



Utrecht, juni 2016

HANDREIKING

Omggaan met Maatschappelijke Spanningen



Veel gestelde vragen

Handreiking Omgaan met Maatschappelijke Spanningen

Volgens welke fasen verlopen maatschappelijke spanningen en escalatie?

- [Welke fasen van maatschappelijke spanningen zijn te onderscheiden?](#) ↴
- [Hoe herken ik de fase van maatschappelijke spanningen?](#) ↴
- [Welke handelingsperspectieven passen bij welke fasen?](#) ↴

Naar een gestructureerde aanpak van lokale, sociale calamiteiten (SAMOS)

- [Wat is de gestructureerde Signalering en Aanpak Maatschappelijke Onrust en Spanningen \(SAMOS\)?](#) ↴
- [Wat is het urgentiedilemma?](#) ↴
- [Wat zijn doelen, randvoorwaarden en uitgangspunten voor de signalering en aanpak van maatschappelijke spanningen?](#) ↴
- Hoe bouw ik een netwerk op?
 - » [In kaart brengen van lokale netwerken](#) ↴
 - » [Welke 'witte vlekken' kan ik constateren in bestaande netwerken en aanpakken?](#) ↴
 - » [Welke partijen zijn de 'spin in het web' bij het signaleren, duiden en interveniëren bij maatschappelijke spanningen?](#) ↴
 - » [Wat is het werkprotocol van het kernteam signaleren, duiden en interveniëren bij maatschappelijke spanningen?](#) ↴
 - » [Wie heeft de regie binnen een netwerk?](#) ↴
- Voorbeelden werkprotocollen en SAMOS/ Sociaal Calamiteiten Plannen
 - » [Voorbeeld werkprotocol voor het kernteam](#) ↴
 - » [Voorbeelden van SAMOS/ Sociaal Calamiteiten Plannen](#) ↴
 - » [Oefenen met SAMOS/ Sociaal Calamiteiten Plan](#) ↴

Signalen van maatschappelijke spanningen vroegtijdig herkennen, delen en (gezamenlijk) duiden

- Hoe kan ik maatschappelijke spanningen vroegtijdig signaleren?
 - » [\(1\) Vroegtijdig signaleren](#) ↴
 - » [\(2\) BOB-procedure](#) ↴
 - » [\(3\) Vroegsignalering, maar hoe?](#) ↴
 - » [\(4\) Methodieken en indicatoren voor vroegtijdige signalering van maatschappelijke spanningen](#) ↴
- Hoe deel en duid ik signalen van maatschappelijke spanningen?
 - » [Beeldvorming, Oordeelsvorming, Besluitvorming \(BOB-procedure\)](#) ↴
 - » [Voorbeeld van het werkprotocol bij het duiden en delen van signalen](#) ↴
 - » [Voorbeelden van checklists Beeldvorming, Oordeelsvorming, Besluitvorming](#) ↴
- Voorbeelden van protocollen en checklists
 - » [Protocollen en checklists omgaan met maatschappelijke spanningen](#) ↴

Communiceren bij maatschappelijke onrust

- [Hoe communiceer ik over maatschappelijke spanningen naar de buitenwereld toe?](#) ↴
- [Zijn er voorbeelden/checklists voor communicatie bij maatschappelijke spanningen?](#) ↴

Achtergronden: (Onderhuidse) spanningen in wijken: oorzaken en aanpakken

- [Wat zijn \(onderhuidse\) spanningen in wijken?](#) ↴
- [Welke risicofactoren dragen bij aan \(onderhuidse\) spanningen in wijken?](#) ↴



- Welke aanknopingspunten zijn er om (onderhuidse) spanningen in wijken te voorkomen?
 - » [Waarom is een effectieve aanpak bij voorkeur 'acupunctueel' \(gebiedsgericht, frontlijngestuurd en probleemgericht\)?](#) ↴
 - » [Versterk de weerbaarheid van burgers door zichtbaarheid en benaderbaarheid wijkprofessionals](#) ↴
 - » [Versterk de weerbaarheid van burgers door zichtbaarheid en benaderbaarheid politie](#) ↴
 - » [Versterk de weerbaarheid van burgers door vergroten van 'publieke familiariteit'](#) ↴
 - » [Hoe kan ik rolmodellen inzetten?](#) ↴
 - » [Hoe kan ik sociale media inzetten?](#) ↴

Praktische voorbeelden van aanpakken om burgers te betrekken/ empoweren bij het voorkomen van maatschappelijke spanningen in wijken

- [BuurtPraktijkTeam](#) ↴
- Praktijkvoorbeelden van aanpakken:
 - » [Versterken individueel handelen door bewoners in de directe leefomgeving](#) ↴
 - » [Versterken individueel handelen door bewoners op wijkniveau](#) ↴
 - » [Versterken collectief handelen bewoners in de directe leefomgeving](#) ↴
 - » [Versterken collectief handelen bewoners op wijkniveau](#) ↴

Achtergronden: Waarom er in Nederlandse steden geen grootschalige rellen zijn?

- [Nederlandse geschiedenis met rellen](#) ↴
- [De rol van de politie bij het voorkomen van escalatie](#) ↴
- [Escalatiemodel voor geweld tussen groepen](#) ↴
 - » [Structurele factoren die rol spelen bij \(voorkomen van\) escalatie](#) ↴
 - » [Relationele factoren die rol spelen bij \(voorkomen van\) escalatie](#) ↴
 - » [Operationele factoren die rol spelen bij \(voorkomen van\) escalatie](#) ↴
 - » [Uitdagingen voorkomen van escalatie in de nabije toekomst](#) ↴

Vragen en suggesties?

De Handreiking Omgaan met Sociale Spanningen zal ook in het komende jaar verder worden verfijnd en geactualiseerd, mede op basis van feedback door gebruikers. Als u vragen, aanvullingen of verbeterpunten heeft voor deze handreiking, dan horen wij dat graag! U kunt uw bericht sturen naar Ron van Wonderen, thema coördinator Sociale Stabiliteit bij het Kennisplatform Integratie en Samenleving. Email: rvanwonderen@verwey-jonker.nl.



Handreiking Omgaan met Maatschappelijke Onrust en Spanningen

Maatschappelijke onrust en spanningen zijn van alle tijden en kennen vele (potentiële) oorzaken, triggers en verschijningsvormen. In de afgelopen decennia is de samenleving op een beslissende wijze veranderd door globalisering, individualisering en informatisering. Onderdeel van deze veranderingen is de grotere pluriformiteit van de bevolking in leefstijlen, etnische en religieuze achtergrond, in opvattingen en competenties en in mogelijkheden en kansen. In dit verband wordt wel gesproken van 'superdiversiteit'. Dit is niet onproblematisch: door de toegenomen (ervaren) diversiteit neemt de kans op vervreemding, uitsluiting, onbegrip, conflicten, en daarmee op maatschappelijke onrust en spanningen toe.

Deze handreiking wil bestaande kennis en inzichten over maatschappelijke onrust en spanningen op lokaal niveau toegankelijk en praktisch toepasbaar maken voor eerstelijns professionals en beleidsmakers. Hiervoor worden vanuit verschillende invalshoeken inzichten en praktische tips en methodieken in deze handreiking bijeengebracht. Hoe kun je vroeg interveniëren, escalatie voorkomen en – als het zich toch voordoet – aanpakken. En wat doe je daarna?

In de handreiking zijn de volgende thema's opgenomen:

Introductie

- [Wat zijn maatschappelijke onrust en spanningen?](#) ↴
- [Doel van deze handreiking](#) ↴
- [Voor wie is deze handreiking?](#) ↴
- [Samenvatting van deze handreiking](#) ↴

Wat doe je er tegen

- [Van proactief tot repressie](#) ↴
- [Naar een gestructureerde aanpak](#) ↴
- [Vroegsignalering. Maar hoe?](#) ↴

Achtergronden ↴

- [Onderhuidse spanningen in wijken](#) ↴
- [Indicatoren](#) ↴
- [Waarom Nederland geen grootschalige rellen kent](#) ↴

Inspiratie

- [Praktijkvoorbeelden aanpakken](#) ↴
- [Publicaties en checklists](#) ↴



1a Beschrijving

Wat zijn maatschappelijke onrust en spanningen?

De pluriformiteit van de bevolking in leefstijlen, etnische en religieuze achtergrond, in opvattingen en competenties en in mogelijkheden en kansen, is in de afgelopen decennia enorm toegenomen. Dit is niet onproblematisch: door de toegenomen (ervaren) diversiteit neemt de kans op vervreemding, uitsluiting, onbegrip, conflicten, en daarmee op maatschappelijke onrust en spanningen toe. Tussen (groepen) mensen kunnen spanningen ontstaan, die de grondvesten van sociale stabiliteit en een rustige, veilige woon- en werkomgeving aantasten. Onrust en spanningen kunnen ook ontstaan, escaleren tussen (groepen) mensen en bijvoorbeeld instanties, zoals de overheid, politie en anderen. Onrust en spanningen kunnen – zeker voor buitenstaanders – opeens aan de oppervlakte komen. Spanningen ontstaan echter niet zomaar. Vaak is er sprake van reeds sluimerende of '[Onderhuidse](#)' ¹ onvrede, tegenstellingen en animositeit. Deze spanningen kunnen getriggerd worden door ontwikkelingen en gebeurtenissen – ook buiten de wijk, gemeente. [Veel indicatoren](#) ¹ kunnen wijzen op (groeierende) onrust en spanningen.

Het signaleren, voorkomen en verminderen van onrust en spanningen kent zowel elementen van openbare orde & veiligheid, maar ook van diversiteit, segregatie, individuele en collectieve weerbaarheid, sociaal beleid, wijkbeheer, et cetera. [De brug tussen het veiligheids- en sociale domein](#) ¹ moet in veel gemeenten echter nog worden geslagen.

