Voorwaarde is vaak wel, dan vooraf al een bepaalde positieve relatie bestaat tussen de gemeente en die media.

4. Beleid: spanningen voorkomen door investeren in netwerken

Een laag gelegen gemeente in Noord-Holland moet een plan klaar hebben liggen wat er moet gebeuren wanneer de dijken breken. Beter nog is ervoor te zorgen dat de dijken goed onderhouden worden, en dat er voldoende weermannen en vrouwen zijn die op tijd waarschuwen voor storm, regen en hoog water. Iets vergelijkbaars geldt voor sociale spanningen.

Een incident is zelden een incident

Volgens Dick Corporaal, ex-voorzitter van het 'Interactieteam Interetnische spanningen en jeugd en veiligheid', weten gemeenten vaak wel dat er spanningen zijn in bepaalde wijken, maar wordt er meestal geen actie ondernomen. Dat verklaarde hij op een bijeenkomst die in november 2010 werd georganiseerd door ACB Kenniscentrum en Forum.

Een calamiteit wordt gezien als een incident en als het 'incident' voorbij is, gaat men weer over tot de orde van de dag, zonder dat er wezenlijk iets verandert. Als oorzaken voor het ontbreken van een consequent beleid noemt Corporaal het wegvallen van rijkssubsidies waardoor netwerken ter voorkoming van sociale calamiteiten weer worden ontbonden of verwaarloosd. Ook speelt mee dat men vaak een te simpele voorstelling van zaken heeft over het ontstaan en de aanpak van sociale spanningen. Verder signaleert hij een gebrek aan vakkundige mensen, te weinig 'multicultureel vakmanschap' bij de politie, een gebrek aan visie op de toekomst en aan geloof dat de aanpak resultaten zal opleveren.

Tijdens dezelfde bijeenkomst waarschuwde Hans Moors, afdelingshoofd Veiligheid en Criminaliteit, Welzijn en Zorg aan het IVA dat wanneer spanningen in wijken niet worden opgelost, dit kan werken als een veenbrand. Wanneer men zich niet al lange tijd intensief bezig houdt met een wijk, ontbreekt bovendien de kennis en het gevoel om adequaat op te treden als het nodig is.

Cultuurhistorische aspecten

"23 april 1998 zit in het collectief geheugen van het Overtoomse Veld."

(Voormalig netwerkcoördinator in Slotervaart. Hij refereert aan 23 april 1998 waren er rellen op het August Allebéplein waarbij 150 allochtonen, voornamelijk Marokkaans-Nederlandse (of Nederlands-Marokkaans?? Zie pag.31) jongeren slaags raakten met de politie.)

In een artikel met Rob Witte schrijft Moors dat lokale overheden en media na incidenten vaak laten weten 'verrast' te zijn. Dat hadden ze volgens Moors en Witte lang niet altijd hoeven te zijn. Ze schrijven: "Er is vaak sprake van een gebrek aan historisch inzicht, bestuurlijke amnesie en de neiging bestaat de oorzaak buiten de wijk te leggen. Gevolg is dat 'huidige situatie' verbijzonderd wordt met een aanpak die gericht is op de 'verbijzonderde aspecten' en wordt nimmer aandacht besteed aan langer lopende cultuurhistorische aspecten. Een incident wordt een totum pro parte.

Wat te doen?

Volgens Corporaal kan een gemeente zich voorbereiden door niet alleen een sociaal calamiteitenplan op te stellen, maar ook ervoor te zorgen dat de netwerken op orde zijn en deze deugdelijk worden onderhouden. Volgens hem, is een gedegen kennis van de diverse culturen in een wijk en goede samenwerking tussen politie, maatschappelijk werk, welzijnsinstellingen, woningcorporaties, burgers en pers van groot belang. Evenals het onderhouden van die samenwerking. Wordt de relatie niet goed onderhouden, dan wreekt zich dit onmiddellijk wanneer er daadwerkelijk problemen ontstaan.

Elk incident ontstaat in een andere context en ook het verloop en de oplossing ervan zijn steeds verschillend. Juist daarom is het zo belangrijk om vooraf de zaakjes goed op orde te hebben. Dat is moeilijk, want ook in een wijk zijn dingen voortdurend in ontwikkeling. Ambtenaren wisselen van functie, actieve vrijwilligers kunnen vertrekken. Daarom moet dus constant de vinger aan de pols worden gehouden.

Het ontwikkelen en onderhouden van maatschappelijk netwerken

Om ten tijde van crisis effectief te kunnen interveniëren is het van belang dat lokale overheden beschikken over netwerken in wijken en buurten. Deze netwerken zijn ook van belang om tijdig spanningen te signaleren. Soms zijn netwerken, zeker die van professionals, geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd. Minstens even belangrijk zijn de informele netwerken.

De toegang tot de formele en informele netwerken verloopt vaak via zogenaamde sleutelfiguren. Zij kunnen door hun contacten een brugfunctie vervullen tussen bewoners, instellingen, bestuurders en politie.

Hoe kunnen netwerken worden gevormd en onderhouden? Wat zijn best practices of kunnen we beter over *best persons* spreken? En wie zijn de sleutelfiguren?

De institutionele benadering overlegstructuren

Gemeenten kennen vaak tal van sectoroverstijgende overleggen van professionals, bijvoorbeeld op het terrein van jeugdzorg. Dergelijke overleggen kunnen, wanneer ze goed functioneren, voor een lokaal bestuur een belangrijke bron van informatie zijn en kunnen bevorderen dat er in geval van mogelijke spanningen tijdig en goed gecoördineerd wordt gesignaleerd, bijgestuurd en eventueel ingegrepen.

