

Handreiking aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust regio Flevoland

Actualisatie van:

**Handreiking aanpak (dreigende) maatschappelijke
onrust Midden-Nederland, bureau RVS**

Leeswijzer

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

De handreiking is als volgt opgebouwd:

Vooraf	1
Definitie maatschappelijke onrust	2
Governance: afspraken over aanpak en ondersteuning	3
Casus:	5
1. Binnenkomst signaal	5
2. Beoordeling signaal en informeren/bijeenroepen driehoek	5
3. Checklist aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust	7
4. Verdieping	9
4.1 aanpak zedenzaken	
4.2 illegale/ongeplande evenementen	
4.3 polarisatie	
4.3.1 opvang en huisvesting van asielzoekers/vluchtelingen	
4.4 radicalisering	
4.5 calamiteiten Jeugd en Wmo	
5. Bijlagen en andere documenten beschikbaar op www.rvsmiddennederland.nl	23

Colofon Handreiking Midden-Nederland

Uitgave

Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland

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

Missie van het bureau is een effectief netwerk van veiligheidspartners.

In samenwerking met

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

Een levend document

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

Bijgewerkt november 2015 (oorspronkelijk vastgesteld november 2013)

februari 2019:

- Verdieping 4.5. Jeugd en Wmo is aangepast voor zowel Jeugdwet als Wmo met specifieke opmerkingen regio Flevoland.
- De overige tekst zal begin 2019 door bureau RVS worden geactualiseerd.

Handreiking aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust in Midden-Nederland

Vooraf

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

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

1. **Zedenzaken:** variërend van een terugkerende zedendelinquent tot misbruik en ontucht met jonge kinderen. Of het nu gaat om feiten of vermoedens, zedenzaken leiden vaak tot maatschappelijke onrust. Onder zedenzaken worden de volgende categorieën strafbare feiten geschaard: aanranding, verkrachting, incest, kinderpornografie, schennis.
2. **Illegale/ongeplande evenementen:** zoals illegale houseparty's, onaangekondigde/illegale demonstraties en illegale/spontane feesten. In de huidige samenleving vinden steeds vaker ongeplande, grootschalige bijeenkomsten plaats. Mede door het gebruik van sociale media lukt het organisatoren om in korte tijd veel mensen te mobiliseren. Soms voor een onschuldige actie (zoals een flashmob), maar op andere momenten voor een ongepland feest met mogelijk grote (openbare orde) gevolgen.
3. **Polarisatie:** veelal gedefinieerd als de vorming van tegenstellingen tussen etnische en religieuze groepen wat tot spanningen en/of incidenten kan leiden. Maar ook tegenstellingen tussen allochtoon-autochtoon, jong-oud, dorps-/stadskernen en omliggende buitengebieden, bewoners-overheid, individuen-groepen binnen dezelfde religie (gematigd vs. orthodox) en bewoners en heel specifieke gemeenschappen kunnen tot spanningen leiden. Deze vorm van maatschappelijke onrust komt niet altijd voort uit een feitelijke of aanwijsbare gebeurtenis. Vaak gaat het om kwesties die al langer spelen. Hierbinnen wordt nader ingezoomd op "**Opvang en huisvesting van asielzoekers/ vluchtelingen**".
4. **Radicalisering:** is het proces van toenemend radicalisme bij een persoon of groep, waarbij de bereidheid groeit om zelf dergelijke diep ingrijpende veranderingen van de samenleving en de democratische rechtsorde (eventueel op ondemocratische wijze) na te streven en/of te ondersteunen, dan wel anderen daartoe aan te zetten.
5. **Calamiteiten Jeugd en Wmo:** gedefinieerd als gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden gedurende de betrokkenheid van een instelling die valt onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid en die onverwacht en onbedoeld kan leiden of heeft geleid tot een dodelijk of ernstig schadelijk gevolg voor een jeugdige, een volwassenen, of voor een ander als gevolg van het handelen van een cliënt'. Deze calamiteiten kunnen aanleiding zijn tot dreigende maatschappelijke onrust (fase 2, 3, 4). Dit ter beoordeling van de verantwoordelijk wethouder Jeugd en/of Wmo.

Voor calamiteiten Jeugd en Wmo **zonder** dreigende maatschappelijke onrust is het "Communicatieprotocol bij calamiteiten in het sociaal domein regio Flevoland" van toepassing (bijlage toevoegen).

Definitie maatschappelijke onrust

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

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

Fasering

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

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

1. Fase Rust

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

2. Fase Dreigende maatschappelijke onrust

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

3. Fase Maatschappelijke onrust

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

4. Fase Escalatie

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

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

Governance: afspraken over aanpak en ondersteuning

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

Aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust

Coördinatie door de driehoek/driehoek-plus

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

De **lokale driehoek** -bestaande uit de burgemeester, de officier van Justitie en de (lokale) politiechef- is het gremium waar **besluiten** ten aanzien van de aanpak worden genomen.

Hierdoor wordt een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen (zoals voorlichting aan burgers vs. opsporings- of onderzoeksbelangen in lopende strafzaken) bevorderd, en een eenduidige en effectieve communicatie mogelijk.

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

Ondersteuning door een ambtelijke werkgroep

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

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

Taken ambtelijke werkgroep:

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

Extra ondersteuningsmogelijkheden

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

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

Overige partijen die ondersteuning kunnen bieden:

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

Opschaling

Overgang coördinatie naar GBT/RBT

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

Casus

1. Binnenkomst signaal

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

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

2. Beoordeling signaal en informeren/bijeenroepen driehoek

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

Beeldvorming

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



Oordeelsvorming

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



Besluitvorming

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

Checklist aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust

Stap 1: Beeldvorming

Objectieve situatieschets

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

Aanvullende informatie

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

Stap 2: Oordeelsvorming

Verschillende scenario's

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

Oordeel vormen

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

Stap 4: Uitvoering

Preventieve Maatregelen

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

De-escalerende maatregelen

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

Cyclische aanpak

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

Stap 3: Besluitvorming

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

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

Stap 5: Nazorg

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

Communiceer na afloop naar alle 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 informatie voorziening.
- 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.