Maatschappelijke onrust en spanningen beperken zich niet tot de grote steden, maar komen even zo goed voor in kleinere steden en dorpen. Gemeenten bereiden zich vaak goed voor op fysieke calamiteiten. Rampenplannen zijn verplicht onderdeel van het instrumentarium van de lokale overheid en hiermee wordt frequent geoefend. Deze goede voorbereiding geldt echter niet voor sociale calamiteiten. Terwijl het risico daarop – en daarmee ingrijpende en langdurige lokale instabiliteit – vele malen groter is. Dit leidt er nogal eens toe dat escalatie van sociale onrust en spanningen 'onverwacht' de kop opsteken, terwijl het vaak goed mogelijk is om deze in een [vroegtijdig stadium te signaleren en hierop te anticiperen](#) ¹.



Doel van deze handreiking

Deze handreiking wil bestaande kennis en inzichten over maatschappelijke onrust en spanningen op lokaal niveau toegankelijk en praktisch toepasbaar maken voor eerstelijns professionals en beleidsmakers. Hiervoor worden vanuit verschillende invalshoeken inzichten en praktische tips en methodieken in deze handreiking bijeengebracht.

Deze handreiking geeft inzichten in [achtergronden](#) van maatschappelijke onrust en spanningen op lokaal niveau en geeft handreikingen ter beantwoording van de vraag [Wat doe je eraan](#)?

Achtergronden, verschijningsvormen, signalering en aanpak komen hierbij aan de orde. Aanknopingspunten worden aangereikt om onrust en spanningen vroegtijdig vast te stellen en aan te pakken. [Voorbeelden van SAMOS/Sociaal Calamiteiten Plannen](#) ter voorkoming en bestrijding van onrust en spanningen worden onder de loep genomen en hierop wordt aangesloten. De handreiking beoogt er zo aan bij te dragen dat het conflictpotentieel in Nederlandse gemeenten en wijken beperkt blijft en escalaties worden voorkomen.

In deze handreiking wordt onderbouwd dat de aanpak moet uitgaan van een breed perspectief. Politieke, lokale overheid, corporaties, eerstelijns professionals én bewoners (zie [doelgroepen](#)) hebben verantwoordelijkheden, taken en werkwijzen in de preventie en beheersing van zowel openlijke conflicten als onderhuidse spanningen in buurten en wijken. [Praktische voorbeelden van mogelijke aanpakken](#) worden hiertoe gepresenteerd.



Publicaties

In de afgelopen jaren zijn verschillende publicaties verschenen over maatschappelijke spanningen en sociale onrust op lokaal niveau. [Hier](#) vindt u een overzicht van interessante publicaties waarin u meer informatie kunt vinden over thema's die in de voorliggende handreiking worden aangestipt. Zoals verscheidene checklists voor vroegsignalering/early warning van maatschappelijke spanningen en sociale onrust; checklists voor communicatie rond maatschappelijke spanningen en sociale onrust; checklists aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust.

Bij het samenstellen van deze handreiking hebben we gebruik kunnen maken van onder meer verschillende eerder verschenen publicaties van FORUM (voorloper van KIS), het Verwey-Jonker Instituut en de Politieacademie en waar nodig geactualiseerd.

Deze publicaties zijn:

- FORUM (2008) [Handboek Sociaal Calamiteiten Plan](#)
- Politieacademie (2010) [Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft](#)
- FORUM (2012) [Bouwstenen voor Sociale Stabiliteit: Een handleiding voor omgaan met lokale maatschappelijke spanningen](#)
- Verwey-Jonker Instituut (2013) [Weerbare burgers, weerbare buurten](#)

Elders wordt een uitgebreider overzicht gegeven van [publicaties](#) over achtergronden van en beleid & aanpak tegen maatschappelijke onrust en spanningen in Nederland



Voor wie is deze handreiking bedoeld?

Deze handreiking richt zich in principe op iedereen die te maken heeft met de uitingen, de gevolgen en/of het signaleren, voorkomen en aanpakken van maatschappelijke onrust en spanningen. De handreiking richt zich allereerst op professioneel betrokkenen (zie ook '[Van proactief tot repressie](#)'¹ (A1)).

Professioneel betrokkenen:

- Bestuurders
- Beleidsmakers en -medewerkers
- Professionele organisaties
- Eerstelijns professionals ('met de voeten in de klei')

Dat neemt niet weg dat ook (georganiseerde) burgers hun voordeel kunnen doen met de inzichten en methodieken, zoals beschreven in deze handreiking – om zelf in te zetten, dan wel om professionals in hun buurt, wijk en gemeente hierop aan te spreken.

Burgers:

- Iedere individuele buurt- en wijkbewoner
- Georganiseerde verbanden als bewonersorganisaties
- Andere organisaties werkzaam in buurt en wijk



Samenvatting handreiking

De handreiking is op te delen in drie secties:

- Wat doe je er aan? Signalering en aanpak van (potentiële) onrust en spanningen ([delen A1 t/m A3](#));
- Achtergronden en inzichten over onrust en spanningen ([delen B1 t/m B3](#));
- Inspiratie: [praktijkvoorbeelden en checklists](#).

Deel A1 – Van proactief naar repressie

Maatschappelijke spanningen en onrust zijn fenomenen die voortdurend in beweging zijn: een continu proces met ups & downs (golfbewegingen), met rustige en minder of zelfs onrustige momenten en tijden. Het continue proces met rustige en minder rustige tijden biedt mogelijkheden om op verschillende momenten in dat proces te anticiperen en zo nodig te interveniëren. Het eerste deel geeft een beknopt overzicht van typen maatschappelijke spanningen, bijpassende handelingsperspectieven en instrumenten, en de actoren die hierin een taak hebben. Ten aanzien van maatschappelijke spanningen en onrust kan een 'range' aan handelingsalternatieven worden gegeven, hier geordend als Pro-actie → Signalering → Preventie → Interventie → Repressie → Nazorg. De-escalerende activiteiten welke zijn gekoppeld aan de verschillende handelingsalternatieven, variëren van vroegsignalering tot crisismanagement. Het schematisch overzicht van handelingsperspectieven kan worden aangevuld met de partijen, organisaties en professionals, die hun specifieke rol en taken hebben in de signalering en aanpak van maatschappelijke spanningen en onrust.

Deel A2 – Naar een gestructureerde aanpak

In dit deel wordt de aanpak van lokale, sociale calamiteiten toegelicht op basis van Signalering en Aanpak Maatschappelijke Onrust en Spanningen (SAMOS). Het Sociaal Calamiteiten Plan (SCP), dat in het afgelopen decennium reeds in verschillende gemeenten is geïmplementeerd, is doorontwikkeld tot de SAMOS, waarbij het accent is verschoven naar de vroegsignalering van maatschappelijke onrust en spanningen.

Het moet bij maatschappelijke spanningen niet alleen om incident- en crisisaanpak gaan; juist op lokaal niveau kan door goede signalering in samenwerking met ketenpartners veel bereikt worden ter voorkoming van escalatie. In de SAMOS worden structuren geboden om zowel signalen van maatschappelijke spanningen effectief door te verwijzen naar de juiste personen/instanties ('bottom up') als om de signalering van maatschappelijke spanningen effectief aan te sturen ('top down').

Belangrijk uitgangspunt van de SAMOS is dat professionals en organisaties weliswaar over de kennis en vaardigheden moeten beschikken om signalen op te (kunnen) vangen omtrent de verschillende problematieken die aanleiding kunnen geven tot maatschappelijke onrust en spanningen, maar dat voor de duiding hiervan anderen kunnen worden betrokken. Het gaat er dus niet om dat iedereen zelf zoveel mogelijk expertise ontwikkeld voor de duiding en aanpak van problematieken, maar dat de netwerken worden geoptimaliseerd waar men met signalen naar toe kan. In het deel over de signalering en aanpak maatschappelijke onrust en spanningen wordt toegelicht dat hiertoe een 'spin in het signaleringsweb' moet worden georganiseerd, welke beschikt over een aanzienlijke beslissings- en doorzettingsmacht.

Een tweede belangrijk uitgangspunt van de SAMOS is de gedeelde duiding van signalen en gebeurtenissen. Uit casestudies van geëscaleerde maatschappelijke spanningen blijkt keer op keer dat sommige actoren volledig door de escalatie zijn overvallen, terwijl anderen het al lang zagen aankomen.



Centraal in de SAMOS-systematiek staat daarom de zogenoemde BOB-procedure die door alle partijen moet worden doorlopen, bestaande uit (gedeelde) beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.

Ook wordt in dit deel ingegaan op werkprotocollen voor een effectieve uitvoering van de SAMOS. Tot slot wordt aandacht gegeven aan communicatie rond maatschappelijke spanningen, niet alleen tussen beroepsmatig betrokkenen maar ook met de media en burgers.

Deel A3 – Vroegsignalering! Maar hoe?

