

Handreiking Aanpak Maatschappelijke Onrust

Concept

Versie 0.4, 23 juli 2014

Veiligheidsregio Twente

N. Teesink
T. Reefman

VEILIGHEIDSREGIO
TWENTE

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	3
1.1 Vooraf	3
1.2 Definitie	3
1.3 Fasering	3
1.4 Leeswijzer	4
2 Organisatie	5
2.1 Coördinatie door lokale driehoek	5
2.2 Ondersteuning door kernteam	5
2.2.1 Taken kernteam (zie ook bijlage 3):	5
2.3 Opschaling	5
3 Werkwijze	6
3.1 Start proces: signalering	6
3.2 Beoordeling signaal	6
3.3 Uitvoering aanpak maatschappelijke onrust	8
3.4 Einde proces: afsluiting	8
3.5 Stroomschema	8
Bijlage 1: Contactgegevens ketenpartners	9
Bijlage 2: Verdieping aanpak trends maatschappelijke onrust	10
2.1 Verdieping aanpak zedenzaken	10
2.2 Verdieping aanpak illegale/ongeplande evenementen	12
2.3 Verdieping aanpak polarisatie	14
Bijlage 3: Verantwoordelijkheden en taken kernteam	16
Bijlage 4: Checklist communicatie	17
Bijlage 5: Checklist aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust	19
Bijlage 6: Mindmap overwegingen sociale drama's	21

1 Inleiding

1.1 Vooraf

Voor u ligt de handreiking voor de aanpak van (dreigende) maatschappelijke onrust in Twente. Deze handreiking geeft voor sociale veiligheidsvraagstukken waar sprake is van (dreigende) maatschappelijke onrust, handvatten voor een eerste reflectie op de situatie en te nemen maatregelen. Beoogd wordt hiermee de driehoek en haar ondersteuners¹ gedurende de eerste uren/dagen houvast te geven bij hun aanpak om dreigend gebruik van geweld, ordeverstoringen en/of eigenrichting van burgers – als gevolg van het ontstaan van maatschappelijke onrust – te voorkomen c.q. de gevolgen van dergelijke onrust te beperken.

1.2 Definitie

De Handreiking Aanpak Maatschappelijke Onrust richt zich op het voorkomen en/of bestrijden van maatschappelijke onrust. Onder maatschappelijke onrust wordt verstaan:

... (de dreiging van) één of meerdere incidenten, die een (als symbolisch opgevatte) uiting vormen van bestaande spanningen en/of problemen, die in potentie dreigen te escaleren tot een ernstige aantasting van de openbare orde en veiligheid en/of maatschappelijke rust en/of kunnen leiden tot het plegen van strafbare feiten.

Er is sprake van maatschappelijke onrust als de onderstaande elementen aanwezig zijn:

- Een voedingsbodem, onderliggende maatschappelijke problemen;
- (de dreiging van) één of meerdere incidenten, die heftige reacties veroorzaken bij burgers, in de media of in de politiek, en die symbool staan voor bestaande maatschappelijke spanningen en problemen. Dit kan een dramatisch incident zijn, maar ook een vrij klein incident dat de druppel vormt die de emmer doet overlopen;
- Het (als reactie op een incident) optreden van massale, dan wel ernstige aantastingen van de openbare orde en veiligheid en/of het plegen van strafbare feiten.

Voorbeelden zijn enerzijds de gelukkig vrij zeldzame, “grote” gebeurtenissen zoals project X in Haren (2012), de overval op de juwelier in Deurne (2014), de onrust rond de terugkeer van Benno L. in Leiden (2014), en de terugkeer van Volkert van der G. in Apeldoorn (2014). Anderzijds de vele lokale, “kleine” casussen van (dreigende) maatschappelijke onrust, zoals familiedrama’s, zelfdodingen en incidenten op scholen die niet het (landelijke) nieuws hebben gehaald. Deze laatste categorie komt het meeste voor. Voor verdere uitwerking van een aantal casussen over maatschappelijke onrust wordt verwezen naar bijlage 2.

1.3 Fasering

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

1. Rust
2. Dreigende maatschappelijke onrust
3. Maatschappelijke onrust
4. Escalatie
5. Terugkeer naar rust

1. Fase Rust

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

¹ Voor een overzicht van mogelijke betrokken partijen en instanties wordt verwezen naar bijlage 1.