4.1 Verdieping aanpak zedenzaken

Introductie

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

Partners

Gemeente (publieke gezicht van de aanpak, regisseur)

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

Openbaar Ministerie (opsporing, vervolging, informatie verstrekken)

- Het OM is verantwoordelijk voor opsporing en vervolging van strafbare feiten en toezicht op de uitvoering van strafvonnissen. Strafrechtelijke handhaving v.d. rechtsorde betekent mede het waken over de veiligheid van personen.
- Het OM is verantwoordelijk voor het informeren van slachtoffers over de datum waarop de verlofregeling in gaat, over de invrijheidsstelling van de dader of het verloop van de rechtszaak.

Politie (adviseur, handhaver openbare orde, strafrechtelijke handhaving)

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

Directeur Publieke Gezondheid/GHOR (adviseur)

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

Mogelijk relevante kenmerken

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

Bestuurlijke vraagstukken en kritieke besluiten

- **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 óf er sprake is van misbruik, wat er precies gebeurd is, wie erbij betrokken zijn, etc.

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

Aandachtspunten

- **Doelstellingen, uitgangspunten en belangen.** Naast structuur bieden ook gedeelde doelstellingen en uitgangspunten houvast: ze geven richting bij complexe vraagstukken. Zorg voor periodieke herijking van doelstellingen, uitgangspunten en organisatiestructuur indien de situatie daar aanleiding toe biedt. Benoem waar belangen en verantwoordelijkheden van de driehoekspartners elkaar kruisen. Communiceer waar nodig open over dilemma's.
- **Wees bewust van de impact overheidsoptreden.** Het overheidsoptreden is van invloed op de maatschappelijke dynamiek. Het vergt een bewuste strategie om de onrust te beperken en een zaak 'klein' te houden. De wijze waarop naar de overheid wordt gekeken, is een optelsom van individuele acties en beslissingen van betrokken ambtenaren.
- **Mobiliseer lessen uit eerdere casussen.** Lessen uit oude casussen vormen belangrijk startmateriaal. Ontsluit interne en externe ervaringen en expertise. Bekijk of de inzet van partijen zoals Samen Veilig, Veilig Thuis Flevoland, Veiligheidshuis 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).
- Voorkom dat namen van betrokkenen bekend worden. Houd rekening met alle mogelijke slachtoffers (oud-leerlingen).
- Nadruk op feiten in de voorfase is cruciaal. Zorg dat er goed gelezen, doorgevraagd en vastgelegd wordt. Dit kost tijd.
- Waak voor stigmatiseren verdachte (is verdacht, niet veroordeeld als dader). Wijs een vast contactpersoon aan.
- Bepaal wie waarover het woord voert, bij een strafrechtelijk onderzoek is dit het OM (communicatie).

- Zorg, wanneer er kinderen in het spel zijn, dat je de situatie ook aan de kinderen uit kan leggen (communicatie).

4.2 Verdieping aanpak illegale/ongepande evenementen

Introductie

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

Partners

Gemeente (vergunningverlener, regisseur)

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

Openbaar Ministerie (opsporing en vervolging)

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

Politie (adviseur, handhaver openbare orde, inlichtingen)

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

Brandweer (adviseur, calamiteitbeheersing)

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

GHOR (adviseur, calamiteitbeheersing)

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

Mogelijk relevante kenmerken

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

voorbereiding en hoe groter de kans op een effectieve uitvoering.

- **Mobilisatie/sociale media.** Door sociale media kan sprake zijn van snelle mobilisatie van bezoekers en vergroting van de aantrekkingskracht van het evenement. Die mobilisatie houdt eigenlijk automatisch een verhoging van het risico in, omdat de onvoorspelbaarheid toeneemt: hoeveel mensen komen op het evenement af, wat is hun samenstelling en profiel, welke verwachtingen hebben bezoekers?
- **Politiek bestuurlijke gevoeligheid.** Onvoorziene gebeurtenissen of nieuwe fenomenen zijn van nature politiek bestuurlijke sensitieve kwesties. De autoriteiten worden in dergelijke casus op de proef gesteld.
- **Expertise/ maatregelen.** Ondanks dat sprake lijkt van nieuwe fenomenen (zoals Project-X), kunnen gemeenten en politie zich beroepen op de nodige ervaring, maatregelen en bevoegdheden op het terrein van evenementenveiligheid en openbare orde handhaving.

Bestuurlijke vraagstukken en kritieke besluiten

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

Aandachtspunten

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

Praktische tips

- Wat is de beoogde datum, locatie, tijdstip en doelgroep van het evenement? Wie is de 'organisator'?
- Detecteer informele leiders/sleutelfiguren en bepaal wie invloed op hen kunnen uitoefenen.
- Kijk naar geschiktheid locatie/samenloop met andere evenementen/wijze van vervoer!
- Is het 'hot' in de social media? Waar duidt dit op? Hoe gaan andere media met de berichtgeving om?

- Steeds de scenario's aanpassen n.a.v. gebeurtenissen (meegroeien). Denk in alternatieven.
- Zorg voor een gezamenlijke duidelijke boodschap: geen weifelende communicatie. Als je iets afkondigt dan ook handhaven. Kies één woordvoerder (communicatie).
- Communiceer over acties/maatregelen met alle betrokken partijen waaronder o.a. bewoners (communicatie).

4.3 Verdieping aanpak polarisatie

Introductie

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

Partners

Gemeente (regisseur, facilitator, bemiddelaar)

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

Politie (handhaving, signalering, advisering)

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

Openbaar Ministerie (opsporing en vervolging)

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

Mogelijk relevante kenmerken

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

ontoereikend optredende overheid.

Bestuurlijke vraagstukken en kritieke besluiten

- **Wel/geen probleem.** Het duiden en vaststellen van omvang, aard en ernst van het probleem, ofwel het onrustpotentieel, is het eerste bestuurlijke vraagstuk: in hoeverre is sprake van een acuut (veiligheids)probleem dat tot mogelijke maatschappelijke onrust leidt? 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 hoogrisico-gebeurtenissen (o.a. bijeenkomsten, herdenking). Actualiseer deze monitor periodiek.