Verschillende fenomenen en problematieken kunnen aanleiding geven tot maatschappelijke spanningen en onrust. Er is thans een fors aantal scholings- en voorlichtingsactiviteiten beschikbaar om de vaardigheden van professionals te vergroten om deze fenomenen en problematieken te signaleren, signalen te duiden en signalen op te volgen. In veel van dergelijke trainingen ligt de nadruk op het verkrijgen van meer inzicht in de betreffende fenomenen en problematieken, vanuit de gedachte dat meer inzicht tot betere signalering leidt. Professionals hebben echter niet de tijd noch de middelen om naar een groot aantal separate trainingen te gaan. Daarnaast zijn er andere redenen om de duiding en zeker de aanpak niet te presenteren als vereiste taak van iedere afzonderlijke professional. Het principe van 'Schoenmaker houdt je bij je leest' is van groot belang in relatie tot de kwaliteit en effectiviteit van de duiding en aanpak. De belangrijkste vaardigheid bij vroegsignalering van maatschappelijke spanningen en onrust is het effectief waarnemen dat mogelijk sprake is van een probleem, welke vooraf gaat aan de beoordeling van dit probleem. Het gaat er hier dus eerder om dat wordt verbeterd HOE wordt gesignaleerd, en niet zozeer de duiding WAT wordt gesignaleerd.

In dit deel wordt toegelicht hoe professionals toch problematieken kunnen signaleren zonder dat zij hierin specifieke expertise hebben ontwikkeld. Hiertoe wordt uitgegaan van 'wat is signaleren, wat signaleer je nu al, hoe duidt en verifieer je hetgeen je opmerkt, wat moet je met signalen, en waar kun je heen met signalen'. Pas nadat de waarneming is vastgesteld en ook geverifieerd, wordt met anderen (collega's, partners met specifieke expertise) geduid wat deze signalen precies betekenen. In dit deel wordt ingegaan op deze gemeenschappelijke duiding en besluitvorming. Hier worden de stappen van de BOB-procedure gevolgd.

Deel B1 – Onderhuidse spanningen in wijken

Maatschappelijke spanningen worden vaak geassocieerd met zichtbare incidenten. Maar in feite komen 'onderhuidse spanningen' in wijken veel vaker voor dan zichtbare incidenten. Waar veel verschillende mensen dicht op elkaar wonen, is sprake van botsende en schurende belangen, gewoontes, leefstijlen en opvattingen. Leefde men vroeger binnen wijken samen binnen een gedeeld kader van (ongeschreven) gedragsregels, is thans van publieke vertrouwdeheid en homogeniteit tussen bewoners veel minder sprake. Gedragingen en intenties zijn onderling minder bekend en begrepen. Bewoners durven anderen niet op hun gedrag aan te spreken uit onbekendheid met elkaar ('wie kan ik aanspreken') of uit schroom/angst (wat voor reactie kan ik verwachten'). Mensen kroppen irritaties op en ervaren in toenemende mate spanningen en ergernis. Omgangsvormen tussen bevolkingsgroepen kunnen hierdoor geleidelijk aan verslechteren. Dat kan leiden tot frustraties, angst, verlies aan sociaal vertrouwen en het vermijden van contacten. Hier kunnen ook al (veel) langer bestaande – historisch gegroeide – negatieve beeldvorming of zelfs vijandsbeelden en tegenstellingen een rol spelen. Ook het gevoel 'er alleen voor te staan' (het gevoel dat burens, overheid en politie het laten afweten) draagt bij aan een gevoel van machteloosheid en



passiviteit. Een aanpak om het samenleven tussen bevolkingsgroepen in buurten te verbeteren dient zich te richten op het vermogen van bewoners om zelf iets aan overlast of ander ongewenst gedrag in de directe leefomgeving te doen. Daarnaast dient zo'n aanpak zich te richten op het bevorderen van de weerbaarheid en tolerantie ten opzichte van de sterk groeiende diversiteit binnen de samenleving als geheel en de 'eigen leefomgeving' in het bijzonder. In dit deel lichten we toe dat het vergroten van de collectieve en individuele weerbaarheid van bewoners om zelf handelend op te treden de kans op (onderhuidse) spanningen vermindert. We onderbouwen dat hiertoe probleemgericht en frontlijn gestuurd integraal beleid nodig is. Aangezien integraal werken in wijken onder druk staat door bezuinigingen, kan als alternatief voor wijkbeleid worden ingezet op een concentratie op de gebieden binnen buurten waar de problematiek het grootst is ('acupuncturele aanpak'). Voor veel wijken geldt dat ze niet in zijn geheel veilig of onveilig, leefbaar of onleefbaar zijn, maar dat de problemen zich concentreren in deelgebieden, straten of blokken. Een intensieve aanpak in een klein gebied kan lucht geven aan een hele buurt. Het vergroten van de publieke familiariteit is een sleutel bij het voorkomen van spanningen. Immers, als mensen elkaar in een straat, portiek of galerij niet kennen, is het moeilijker om bij problemen elkaar hierop aan te spreken. In dit deel geven we voorbeelden van interventies die de publieke familiariteit en weerbaarheid van burgers vergroten.

Deel B2 – Methodieken voor (vroegtijdige) signalering

Ten behoeve van het (vroegtijdig) signaleren en duiden van maatschappelijke onrust en spanningen zijn verder diverse checklists en methodieken ontwikkeld. Dit hoofdstuk bespreekt deze kort en verwijst naar uitgebreider achtergrondinformatie hierover.

Deel B3 – Waarom in Nederlandse steden tot dusverre geen grootschalige rellen zijn uitgebroken

Dit deel gaat in de vraag waarom in Nederlandse steden tot dusverre geen grootschalige rellen zijn uitgebroken zoals die hebben plaatsvonden in de Franse banlieues of in de binnensteden van Groot-Brittannië. Dit is zeker niet alleen geluk geweest. De wijze waarop de overheid, maatschappelijke partners en politie een gebiedsgebonden en op sociale cohesie gericht beleid voeren en achterstanden proberen weg te werken draagt bij aan relaties die minder conflictueus zijn en meer op samenwerken gericht. De de-escalerende aanpak die gevolgd wordt in een combinatie van preventie en repressie, empathie en handhaven blijkt cruciaal om rellen te voorkomen. Zo'n aanpak is alleen mogelijk met een politie die stevig verankerd is in de lokale samenleving en die een beroep kan doen op bestaande contacten en relaties. Een eerder door Adang c.s. geformuleerd escalatiemodel inzake factoren die een rol spelen bij het ontstaan van grootschalig intergroepsgeweld, wordt nader toegelicht. Als een van de factoren ontbreekt, komt het niet tot grootschalig geweld. Het model biedt handvatten voor het voorkomen en de-escaleren van grootschalig intergroepsgeweld. In het deel wordt tevens ingegaan op de kwetsbaarheid. Deze neemt toe door verschillende recente ontwikkelingen, zoals bezuinigingen op preventief buurtwerk, corporaties die zich terugtrekken op hun kerntaken, de reorganisatie van de politie, toenemende onvrede van jongeren uit etnische groepen en het wankele vertrouwen van burgers in de overheid.



A

Maatschappelijke onrust en spanningen: wat doe je eraan/-tegen?

Maatschappelijke stabiliteit, onrust en spanningen zijn fenomenen die voortdurend in beweging zijn: een continu proces met ups & downs (golfbewegingen), met rustige en minder of zelfs onrustige momenten en tijden. Soms wordt men opgeschrikt door een 'plotse' confrontatie of een incident, die bij nadere beschouwing een uiting blijkt te zijn van al langer bestaande onrust of spanningen. Meestal geldt dat er eerst een aantal andere ontwikkelingen plaatsvindt voordat een probleem uitgroeit tot onrust of een sociale calamiteit. Het verrassingseffect van de gebeurtenis ligt dan ook vaker bij een deel van de (dan) betrokkenen, dan bij de direct betrokkenen. "Ik heb er al veel langer voor gewaarschuwd", is een veel gehoorde reactie van burgers of bijvoorbeeld eerstelijns professionals.

Vaak is sprake van de volgende fasering:

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

Het continue proces met rustige en minder rustige tijden biedt mogelijkheden om op verschillende momenten in dat proces te anticiperen en zo nodig te interveniëren. Maar: [Wat doe je er aan?](#) ↴ In deze handreiking wordt voor verschillende stadia in dat proces instrumentarium aangereikt, waarbij ook aandacht voor de verschillende partijen die daarbij betrokken (kunnen) worden. Natuurlijk kan zo'n aanpak beter onderdeel uitmaken van een meer [Structurele Aanpak van Maatschappelijke Onrust en Spanningen \(SAMOS\)](#) ↴. Maar hoe zet je die op? Hoe ziet die eruit? En Hoe functioneert dat?

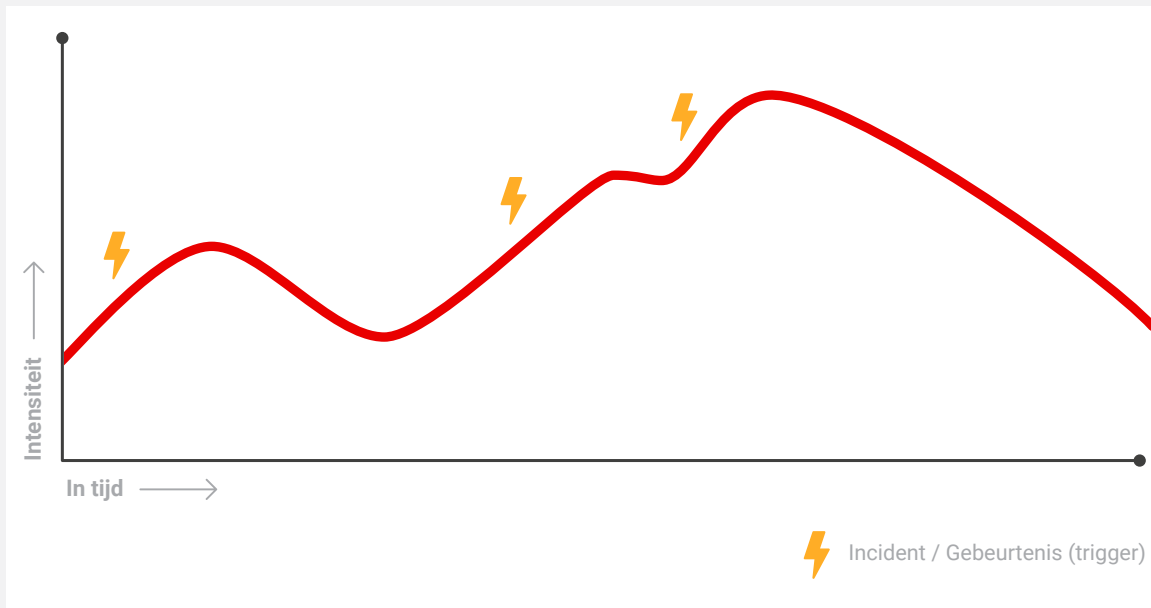
Belangrijk element van de aanpak van onrust en spanningen is vroegsignalering. Verschillende [indicatoren](#) ↴ kunnen structureel in de gaten worden gehouden, maar ook andere (potentiële) bronnen voor (groeierende) onrust en spanningen zijn in een vroeg stadium te signaleren. Vele buurt- en wijkbetrokkenen kunnen hierin een rol spelen. Maar [hoe signaleer je](#) ↴ en wat doe je met signalen van onrust en spanningen?