2. Fase Dreigende maatschappelijke onrust

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

3. Fase Maatschappelijke onrust

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

4. Fase Escalatie

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

5. Fase Terugkeer naar rust

Wanneer sprake is geweest van (dreigende) maatschappelijke onrust, en door de getroffen maatregelen de situatie weer beheersbaar is, waarbij de voedingsbodem voor maatschappelijke onrust is verdwenen of weggenomen.

In de praktijk komen de fases 2 en 3 het meeste voor. Daar is deze handreiking voor geschreven. De principes uit de handreiking zijn ook bruikbaar in fase 4.

1.4 Leeswijzer

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

In hoofdstuk twee is te lezen op welke manier de organisatie en coördinatie rondom (dreigende) maatschappelijke onrust vormgegeven wordt. Daarbij wordt ingegaan op de verhouding tussen de lokale driehoek, het kernteam en de taken en rollen in geval van opschaling.

In hoofdstuk drie wordt de werkwijze beschreven. Vanaf het moment dat het signaal binnenkomt en wordt beoordeeld, het opstarten van de werkwijze tot aan evaluatie en nazorg. Dit proces wordt inzichtelijk gemaakt in het stroomschema aan het eind van het hoofdstuk.

Ten slotte zijn een aantal bijlagen toegevoegd waarin (lokale) contactgegevens zijn te vinden (bijlage 1), thema's van maatschappelijke onrust verder worden uitgewerkt (bijlage 2) en checklists zijn te vinden met betrekking tot de aanpak en communicatie.

2 Organisatie

De meeste (maatschappelijke) onrust begint lokaal. Het primaat voor de aanpak daarvan ligt dan ook bij de lokale partijen. In deze handreiking ligt de coördinatie van de aanpak van maatschappelijke onrust bij de lokale driehoek, mogelijk uitgebreid met betrokken partijen. Uitvoering van de taken ligt bij het kernteam. Hieronder wordt de organisatiestructuur beschreven.

2.1 Coördinatie door lokale driehoek

De burgemeester heeft als eerste de verantwoordelijkheid om maatschappelijke onrust te voorkomen en/of te beteugelen. Hij heeft de regierol in de aanpak en stemt hierover af met de driehoekspartners. Daarnaast heeft de burgemeester tijdens (dreigende) maatschappelijke onrust de rol als burgervader, boegbeeld en bestuurder.

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

De lokale driehoek kan worden uitgebreid met adviseurs zoals een Directeur Publieke Gezondheid (GGD). Hiertoe kan besloten worden wanneer andere belangen, bijvoorbeeld belang van goede zorg, naast het belang van sociale veiligheid in de aanpak van (dreigende) maatschappelijke onrust geïntegreerd dient te worden.

2.2 Ondersteuning door kernteam

Ter ondersteuning van de driehoek wordt op verzoek van de driehoek een kernteam bijeen geroepen. Dit kernteam staat in principe onder leiding van de gemeente (bijvoorbeeld de adviseur veiligheid), met deelname vanuit de politie, de GGD en afhankelijk van de feiten en omstandigheden het OM.

Bij de eerste bijeenkomst van het kernteam is tevens een communicatiemedewerker aanwezig. De gemeente verzorgt de ondersteuning (o.a. vergaderruimte, notulist en bijhouden logboek). Indien uit de fase van de beeldvorming blijkt dat voor de aanpak van de (beheersing van de) maatschappelijke onrust deelname van één of meerdere andere organisaties noodzakelijk is, worden deze uitgenodigd, zoals scholen, welzijnsorganisaties, sportverenigingen, etc. Een overzicht van organisaties waarmee het kernteam kan worden uitgebreid is te vinden in bijlage 1 en op de Sociale Kaart van Twente (<http://twente.socialekaartnederland.nl>).

2.2.1 Taken kernteam (zie ook bijlage 3):

- Ordening van de feiten en zorgdragen voor een permanent actueel overzichtsbeeld van de situatie.
- Scenario's opstellen (incl. communicatiepunten en woordvoering). Deze scenario's hebben betrekking op het mogelijke verloop van het incident (wat kan er gebeuren?) en de daarbij passende handelingsalternatieven (wat kunnen we dan doen?) en hun gevolgen.
- Taakverdeling, bereikbaarheidslijsten en werkafspraken maken (o.a. over omgaan met/uitwisselen van privacy gevoelige informatie).
- Toetsen van activiteiten en proces aan wetgeving, afspraken en procedures (zoals GRIP en WPG).
- Advisering van de driehoek, met voorstellen voor een mogelijke benadering en aanpak van de kwestie, waaronder in elk geval een gezamenlijke communicatiestrategie (voor het opstellen van de communicatiestrategie kan gebruik worden gemaakt van de checklist in bijlage 4).
- Zorgdragen voor nazorg aan betrokkenen, evaluatie van de aanpak en verankering van de lessen.