Samenwerking met buurtbewoners, waaronder vrijwilligersorganisaties en bijvoorbeeld ondernemers, is daarnaast essentieel om effectief de bevolking in een buurt te bereiken. In de woorden van een voormalige politie-agent: "Ik heb niets tegen die kantoormensen hoor, maar zij zijn allemaal vrijdagmiddag om 17 uur vertrokken. Meestal wel eerder trouwens. Dan kan ik ze niet meer bereiken. Dan heb ik anderen nodig die met mij op de buurt letten."

Overleg met vrijwilligersorganisaties

Toen op 2 november 2004 Theo van Gogh voor het stadsdeelkantoor in Amsterdam Oost-Watergraafsmeer werd vermoord, was de toenmalige stadsdeelvoorzitter Martin Verbeet als een van de eersten bij het slachtoffer.

“Het was net gebeurd. Ik dacht eerst het is een afrekening. Ik was erg geschrokken toen ik in de gaten had wie het was. Ik had nooit verwacht dat het in Nederland zou gebeuren.”

Het stadsdeelkantoor werd vlak na de moord door de politie hermetisch afgesloten. Vanuit het stadsdeelkantoor werd gebeld met burgemeester Cohen en er werd direct een crisisteam samengesteld. Daarnaast besloten Verbeet en portefeuillehouder Antoinette Tanja direct het netwerk te activeren. Dat waren de organisaties die waren aangesloten bij het BOMO (Bestuurlijk Overleg Migranten Organisaties), maar ook instellingen die met jeugd bezig waren. “Onze ambtenaren gingen peilen hoe er werd gedacht en gaven informatie.” In de dagen daarna werden er – vaak in samenwerking met migranten- en moskeeorganisaties – verschillende bijeenkomsten georganiseerd.

Hetzelfde scenario werd twee maanden later gevolgd toen het stadsdeel opnieuw de landelijke pers haalde nadat een vrouw een tasjesdief van Nederlands-Marokkaanse origine had doodgereden.

De emoties liepen zowel bij de moord op Van Gogh als die op de tasjesdief hoog op, maar het kwam in het stadsdeel niet tot erge incidenten. Waarschijnlijk omdat het stadsdeel vanaf 1995 flink had geïnvesteerd in relaties met maatschappelijke organisatie, in het bijzonder het Bestuurlijk Overleg Migranten Organisaties (BOMO), dat zowel als een overleg- als adviesorgaan fungeerde. Naast alle in het stadsdeel actieve allochtone organisaties, maakten ook leden van het stadsdeelbestuur (de stadsdeelvoorzitter, de wethouder welzijn, maar soms ook andere portefeuillehouders), algemene welzijnsorganisaties, de politie, het onderwijs en de sectoren kunst en cultuur en wonen en werken (al dan niet regulier) deel uit van het overleg.³²

Het BOMO was een aantal jaren geleden een goed functionerend overleg, maar het ging min of meer aan z'n succes ten onder: de klad kwam er in toen het aantal deelnemende organisaties en werkgroepen toenam en de vrijwilligersorganisaties voor hun gevoel tussen de professionals steeds meer in de marge van het overleg terecht kwamen. Ze voelden zich minder gehoord, ook door de stadsdeelbestuurders. Bovendien werd het aantal overleggen niet meer te behappen voor de meeste vrijwilligers. Het overleg is inmiddels verdwenen. In verschillende (deel)gemeenten die vergelijkbare overleggen kenden is hetzelfde gebeurd.³³

Overleggen met vrijwilligersorganisaties als buurtorganisaties, bewonersorganisaties of migrantenorganisaties zijn even noodzakelijk als lastig te organiseren en in stand te houden. Het gevaar bestaat dat dergelijke overleggen een sterk top-down karakter gaan krijgen, dat de bestuurders of de professionals het overleg gaan overnemen en dat zij de agenda bepalen. Dat gebeurt meestal niet met kwade bedoelingen maar komt voort uit een groot verschil tussen professionals en vrijwilligers in kennis en beschikbare tijd. Bewoners krijgen dan het gevoel dat zij er voor de ‘goed betaalde’ professionals zitten, terwijl eigenlijk het omgekeerde het geval zou moeten zijn.

³² Ewoud Butter (2007), *Pijlers voor Briggenbouwers*, Amsterdam; ACB

³³ Ibidem

Niet alleen in tijden van nood

*“Men moet elkaar vaker opzoeken, niet alleen tijdens incidenten”. Vertrouwen vergroten”.
En:
“Het is belangrijk om elkaar te kennen. Het is belangrijk om af en toe iets gezamenlijks te organiseren, niet alleen bij calamiteiten.”*

Een vaak gehoorde klacht onder migrantenorganisaties is dat er alleen naar ze geluisterd wordt wanneer er problemen zijn:

*“De gemeente wil niets met onze vereniging te maken hebben, ook niet met de vele activiteiten die wij organiseren buiten religieuze activiteiten. Wij hoeven geen subsidie, maar erkenning zou wel mooi zijn. Het gebrek daaraan frustrleert.
De wrevel zit hem erin dat we ineens als gesprekspartner worden gevraagd als er problemen moeten worden opgelost. Toen er problemen waren met Marokkaanse hangjeugd werden wij gevraagd of het een idee zou zijn om de imam over de overlast te laten praten in zijn preek. Zo wordt het gevoel sterker dat wij nergens bij worden betrokken, behalve als er problemen zijn. Het platform waaraan wij deelnamen is opgeheven. Jammer, want dat was typisch zo’n moment om informeel met elkaar kennis te maken en te groeien in samenwerking.”*