A1

Onrust en spanningen zijn van alle tijden

Sociale stabiliteit en maatschappelijke rust zijn geen gegeven. Het gaat om fenomenen die constant in beweging zijn. Lokale, maar ook landelijke en zelfs internationale gebeurtenissen en ontwikkelingen spelen continue in op de bestaande (on)rust en kunnen tot (oplopende) spanningen leiden. Het gaat om een continu proces met ups & downs, met rustige en zelfs onrustige momenten en tijden. Zo'n proces bestaat uit golfbewegingen. Zo'n fictieve golfbeweging is als volgt weer te geven:



Een proces van oplopende (en afnemende) onrust en spanningen kent verschillende triggers. Deze kunnen bestaan uit lokale, maar dus ook externe gebeurtenissen. De intensiteit van de gebeurtenis hoeft niet perse groot en omvangrijk te zijn. In sommige situaties sluimeren onrust/spanningen al langer en is een relatief gering incident voldoende 'om de vlam in de pan te doen slaan'. De trigger is in zo'n geval veeleer de gebeurtenis waardoor deze bestaande onrust/ spanningen voor een breder publiek aan de oppervlakte komen.

Zie verder:

- [Proces biedt handelingsalternatieven](#) ↴
- [Wie is waarbij betrokken?](#) ↴

Proces biedt handelingsalternatieven

Een proces van maatschappelijke onrust en spanningen kent niet zelden een hele geschiedenis. Deze historie speelt direct dan wel indirect een rol in de huidige stand van sociale stabiliteit (zie o.a. [Moors en Witte, 2011](#) ↴). Voor betrokkenen in de wijk, zeker de professionals, is het hierom verstandig om kennis te nemen van deze geschiedenis.

Een doorlopend proces van oplopende (en afnemende) onrust en spanningen biedt mogelijkheden om op verschillende momenten in dat proces te anticiperen en zo nodig te interveniëren. Hiertoe kan een 'range' aan handelingsalternatieven worden gegeven, onderstaand geordend als Pro-actie → Signalering → Preventie → Interventie → Repressie → Nazorg. De-escalerende activiteiten welke zijn gekoppeld aan de verschillende handelingsalternatieven, variërend van vroegsignalering tot crisismanagement.





Intensiteit verhoudingen	Relatieve rust	1e uitingen onrust	Opbouw onrust	Spanningen	Escalatie	Terugkeer naar relatieve rust
Elementen	Cohesie Stabiliteit Participatie Vertrouwen	Vervreemding Botsende waarden Isolatie	Irritatie Angst Intimidatie Emotie	Manifest gedrag Bedreiging Incidenten	Triggers Confrontatie OO&V	Contact Dialogoog Herstel rust
Handelingen	Proactie ↴	Signalering ↴	Preventie ↴	Interventie ↴	Repressie ↴	Nazorg ↴
Mogelijke acties	Relatiebeheer Wijkbeheer Dialogoog	Vroeg Signalering	Bemiddeling Focus op potentiële brand-haarden Aanpak (groeierende) polarisatie	Persoonsgerichte aanpak Groepsaanpak Openbreken afgesloten eenheden	Crisismanagement en communicatie	Scherpe signalering terugval Herstel relatiebeheer Evaluatie
Structurele Aanpak van Maatschappelijke Onrust en Spanningen (SAMOS) ↴						
Betrokken professionals	Wijk- en buurtwerk Jeugd- en jongerenwerk Onderwijs Sociale wijkteams Jeugdzorg Woningcorporaties Bewonersorganisaties		Wijkagent Outreaching jongerenwerk (Jeugd-)Hulpverlening GGD		Politie OM	Wijkagent Jongerenwerk Wijk- en buurtwerk

Natuurlijk zijn er allerlei activiteiten te ontplooiën binnen genoemde handelingen. Hiervoor staan inmiddels ook al veel instrumenten ter beschikking. In onderstaand overzicht zijn enkele voorbeelden gegeven (met doorverwijzing) van instrumenten, activiteiten op de verschillende aanpakken in de verschillende stadia van maatschappelijke rust en stabiliteit. Op (een of meerdere van) deze terreinen hebben vele gemeenten reeds instrumenten of activiteiten in de praktijk, dit overzicht is dan ook zeker niet uitputtend en is bedoeld als voorbeelden ter inspiratie (het betreft hier dus niet effectief bewezen best practices).



A1.1	Proactie	‘Aan de slag met sociale netwerken’  , Methodieken voor (vroegtijdige) signalering 
A1.2	Signalering	SAMOS  , Voorbeelden van SAMOS/Sociaal Calamiteiten Plannen 
A1.3	Preventie	Buurtbemiddeling  , Buurtbemiddeling II  , Thuis Op Straat  , SAMOS  , outreaching jongerenwerk  , aanpakken onderhuidse spanningen en polarisatie  , Praktijkvoorbeelden individueel handelend optreden bewoners in de directe leefomgeving  , Praktijkvoorbeelden collectief handelend optreden bewoners in de directe leefomgeving  , Praktijkvoorbeelden collectief handelend optreden bewoners op buurtniveau  , Databank effectieve sociale interventies  , Aanknopingspunten voor beleid om onderhuidse spanningen en escalatie te voorkomen
A1.4	Interventie	SAMOS  , Voorbeelden van SAMOS/Sociaal Calamiteiten Plannen  , Databank effectieve sociale interventies  , GGD-protocol onrust bij incidenten  , Aanknopingspunten voor beleid om onderhuidse spanningen en escalatie te voorkomen  , Treiteraanpak Amsterdam  , Inzet rolmodellen jeugd en veiligheid  , Expertise-unit Sociale Stabiliteit  , Praktijkvoorbeelden collectief handelend optreden bewoners op buurtniveau 
A1.5	Repressie	SAMOS  , Voorbeelden van SAMOS/Sociaal Calamiteiten Plannen  , TOP 600-aanpak  , Crisiscommunicatie (1)  , Crisiscommunicatie (2)  , GGD-protocol onrust bij incidenten  , Expertise-unit Sociale Stabiliteit 
A1.6	Nazorg	SAMOS  , Voorbeelden van SAMOS/Sociaal Calamiteiten Plannen  , GGD Handreiking psychosociale hulp bij rampen en crisis 

Wie is waarbij betrokken?

Uit de schema's over de handelingsalternatieven bij het voorkomen en bestrijden van maatschappelijke onrust en spanningen wordt duidelijk dat deze aanpak feitelijk een gedeelde verantwoordelijkheid en taak is voor eenieder binnen het lokale niveau. M.a.w. het voorkomen en bestrijden van maatschappelijke onrust en spanningen is geen zaak van één – bijvoorbeeld de veiligheidssector –, maar omvat vele beroepssectoren en anderen. De brug tussen het veiligheidsdomein en het sociale domein moet echter in veel gemeenten nog worden geslagen. In deze handreiking bespreken we als middel hiertoe de gestructureerde signalering en aanpak maatschappelijke onrust en spanningen ([SAMOS](#) ). Ook beargumenteren we in deze handreiking een integrale, gebiedsgerichte en [probleemgestuurde aanpak](#)  waarbij het veiligheidsdomein wordt verbonden aan preventief beleid.

“Schoenmaker houdt je bij je leest!” Een continu proces van monitoren en signaleren van (mogelijke) onrust en spanningen vereist een over- en inzicht in de taken en verantwoordelijkheden van de aanwezige professionals en organisaties. Let wel: betrokkenheid betekent niet dat iedereen alles moet doen en overal bij betrokken is/ moet zijn. Juist in relatie tot het voorkomen en eventueel bestrijden van onrust en spanningen is het noodzaak dat eenieder zich tot zijn verantwoordelijkheden, taken en dus kwaliteiten ‘beperkt’. Juist in samenwerking en afstemming zijn dit cruciale elementen, onder andere om te voorkomen ‘dat men elkaar voor de voeten loopt’.



Veel betrokkenen vereist regie!

Voor het verkrijgen en onderhouden van zo'n over- en inzicht in de aanwezige betrokken partijen, en hun taken en verantwoordelijkheden, ligt een specifieke taak bij de lokale overheid. Zij fungeert als snijpunt op de verschillende aandachts- en beleidsgebieden, sectoren en circuits. Het ligt dan ook in de rede om bij de gemeente een coördinatiefunctie neer te leggen.