2.3 Opschaling

Overgang coördinatie naar GBT/RBT

- Indien er sprake is van maatschappelijke onrust en verdere escalatie mogelijk is, moet overwogen worden om overige hulpdiensten te informeren, zodat die zich hierop kunnen voorbereiden.
- Indien er (inmiddels ook) sprake is van een fysiek incident/(sociale) calamiteit waarbij de behoefte bestaat aan multidisciplinaire coördinatie, kan de burgemeester door een GBT dan wel een RBT (in geval van een gemeentegrens overschrijdend incident, of ernstige vrees daarvoor) worden ondersteund.
- Vanaf het moment dat GRIP wordt afgekondigd, wordt de crisisorganisatie actief. De driehoek/driehoekplus houdt hierbij haar eigen rol, taken bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.
- De taken van het kernteam worden overgenomen door de hoofdstructuur van de crisisbestrijding. Leden van het kernteam kunnen desgevraagd aansluiten bij het Beleidsteam of Regionaal Operationeel Team.

3 Werkwijze

Ieder incident en iedere daaropvolgende (of daaraan voorafgaande) maatschappelijke onrust is uniek. Dit houdt in dat er geen standaardscenario's zijn te geven over de te volgen handelingswijze bij bepaalde soorten/categorieën incidenten/maatschappelijke onrust.

Met dit in het achterhoofd wordt in dit hoofdstuk een werkwijze geschetst, dat in ieder geval door (leden van) het kernteam gehanteerd kan worden. Deze werkwijze is onafhankelijk van het specifieke incident, als ook van de reële of te verwachten maatschappelijke onrust en/of de context waarin deze plaatsvindt.

3.1 Start proces: signalering

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

Het signaal dient intern doorgeleid te worden naar het eigen lid van de driehoek. Signalen die anders dan bij een lid van de driehoek binnenkomen, dienen via een driehoekslid te worden ingebracht.

3.2 Beoordeling signaal

Het signaal wordt door de politie, gemeente, OM en/of de crisiscoördinator GGD beoordeeld aan de hand van de volgende vragen. Dit kan gezien worden als de eerste beoordeling van het signaal c.q. een vooroverleg van het kernteam (zie stroomschema 3.5).

De vragen die hieronder staan beschreven vormen geen uitputtend overzicht, maar geven samen wel een indicator van de ernst van de situatie. De crisisdiagnose helpt een inschatting te maken om de crisis te kunnen duiden.

	Hoog/hoger risico	Laag/lager risico
A. (Aard)		
Wat is uw inschatting van de aard van de ontstane situatie?		
Hoe uniek is de crisis?	Niet eerder gebeurd	Eerder gebeurd / gewenning
Heeft de crisis te maken met uw primaire taak?	Ja	Nee
Is er sprake van een (terugkerende) reeks?	Ja	Nee, eenmalig
Zijn het feiten of geruchten?	Feiten	Geruchten
Wat is het karakter van de feiten?	Discussabel	Logisch / wetenschappelijk / geaccepteerd
Zijn er slachtoffers / personen betrokken?	Ja	Nee
Hoeveel slachtoffers zijn er?	Veel	Geen / zeer weinig
Wat is de ernst van de verwondingen?	Dodelijk / ernstig / zichtbaar	Licht / te herstellen
Zijn er vermisten?	Ja	Nee
Is de situatie stabiel?	Nee	Ja
Is de (volks)gezondheid in het geding?	Ja	Nee
Is er sprake van onveilige werkomstandigheden?	Ja	Nee
Is er een vervolgdreiging?	Ja	Nee
Natuurlijk of menselijk handelen?	Menselijk handelen	Andere oorzaak
Opzettelijk of onopzettelijke fout / ongeval?	Opzet	Fout of ongeval
Is de situatie / oorzaak structureel of incidenteel?	Structureel	Incident(eel)
Is er (mogelijk) sprake van verwijtbaarheid en / of nalatigheid?	Ja	Nee
Is er (mogelijk) sprake van onethisch / niet-integer handelen?	Ja	Nee
Is er (mogelijk) sprake van onwettig handelen?	Ja	Nee
Onder welke tijdsfactor moet er gehandeld worden (is er tijd voor nader overleg, onderzoek, beschouwing)?	Geen / weinig tijd	Er is tijd
Hoe onzeker is de situatie?	Veel onzekere factoren	Weinig onzekere factoren.
Hoe zichtbaar is de ontstane situatie (plaats, gevolgen, impact)?	Zichtbaar	Minder tot onzichtbaar