Veel migrantenorganisaties hebben het gevoel dat ze minder serieus worden genomen dan pakweg 10 jaar geleden. Waarschijnlijk is dat gevoel in veel gemeenten terecht. Werden migrantenorganisaties 10 jaar geleden nog gezien als ‘bruggenbouwers’, tegenwoordig worden ze steeds vaker ervaren als zelfverkozen bolwerken van segregatie, die niet bevorderlijk zijn voor de integratie. Dit is een opvatting waarmee veel migrantenorganisaties te kort worden gedaan. Met hun activiteiten dragen ze wel degelijk bij aan de integratie van hun achterban, vaak eerste generatie migranten – waaronder veel ouders, die ze in veel gevallen beter weten te bereiken dan veel reguliere instellingen.³⁴ Regelmatig overleg met deze organisaties heeft dan ook zin.

³⁴ E. Butter (2010), De zin en onzin van migrantenorganisaties op Republiek Allochtonië:
<http://www.republiekallochtonie.nl/de-zin-en-onzin-van-migrantenorganisaties>

5. Informele netwerken, sleutelfiguren en sociale media

Gezocht: sleutelfiguur

Wij vragen iemand:

- met gevoel voor politieke verhoudingen
- met veel kennis van wijk en bewoners, voor wie netwerken tweede natuur is
- die bereid is als brug te fungeren tussen bewoners en lokale overheid
- met nuchtere blik, die rust uitstraalt in crisissituaties en een luisterend oor kan bieden
- die in staat is met mensen uit verschillende culturen om te gaan

Wij nemen u serieus en bieden:

- regelmatig overleg met vertegenwoordigers van lokale overheid (o.a. gemeente, politie)
- verantwoordelijkheid en mandaat om beslissingen te nemen

Secundaire arbeidsvoorwaarden:

- vergaderruimten beschikbaar en mobiele telefoon is bespreekbaar

Burgers die georganiseerd zijn via formele verbanden (bijvoorbeeld scholen of religieuze instituties) weet een gemeente meestal wel te vinden. Daarentegen zijn burgers die georganiseerd zijn in meer informele verbanden (bijvoorbeeld jongerenculturen, bewoners van één wijk, groepen met dezelfde etnische of religieuze achtergrond) vaak minder goed in zicht bij gemeenten.

“Incidenten en oplopende spanningen kan je voor zijn voor kennis te hebben van de wijk. Kennis krijg je door af en toe ‘een ronde’ te doen: effe langs de coffeeshop, effe langs de kiosk.”

In verschillende interviews die we voor deze publicatie hebben gehad werd gezegd dat het belangrijk is over ‘sleutelfiguren’ te beschikken. Ze kunnen ervoor zorgen dat informatie razendsnel verzameld of verspreid wordt.

“Contact leggen met de mobiele telefoon gaat razendsnel. Binnen 10/15 minuten bereik je zo 40 mensen”

Maar wie zijn die sleutelfiguren dan? Hoe vind je ze en waar selecteer je ze op? Het kost de meeste respondenten geregeld moeite daar een antwoord op te formuleren. ‘Nou gewoon, de sleutelfiguren die iedereen kent’, antwoordde een welzijnswerkster.

Vaak genoemde sleutelfiguren zijn de professionals van instellingen als welzijnswerk, scholen, hulpverlening en politie en vertegenwoordigers van vrijwilligersorganisaties waaronder migrantenorganisaties en religieuze organisaties. Een ander waarschuwt dat sleutelfiguren niet alleen bij instellingen moeten worden gezocht.

“Ik haal ook graag m’n informatie bij mensen die ook weten wat er in een buurt leeft buiten kantooruren en bij ondernemers die met mensen in de buurt een vertrouwensband opbouwen zoals kappers, maar ook bij bakkers, slagers of de eigenaar van een sigarenzaak.”

“Je moet je netwerk praktisch organiseren en er rekening mee houden dat veel mensen ’s avonds of in het weekend niet bereikbaar zijn. Ga langs bij de organisaties. Ook bij religieuze organisaties. Zorg dat je een goede communicatie hebt met moskee, met moskeebestuur, met imam. Organiseer betrokken ouders. Zorg dat de welzijnsorganisaties weten wie sleutelfiguren zijn. Het is geen kwestie van functionarissen aan te stellen. Betrek mensen geef ze verantwoordelijkheid.”

In dit hoofdstuk proberen we op grond van de interviews met respondenten, eigen ervaring en literatuur een schets te geven van sociale netwerken en sleutelfiguren. Ook besteden we aandacht aan de rol van het internet.

Sociaal kapitaal en sociale netwerken

Ieder mens is met zijn omgeving verbonden via een soms gecompliceerd web van relaties: zijn of haar sociale netwerk. Via dit netwerk kunnen mensen toegang hebben tot bronnen als kennis (intellectueel kapitaal) en geld (economisch kapitaal). Het netwerk zelf wordt als ‘sociaal kapitaal’ beschouwd.³⁵

De waarde van het sociale kapitaal wordt niet primair bepaald door de functie die iemand vervult of door zijn of haar kennis, maar door het vermogen van de persoon in kwestie om contact te leggen en contacten te onderhouden. Mensen met een groot sociaal netwerk, hebben een groot sociaal kapitaal waardoor ze snel weten wat er speelt, gemakkelijker mensen met elkaar in contact kunnen brengen en kunnen regelen dat er snel actie wordt ondernomen.