Let wel: Dit hoeft niet te betekenen dat bij elke actie ter voorkomen/ bestrijding van onrust en spanningen (een vertegenwoordiger van) de gemeente deze coördinatiefunctie op zich moet nemen. Vaak bestaan er lokaal al samenwerkingsverbanden op deelgebieden, waarbij de coördinatiefunctie bij een andere partij ligt dan de gemeente – bijvoorbeeld de politie, het CJG, de GGD, e.d. Deze bestaande netwerken en samenwerkingsverbanden kunnen worden geïntegreerd in de aanpak onrust en spanningen. Van de lokale overheid mag wel worden gevraagd zich te verzekeren van deze 'externe coördinatie'. Ook heeft zij een specifieke taak in het traceren van eventuele 'witte plekken' in de keten en in het (regelen van) invulling hiervan. Zie [kernteam](#) voor nadere uiteenzetting van de organisatie van signalering en aanpak van maatschappelijke onrust en spanningen.



A2

Inleiding

Gemeenten beschikken voor het voorkomen en zeker het bestrijden van fysieke rampen over een handhavingsbeleid en crisisbeheersing- of rampenplan. Deze zijn wettelijk verplicht, evenals de noodzaak om er regelmatig mee te oefenen. Op het terrein van – veel vaker voorkomende – sociale of maatschappelijke onrust, spanningen en daaruit voortvloeiende escalaties en crises is een dergelijke gestructureerde aanpak veel minder aanwezig. Dit leidt er nogal eens toe dat escalaties van onrust en spanningen ‘onverwacht’ de kop op lijken te steken en de aanpak vervolgens ‘spontaan’ wordt vormgegeven. In verscheidene situaties gaat deze aanpak goed; in andere gevallen draagt de aanpak soms zelfs bij aan verdergaande escalatie.

In dit onderdeel van de Handreiking wordt nader ingegaan op en voorbeeld gegeven van een meer gestructureerde signalering en aanpak van maatschappelijke onrust en spanningen. Onder meer wordt ingegaan op

- [Voorgeschiedenis](#) ↴
- [Urgentiedilemma](#) ↴
- [Randvoorwaarden](#) ↴ voor zo'n aanpak.
- Een mogelijke [structuur](#) ↴ van deze aanpak (SAMOS)
- [Kernteam](#) ↴ binnen SAMOS structuur
- [Procedure beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming \(BOB\)](#) ↴
- Een [werkprotocol](#) ↴ dat gehanteerd kan worden
- [Communicatie](#) ↴
- [Oefening](#) ↴



Voorgeschiedenis

Deze Handreiking introduceert de gestructureerde Signalering en Aanpak Maatschappelijke Onrust en Spanningen (SAMOS). De SAMOS is een nadere uitwerking van het zogenoemde Sociaal Calamiteiten Plan (SCP), waarbij de focus nog nadrukkelijker ligt op vroegsignalering van spanningen en onrust. De eerste aanzetten van het SCP zijn gepresenteerd in [Witte et al \(2003\)](#) n.a.v. verschillende onderzoeken naar de aanpak van lokale sociale crises, en in de praktijk gebracht in enkele gemeenten. Op basis van deze ervaringen is een [Handboek Sociaal Calamiteiten Plan](#) opgesteld, later opgenomen in de handreiking [Bouwstenen voor Sociale Stabiliteit \(2012\)](#). In diezelfde periode hebben Witte en collega's deze aanpak verder ontwikkeld tot een signaleringsaanpak van lokale spanningen, waarbij de focus is verbreed van interetnische spanningen naar (alle) maatschappelijke verhoudingen en spanningen, waaronder lokale onrust/ spanningen ten gevolge van huiselijk geweld, radicalisering, overlast ter plaatse, maar ook vanwege bovenlokale gebeurtenissen en/of ontwikkelingen ([zie hiertoe verschillende voorbeelden van SCP's](#)). Daarnaast is de aanpak verbreed van een crisisaanpak naar (vroeg)signalering en preventieve aanpak. Deze 'gestructureerde SAMOS' biedt niet alleen signaleerders een structuur om eventueel signalen naar door te verwijzen (bottom up), maar kent een tweerichtingsverkeer, welke ook aansturing van (gerichte) signalering mogelijk maakt (top down).

Urgentiedilemma

Op het terrein van de aanpak van maatschappelijke onrust en spanningen steekt nogal eens het urgentiedilemma op. In situaties van hoogoplopende, escalerende spanningen bestaat een groot urgentiegevoel om deze aan te pakken. Maar meestal bestaat er in dergelijke situaties niet of onvoldoende tijd om zo'n aanpak goed en gedegen op te zetten. Laat staan in samenwerking met alle noodzakelijke betrokkenen. Op momenten van relatieve sociale rust en stabiliteit zou deze ontwikkelingstijd zeker voorradig moeten zijn, maar ontbreekt vaak het urgentiegevoel om aan deze opbouw prioriteit te geven en daaraan tijd en energie te besteden.

Eén van de gevolgen van dit urgentiedilemma is dat vaak de aanpak van acute onrust of spanningen relatief sterk afhankelijk is van de kwaliteiten en acties van (enkele) direct betrokkenen. Nogmaals, vaak leidt dit tot een relatief goede aanpak (de-escalatie, terugkeer rust). Echter, van lessons learned is geen sprake, werkwijzen zijn niet integraal noch structureel en hangen vaak geheel of grotendeels samen met de aanwezigheid van de direct betrokkenen. Mede door mobiliteit van professionals ontstaat vaak een moment, waarop deze ervaring, dit geheugen niet meer aanwezig is. In meerdere opzichten kan dan worden gesproken van kapitaalvernietiging en zelfs collectieve amnesie (zie [Witte, 2009](#)).

Om dit urgentiedilemma en deze dreigende collectieve amnesie tegen te gaan, verdient het sterk de voorkeur om op lokaal niveau een gestructureerde aanpak op te zetten. Aangezien het bij maatschappelijke onrust en spanningen niet alleen gaat om incident- of zelfs crisisaanpak, maar juist veel gedaan kan worden ter voorkoming, is het zeer gewenst als gedegen signalering hiervan onderdeel is.

Doel, randvoorwaarden en uitgangspunten

Een reëel doel van een Signalering en Aanpak Maatschappelijke Onrust en Spanningen is
... in samenwerking met ketenpartners te komen tot een gestructureerde vroegtijdige signalering van maatschappelijke onrust en (risico's voor) sociale calamiteiten in de gemeente op een wijze dat toename van onrust en eventuele escalatie in calamiteiten effectief voorkomen worden en de aanpak bijdraagt aan de-escalatie en herstel van sociale cohesie (of sociale stabiliteit) in de lokale samenleving.



Voor de ontwikkeling van een SAMOS zijn een aantal randvoorwaarden geformuleerd, te weten:

- Aanvullend! Niet ter vervanging!!
Natuurlijk kunnen escalaties van spanningen leiden tot crisissituaties. In deze situaties treedt normaliter (een vorm van) het crisisbeheersingsplan in werking. Daarnaast kennen verschillende GGD-regio's een vorm van [Protocol Maatschappelijke Onrust](#) ². Soms richt deze aanpak zich op niet op alle maar op specifieke vormen van onrust, bijvoorbeeld in relatie tot zedenzaken. Zowel in crisisplannen als deze GGD-Protocollen ligt de nadruk op de aanpak van escalatie en/of de nasleep daarvan. Een randvoorwaarde van SAMOS is dan ook dan deze verbonden is met bestaande aanpakken en deze nadrukkelijk NIET vervangt! Deze aanvulling kan ook specifiek bestaan uit het potentieel aan (mogelijk) betrokken partijen.
- Nadruk bij SAMOS ligt op die fasen, dat nog geen sprake is van crisis en escalatie en die vormen van onrust, waarvoor (nog) geen Protocol bestaat. Belangrijk onderdeel van SAMOS bestaat dan ook uit het organiseren van proactieve maatregelen om spanningen te voorkomen en (vroeg) signalering en vroegtijdige interventie.

Voor een SAMOS bestaan diverse uitgangspunten, waaronder:

- Vanuit de visie dat iedere onrust (en escalatie) uniek is en niet 100% noch uitputtend is te voorspellen, presenteert SAMOS geen opsomming van alle mogelijkheden waar vervolgens een handelingsscenario op wordt ontwikkeld.
- Vanwege het voorgaande, richt SAMOS zich op de ontwikkeling van een procesopzet, die in principe op (signalen van) elke maatschappelijke onrust en (dreigende) escalatie kan inspelen.
- SAMOS creëert geen nieuwe netwerken en/of samenwerkingsverbanden, maar sluit aan bij bestaande verbanden en verbindt deze om [vroegsignalering](#) ³ en aanpak te realiseren, c.q. te optimaliseren.
- Eventueel richt de SAMOS-structuur zich op invulling van 'witte plekken' ⁴ in de bestaande structuren.
- SAMOS is lokaal-specifiek door haar afstemming met en op bestaande lokale netwerken, plannen, verbanden en samenwerkingscultuur.
- In lijn met het voorgaande wordt exacte invulling van SAMOS-structuur lokaal-specifiek gemaakt.