Wie is verantwoordelijk voor het probleem?	U bent probleemeigenaar	U bent effecteigenaar
Hoe groot is de (im)materiële schade?	Groot / ernstig	Klein / niet ernstig
Is het een overzichtelijk probleem?	Nee, onoverzichtelijk	Ja, overzichtelijk
Blijven de gevolgen beperkt tot bepaalde grenzen? (gemeente, organisatie, land, branche)	Nee, brede impact	Ja, begrensde invloed
Zijn de gevolgen blijvend?	Ja, blijvend	Kortstondig
Is uw eigen positie / optreden in het geding?	Ja	Nee
Bent u (mede) verantwoordelijk?	Ja	Nee
Zijn er afdoende maatregelen mogelijk?	Nee	Ja
Hoe zichtbaar zijn de maatregelen?	Onzichtbaar	Zichtbaar
Hoe zichtbaar / visueel is de gebeurtenis?	Ja	Nee
Hoe duidelijk of onduidelijk is de oorzaak?	Onduidelijke oorzaak	Duidelijke oorzaak

	Hoog/hoger risico	Laag/lager risico
B. (Betrokkenen)		
Wat is uw inschatting van de betrokkenen?		
Vallen de betrokkenen onder uw zorg / verantwoordelijkheid?	Ja	Nee
Betreft het kwetsbare groepen (kinderen, ouderen, minder bedeelden, etc.)?	Ja	Nee, niet direct
Zijn er hulpverleners onder de slachtoffers?	Ja	Nee
Is er een bekende Nederlander betrokken?	Ja	Nee
Is er een hoog geplaatste bestuurder betrokken?	Ja	Nee
Zijn er veel betrokkenen / belanghebbenden?	Ja, veel en grote diversiteit	Nee / uniforme belangen
Is de relatie met de betrokkenen goed?	Nee	Ja
Gaat het om een identificeerbare groep?	Ja	Nee
Zijn er meerdere organisaties, overheden betrokken?	Ja	Nee
Zijn er ministeries bij betrokken?	Ja	Nee
Is er een internationale component?	Ja	Nee

	Hoog/hoger risico	Laag/lager risico
C. (Context)		
Wat is uw inschatting van de context van de ontstane situatie?		
Is er sprake van 'collectieve stress' (angst, woede, onrust, etc.)?	Ja, grote onrust	Nee, beheerste reacties
Blijft de situatie de media langere tijd (> dagen) beheersen?	Ja	Nee
Wie heeft het probleem in de openbaarheid gebracht?	Anderen	Uzelf / uw organisatie
Is er recente publiciteit geweest over een vergelijkbare situatie?	Ja	Nee
Betreft het een gevoelig dossier (maatschappelijk, politiek, organisatorisch)?	Gevoelig / actueel	Niet gevoelig / niet Actueel
Wie weten er van?	Veel partijen	Weinig partijen
Is het moment ongelukkig? (feestdag, komkommertijd, aandeelhoudersvergadering, etc.)	Ja	Nee
Verergeren omstandigheden de gevolgen? (extreem weer/verkeer, veel aanwezigen, etc.)	Ja	Nee
Beoordeelt de omgeving de situatie anders?	Ja, ernstiger	Ja, minder ernstig
Komen er (onafhankelijke) onderzoeken?	Ja	Nee / misschien

Door middel van bovenstaande vragen wordt een advies gevormd aan de burgemeester / lokale driehoek:

- Informatiepositie is onvoldoende om beslissing te kunnen nemen. Meer informatie inwinnen.
- De voorliggende casus geeft geen aanleiding om de lokale driehoek en het kernteam bijeen te roepen.
- De situatie is acuut, er is een directe dreiging van maatschappelijke onrust; de driehoek en het kernteam dienen direct bijeen geroepen te worden.
- Er is (nog) geen sprake van acute maatschappelijke onrust, maar acties zijn wel wenselijk dan wel noodzakelijk om dit te voorkomen. Besloten wordt de driehoek te informeren om o.a. over mogelijke acties af te stemmen. Het kernteam wordt geactiveerd en gevraagd de acties uit te voeren.
- Indien een 'derde partij' de signalen heeft opgevangen en deze aan een lid van de driehoek heeft doorgeleid, kan besloten worden deze 'derde partij' ook uit te nodigen voor de 1e bijeenkomst van de driehoek/kernteam.