Praktische tips

- Thermometer in de stad: inventariseer signalen bij sleutelfiguren en professionele partners (welzijnswerk, woningbouwcorporatie, jeugdhulpverlening, scholen etc.).
- Is er kans dat spanningen overslaan naar (andere delen van) de gemeenschap?
- Denk aan bewaking van maatschappelijke activiteiten als debat, manifestatie, demonstratie.

- Neem in alle gevallen als lokale autoriteit een neutrale positie in.
- Monitoren en deëscalieren van kleine, nieuwe incidenten.
- Pas op met de ene groep uitsluiten als dader af te schilderen en de andere groep als slachtoffer (communicatie)
- Kies geen partij, blijf onafhankelijk communiceren. Blijf bij de feiten (communicatie).
- Nadrukkelijk rekening houden met effecten van solidarisering en sociale identificatie; benadruk het gezamenlijk belang en vermijd groepsetikettering (communicatie).

4.3.1 Opvang en huisvesting van asielzoekers/vluchtelingen

Introductie

Nederland heeft sinds 2015 te maken met een verhoogde instroom van asielzoekers. Op lokaal niveau wordt extra opvang georganiseerd. Gemeenten werken nauw samen met veiligheidspartners en organisaties uit de vreemdelingenketen om samen deze maatschappelijke uitdaging aan te gaan. Deze opgave heeft veel kanten, zoals:

- Het realiseren van de opvanglocatie en bijbehorende faciliteiten;
- (Medische) Zorg en dagbesteding;
- Het informeren van de gemeenteraad en bewoners (draagvlak);
- Het omgaan met mogelijke veiligheidsrisico's, incidenten en onrust;
- Asielzoekers/vluchtelingen een realistisch beeld geven over start en duur van de asielprocedure, en de procedures van de IND voor nareizende gezinsleden.

Zie de "Handreiking verhoogde asielinstroom" van het ministerie van VenJ, de VNG en het NGB voor de uitwerking hiervan.

Partners

Burgemeester, gemeente, Openbaar Ministerie, politie, COA, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, IND, KMAR, Beveiliging, Veiligheidsregio, GGD, GCA, LOCC, hulpverlening.

Zie paragraaf 3 "Verantwoordelijkheden op hoofdlijnen" van de "Handreiking verhoogde asielinstroom"

Typen opvang

- **Crisisnoodopvang:** locaties, zoals sporthallen, die ook voor incidenten, rampen of crisis worden gebruikt door bevolkingszorg. Deze opvang is in beginsel bedoeld voor 72 uur. Soms wordt gemeenten gevraagd de periode van 72 uur te verlengen. Soms volgt er na 72 uur een volgende groep, die dan ook voor 72 uur wordt opgevangen. **Gemeenten** zijn verantwoordelijk voor de inrichting van – en de dagelijkse gang van zaken rondom crisisnoodopvang.
- **Noodopvang:** hallen en locaties voor paviljoens die zes tot twaalf maanden opvang kunnen bieden aan +/- 300 of meer asielzoekers. Bij voorkeur in de directe nabijheid van een potentiële tijdelijke of reguliere opvanglocatie. **Het COA** is verantwoordelijk voor de inrichting van – en de dagelijkse gang van zaken rondom noodopvang.
- **Reguliere opvang (AZC):** een asielzoekerscentrum (AZC) dat door het COA wordt geëxploiteerd voor een termijn vanaf twee jaar met een capaciteit tot 1500+ personen. Met langdurige (tot 30 jaar) en tijdelijke opvanglocaties (tot 5 jaar).
- **Huisvesting vergunninghouders:** de huisvesting van vergunninghouders is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Na een tijdelijk verblijf bij het COA verhuist men naar woonruimte in een gemeente.

Veiligheid en incidenten

Om de veiligheid te handhaven is het algemene advies zoveel mogelijk uit te gaan van reguliere procedures, maar wel oog te hebben voor het bijzondere, zoals bijvoorbeeld: de rol van het COA, de kenmerken van de groep asielzoekers, kenmerken/geschiedenis van de buurt van de opvanglocatie en de specifieke maatschappelijke dynamiek.

In bijlage 2 van de "Handreiking verhoogde asielinstroom" staat aanvullende informatie en tips, en uitgangspunten voor:

- Voorkomen van en voorbereiden op incidenten in de crisisnoodopvang;
- Beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen;
- Specifieke veiligheidsvraagstukken, zoals incidenten binnen of rond een locatie, ordeverstoringen en bedreiging (ook veiligheid van medewerkers en ambtelijke en politieke gezagsdragers);
- (Risico- en Crisis-) communicatie.

Besluitvorming over opvang

- **Werk zo vroeg mogelijk aan politiek en maatschappelijk draagvlak** Consensus in de lokale politiek en hierover openlijk communiceren verkleint de kans op maatschappelijke onrust. Zo zou de burgemeester vroegtijdig contact

kunnen zoeken met de fractievoorzitters om een voorgenomen besluit te bespreken. De ene wijk is de andere niet, informatiebehoeften verschillen. Communiceer daarom leefstijlgericht (zie *"Handreiking leefstijlgericht communiceren"*).

- **Zorg voor een direct contact met betrokkenen.** Betrek eveneens (buurt)bewoners bij het voorgenomen besluit. Maak contact met sleutelpersonen uit de gemeenschap. Zorg ervoor dat gesprekken met vertegenwoordigers vanuit de gemeenschap in niet al te grote (maximaal 10 personen) groepen plaatsvinden (direct contact).
- **Wel/niet informatieavond (zie ook hieronder)** Overweeg of je een informatieavond wilt houden. Mede als gevolg van optredende groepsprocessen hebben dergelijke avonden nog al eens als resultaat dat het draagvlak is afgenomen.
- **Maak en onderhoud beleid om agressie en geweld tegen bestuurders tegen te gaan.** Bestuurders betrokken bij besluiten over opvanglocaties, worden nogal eens geconfronteerd met uiteenlopende vormen van agressie en geweld. Stel als gemeente een geweldsprotocol op. Zie hiervoor het concept-*"Protocol agressie tegen college- en raadsleden"*.