'Witte plekken'

Voor en tijdens de realisatie van SAMOS kunnen 'witte plekken' geconstateerd worden in de bestaande netwerken en aanpakken. Deze 'witte plekken' kunnen zowel inhoudelijk als ook instrumenteel van aard zijn. Bij inhoudelijke 'witte plekken' gaat het om een bestaande aanpak gericht op specifieke achtergronden en/of vormen van maatschappelijke onrust en spanningen, zoals zedenzaken, spanningen tussen specifieke bevolkingsgroepen, overlast, e.d., die echter (nog) 'geen oog' heeft voor andere achtergronden/ vormen, zoals geweld tegen LHBT's, radicalisering, e.d.. Instrumentele 'witte plekken' zijn geconstateerde omissies op het institutionele of expertise-vlak. Te denken valt hierbij aan het gemis van samenwerking met een specifieke sector, zoals huisvesting, onderwijs, of expertise, zoals nazorgverlening, radicaliseringexpertise. In SAMOS worden deze 'witte plekken' nader ingevuld. Deze invulling kan enerzijds concreet betekenen dat bepaalde professionals, organisaties bij (realisatie van) de aanpak worden betrokken. Anderzijds kan het betekenen dat men een netwerk van specifieke experts opbouwt die - al naar gelang een gerezen situatie hierom vraagt - bij de aanpak betrokken kan worden.

Vroegtijdig signaleren (zie ook A3)

Vroegtijdige signalering van (potentiële) onrust en spanningen vindt onder meer in de praktijk plaats door de individuele professional in zijn/haar directe werkzaamheden ([zie ook Witte, 2015](#) ⁵). In A3 wordt hierop expliciet en uitgebreid ingegaan. Hier is van belang dat het individu binnen zijn professionele organisatie en/of samenwerkingsverbanden/-netwerken met opvangen signalen terecht kan voor nadere verificatie ("Zien jullie die ontwikkeling ook?") en duiding ("Wat betekenen deze signalen?"). Zie voor een effectieve/ vroegtijdige duiding van signalen ook de [BOB-procedure](#) ⁶.



Vanuit het uitgangspunt van 'schoenmaker houdt je bij je leest' is het van belang dat niet iedere individuele professional of zelfs organisatie maar met alle signalen van maatschappelijke onrust en spanningen aan de slag gaat. Zo kunnen signalen wijzen op een problematiek, waarvoor deze professional of organisatie niet of onvoldoende geëquipeerd is. Denk bijvoorbeeld aan signalen van radicalisering of huiselijk geweld. Niet elke professional/ organisatie heeft in de aanpak hiervan een taak noch de vereiste expertise/ kwaliteit.

Let wel: iedere professional/organisatie zou wel over kennis en vaardigheden moeten beschikken om signalen op te (kunnen) vangen. Voor exacte duiding kan/ moet men dan (eventueel) anderen erbij betrekken, laat staan voor een specifieke aanpak.

Doelgroep SAMOS

Primaire doelgroep van iedere SAMOS is natuurlijk de gehele lokale bevolking. Tenslotte zijn zij allen gebaat bij een maatschappelijk rustige en veilige samenleving. Het (vroegtijdig) signaleren van onrust en/of escalatierisico's vindt plaats binnen vele sectoren en geledingen van deze bevolking. Dit geldt zowel voor individuele burgers als burgers in enig georganiseerd verband.

Verschillende organisaties, instellingen en instanties, alsmede individuele professionals en anderen hebben vanuit hun specifieke taken en verantwoordelijkheden een specifieke signaleringsrol. Verschillenden van hen hebben ook een specifieke (professionele) betrokkenheid bij het voorkomen en zo nodig bestrijden van deze onrust en escalatie.

Een professioneel gestructureerde SAMOS dient zich voor een effectieve en vroegtijdige signalering in de haarvaten van de lokale samenleving te bevinden. Burgers – georganiseerd en individueel – dienen daarom op de hoogte te zijn van het bestaan van deze aanpak. Met name professionals dienen hiervan niet alleen op de hoogte te zijn, maar deze zo nodig weten te hanteren. Voor dit kunnen hanteren is draagvlak onder deze zelfde professionals een vereiste. Het is daarom van groot belang de uiteindelijke totstandkoming van een lokaal-specifiek SAMOS in samenwerking met de professionele sectoren te realiseren.

SAMOS structuur

Iedere professional/ organisatie beschikt of zou moeten beschikken over een netwerk, waar men met signalen naartoe kan. Veelal beschikt men hier al over binnen de bestaande samenwerkingsverbanden, zoals netwerkbijeenkomsten, casus-overleg, e.d. of via deze verbanden naar andere – deskundige – externen.

Voor een gestructureerde SAMOS is het dan noodzaak deze bestaande samenwerkingsverbanden integraal in kaart te brengen – ook om eventuele 'witte plekken' te zien.' De SAMOS-structuur verbindt deze verbanden met elkaar in relatie tot het (vroegtijdig) signaleren van onrust en spanningen. Zo weet een samenwerkingsverband, werkoverleg, e.d. waar men heen moet met signalen, die taken en verantwoordelijkheden van dit verband te boven gaat.

Bij het in kaart brengen van zo'n lokale netwerkkaart zal vaak een centraal punt, 'de spin in het web', (nog) gemist worden of onduidelijk zijn. Dit centrale punt – hier [kernteam](#) genoemd – wordt met name actief als gesignaleerde (dreigende) onrust sterk sector-overstijgend is of als de aanpak brede bundeling van krachten vereist. De realisatie van zo'n centraal punt is dan gewenst om de structuur sluitend te maken. Zo kunnen signalen bottom-up worden 'doorgegeven' aan een ander echelon of bijvoorbeeld aan een 'hogere beslissingsmacht'. Voordeel van zo'n verbindende, sluitende structuur is ook dat top-down aansturing van signalering kan plaatsvinden, m.a.w. het verzoek kan uitgaan om specifiek op bepaalde ontwikkelingen of (oplopende) emoties te letten.



Centraal in de SAMOS-systematiek staat de zogenoemde [BOB-procedure](#) 1.

Voor de standaardisering is het van belang de zittingen van het kernteam enigszins te structureren middels een werkprotocol. Dit [werkprotocol kernteam SAMOS](#) 1 is onafhankelijk van het specifieke incident, de reële of te verwachten maatschappelijke onrust en/of de context waarin deze plaatsvinden. In dit werkprotocol moet specifiek – in stappen – worden vormgegeven op welke wijze beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming (BOB) worden ingevuld.

Kernteam: 'Spin in het signaleringsweb'

Belangrijk is om het kernteam niet eenzijdig vanuit één van de bij signalering en aanpak betrokken sectoren – bijvoorbeeld de veiligheidssector – samen te stellen. Dit belang ligt vooral op het punt van (getrapte) vertegenwoordiging en bundeling van zoveel en zo breed mogelijke netwerken binnen de lokale samenleving (om signalen door te krijgen, expertise er bij te halen en aansturing mogelijk te maken). Daarnaast is het belangrijk om zo optimaal mogelijk draagvlak te creëren om samenwerking effectief te maken.

Het verdient de voorkeur dat deelnemers in dit kernteam over een aanzienlijke beslissings- en doorzettingsmacht beschikken. Dit is vooral gegeven door het feit, dat als eenmaal zaken/ problematiek aan dit team wordt voorgedragen, het om relatief ernstige en acute situaties gaat/ kan gaan. Voor de daadkracht van het kernteam is zo'n beslissings- en doorzettingsmacht gewenst. In verschillende voorbeelden in de praktijk is zo'n team samengesteld door in ieder geval de burgemeester en de politie, met daarnaast twee vertegenwoordigers uit andere sectoren, bijvoorbeeld welzijnswerk, onderwijs en/of bijvoorbeeld de GGD. Zie ook '[veel betrokkenen vereist regie](#)' 1 voor een toelichting op de regiefunctie bij voorkomen van onrust en spanningen. Exacte invulling is natuurlijk afhankelijk van de lokale mogelijkheden en gewoonten. Naast deze gewenste machtspositie zijn in ieder geval ook criteria voor de samenstelling: a) In omvang gering om snel en flexibel te kunnen optreden en b) Gezamenlijk over een zo groot mogelijk netwerk binnen de lokale samenleving.

Deelname aan het kernteam voor 'derden' (bijvoorbeeld voor schooldirecteur, woningbouwvereniging, bewonersorganisatie, etc.) moet mogelijk zijn. Zo kan in elke specifieke gerezen situatie directe betrokkenheid van deze 'derden' in de beraadslagingen mogelijk en wenselijk zijn.

[In sommige gemeenten](#) 2, zoals Hengelo (Ov), wordt een eventuele bijeenkomst van het kernteam voorbereid door een ambtelijk kernteam, waarin de verschillende sectoren/ aandachtsgebieden zijn vertegenwoordigd door beleidsambtenaren. Dit ambtelijke kernteam kan bijvoorbeeld een bijeenkomst van het kernteam voorbereiden door de gerezen situatie kernachtig te beschrijven (en verder uit te zoeken), te bekijken wie eventueel als 'derde' bij het kernteamoverleg aanwezig zou moeten zijn en bijvoorbeeld om al mogelijke handelingsalternatieven ('worst case scenario's') te duiden.





SAMOS-systematiek: BOB-procedure

In veel casestudies naar (de aanpak van) maatschappelijke onrust en spanningen en zeker van calamiteiten blijkt keer op keer een gemis aan of onvoldoende (breed) gedragen visie en duiding van de gebeurtenissen. Sommige betrokkenen zagen de escalatie al langer aankomen, terwijl anderen erdoor werden overvallen. Sommige zien de oorzaken vooral 'buiten de eigen lokaliteit', terwijl anderen duidelijke oorzaken in de lokale verhoudingen, gedragingen neerleggen. Op momenten van escalatie zijn dergelijke overwegingen soms moeilijker te maken en uit te wisselen. Op deze momenten spelen soms ook verschillende bedrijfsculturen en uiteenlopend jargon een extra verwarrende rol, waardoor samenwerking stopt of niet eens tot stand komt.