3.3 Uitvoering aanpak maatschappelijke onrust

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven ligt het primaat voor de aanpak bij de lokale driehoek. De lokale driehoek wordt hierbij ondersteund en geadviseerd door het kernteam. Voor de aanpak kan gebruik worden gemaakt van de checklist in bijlage 5.

3.4 Einde proces: afsluiting

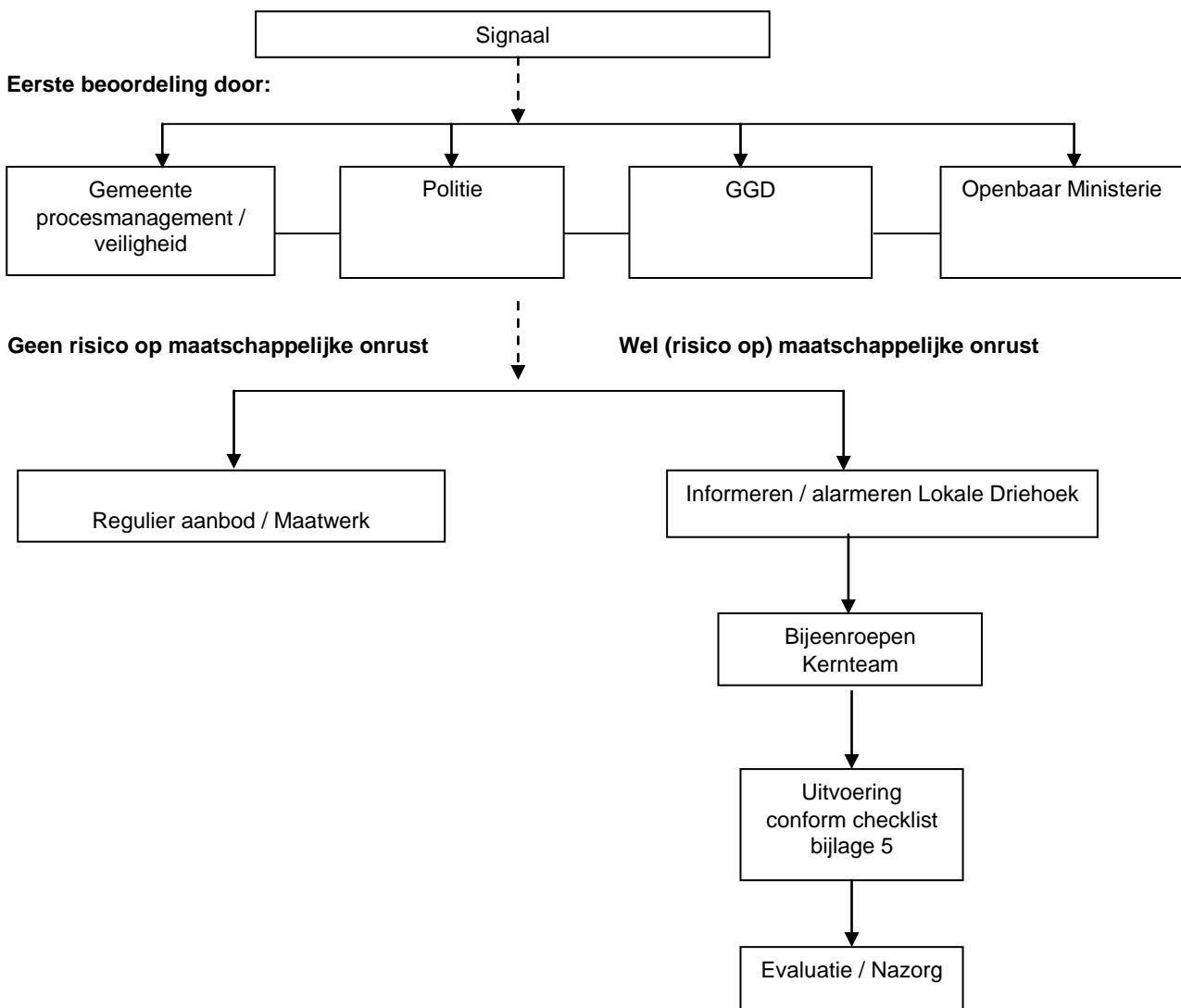
Indien het binnengekomen signaal niet is beoordeeld als indicator voor maatschappelijke onrust, en zowel de lokale driehoek als het kernteam niet bijeen zijn geweest, dan wordt overgegaan tot de normale gang van zaken.