Alleen wanneer iemand over een *groot netwerk* in een *specifieke buurt* beschikt, kan hem of haar dat geschikt maken om een sleutelfiguur te zijn.

Daarnaast is niet alleen de omvang, maar ook de kwaliteit van het netwerk van belang. Deze kwaliteit wordt onder andere bepaald door de hechtheid en wederkerigheid van relaties binnen een netwerk. Relaties zijn sterker wanneer deze relaties wederkerig zijn en door betrokkenen worden erkend, gewaardeerd en er sprake is van wederzijds vertrouwen. Nog sterker zijn de relaties in een netwerk wanneer sprake is van meer dan werkgerelateerde contacten en er vriendschap ontstaat. Hoe meer krachtige, wederkerige relaties er binnen een netwerk zijn, hoe hechter het netwerk.

In tijden van crisis is een hecht netwerk bijzonder nuttig: mensen kunnen snel bereikt en geactiveerd worden. Hechte sociale netwerken kunnen ook belemmerend werken, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van (demografische of institutionele) verandering en vernieuwing.

³⁵ Lees hierover bijvoorbeeld Lin, N (2001), social capital: A theory of social structure and action. New York, NY: Cambridge University press.

Sleutelfiguren

Couscous aan de vooravond van Fitna

Voorafgaand aan de vertoning van Fitna, de film van Geert Wilders, belegde toenmalig stadsdeelvoorzitter Ahmed Marcouch een bijeenkomst. Fatima Sabbah van Nisa for Nisa was bij die bijeenkomst, maar was ontevreden over de reacties in de zaal en bedacht zelf een avond om in de huiskamers van de Marokkanen rust te bewaren.

Ze gaf door aan de vrouwen/moeders van Nisa voor Nisa dat er een couscousmaaltijd werd georganiseerd. De tamtam deed dan zijn werk en iedereen wist dat er iets belangrijks verteld zou worden. Er kwamen 120 vrouwen. De politie kwam ook. Fatima gaf tijdens deze avond haar visie op het verbranden van de koran. De aanwezigen kregen vervolgens de opdracht mee om in de huiskamers met alle familieleden hierover in gesprek te gaan en te alle tijden de rust te bewaren. Er moest voorkomen worden dat de emoties te hoog oplopen en er spanningen ontstaan.

Tijdens en na de vertoning hebben er geen incidenten plaatsgevonden in de wijk.

Sleutelfiguren zijn die mensen die toegang hebben tot verschillende, hechte en minder hechte netwerken. Ook moet een sleutelfiguur een brug kunnen slaan tussen verschillende netwerken. Deze netwerken kunnen gevormd zijn op basis van nabijheid (buren), op basis van een gemeenschappelijke hobby of belang, omdat mensen elkaar tegenkomen op de school van hun kinderen, in een winkel of een buurtvoorziening, maar er kunnen ook netwerken zijn op basis van religie, leefstijl of een culturele achtergrond.

Een sleutelfiguur kan best sterke banden hebben met een specifiek netwerk, maar de rol van een sleutelfiguur wordt groter indien die persoon ook contact heeft en toegankelijk is voor (personen uit) andere netwerken.

Tot slot valt of staat het belang van een sleutelfiguur met de mate waarin hij of zij toegang heeft tot personen of instituties die beslissingen kunnen nemen of hulp kunnen bieden. Een sleutelfiguur is van weinig nut wanneer hij of zij een groot en hecht netwerk heeft, maar onzichtbaar is voor degenen die in tijden van sociale crises beslissingen moeten nemen.

Best persons

Belangrijk is contacten onderhouden en continue blijven denken: wie heb ik nodig, ik ben de voelspriet, wie kan mij helpen? Iemand kan het niet alleen, je hebt een netwerk nodig. Dit moet je opbouwen en vervolgens onderhouden (minstens net zo belangrijk). Bij mensen langs gaan, overleg initiëren/voorzitten, afspraken maken, bellen, koffie drinken en steeds ook nieuwe mensen aan laten sluiten. Banden in stand houden. Sfeer proeven.

De Universiteit van Tilburg doet samen met de TU Delft, het NICIS en de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Zwolle en Leeuwarden onderzoek naar *best persons*. In de vijf deelnemende steden wordt onderzocht welke personen opvallen door een grote mate van slagvaardigheid en welke factoren daarbij een rol spelen. Deze factoren kunnen verband houden met individuele kenmerken maar ook met organisatorische omstandigheden of met de aard van hun netwerk.

Door middel van een scout, in dit geval een cultureel antropoloog, zijn in de betrokken steden 1000 mensen als *best person* geselecteerd. De scout vroeg gemeenten en instellingen wie volgens hun *best persons* waren, maar deed ook veldwerk en ging overdag én na werktijd op straat op zoek naar *best persons*. Van de 1000 geselecteerde *best persons*, zijn er 250 gesproken en vervolgens zijn 50 *best persons* een dag intensief gevolgd en geïnterviewd. Dit leverde onderzoeksdata op die uiteindelijk moeten leiden tot een schets van *best persons*. Welke mensen maken het verschil?