Waar het in deze situaties vaak misloopt (of beter had gekund) is gelegen in de gevoelde urgentie om besluiten te nemen en actie uit te zetten. Is hiervoor onvoldoende gekeken naar wat er feitelijk aan de hand is en welke aspecten/ factoren allemaal mogelijk een rol (kunnen) spelen – zowel in oorzaken als gevolgen, dan staan resultaat en effect van de uiteindelijke actie/ maatregel sterk onder druk en kunnen deze zelfs contraproductief zijn.

Centraal in de SAMOS-systematiek staat de zogenoemde BOB-procedure, bestaande uit:

- **Beeldvorming:** Welke signalen worden opgevangen en wat is er feitelijk gebeurd en/of staat er te gebeuren?
- **Oordeelsvorming:** Hoe moeten we deze signalen duiden en welke gevolgen kan dit hebben voor de maatschappelijke rust en stabiliteit?
- **Besluitvorming:** Kan worden volstaan met bestaande acties en werkzaamheden en wat moet daarnaast worden ondernomen (door wie, wanneer, met welk doel)?

Zie voor meer informatie over de stappen binnen de BOB procedure: [Handboek Sociaal Calamiteiten Plan](#) ; en [Bouwstenen voor sociale stabiliteit](#) .

Keer op keer wordt in de praktijk bewezen dat deze stappen onmisbaar zijn voor een gedragen en effectieve aanpak. Op het eerste oog lijkt zo'n procedure vertragend te werken – zeker voor de beslisser die gewend is alleen/ zelfstandig knopen door te hakken. Maar juist bij sociale, maatschappelijke vraagstukken, zoals onrust en spanningen, is zo'n gezamenlijk afwegingsproces van essentieel belang. Niet alleen om goede afstemming en samenwerking te realiseren, maar ook om zo effectief mogelijke resultaten te bereiken.

Werkprotocol kernteam SAMOS

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

Voor de standaardisering, maar bijvoorbeeld ook om verslaglegging en documentatie goed mogelijk te maken, is het van belang de zittingen van het kernteam enigszins te structureren middels een werkprotocol. Hiertoe wordt hier een werkprotocol gegeven van zaken, die in ieder geval door (leden van) een kernteam SAMOS gehanteerd kunnen worden. Dit werkprotocol is onafhankelijk van het specifieke incident, de reële of te verwachten maatschappelijke onrust en/of de context waarin deze plaatsvinden. Natuurlijk is het exacte format voor dit protocol geheel aan de lokaal verantwoordelijken en betrokkenen. Het verdient echter sterk de voorkeur om in ieder geval een agenda per zitting vooraf te hebben, waardoor op den duur de werking van het kernteam automatismen vertoont in optreden (natuurlijk niet inhoudelijk). In dit werkprotocol moet specifiek – in stappen – worden vormgegeven op welke wijze beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming (BOB) worden ingevuld.

Het werkprotocol wordt [hier](#) nader beschreven en stapsgewijs toegelicht.



Communicatie

Maatschappelijke onrust en spanningen en zeker de signalering en aanpak daarvan staat of valt bij communicatie. Sommigen zeggen wel eens dat crisisaanpak voor 90% uit communicatie bestaat. Het gaat hierbij zeker, maar niet alleen om de communicatie tussen verschillende beroepsmatige betrokkenen, die extra aandacht verdient. Keer op keer leert de ervaring dat – hoewel steeds beter – niet altijd er vanuit kan worden gegaan dat personen en organisaties uit verschillende sectoren elkaar weten te vinden, elkaar verstaan en de samenwerking soepel verloopt. Verschillende bedrijfs- en sectorculturen en jargon kunnen – zeker in the heat of the moment – tot misverstand en miscommunicatie leiden.

SAMOS vereist ook communicatie met anderen dan de direct betrokkenen. Ook met media en burgers – in al haar geledingen – is communicatie essentieel. Afstemming in deze communicatie is van eminent belang. In veel SAMOS/SCP-aanpakken is dan ook afgesproken dat – bijvoorbeeld vanaf het moment dat het kernteam bijeenkomt – communicatie centraal geregisseerd wordt. In veel gevallen ligt de verantwoordelijkheid en taak hiervoor bij de burgemeester – in sommige gevallen in samenwerking met de communicatiedienst van de politie.

Voor deze communicatie en de daarbij te onderscheiden doelgroepen en instrumenten zijn verscheidene checklists ontwikkeld. Zie voor meer informatie over deze checklists: [Handboek Sociaal Calamiteiten Plan](#) en [Bouwstenen voor sociale stabiliteit](#).

Zie ook

<https://www.nctv.nl/onderwerpen/crisisbeheersing/crisiscommunicatie>

<http://www.burgemeesters.nl/crisishandreiking>

Communicatie na realisatie SAMOS

Ook na realisatie van een lokale SAMOS dient hierover gecommuniceerd te worden met de (in)direct betrokkenen, alsmede in breder verband met de lokale samenleving. Hiervoor kan een communicatieplan worden ontwikkeld, bijvoorbeeld bestaande uit:

- Interactieve bijeenkomsten met organisaties, die op enig moment met aanpak te maken (kunnen) krijgen en een signaleringsrol hebben.
- Via bestaande overlegvormen aandacht voor en uitleg over SAMOS geven.
- Voorlichtingsactiviteiten in de richting van burgers in het algemeen.

Oefening

Natuurlijk is een papieren SAMOS van generlei waarde. Het verdwijnt in een la, betrokkenen zijn mobiel en op enig moment niet meer aanwezig en de voorgestelde aanpak sterft een zachte, maar vooral stille dood. Dit lijkt een 'enorme open deur', maar de praktijk wijst uit dat deze te lang en te vaak gesloten blijft.

Na de ontwikkeling van de SAMOS, die optimaliter al gerealiseerd wordt in samenwerking met de belangrijkste ketenpartners, lijkt een eerste oefening vooral gericht te moeten worden op het '[kernteam](#)'. Zij vormen, zoals gezegd, de '[spin in het signaleringsweb](#)' en dienen zich de werkwijze en protocollen eigen te maken. In een later stadium zijn (ook) oefeningen te organiseren in grotere verbanden, bijvoorbeeld door afhankelijk van de casus specifieke organisaties of sectoren hierbij te betrekken.

In de oefeningen wordt gewerkt aan de hand van lokaal specifieke, ingebrachte cases. Het spreekt voor zich dat bij de oefening standaard een goede monitoring en evaluatie plaatsvindt, waardoor enerzijds de aanpak verder



geoptimaliseerd wordt, en anderzijds anderen hierover geïnformeerd kunnen worden – bijvoorbeeld ook in de volgende oefeningen:

- **Oefening met het Kernteam**

In deze oefening staat de samenwerking en communicatie tussen de ‘vaste’ kernteamleden centraal, alsmede de behandeling van het werkprotocol.

- **Oefening waarin beeld- en oordeelsvorming centraal staan**

In deze oefening gaat het met name om te komen tot een goede, zo volledig mogelijke beeldvorming op basis waarvan vervolgens oordelen worden gevormd (o.a. door scenariobehandeling).

- **Oefening waarin besluitvorming centraal staat**

In deze oefening worden beeld- en oordeelsvorming vooraf gegeven en richt de oefening zich op het komen tot de noodzakelijk geachte besluitvorming.

- **Oefening met ‘externe betrokkene’**

In deze oefening wordt – aan de hand van een casus – een ‘externe partij’ (bijvoorbeeld een school) actief betrokken.

- **Oefening met meerdere ‘externe betrokkenen’**

In deze oefening worden – aan de hand van de casus – verschillende ‘externe betrokkenen’ (uit verschillende sectoren, bijvoorbeeld een school, jongerenwerk en een bewonersorganisatie) bij de oefening actief betrokken.

- **Oefening waarin samenvallen met of overgang naar crisisbeheersingsaanpak of Protocol Maatschappelijke Onrust na Incidenten (GGD) centraal staan**

In deze oefening wordt in de casus een chronologie aangebracht, waardoor op enig moment moet worden overgeschakeld tot de bestaande crisisbeheersingsaanpak en/of de aanpak van de nazorg.

Natuurlijk is (op enig moment) een combinatie van deze oefenvormen mogelijk.

Advies: Na de realisatie van de SAMOS-aanpak verdient het de voorkeur allereerst een- of tweemaal alleen te oefenen met het kernteam. Kennismaking in deze setting is een basis voor effectief handelen. Daarnaast verdient deze samenwerking eerste zorg en aandacht voordat met ‘anderen’ de oefenpraktijk wordt aangegaan.



A2.1

Vooraf

Voorafgaand aan en leidend tot het samenroepen van het kernteam SAMOS nemen de groepsleden – ieder afzonderlijk – het volgende eigen beeld-, oordeels- en besluitvormingsproces door. Eén van de leden van het kernteam kan door het doorlopen van dit proces tot het besluit komen om het kernteam bij elkaar te roepen. De anderen kunnen dit proces doorlopen voorafgaand aan de eerste bijeenkomst van het kernteam.

Vooraf per groepslid

Beeldvorming

- Wat is er gebeurd?
- Hoe is het gesteld met maatschappelijke (on)rust?
- Welke signalen hebben we ontvangen?
- Kunnen we op basis van deze signalen een gedegen beeld van de situatie vormen?

**Oordeelsvorming**

- Wat en wanneer staat er (mogelijk nog) te gebeuren?
- Wat zijn de (mogelijke) gevolgen voor maatschappelijke onrust?
- Welke signalen worden opgevangen om één en ander te staven?
- Hoe ernstig en urgent is de (te verwachten) situatie?

**Besluitvorming**

- Initiatief nemen om het kernteam bijeen te roepen?
- Volstaan met nader informeren van kernteam-partners?
- Andere acties?
- Nadere informatievragen? Aan wie?



Kernteam bijeen

Ieder lid van het kernteam kan het initiatief nemen om deze groep bijeen te roepen.