Praktische tips (n.a.v. werksessie met ervaringsdeskundigen)

- Probeer snel helder te krijgen wie je "in huis krijgt" (belang van goede registratie);
- Let op het verwachtingspatroon van de groep vluchtelingen die naar jouw gemeente komt. Informeer naar hoe ze zijn gebriefd op het moment dat ze naar jouw gemeente zijn vertrokken;
- Start een weblog/liveblog om te laten zien wat er in en om de opvanglocatie gebeurt;
- Stuur (dagelijks) een nieuwsbrief naar de Raad;
- Betrek de lokale middenstand bij het inkopen/huren van spullen (goodwill);
- Betrek deskundigen rond vraagstukken over cultuur, religie, gender, lifestyle en diversiteit. Onder andere binnen de politie zijn hiervoor enkele deskundigen beschikbaar. Lokale teamchefs zijn hier van op de hoogte.
- Zorg voor aanwezigheid/ beschikbaarheid van tolken. Ook inwoners/vrijwilligers kunnen die rol vervullen.
- De opvanglocatie is geen dagattractie: geen vrije toegang voor collegeleden, raadsleden of pers. Laat zo min mogelijk mensen in uniform toe;
- Zorg dat je bent voorbereid op het gebruik van noodbevoegdheden (noodbevel, noodverordening);
- Denk na het vertrek van de vluchtelingen aan nazorg voor medewerkers en vrijwilligers;
- Kijk ook op: www.VNG.nl/asiel ; www.burgemeesters.nl/asielstroom/informatie ; www.vru.nl/draaiboekvluchtelingen.

Wel/ niet informatieavond n.a.v. bijdrage Christine Swankhuizen (Tabula Rasa) op CCV-bijeenkomst op 29-10-15

Veel overheidsinformatie is gericht op rationele mensen. Informatie/argumenten zelf zijn weinig van invloed op automatisch gedrag van mensen. Direct contact/ persoonlijke communicatie is daarentegen één van de meest effectieve manieren om automatisen te doorbreken. En als sleutelpersonen uit een netwerk jouw boodschap overnemen en uitdragen is dat vele malen effectiever dan wanneer die boodschap van buitenaf in het netwerk wordt verspreid.

Reflectie op informatiebijeenkomst

- het onderwerp/de setting roept vaak een wij-zij denken op;
- binnen wij-zij denken is weinig ruimte voor nuance tav argumenten van de tegenpartij; argumenten hebben géén effect;
- vaak komen vooral tegenstanders af op informatiebijeenkomsten, voorstanders juist niet;
- tijdens zo'n bijeenkomst voeren vaak een paar mensen de boventoon. Zelden zijn zij representatief voor de groep;
- mensen die twijfelen en vragen willen stellen, stellen die vaak niet in een grote groep;
- gevolg is dat twijfelaars door het verloop van de discussie (toon/inhoud) negatief raken t.a.v. het voorstel, en dat besluitvormers denken "de bewoners zijn tegen". Kortom: een kleine groep bewoners krijgt onevenredig veel invloed.

Wel informatieavond

- **Analyseer de groep** die komt: waar zit de weerstand (scan o.a. social media), hoe is de groep samengesteld, welke belangen spelen, en welke bezwaren leven er echt? Zo wordt het mogelijk het debat gericht te voeren.
- **Soorten weerstand:**
 - 1) *beperking van persoonlijke vrijheid / emotionele weerstand / er wordt iets afgenomen*
Tegen deze weerstand hebben argumenten géén effect; het is hier van belang om de emoties van mensen te onderkennen. En als mensen bang zijn: wat neemt de angst echt weg? Soms is er angst voor het onbekende.
 - 2) *skepsis/ inhoudelijke twijfels en bezwaren*
Hier hebben inhoudelijke argumenten wél effect; het is in dat geval van belang om garanties te bieden.
- **Inrichting:** Denk ook na over de inrichting en de sfeer van de ruimte van de bijeenkomst. Voorkom versterking van het wij-zij gevoel in de inrichting van de ruimte (gebruik bijvoorbeeld sta-tafels).

- **Toelatingsbeleid:** Bedenk ook wie je wilt toelaten (bijv. alleen voor inwoners?, alleen na registratie?). Immers, mogelijk komen er personen zonder binding met de gemeente, puur voor stemmingmakerij.

Alternatief voor informatieavond Inrichting van een plek (bijvoorbeeld in de betreffende buurt) waar mensen kunnen binnenlopen voor informatie (bij. inlooppreekuur). Of organiseer huis-aan-huis-bezoeken. Voordeel:

- ruimte voor een persoonlijk gesprek;
- het voorkomt escalaties door groepsprocessen, zoals op menig informatieavond;
- ruimte om antwoord te geven op levende vragen;
- als gemeente hoor je wat er leeft.

4.4 Verdieping aanpak Radicalisering

Introductie

(Jihadistische) radicalisering is zorgelijk, zeker als dit uitmondt in jongeren en gezinnen met (kleine) kinderen die uitreizen en deel willen nemen aan de Jihadistische strijd. Zij gaan weg als relatieve 'amateurs' maar kunnen terugkeren als professionals. Ondanks het geringe aantal van uitreizigers en terugkeerders in MN vormen zij vanwege hun verheerlijking, rechtvaardiging en nastreving van terroristisch geweld een dreiging voor de veiligheid in Midden-Nederland.

Radicalisering wordt gezien als het proces van toenemend radicalisme bij een persoon of groep, waarbij de bereidheid groeit om zelf dergelijke diep ingrijpende veranderingen van de samenleving en de democratische rechtsorde (eventueel op ondemocratische wijze) na te streven en/of te ondersteunen, dan wel anderen daartoe aan te zetten. Indien men overgaat tot het gebruik van geweld om de radicale idealen te verwezenlijken, dan spreekt men niet langer van radicalisering, maar van extremisme.

Partners

Gemeente (regisseur, facilitator, bemiddelaar)

- De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde- en veiligheid.
- De gemeente treedt –op het grensvlak tussen preventie en repressie– op als regisseur. Zij voert de regie op 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.
- De gemeente heeft een taak in het voorkomen, signaleren en tegengaan van radicalisering.

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 radicalisering 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.