Het eindverslag van het onderzoek zal waarschijnlijk in mei of juni 2012 verschijnen bij Amsterdam University Press (AUP), maar onderzoeker Laurens de Graaf (Universiteit van Tilburg) was zo vriendelijk in een telefonisch interview op 3 februari al enkele conclusies met ons te delen.

Alle *best persons* hebben volgens De Graaf twee eigenschappen gemeen: ze zijn ondernemend en empathisch. Daarnaast hebben ze een sterke motivatie om iets voor de buurt te doen, gaan ze functionele conflicten niet uit de weg en weten ze culturele verschillen goed te overbruggen. Veel *best persons* zijn boven de 40, maar er zijn ook een paar jongeren.

Een ander kenmerk is volgens De Graaf dat de *best persons* in staat zijn om bruggen te slaan tussen de 'systeemwereld' en de 'leefwereld'. De 'systeemwereld' is de wereld van ambtenaren, bestuurders en instituties. In deze wereld zijn regels, processen, functies en procedures van belang. De 'leefwereld' is de wereld van de burgers, waarin waarden een groter belang hebben.

Aan de hand van het onderscheid tussen deze systeemwereld en leefwereld zijn volgens De Graaf verschillende soorten *best persons* te onderscheiden:

- de frontliniewerkers, professionals die vanuit de systeemwereld bruggen met de leefwereld kunnen slaan,
- de sociale ondernemers, die initiatieven nemen vanuit de leefwereld,
- de bruggenbouwers, die op de scheidslijnen van domeinen opereren en
- de alledaagse *best persons* die vanuit de leefwereld vaak korterlopende initiatieven nemen, waarbij vaak ook sprake is van een eigen belang.

Veel *best persons* hebben volgens De Graaf een maatje die gemakkelijker toegang heeft tot de andere leefwereld. Zo kan een *best person* die vooral in de leefwereld zit een maatje hebben in de systeemwereld of vice versa.

Een grote bedreigingen voor *best persons* wordt gevormd door het systeem (de bureaucratie). Daarnaast lopen *best persons* het risico om opgebrand te raken.

Kenmerken van succesvolle sleutelfiguren.

“Belangrijk is je contacten onderhouden en continue blijven denken: wie heb ik nodig, ik ben de voelspriet, wie kan mij helpen? Iemand kan het niet alleen, je hebt een netwerk nodig. Dit moet je opbouwen en vervolgens onderhouden – dat is minstens net zo belangrijk. Blijf bij mensen langs gaan, ga afspraken maken, bellen, koffie drinken en laat steeds weer nieuwe mensen aansluiten. Blijf alert. Banden in stand houden. Sfeer proeven.”

Tot slot willen we op grond van de interviews die we in het kader van dit onderzoek hebben gedaan, proberen we hieronder een aantal kenmerken te geven van succesvolle sleutelfiguren.

Een sleutelfiguur:

- beschikt over sterke communicatieve vaardigheden zodat hij/zij gemakkelijk met mensen van verschillende achtergronden communiceert;
- is boodschapper, voorlichter en mediator;
- heeft doorzettings- en relativeringsvermogen;
- heeft oog voor de belangen van verschillende betrokkenen en gevoel voor politieke verhoudingen;
- beschikt over het vermogen informatie te verzamelen en op relevantie te beoordelen voor betrokkenen in zijn/haar netwerk;
- is integer;
- is de buffer in de wijk; is direct aanwezig bij incidenten om te troosten en rust te brengen;
- kan tijd vrij maken en heeft geen ‘van 9 tot 17 uur’ mentaliteit;
- heeft een antenne voor verstoorde verhoudingen.

Sociale netwerken 2.0

Dankzij de opkomst van nieuwe media zijn ook de online sociale netwerken een steeds krachtiger instrument geworden om sociale stabiliteit te bevorderen of juist te ontwrichten.

Lokale netwerken organiseren zich steeds vaker digitaal via twitter, facebook, blogs, linkedin en hyves. Er zijn linkedin groepen van professionals die werkzaam zijn in een bepaalde wijk, lokale facebookgroepen of digitale buurtnetwerken of buurtcommunities. Ook zijn er experimenten als ‘de twitterende flat’, de ‘digitale buurtschouw’ of ‘verbeterdebuurt.nl’ en zijn er steeds meer twitterende wijkagenten of buurtregisseurs.

Net als bij netwerken in real life het geval is, loopt ook de kwaliteit en de hechtheid van de digitale netwerken sterk uiteen. Er zijn veel initiatieven om te komen tot lokale digitale netwerken, maar veel van die initiatieven kennen een korte levensduur.

Er zijn lokale overheden die sociale media, ten onrechte, nog volledig negeren. Anderen hebben, ook ten onrechte, te hoge verwachtingen van sociale media.

Dit blijkt ook uit het boek ‘Veel gekwetter, weinig wol’ van Chris Aalberts en Maurits Kreijveld. Zij deden in 2009 en 2010 met studenten onderzoek naar het gebruik van sociale media door overheid, politiek en burgers in Nederland. Hieruit bleek enerzijds dat de mogelijkheden van sociale media nog lang niet volledig worden benut, maar dat tegelijkertijd de effecten ervan dikwijls worden overschat. Veel initiatieven hebben volgens de auteurs uiteindelijk niet veel om het lijf. In een blog op de website PM schrijven de auteurs:

“Om de kloof met de burger echt te dichten en om burgers echt te betrekken bij maatschappelijke vraagstukken, is meer nodig dan een Hyves-account met duizenden volgers, een pilot-project in een wijk of af en toe twitteren met burgers. Er is een daadwerkelijke mentaliteitsverandering nodig. Ons boek maakt duidelijk dat die verandering hoog nodig is.