Indien het binnengekomen signaal wel heeft geleid of kon leiden tot maatschappelijke onrust, maar wanneer de situatie weer beheersbaar is, dan wordt nazorg en evaluatie opgestart. Tijdens de laatste bijeenkomst van het kernteam wordt besproken welke actoren nog acties moeten ondernemen om de maatschappelijke tendens op de korte, middenlange en langere termijn te bewaken. In principe is dit een verantwoordelijkheid van de desbetreffende lokale actoren en is het geen verantwoordelijkheid meer van het kernteam. Voor de opzet van nazorg en evaluatie wordt verwezen naar bijlage 5.

Het resultaat van het laatste kernteam (evaluatie) is tweeledig:

- Een korte mondelinge evaluatie door de kernteamleden en eventueel de aangeschoven lokale partijen;
- Het besluit om een verantwoordelijke te benoemen voor de integrale evaluatie (in de regel is dit de gemeente).

3.5 Stroomschema



Bijlage 1: Contactgegevens ketenpartners

Door gemeenten zelf in te vullen.

Organisatie/ instelling	Functionaris	Contactgegevens
Gemeente	Burgemeester	
	Adviseur veiligheid	
	Beleidsadviseur communicatie	
Politie	Basisteamchef	
OM	Beleidspiket driehoeksofficier	06 15 04 64 42
GGD Twente	Crisiscoördinator GGD	06 22 64 40 36
	Procesleider PSH	06 10 15 83 49
Veiligheidshuis		053 481 84 62 (geen piketnummer)
Maatschappelijk Werk		
Reclassering		
Jeugdzorg		
Buurgemeenten		
Kerkelijke instanties		
Livio		
Dimence		
Mediant		
Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB)		invullen
Woningcorporaties		
Centrum voor Jeugd en Gezin		
Scholen		
Kinderdagverblijven		

Bijlage 2: Verdieping aanpak trends maatschappelijke onrust

2.1 Verdieping aanpak zedenzaken

Introductie

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

Partners

Gemeente (publieke gezicht van de aanpak, regisseur)

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

Openbaar Ministerie (opsporing, vervolging, informatie verstrekken)

- Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor opsporing en vervolging van verdachte(n).
- Het OM is verantwoordelijk voor het informeren van slachtoffers – indien zij dat wensen – over de datum waarop de verlofregeling of de invrijheidsstelling van de dader of het verloop van de rechtszaak.
- Het OM heeft de regie voor wat betreft persvoorlichting over gepleegde strafbare feiten.

Politie (adviseur, handhaver openbare orde, strafrechtelijke opsporing)

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

GGD (adviseur)

- De GGD is adviseur op het gebied van psychosociale zorg en zorgt voor afstemming met Slachtofferhulp, Maatschappelijk werk, GGZ instellingen en indien wenselijk andere ketenpartners.

Mogelijk relevante kenmerken

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

Bestuurlijke vraagstukken en kritieke besluiten

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

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

Aandachtspunten

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

Praktische tips

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

2.2 Verdieping aanpak illegale/ongeplande evenementen

Introductie

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

Partners

Gemeente (vergunningverlener, regisseur)

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

Openbaar Ministerie (opsporing en vervolging)

- De Officier van Justitie is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.
- Het OM heeft de regie voor wat betreft persvoorlichting over gepleegde strafbare feiten.

Politie (adviseur, handhaver openbare orde, inlichtingen)

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

Brandweer (adviseur, calamiteitbeheersing)

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

GHOR (adviseur, calamiteitbeheersing)

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

Mogelijk relevante kenmerken

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

- Expertise/ maatregelen. Ondanks dat sprake lijkt van nieuwe fenomenen (zoals Project-X), kunnen gemeenten en politie zich beroepen op de nodige ervaring, maatregelen en bevoegdheden op het terrein van evenementenveiligheid en openbare orde handhaving.

Bestuurlijke vraagstukken en kritieke besluiten

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

Aandachtspunten

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

Praktische tips

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

2.3 Verdieping aanpak polarisatie

Introductie

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

Partners

Gemeente (regisseur, facilitator, bemiddelaar)

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

Politie (handhaving, signalering, advisering)

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

Openbaar Ministerie (opsporing en vervolging)

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

Mogelijk relevante kenmerken

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

Bestuurlijke vraagstukken en kritieke besluiten

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

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

Aandachtspunten

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

Praktische tips

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

Bijlage 3: Verantwoordelijkheden en taken kernteam

Gemeente:

- geeft bij hoofde van de burgemeester leiding aan het kernteam en heeft de regie bij de handhaving van de openbare orde bij maatschappelijke onrust;
- draagt zorg voor voorwaardenscheppende zaken (zoals het regelen van een vergaderlocatie);
- zit vergaderingen voor of levert de voorzitter;
- onderhoudt contacten met eventueel ingeschakelde externe deskundigen;
- bewaakt de informatiepositie van alle betrokken partijen;
- bewaakt de uitvoering van genomen besluiten;
- heeft verantwoordelijkheid t.a.v. de uitvoering van de Wet collectieve Preventie Volksgezondheid;
- coördineert de interne en externe communicatie;
- draagt zorg voor de evaluatie.