Nationaal coördinator terrorisme en veiligheid (NCTV) Kennis en kunde

- Adviseert over en stimuleert preventie
- Helpt bij het versterken van signaleren, duiden en melden (ontwikkelen, aanbieden van trainingen en voorlichting)
- Adviseert over het vormgeven van (multidisciplinaire) 'bestuurlijke' interventies (van casuïstiekoverleg tot sanctieregeling)
- Smeerolie: netwerk en kennismakelaar (koppelen ketenpartners en externe specialisten aan formele structuren).

Raad voor de Kinderbescherming (Welzijn van het kind)

- Kinderbeschermingsmaatregelen indien het welzijn van het kind in gevaar komt.

Mogelijk relevante kenmerken

- **Voorkomen is complex:** Het voorkomen dat personen zich onderdeel gaan voelen van de Jihadistische beweging is zeer complex en heeft vele facetten die niet alleen op lokaal niveau te adresseren zijn. Het is duidelijk dat er geen uniek

sociaal, etnisch of psychologisch profiel bestaat van personen die radicaliseren. Er kunnen geen directe oorzakelijke verbanden worden gelegd tussen demografische factoren (religieuze gezindheid, etnische en culturele achtergrond, sekse, opleiding en leeftijd) en radicalisering. Onderzoekers stellen dat de volgende sociaalpsychologische aspecten een cruciale rol spelen bij radicaliseringprocessen:

- Waargenomen onrechtvaardigheid. Het gevoel van onrechtvaardigheid of achterstelling kan de eigen persoon betreffen of de sociale groep waartoe men behoort. Dit betreft vaak materiële zaken (minder kansen krijgen bij vinden van een huis, een baan, een stageplek), maar ook het gevoel over hoe men wordt behandeld is belangrijk (zoals het ervaren van respectloosheid en onrechtvaardigheid);

- Een sterke psychologische (emotionele) reactie op onzekerheden die jongeren in hun leven ervaren;

- Het gevoel dat de groep waarvan de jongere deel uitmaakt (of de overtuigingen waar deze groep voor staat) wordt bedreigd door andere groepen.

- **Simplificatie/vijandbeelden.** Personen en groepen worden gedefinieerd langs één of enkele kenmerken. Er treedt simplificatie van de werkelijkheid op, het denken in contrasten en vijandbeelden neemt toe, nuances verdwijnen.
- **Enige waarheid:** Sommige jongeren begeven zich al langere tijd in islamitische ideologische kringen en zien zichzelf *als enige ware gelovigen* die een individuele verplichting hebben de Islam te verdedigen tegen een wereldwijd front van islamvijandige afvallige leiders, verraders, Sjieten, Amerikanen, Joden en al hun bondgenoten.
- **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.
- **Moeilijk te herkennen:** Was een radicaliserende jongere in het verleden betrekkelijk eenvoudig te herkennen door uiterlijke kenmerken (baardgroei, dragen van djellaba), tegenwoordig is dat niet meer zo. Juist het continueren van bestaande uiterlijke kenmerken bemoeilijkt het herkennen van personen die mogelijk radicaliseren.
- **Interactief proces.** Het proces van radicalisering en gewelddadig extremisme is bij uitstek een dynamisch 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.
- **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.
- **Geen snelle oplossingen.** Net zoals spanningen niet van de een op de andere dag ontstaan, is het vrijwel onmogelijk snelle, duurzame oplossingen voor extremisme 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.** Het radicaliseringproces 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.

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 en radicalisering 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 en wanneer 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.
- **Wel/geen bemoeienis.** Indien de gemeente (en haar partners) besluit tot bemoeienis in het conflict kan zij dit op verschillende manieren vormgeven: zichtbare en actief, of juist terughoudende met een rol achter de schermen.

- **Wel/niet vroegtijdig ingrijpen.** Bij signalen van (potentiële) uitreizigers is het lastig in te schatten of ingrijpen nodig (en wenselijk) is. Door vroegtijdig ingrijpen vestigen autoriteiten aandacht op het probleem dat zij wellicht 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.
- **Uiteenlopende gevoelens.** Aansluiten op maatschappelijke perceptie is ingewikkeld; er zijn uiteenlopende gevoelens:
 - van angst en afschuw tot persoonlijke zorg over de situatie van uitreizigers,
 - van een roep om vergaande maatregelen tot behoefte om het hoofd koel te houden,
 - van een benadering gebaseerd op persoonlijke vrijheden van mensen tot een juridische aanpak waarbij nieuwe middelen worden ingezet om mensen tegen te houden.

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 ten behoeve van de lokale aanpak.
- **Cultuursensitief.** De Nederlandse wijze van netwerken is vaak instrumenteel van karakter. In bijv. de Marokkaanse cultuur is netwerken in eerste instantie gericht op relaties. Pas als de relatie goed is, kunnen 'zaken worden gedaan'.
- **Erkenning van zorgen en angsten.** Los van de vraag wat er precies gebeurt is of wie schuld heeft, moeten eventuele zorgen en angsten van mensen serieus genomen worden en te worden erkend.
- **Impactanalyse-/monitor onrustpotentieel.** Breng gevoelens van ervaren onrechtvaardigheid, ongelijke behandeling, ontoereikend overheidsoptreden en onveiligheidsgevoelens door gesprekken in de wijk en internetscans in kaart. Betrek in de impactanalyse ook zogenaamde hoogrisico-gebeurtenissen (o.a. bijeenkomsten, herdenking). Actualiseer deze monitor periodiek.
- **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.
- **Verwachtingen rol Burgemeester.** De Burgemeester wordt door een aantal groepen gepercipieerd als 'baas van de gemeente', die over alles gaat en alles voor mekaar krijgt. Dat dit feitelijk niet het geval is, kan leiden tot tot onbegrip.