De huidige werkwijze waarbij het nog veel ‘business as usual’ is en veel zenden en weinig luisteren, zal de kloof tussen burger en overheid en politiek, niet dichten. Sociale media kunnen dat niet automatisch oplossen, maar deze media kunnen wel een middel zijn om vanuit een visie, gericht boodschappen te versturen en doelgroepen te betrekken. Dat vraagt om een visie en regie. Daarvoor moeten overheid en politiek een flinke stap zetten ten opzichte van hun huidige, meer volgende rol.”³⁶

De landelijke klankbordgroep ‘Sociale media en veiligheid’ reageerde op het boek van Aalberts en Kreijveld met een artikel in NRC Next. Deze klankbordgroep, bestaande uit bestuurders, veiligheidsdeskundigen en onderzoekers stelt dat sociale media de burgers wel degelijk kunnen mobiliseren en waardevol kunnen zijn tijdens crises, dat twitter invloedrijk is en dat een meerderheid van de burgers graag twitterende (buurt)agenten of buurtregisseurs ziet.

Naar het effect van dat laatste fenomeen, de twitterende buurtagent is al onderzoek gedaan door Leon Veltman. Hij concludeert onder andere dat het op twitter volgen van een twitterende wijkagent niet van invloed te zijn op de veiligheidsbeleving van burgers. Volgers van twitterende wijkagenten weten beter wat zich in hun buurt afspeelt en wat de politie er aan doet. In die zin voldoen de twitterende wijkagenten aan een behoefte van burgers om te weten wat er in hun leefomgeving speelt. Ze voelen zich door deze informatie volgens Veltman niet veiliger, maar ook niet onveiliger.

Volgers zijn wel beter op de hoogte zijn van mogelijke risico's die zij lopen, maar ook hoe ze deze kunnen beperken. Het delen van informatie via Twitter leidt hierdoor tot een groter veiligheidsbewustzijn.³⁷

Net als voor netwerken in real life geldt ook voor digitale netwerken dat deze moeten worden opgebouwd en onderhouden. Van een lokale overheid vraagt dit dat zij een visie ontwikkelt, dat lokale bestuurders en gezagsdragers actief gebruik maken van sociale media en weten welke digitale netwerken er op lokaal niveau zijn en welk personen en organisaties hierin een sleutelrol vervullen.

³⁶ <http://www.pm.nl/blog/1738/laat-de-feiten-voor-zich-spreken>

³⁷ <http://www.crimelink.nl/blog/be%C3%AFvloedt-twitter-de-veiligheidsbeleving>

6. Tot slot

Sinds de aanslagen op 11 september 2001 en zeker na de moord op Theo van Gogh in 2004 hebben we in Nederland veel onderzoek gedaan naar radicalisering en polarisatie. In het verlengde van vooral het laatste onderwerp ligt de recente aandacht voor sociale spanningen tussen (etnische) groepen en de sociale stabiliteit in (deel)gemeenten en wijken.

Het gaat om fenomenen die zeker niet nieuw zijn: radicalisering, polarisatie en spanningen in wijken zijn van alle tijden. Wel lijkt de impact van deze fenomenen groter te zijn dan in het verleden het geval was.

De afgelopen decennia zijn de burgers in Nederland immers geïndividualiseerd, ontzuid en geëmancipeerd. Ze eisen van de overheid steeds meer inspraak en zeggenschap over hun omgeving, maar zijn tegelijkertijd diezelfde overheid sterker gaan wantrouwen. Beroepsgroepen, zoals de politie, die in het verleden nog gezag hadden, zijn dat inmiddels verloren. Nieuwe media spelen een steeds grotere rol: ze maken de wereld niet alleen kleiner waardoor een lokaal incident al snel landelijke aandacht krijgt, maar kunnen ook een 'wervende rol' spelen wanneer een incident uit de hand dreigt te lopen. De burger is zich onveiliger gaan voelen en wordt geconfronteerd met buurten die een veel grotere etnische diversiteit kennen.

Al deze veranderingen hebben ervoor gezorgd dat er de laatste jaren meer aandacht is gekomen voor onderzoek naar de oorzaken van dergelijke spanningen en naar mogelijke oplossingen.

Best practices

Bij beleidsmakers bestaat dan al snel een grote interesse voor *best practices*. Wat zijn methoden, projecten of (bestuurlijke) modellen die zich in de praktijk bewezen hebben? Het is een logische vraag: waarom het wiel opnieuw uitvinden wanneer dat elders al is gedaan? Ervaringen van anderen kunnen namelijk altijd nuttige informatie opleveren.

Good practices leiden tot checklistjes, actieplannen, stappenplannen, handboeken en lijstjes met tips. In dit rapport zijn hiervan verschillende voorbeelden de revue gepasseerd. Ze bieden professionals ondersteuning om gefundeerd een keuze te maken welke methode het meest passend en succesvol kan zijn in de context waarin zij moeten werken.