Politie Oost Nederland:

- voert het strafrechtelijk onderzoek uit;
- stuurt via het kernteam indien nodig het proces bij, wanneer dit de juridische voortgang zou belemmeren. (Bij uiteenlopen van belangen kan het kernteam besluiten om gescheiden circuits uit te zetten voor hulpverlening/preventie en justitieel proces);
- neemt deel aan het kernteam.

Openbaar Ministerie:

- geeft leiding aan het strafrechtelijk onderzoek
- informeert het kernteam en/of de lokale driehoek over het verloop van het strafrechtelijke onderzoek;
- is verantwoordelijk voor de persvoorlichting gerelateerd aan het strafrechtelijke onderzoek;
- neemt deel aan het kernteam en/ of de lokale driehoek, afhankelijk van de feiten en omstandigheden.

GGD:

- beschikt over een procesleider psychosociale hulpverlening
- coördineert de psychosociale hulpverlening aan groepen (buurt, wijk, betrokkenen, scholen etc) geen individuen.
- adviseert over de verschillende hulpverleningsmogelijkheden in het sociale domein (maatschappelijk werk, slachtofferhulp en ggz) en publieke domein (gemeentelijke uitvoeringstaken als Seksuele gezondheid, medische milieukunde, infectieziekte bestrijding, technische hygiëne zorg, epidemiologie, forensische geneeskunde , jeugdgezondheidszorg etc.)
- neemt deel aan het kernteam.

Bijlage 4: Checklist communicatie

Actie	Toelichting																					
Formuleer communicatiedoelen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informatievoorziening 2. Schadebeperking 3. Betekenisgeving 																					
Formuleer strategie	<p>Ten tijde van (dreiging op) maatschappelijke onrust stellen mensen hoge prijs op informatie. Deze informatie moet open, eerlijk en betrouwbaar zijn, feitelijk juist en toegespitst op de ontvanger.</p> <p>Voor de communicatiestrategie is het belangrijk een onderscheid te maken tussen het feitelijke risico en het gepercipieerde risico.</p>																					
Formuleer doelgroepen	<p>Benoem zo concreet mogelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welke functies tot de verschillende doelgroepen behoren (intern en extern); • Middels welke communicatiemiddelen en –kanalen zij het best benaderd kunnen worden; • Waar zij te vinden zijn (adressen, telefoonnummers, emailadressen). 																					
Voorlichtingsteam en coördinatie	<p>Benoem ieders taken en verantwoordelijkheden en leg deze vast.</p> <p style="text-align: center;">Voorbeeld</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 33%;">Functie</th> <th style="width: 33%;">Naam</th> <th style="width: 33%;">Taken</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Hoofd Voorlichting</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Persvoorlichter</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Publieksvoorlichting</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Interne voorlichter</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Voorlichter Politie</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Ondersteuning</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Functie	Naam	Taken	Hoofd Voorlichting			Persvoorlichter			Publieksvoorlichting			Interne voorlichter			Voorlichter Politie			Ondersteuning		
Functie	Naam	Taken																				
Hoofd Voorlichting																						
Persvoorlichter																						
Publieksvoorlichting																						
Interne voorlichter																						
Voorlichter Politie																						
Ondersteuning																						
Informeel het bestuur en medewerkers van de ambtelijke organisatie	<p>Hoewel men snel geneigd is om de voorlichting vooral te richten op de externe doelgroepen, moeten ook de interne doelgroepen van voorlichting niet worden vergeten. Het bestuur is verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen over de te volgen voorlichtingsstrategie en (beleidsmatige) gemeentelijke reacties op het incident. Ook bepaalde ambtenaren zullen daarbij worden betrokken (bijvoorbeeld jeugdbeleid, openbare orde en veiligheid). Het is daarom van belang dat het bestuur en ambtenaren goed op de hoogte zijn van de ontwikkelingen in de crisissituatie. Omdat deze belangrijke interne doelgroepen nog wel eens worden vergeten in crisissituaties is het raadzaam de interne voorlichting een eigen plaats te geven in het voorlichtingsteam. Denk hierbij ook aan de medewerkers van publieksvoorlichting bij balies en telefoon, intranet en website.</p>																					
Informeel bestuurders en professionals van relevante instellingen	<p>Het is waarschijnlijk dat bepaalde bestuurders en professionals, die in hun dagelijkse werk signalen opvangen, geconfronteerd worden met een geruchtenstroom en ontwikkelingen die mogelijk wijzen op (toename van) maatschappelijke onrust. Het is daarom van belang dat zij op de hoogte worden gebracht van de feiten rond een (potentieel) incident en van alle relevante ontwikkelingen daaromtrent, zoals stappen vanuit het kernteam.</p>																					