Communicatie aandachtspunten

(NB zie document: **Richtlijnen Communicatie bij radicalisering en extremisme in Midden-Nederland**)

- **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.
- **"Communiqueer niet in 'boodschappen' maar maak deel uit van de conversatie (dialoog aangaan)"** Met deze notie verbinden we de ontwikkelingen op communicatief vlak (het ontstaan van lokale, informele netwerken in de samenleving en op internet) met het belang dat mensen hechten aan hun eigen buurt en wijk alsook de kracht van peers en lokale opinion leaders. Buurtregisseurs, wijkagenten, welzijnswerkers: zij moeten er voor zorgen dat de buurtbewoners hen als logische en direct-benaderbare aanspreekpunten gaan zien. Als dat zo is, ontstaat er ook ruimte om eigen boodschappen in dit netwerk te verspreiden. En ontstaat er bovendien 'samen' betekenis en duiding.
- **Klein voor de schermen, groot achter de schermen.** Hoe meer mediaaandacht, hoe groter 'het probleem' gepercipieerd kan worden. De communicatieaanpak is sterk casusafhankelijk en volgt bovendien op de (maatschappelijke) informatiebehoefte. Bij voorkeur is de aanpak gericht op direct betrokkenen bij de situatie (zoals in de sociale omgeving). Brede, proactieve communicatie kan immers ook onrust creëren of versterken. Media-aandacht

kan ook bijdragen aan het creëren van openheid over wat we wel en wat we niet weten.

- **Transparant in de dialoog.** In de gemeentelijke rol om maatschappelijke partners te betrekken bij een lokale probleemanalyse, past algemene en open communicatie. Een gesprek voeren over het fenomeen past immers bij de brede aandacht die er is voor Jihadisme. Door het onderwerp open te benoemen, verdwijnt een deel van het taboe.
- **Verdeel rollen.** Bij individuele situaties van (mogelijke) uitreizigers, is afstemming over de (actieve) communicatie met de partnerorganisaties van groot belang: verdeel rollen en 'eigenaarschap'.
- **Handige tip.** Wat kan helpen in het formuleren van een heldere boodschap is onderscheid maken naar de drie doelen van crisiscommunicatie (alhoewel dit onderwerp geen crisis in de zin van crisisbeheersing betreft):
 - informatievoorziening: welke informatie kunnen we geven over (vermoedens van) radicalisering in onze gemeente?
 - handelingsperspectief: waar kunnen mensen terecht met signalen of zorgen? waar vragen we mensen op te letten?
 - betekenisgeving: wat vinden we in onze samenleving van dit fenomeen? hoe moeten we dit duiden?

4.5 Verdieping aanpak calamiteiten Jeugd en Wmo¹

Introductie en definities

Door de gemeentelijke verantwoordelijkheden op basis van de Jeugdwet en de Wmo, krijgen calamiteiten en ernstige incidenten rondom zorg snel een politiek-bestuurlijke lading. Een calamiteit kan tevens een teken zijn van het onvoldoende functioneren van de zorg, en kan daarmee bestuurlijke gevolgen hebben. Het is dan ook belangrijk om goede afspraken te maken over de onderlinge rolverdeling en communicatie bij een calamiteit.

Onder een *calamiteit* wordt het volgende verstaan: 'een gebeurtenis die heeft plaatsgevonden gedurende de betrokkenheid van een instelling die valt onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid en die onverwacht en onbedoeld kan leiden of heeft geleid tot een dodelijk of ernstig schadelijk gevolg voor een jeugdige of volwassen cliënt², of voor een ander als gevolg van het handelen van een cliënt'. Calamiteiten zijn onder meer:

1. elk niet natuurlijk overlijden van een cliënt;
2. elk overlijden van een ander als gevolg van het handelen van een cliënt;
3. ernstig en/of blijvend lichamelijk letsel van een cliënt of van een ander als gevolg van het handelen van een cliënt;
4. ernstig grensoverschrijdend gedrag: fysiek, psychisch en/of seksueel door cliënten, hulpverleners, ouder of verzorger.

Geweld bij de verlening van jeugdhulp of de uitvoering van een maatregel jeugdbescherming of

-reclassering wordt gedefinieerd als lichamelijk, geestelijk of seksueel geweld jegens een jeugdige of een ouder (of bedreiging daarmee) door iemand die werkzaam is voor (een rechtspersoon in opdracht van) een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling of door een andere jeugdige of ouder, met wie de jeugdige of ouder gedurende het etmaal of dagdeel bij een aanbieder verblijft.

In de definitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning gaat het om seksueel binnendringen van het lichaam van of ontucht met een cliënt of lichamelijk en geestelijk geweld jegens een cliënt door een beroepskracht of een andere cliënt met wie de cliënt gedurende het etmaal of dagdeel bij een aanbieder verblijft.

Huiselijk geweld is lichamelijk, geestelijk of seksueel geweld (of bedreiging daarmee) door iemand uit de huiselijke kring.

Kindermishandeling is elke vorm van een voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie (fysiek, psychisch en/of seksueel) die ouders (of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of onvrijheid staat) actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt of dreigt te worden berokkend aan de

¹ dit betreft zorg of ondersteuning op basis van de Jeugdwet en/of Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

² cliënt = volwassene, jeugdige en/of zijn ouders.

minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel (Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning).

Incidenten zijn (in vergelijking met calamiteiten) relatief lichte verstoringen van de dagelijkse gang van zaken. Soms is het onderscheid tussen een calamiteit en een incident onduidelijk. Incidenten hoeven de instellingen niet te melden, maar moeten door de instellingen zelf geregistreerd en geanalyseerd worden, en tot verbeteracties leiden. Eenmaal per jaar dient de registratie naar de betreffende toezichthouder³ te worden gestuurd. Wanneer het onduidelijk is of de gebeurtenis een calamiteit of een incident betreft, en of de toezichthouder een onderzoek instelt, is het raadzaam afstemming te zoeken met het meldpunt van de betreffende toezichthouder.

NB: ook bij gebeurtenissen die volgens bovenstaande definitie geen calamiteit zijn, maar waar er sprake is van of een grote kans op media-aandacht, kan deze handreiking behulpzaam zijn. Bijvoorbeeld als een cliënt een ernstige klacht heeft en de pers hierover informeert.