Nol Kleijngeld, burgemeester van Waalwijk en voormalig burgemeester van de gemeente Helden is een ervaringsdeskundige. In Helden werd hij vlak na de moord Theo van Gogh geconfronteerd met een moskeebrand en in Waalwijk heeft hij te maken gehad met een Liberiaans gezin dat werd weg gepest uit Waspik, een dorp dat tot de gemeente Waalwijk hoort. "Zodra de vlam daadwerkelijk in de pan slaat, komt het vooral aan op gezond verstand en improvisatievermogen," oordeelt hij in het Handboek Sociaal Calamiteitenplan van Forum.³⁸

³⁸ Forum (2009), handboek Sociaal Calamiteitenplan (SCP), te downloaden via: http://www.forum.nl/Themas/Thema_Sociale_stabiliteit

Kleijngeld: “Je kunt er geen draaiboeken op los laten. Iedere situatie is uniek en vraagt om een eigen benadering. Er bestaan geen blauwdrukken. Met de ervaring die ik nu heb, zou ik het Liberiaanse gezin meteen in Waalwijk hebben gehuisvest. Maar heb ik dan de garantie dat het wel goed gaat, dat die mensen wel geaccepteerd worden? Nee. Het is een illusie te veronderstellen dat onze samenleving maakbaar is. Al helemaal niet op dat terrein. Hoe graag we dat ook zouden willen. We kunnen simpelweg niet alles voorkomen. Dat is ook mijn kritiek op een Handboek Sociaal Calamiteitenplan. Een dergelijk plan wekt de indruk dat je als bestuur alles onder controle hebt en volledig bent voorbereid. Dat is echter nooit het geval.’ Daarmee wil Kleijngeld niet gezegd hebben dat een dergelijk plan zinloos is. Integendeel.

“Veel plannen zijn ingericht op het niveau van beslissers. Daarmee zijn ze ook ingericht op van 9:00 tot 17:00. Dan is er niet altijd onduidelijk wie er verantwoordelijk is na vijven.”

Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst

Kleijngelds relativering van de good practices is terecht: iedere situatie is uniek. Daarbij komt dat maar weinig van de good practices echt ‘evidence based’ zijn: ze zijn niet getoetst op hun effectiviteit en daarom niet op grond van een gedegen evaluatie als ‘bewezen effectief’ verklaard.

Ook is meestal onbekend of good practices duurzaam zijn: kunnen ze ook over een langere periode een positief effect hebben? Dit is onbekend omdat de meeste good practices maar een korte levensduur kennen. Ze komen vaak voort uit tijdelijke projectfinanciering³⁹ en diverse good practices zijn ten onder gegaan aan hun eigen succes.⁴⁰

Daarbij komt dat de samenleving in hoog tempo verandert en vooral de rol van sociale media bij het vergroten en verminderen van sociale spanningen waarschijnlijk steeds groter zal worden. Methodieken of checklists waarin geen aandacht besteed wordt aan de rol van sociale media zijn al snel verouderd.

Verder is het de vraag in hoeverre een methodiek in een andere omgeving toepasbaar kan zijn. Het blijft namelijk mensenwerk. Bij het methodisch werken spelen kennis, inzicht, betrokkenheid en vaardigheden van de professionals een belangrijke rol. Het gaat daarom ook om *best persons*.

Beste bestuurders

Best practices en *best persons* zijn van groot belang om te de-escaleren wanneer er sprake is van maatschappelijke onrust en spanningen. Het is goed om er onderzoek naar te doen en kennis over te dragen, maar dat is niet voldoende.

³⁹ Geldverstrekkers blijken wel geld te willen steken in de verwekking van nieuwe methodieken, maar zijn doorgaans minder geïnteresseerd in het onderhoud. Voor inbedding van succesvolle methodieken is in de praktijk vaak geen geld meer. Deze methodieken komen als ‘weeskinderen’ ter wereld. Lees ook: S.v. Hees, F.Ulichki, E. Butter (2010), het weeshuis van de methodieken, Amsterdam: ACB Kenniscentrum.

⁴⁰ In de woorden van Marcel la Rose, stadsdeelvoorzitter van het Amsterdamse Zuidoost: “Een succesvolle good practice heeft al snel vele eigenaars, maar na verloop van tijd voelt niemand zich meer eigenaar en denkt men dat anderen wel voor het vervolg zullen zorgen.” La Rose deed deze uitspraak tijdens een expertmeeting over veiligheid op 30 januari 2012 in het Amsterdamse jongerencentrum Argan.

Best persons en *best practices* komen vooral tot hun recht bij bestuurders en ambtenaren die hun vertrouwen durven uit te spreken en die, ook op langere termijn durven te investeren in deze sleutelfiguren en methodieken. Ook vraagt het om ambtenaren en bestuurders die geregeld zelf de wijken in gaan, ook buiten werktijd.

Best practices en *best persons* hebben er baat bij wanneer ze zich gesteund weten door ambtenaren en vooral door bestuurders die zich betrokken tonen en niet alleen krampachtig vasthouden aan regels en procedures, maar ook het lef hebben om van gebaande paden af te wijken.

Bestuurders die kordaat en daadkrachtig kunnen optreden, maar ook empathisch kunnen zijn. We hopen dat zij door het lezen van deze publicatie zij (opnieuw) geïnspireerd raken en morgen beginnen met het in kaart brengen van het netwerk van de gemeenten, de risicofactoren en de verschillende manieren om maatschappelijke onrust te voorkomen. Onze boodschap, dat hiervoor geen eenmalige maar een blijvende investering nodig is in netwerken, in mensen, moge inmiddels duidelijk zijn.