Communicatie met de gemeenteraad	De gemeenteraad vormt een belangrijke, aparte doelgroep voor de communicatie over de situatie en de aanpak. De intentie is in ieder geval de gemeenteraad 'aan de voorkant' te informeren en hierbij een proactieve houding aan te nemen.
Informeert de bevolking	<p>Maatschappelijke onrust en incidenten monden vrijwel altijd uit in het verspreiden van geruchten onder de bevolking. Deze geruchten wakkeren gemakkelijk ongefundeerde vermoedens aan en leiden tot onrust. Het is de taak van de functionaris Publieksvoorlichting om de geruchtenstroom in te dammen door de bevolking te informeren over feiten omtrent een incident en over genomen acties door het kernteam en andere betrokken partijen.</p> <p>Besef dat niet alle inwoners van de gemeente toegang hebben tot dezelfde communicatiekanalen. Formuleer daarom subdoelgroepen en bepaal hoe deze het beste kunnen worden geïnformeerd. Maak gebruik van bestaande communicatiekanalen en sociale verbanden. Bijvoorbeeld via:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lokale radio- en tv-zenders; • Lokale dag-, week- en huis-aan-huisbladen; • Sleutelfiguren binnen verschillende bevolkingsgroepen; • Bewonersverenigingen; • Zelforganisaties; • Scholen, kerken, moskeeën en andere religieuze instituten; • Informatienummer; • Internet, gemeentesite; • Social media (Twitter, Facebook e.d.)
Informeert de pers	<p>De pers vervult in onze maatschappij een belangrijke en actieve rol, juist en zeker bij crisissituaties. Bedenk dat de media niet alleen zijn geïnteresseerd in de feiten met betrekking tot incidenten en onrust. Zij zijn ook op zoek naar achtergrondinformatie.</p> <p>Zorg ervoor dat personen die de pers te woord staan zich neutraal opstellen en geen 'partij kiezen'.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zij laten zich niet verleiden tot ongefundeerde uitspraken of persoonlijke meningen; • Zij spreken geen oordelen uit over de direct betrokkenen bij het incident. • Feitenbevestiging waar kan en empathie tonen <p>Noot: het OM heeft de regie voor wat betreft persvoorlichting over gepleegde strafbare feiten.</p>
Leg contact met (verwanten van) direct betrokkenen (zowel slachtoffers als dader)	<p>Na een incident is het van belang contact te zoeken met de direct betrokkenen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toon respect en medeleven aan (verwanten van) slachtoffers door een vertegenwoordiger van de gemeente (bij voorkeur de burgemeester) een persoonlijk bezoek te laten brengen. • Zorg ervoor dat hij/zij zich niet laat verleiden tot ongefundeerde uitspraken of persoonlijke meningen over het incident of betrokkenen. • Zorg ervoor dat hij/zij geen beloftes doet over gemeentelijke maatregelen die (mogelijk) niet kunnen worden waargemaakt.

Bijlage 5: Checklist aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust

Stap 1: Beeldvorming

Objectieve situatieschets

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

Aanvullende informatie

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

Stap 2: Oordeelsvorming

Verschillende scenario's

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

Oordeel vormen

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

Stap 4: Uitvoering

Preventieve Maatregelen

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

De-escalerende maatregelen

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

Cyclische aanpak

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

Stap 3: Besluitvorming

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

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

Stap 5: Nazorg

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

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

Stap 6: Evaluatie

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

Inhoud

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

Proces

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

Stap 7: Verankering

Inhoud

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

Proces

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

Communicatie

Interne communicatie

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

Proces

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

Externe communicatie

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

De boodschap

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

Social media

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

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

Bijlage 6 Mindmap overwegingen sociale drama's