Partners

Aanbieders en gecertificeerde instellingen

- De instelling is verantwoordelijk voor het melden van calamiteiten aan de toezichthouder en aan de betrokken gemeentelijke medewerkers (adviseur Openbare Orde en Veiligheid/adviseur jeugd of Wmo) en het starten van een intern onderzoek.
- Bij twijfel over de ernst van een gebeurtenis (wel/geen crisis, wel/geen onderzoek door de toezichthouder) is afstemming met het meldpunt van de toezichthouder gewenst.
- Incidenten moeten door de instelling worden geregistreerd en tot verbeteracties leiden.
- De registratie van incidenten moet in de regel éénmaal per jaar naar de toezichthouder worden gestuurd.
- De instelling heeft verantwoordelijkheid voor het verlenen van zorg bij een calamiteit en blijft verantwoordelijk voor de veiligheid van de cliënt.

Gemeente (publieke gezicht van de aanpak als regisseur en inhoudelijk verantwoordelijk)

- De gemeente is verantwoordelijk voor een goed functionerend stelsel van hulp en ondersteuning.
- De burgemeester heeft bij maatschappelijke onrust als gevolg van calamiteiten de coördinerende rol (calamiteitenoverleg en beleidsteam), de burgervaderrol (bezoeken van getroffenen, duiding geven, ruimte geven voor verdriet en emoties) en de gezagsrol (handhaving openbare orde en veiligheid, burgemeestersbevoegdheden).
- De portefeuillehouder(s) jeugdhulp en wmo-ondersteuning gaan over de inhoud van de zaak (wat er is gebeurd en hoe dat heeft kunnen gebeuren en wat zijn de gevolgen).

Door de gemeente aangewezen toezichthouder calamiteiten Wmo

- De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de wet en op kwaliteit in algemene zin.
- Instellingen melden calamiteiten bij de door de gemeente aangewezen toezichthouder calamiteiten Wmo.
- De toezichthouder rapporteert aan de gemeente over de bevindingen van het onderzoek naar de calamiteit.

Inspectie (toezicht)

- De Inspectie is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Jeugdwet, de Zorgverzekeringswet, de Wet Langdurige Zorg en op kwaliteit in algemene zin.
- Instellingen Jeugdhulp, Zorgverzekeringswet en de Wet Langdurige Zorg melden calamiteiten bij de Inspectie.
- De inspectie voert deze taak uit door geprogrammeerd en niet-geprogrammeerd toezicht.
- De Inspectie rapporteert aan de gemeente over de bevindingen van het onderzoek naar de calamiteit.

Raad voor de Kinderbescherming (advies en onderzoek)

- De Raad is verantwoordelijk voor onafhankelijk onderzoek naar kinderen wiens ontwikkeling en opvoeding worden bedreigd.

³ betreffende toezichthouder is in geval van calamiteiten jeugdhulp de Inspectie plus aan de door de gemeente aangewezen toezichthouder/gemeentelijke medewerker. Onder Inspectie verstaan we het samenwerkingsverband van de twee betrokken inspecties: de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ)). In geval van ondersteuning op basis van de Wmo betreft het de door de gemeente aangewezen toezichthouder calamiteiten plus aan de door de gemeente aangewezen toezichthouder/gemeentelijke medewerker.

- De Raad verleent zelf geen hulp, maar doet onderzoek en adviseert over een goede oplossing voor het kind.

Openbaar Ministerie (opsporing, vervolging, informatie verstrekken)

- De Officier van Justitie is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.
- Zodra er bij een calamiteit strafrechtelijke elementen aanwezig zijn, heeft het opsporingsonderzoek van het OM voorrang, met inachtneming van andere belangen, zoals politiek-bestuurlijke factoren.
- Het OM is voor en tijdens het opsporingsonderzoek verantwoordelijk voor de communicatie over de strafzaak.

Politie (adviseur, handhaver openbare orde, strafrechtelijke opsporing)

- Verantwoordelijk voor handhaving van de rechtsorde en bij calamiteiten voor opsporing en strafrechtelijk onderzoek.
- De politie voert onder regie van het OM het strafrechtelijke onderzoek uit.
- De politie benadert vanuit OOV-optiek primair de burgemeester van de gemeente waar de calamiteit heeft plaatsgevonden.

Mogelijk relevante kenmerken

- **Beladen thematiek.** Calamiteiten waarbij zorgbehoevenden betrokken zijn, kunnen veel emotionele reacties oproepen. De neiging kan bestaan om zondebokken aan te wijzen (personen of instanties die verantwoordelijk worden gehouden voor het drama). Het belangrijkste is dat de eerste prioriteit bij het welzijn van de betrokkenen blijft.
- **Brede impact.** Calamiteiten in de zorg hebben vaak gevolgen voor personen, personeel, publiciteit en politiek (de 4 p's van maatschappelijke onrust). Bij calamiteiten is het managen van de 4 p's⁴ van belang. Diensten en uitvoeringsorganisaties dienen eenduidig en gecoördineerd naar buiten te treden om (verdere) schade aan slachtoffers en hun directe omgeving en het beeld rond de zorg voor de jeugd te voorkomen. De communicatie speelt bij calamiteiten dan ook een cruciale rol.
- **Politieke/bestuurlijke gevoeligheid.** Calamiteiten in de zorg kunnen helaas niet altijd voorkomen worden, maar kunnen een grote impact op de betrokkenen en op (het imago van) gemeenten en instellingen hebben. Het geven van heldere, tactvolle en eenduidige informatie is van belang om onrust te voorkomen en het vertrouwen in de gemeente en de zorginstellingen te behouden of herstellen.
- **Meerdere gemeenten.** Het is van belang om te realiseren dat er verschillende gemeenten betrokken kunnen zijn bij een calamiteit, namelijk: de gemeente waar de calamiteit heeft plaatsgevonden (heeft primair de regierol), de gemeente die het inkoopcontract heeft gesloten met de instelling, de gemeente waar de cliënt verblijft en de gemeente waar –in geval van jeugdhulp– de ouders staan ingeschreven (bij onder voogdijstelling is dat de gemeente waar de jeugdige verblijft (woonplaatsbeginsel)). De gemeente waar betreffende medewerkers wonen. De gemeente die de melding ontvangt, heeft de verantwoordelijkheid om de andere gemeenten die betrokken zijn, te informeren en te zorgen voor overdracht aan de gemeente die primair de regierol heeft.