Literatuurlijst

O.Adang, H. Quint en R v.d. Wal, *Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*. In: Social Disorder van B. v. Stokkom e.a., cahiers politiestudies 2011-1

Arts, L. en Ulichki, F (2009), *Polarisatie, radicalisering en discriminatie in Noord-Holland*, Amsterdam: ACB kenniscentrum

Arts, L. en E. Butter (2010), *Radicaal, orthodox, extremist*; verslag van een verkennend onderzoek. Amsterdam, ACB Kenniscentrum.

E. Butter (2006), *Pijlers voor Bruggenbouwers*; verslag van een verkennend onderzoek naar de positie en behoeften van migrantenorganisaties, Amsterdam; ACB Kenniscentrum

Eysink Smeets, M, Morris, H., Baetens, T. (2009), *Schaken op verschillende borden; evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering; een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*; Tilburg: IVA

Fallon, E. (2008), *Gemeentelijke communicatie bij maatschappelijke onrust: het belang van de sociale antenne* Den Haag: Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

FORUM (2009), handboek Sociaal Calamiteitenplan (SCP), te downloaden via: http://www.forum.nl/Themas/Thema_Sociale_stabiliteit

FORUM (2011) *Bouwstenen voor sociale stabiliteit. Een handleiding voor omgaan met lokale spanningen*

Hoek, van, A., Kleuver, de, J. en Soomeren, van, P (2009), *Omgaan met Maatschappelijke Onrust. Sleutel ligt bij lokale netwerk*. In: secundant #1 | februari 2009 Zie ook de website van DSP-groep: www.DSP-groep.nl

Horowitz, D.L.(2001), *The deadly ethnic riot*, University of California Press: Berkeley

Koemans, M.L. (2011), *The War on Anti-social Behaviour*. Dissertatie

KplusV (2010), Evaluatierapport Polarisatie en Radicalisering Veiligheidsregio Kennemerland: Nulmeting polarisatie, radicalisering en activisme/extremisme regio Kennemerland, Arnhem

Lin, N (2001), *Social capital: A theory of social structure and action*. New York: Cambridge University press

Putnam, R. D. (2000), *Bowling alone, Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* New York: Simon & Schuster; zie ook de website <http://bowlingalone.com/>

Onderzoekscommissie 'Liberiaans gezin' (2008), *Racistische overlast in Waspik* FORUM

Vermeulen, F en Kooiman, N (2009), *Evaluatie project Weerbaar Oost, netwerken tegen radicalisering*. Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer. Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES),

Witte, R., *“Soms is vonkje al genoeg voor uitslaande brand”*. In: Eindhovens Dagblad van 17 augustus 2011

Witte, R. (2011), *Al eeuwenlang een gastvrij volk racistisch geweld en overheidsreacties in Nederland (1950-2009)*

Witte, R et al (2005) *Moskeebrand in Helden*. FORUM

Verslag bijeenkomst Gemeenschappelijke Integratie Agenda (GIA), op 23 november 2011 door ACB Kenniscentrum en Forum georganiseerd in gemeente Haarlem

Verslag bijeenkomst 29 september 2005 door Kennisnetwerk Amsterdam: *Openbare les “jongeren en overlast” Case Diamantbuurt*.

Internetbronnen

<http://www.socialevraagstukken.nl/site/2011/12/14/veiligheidsbeleid-vaak-gebaseerd-op-mediahypes/>

<http://ewoudbutter.wordpress.com/2008/01/30/moeilijk-bereikbare-doelgroepen-voor-dummies/>

<http://www.nu.nl/internet/2436843/overheid-moet-twitteren-rampmythes.html>

<http://www.republiekallochtonie.nl/de-zin-en-onzin-van-migrantenorganisaties>

<http://www.pm.nl/blog/1738/laat-de-feiten-voor-zich-spreken>

<http://www.crimelink.nl/blog/be%C3%AFnvloedt-twitter-de-veiligheidsbeleving>

[http://www.ehs.unu.edu/file/get/9018\(pdf\)](http://www.ehs.unu.edu/file/get/9018(pdf))

<http://sanderflight.blogspot.com/2012/01/realiteit-versus-gevoelens.html>

<http://www.republiekallochtonie.nl/etnische-diversiteit-leidt-tot-minder-vertrouwen>

<http://www.republiekallochtonie.nl/etnische-diversiteit-versterkt-sociale-banden>

<http://www.republiekallochtonie.nl/wantrouwen-eerder-veroorzaakt-door-armoede-dan-door-etniciteit>

Bijlage: Respondenten

De respondenten hebben we op verzoek van enkelen anoniem gehouden, daarom noemen we hieronder alleen de functies.

Uit Hilversum

Sociaal cultureel werker

Jongerenopbouwwerker

Ambtenaar rampenbestrijding

Twee medewerkers van Bureau Art. 1 Gooi en Vechtstreek

Uit Amsterdam (Nieuw) West

Directeur bewonersorganisatie

Voormalig netwerkcoördinator

Woordvoerder moskeekoepel

Projectcoördinator welzijnsstichting

Voorzitter vrouwenorganisatie

Uit Amsterdam Oost

Strategisch adviseur

Voormalig stadsdeelvoorzitter

Jongerenmedewerker van welzijnsorganisatie

Uit Purmerend

Fractievoorzitter in gemeenteraad

Secretaris van een moskeevereniging

Teamleider Streetcornerwork

Lid College van B & W

Uit de Haarlemmermeer

Voormalig wethouder (o.a. integratie)

Adviseur Openbare Orde & Veiligheid

Directeur Bureau Discriminatiezaken