Bestuurlijke vraagstukken en kritieke besluiten

- **Rolverdeling.** Het is van belang om bij een calamiteit de rolverdeling tussen gemeente en instelling af te bakenen. De gemeente heeft de bestuurlijke verantwoordelijkheid. De instelling heeft een operationele verantwoordelijkheid. De burgemeester, de portefeuillehouder(s) en de manager/directeur van de instelling zijn de belangrijke boegbeelden in de communicatie. De gemeente en de instellingen moeten op voorhand een contactpersonenlijst opstellen (denk ook aan buiten kantoor tijden) zodat helder is bij wie de directe meldingen van calamiteiten worden gedaan en wie er binnen en buiten de gemeente geïnformeerd worden (bestuurders, inhoudelijke afdelingen, communicatieafdelingen, andere gemeenten).
- **Informeren.** Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen partners en personen die direct geïnformeerd dienen te worden en personen die naderhand op de hoogte gesteld moeten worden. En daarbij onderscheid te maken in 'dat' en 'wat' informatie.
- **Probleemeigenaarschap.** De betrokken instelling (waar de calamiteit heeft plaatsgevonden en/of waar het als eerste is geconstateerd) blijft 'probleemeigenaar' en is verantwoordelijk voor het adequaat handelen bij calamiteiten conform de instellingsprotocollen/-afspraken. De 'probleemeigenaar' is niet automatisch ook woordvoerder. Indien daar aanleiding toe is, wordt contact gelegd met de 'driehoek' (burgemeester, districtschef, officier van justitie).

⁴ Personen, personeel, publiciteit, politiek.

In onderling overleg wordt bepaald welke bestuurder de coördinerende taak op zich neemt.

- **Wel/niet opschalen.** Als er een aannemelijk risico is dat de calamiteit zal leiden tot maatschappelijke onrust, schade aan het imago van de zorg en/of politieke schade, wordt een calamiteitenoverleg met de betrokken partijen aanbevolen. Dit is van belang om de verschillende bestuurders (zowel van gemeenten als van instellingen) met elkaar op één lijn te brengen. Dit overleg is te onderscheiden van de GRIP-structuur, maar kan er wel in overgaan.
- **Deelnemers.** Mogelijke deelnemers aan het calamiteitenoverleg zijn: bestuurder(s) of manager(s) en communicatieadviseur(s) instelling(en), adviseur openbare orde en veiligheid, beleidsadviseurs, (crisis)communicatie gemeente, politie, OM, GGD, vertegenwoordiger sociaal team, Raad voor de Kinderbescherming, zorgkantoor en/of de Inspectie. Burgemeesters en wethouders maken doorgaans geen deel uit van het calamiteitenoverleg.
- **Voorzitter.** Bepaal wie (gemeentelijk) voorzitter is van dit calamiteitenoverleg. Tijdens het calamiteitenoverleg wordt zoveel mogelijk relevante informatie verzameld en wordt bepaald wie/welke partij de woordvoering doet en wat de centrale boodschap is. Wees terughoudend met het geven van gedetailleerde informatie voordat de onderzoeksresultaten van de toezichthouder bekend zijn. Het belang van de bij de calamiteit betrokken personen (cliënten, de directe familie of medewerkers van een instelling) dient hierbij voortdurend in het oog te worden gehouden!
- **Gemeenteraad.** Het is van belang om te bepalen wanneer de gemeenteraad geïnformeerd moet worden en met welke informatie, zoals vooraf in algemeenheid is afgesproken. Hierbij aandacht geven aan: wanneer de gemeenteraad geïnformeerd wordt, in welke fase van de werkzaamheden dit gebeurt en welke informatie verschaft wordt. Hierbij speelt mee de aard van de calamiteit en de mate waarin openbaarheid mogelijk is. Besteed hierbij aandacht aan de openbaarheid van informatie en de openbaarheid van informatie van de toezichthouder.
- **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.
- **Informeren slachtoffer(s).** Bij het informeren van de slachtoffers is de keuze voor het juiste moment, vorm en inhoud zeer belangrijk. Aandacht voor details is cruciaal. Wat wordt het eerste bericht? Wat is de mogelijke reactie van gedupeerden? Hierin kan onderscheid worden gemaakt in slachtoffers, betrokkenen en zij die zich betrokken voelen.

Aandachtspunten

- **Risico's en oefenen.** Inventariseer de bestuurlijke risico's met betrekking tot de uitvoering van de Jeugdwet en Wmo en maak afspraken over optreden en communicatie bij eventuele crisissituaties. Bespreek (en oefen) hoe moet worden gereageerd op crisisincidenten. Neem daarin de gemeenteraad mee.
- **Privacy: Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing.** Maak afspraken over gegevensuitwisseling en zorg zo nodig dat onderliggende convenanten voldoen aan de AVG. Bij het *verspreiden* van informatie naar de overige partijen is het van belang om de privacy van de betrokkenen te borgen. Het is essentieel om binnen de gemeente en naar derden alleen de initialen, geslacht en leeftijd van de betrokkenen te communiceren, i.p.v. NAW-gegevens en geboortedatum. Ook dient zeer terughoudend te worden omgegaan met informatie over welke zorg/hulp iemand precies krijgt. Voorkom dat namen van betrokkenen bekend worden.
- **Evaluatie.** Na afloop is het belangrijk om een evaluatie te houden over de communicatie (tijdigheid en informatiedeling) en de afhandeling van de calamiteit en te bespreken of er vervolgacties moeten komen. De evaluatie kan ook aanleiding zijn om te leren omgaan met het protocol of deze aan te passen.
- **Contactpersonenlijst.** Zorg voor een actuele contactpersonenlijst calamiteiten welke van toepassing is bij de specifieke calamiteit.

Flevoland specifiek

- De gemeenten hebben op basis van de Wmo de GGD aangewezen als toezichthouder bij calamiteiten en/of (gewelds)incidenten. Voor Jeugd is de Inspectie IGJ de toezichthouder.
- Op de website van GGD Flevoland staat het meldformulier calamiteiten Wmo en op de website van Inspectie IGJ het meldformulier calamiteiten Jeugd.