Voorstel: Ter voorbereiding van de 1e bijeenkomst van het kernteam beantwoordt ieder groepslid op één A4 de vooraf gestelde vragen (hierboven). Dit vormt de input van de 1e bespreking.

1e Bijeenkomst Kernteam

Motivering

- Directe aanleiding
- Incident (dreigend, reëel, al dan niet in een reeks)
- Gevolgen voor en/of te verwachten maatschappelijke onrust
- Basis van ontvangen signalen



Andere groepsleden

- Aanleiding
- Incident
- Inschatting maatschappelijke onrust
- Door hen ontvangen signalen



Naar een gedegen beeldvorming

- Welke inzichten/signalen ontbreken (nog) voor een juiste beeldvorming?
- Bij wie kunnen gewenste inzichten/signalen worden verkregen?
- Wat is ervoor nodig deze te ontvangen?
- Wie neemt met wie contact op hiervoor?
- Deadline voor te ontvangen inzichten/signalen?
- Afspraak (tijd en plaats) voor afronding beeldvorming



1e inschatting ernst/urgentie

- ernst
- omvang
- aard
- in tijd



Motivering

- Directe aanleiding
- Incident (dreigend, reëel, al dan niet in een reeks)
- Gevolgen voor en/of te verwachten maatschappelijke onrust
- Basis van ontvangen signalen



Afspraken over directe stappen

- Aard aanpak/actie van directe urgentie?
- Door wie?
- Wie regelt gewenste aanpak/actie door 'derden'?



Tijdsonderbreking mogelijk



Afronding gedegen beeldvorming

- Wat is er gebeurd?
- Is er sprake van een voorgeschiedenis?
- Wat zijn reeds geconstateerde uitingen van maatschappelijke onrust?



Oordeelsvorming

- Wat staat er (mogelijk nog) te gebeuren?
- Welke uitingen van maatschappelijke onrust zijn (nog) te verwachten?
- Eventuele inschatting diverse scenario's ('Als...., dan.....')
- Soorten uitingen maatschappelijke onrust
- (Mogelijk) Betrokken groepen



Besluitvorming

- Wel of niet daadwerkelijk verder activeren van SAMOS?
- Besluit over al dan niet noodzakelijk geachte uitbreiding van het kernteam?
- Welke acties moeten worden ontwikkeld (zie hieronder)?



Acties

- Wat moet er worden aangepakt?
- Welk resultaat moet hiermee worden behaald?
- Wanneer moet het resultaat bereikt zijn?
- Welke actie/activiteit moet hiertoe leiden?
- Eventuele alternatieven?
- Op wie is activiteit gericht?
- Wie moet activiteit uitvoeren?
- Wie regelt dat eventuele 'derde' partij deze activiteit uitvoert?
- Afronding afspraken over activiteit (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realiseerbaar, Tijd)
- Afspraken over monitoring/terugkoppeling/evaluatie
- Wie (uit het kernteam) coördineert dit?
- Voor wanneer vindt terugkoppeling in kernteam plaats?



Afronding 1e bijeenkomst



Communicatie

- Communicatiedoelen
- Doelgroepen
- Communicatie-inhoud en -stijlen
- Woordvoerschap
- Tijdstippen



Afspraken vervolgsessie

- Wanneer weer bij elkaar?
- Communicatie groepsleden tussentijds?
- Belangrijkste bespreekpunten tijdens vervolgsessie?
- Waar?

Verlaglegging

Het spreekt voor zich dat tijdens de bijeenkomsten van de SAMOS-kernteam verlaglegging wordt gerealiseerd. Deze valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Overigens verdient het de voorkeur om de verlaglegging te beperken tot een gedegen besluiten-/ afsprakenlijst (Let wel: ook van besluiten rond beeld- en oordeelsvorming!). Dit geldt evenzeer voor de eventuele vervolgsessies.



Tweede- en vervolgbijeenkomsten van de SAMOS-kernteam

Bespreking verslag/besluitenlijst 1e bijeenkomst



Oordeelsvorming

- Is de actie van het groepslid uitgevoerd?
- Heeft dit geleid tot gewenste uitvoering door 'derden'?
- Is gewenste resultaat (al) zichtbaar?
- Op welke signalen is deze constatering gebaseerd?
- Is aanpassing/ andere aansturing/ alternatief gewenst of noodzakelijk?



Is uitbreiding van het kernteam gewenst?



Noodzaak tot andere actie(s)

- Signalen die voor andere acties pleiten?
- Welke resultaten moeten daarmee bereikt worden?
- Welke activiteit moet hiertoe leiden?
- Zijn er alternatieven?
- Wie moet actie uitvoeren?
- Wie stuurt dit vanuit het kernteam aan?
- SMART-afspraken
- Communicatieaspecten



Communicatie

- Terugkoppeling communicatieacties per doel, doelgroep, inhoud, stijl en tijdstippen



Vervolgafspraken



Laatste bijeenkomst SAMOS Kernteam

Bespreking verslag/besluitenlijst 1e bijeenkomst



Beeldvorming

- Wat zijn de feiten met betrekking tot
 - » aanleiding
 - » afgesproken acties
 - » (gewenste en gerealiseerde) resultaten?
- Hebben we de gewenste en noodzakelijke signalen/ inzichten op tot een afgewogen beeldvorming te komen?
- Zijn afspraken en activiteiten uitgevoerd?
- Hoe is de communicatie verlopen?



Oordeelsvorming

- Hebben activiteiten tot gewenste resultaten geleid?
- Waar liggen knelpunten?
- Heeft communicatie bijgedragen tot deëscalatie?
- Hoe is communicatie tussen groepsleden en tussen kernteam en 'derden' verlopen?



Besluitvorming

- Kan worden teruggekeerd naar situatie voor SAMOS?
- Verbeterafspraken (+ terugkoppeling uitkomsten)
- Opheffen werking SAMOS
- Verslaglegging, dossiervorming en archivering (bij gemeente)



A3

Algemeen

Verskillende fenomenen en problematieken kunnen aanleiding geven tot maatschappelijke spanningen en onrust. Er is thans een fors aantal scholings- en voorlichtingsactiviteiten beschikbaar om de vaardigheden van professionals te vergroten om deze fenomenen en problematieken te signaleren, signalen te duiden en signalen op te volgen. In veel van dergelijke trainingen ligt de nadruk op het verkrijgen van meer inzicht in de betreffende fenomenen en problematieken, vanuit de gedachte dat meer inzicht tot betere signalering leidt. Die logica impliceert dat de professional naar zoveel mogelijk activiteiten moet om signalen van alle mogelijke maatschappelijke vraagstukken te kunnen signaleren. Dit is echter ondoenlijk: de professional heeft veelal niet de tijd noch de middelen om naar een groot aantal separate trainingen te gaan (zie [voorbeeld 1](#)).

Een ander nadeel van deze inhoudelijke nadruk op signalering is gelegen in de gedachte – en vaak verwachting – dat de professional een checklist of x-puntenlijstje verstrekt kan worden, die aangeeft op welke (inhoudelijke) elementen men dient te letten. M.a.w. als je 5 van de 7 geformuleerde elementen tegenkomt, signaleer je het fenomeen. De werkelijkheid is echter anders. Vaak gaat het bij maatschappelijke fenomenen, ook die bijdragen aan (potentiële) maatschappelijke onrust en spanningen, om samengestelde fenomenen. De rust of stabiliteit komt onder druk te staan en kan eventueel tot spanningen en escalaties leiden als verschillende van deze samengestelde fenomenen (dreigen te gaan) samenvallen (zie [voorbeeld 1](#)).

Tenslotte is een nadeel van de inhoudelijke nadruk dat van veel maatschappelijke fenomenen niet altijd – even veel – scholings- of voorlichtingsactiviteiten worden georganiseerd. Vaak is dit afhankelijk van de actualiteit, die er al dan niet aan bijdraagt dat de specifieke fenomenen aan bod komen bij conferenties of andere georganiseerde activiteiten. In tussenliggende perioden bestaan er aanzienlijk minder mogelijkheden om hierover meer inzichten te krijgen.

In deze handreiking beargumenteren we een alternatief dat de bovenstaande nadelen niet heeft: professionals kunnen problematieken signaleren zonder dat zij hierin specifieke expertise hebben ontwikkeld. Het gaat er hier eerder om dat wordt verbeterd HOE wordt gesignaleerd, en niet zozeer de duiding WAT wordt gesignaleerd. De belangrijkste vaardigheid bij vroegsignalering van maatschappelijke spanningen en onrust is dan het effectief waarnemen dat mogelijk sprake is van een probleem, welke vooraf gaat aan de beoordeling van dit probleem. Hiertoe wordt uitgegaan van 'wat is signaleren, wat signaleer je nu al, hoe duid en verifieer je hetgeen je opmerkt, wat moet je met signalen, en waar kun je heen met signalen' (zie ook Witte, 2015). Pas nadat de waarneming is vastgesteld en ook geverifieerd, wordt met anderen (collega's, partners met specifieke expertise) geduid wat deze signalen precies betekenen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze gemeenschappelijke duiding en besluitvorming. Hier worden de stappen van de [BOB-procedure 1](#) gevolgd.



Voorbeeld 1

Maatschappelijke onrust en spanningen kennen vele vaders, bijvoorbeeld verschillen tussen bevolkingsgroepen, zoals leefstijl, cultuur, herkomst, waarden en normen, maar ook fenomenen als radicalisering, huiselijk geweld, kindermisbruik, burenruzies, etc. Voornoemde werkwijze zou betekenen dat de eerstelijns professional in een willekeurige wijk inzicht in al deze fenomenen nodig heeft om (potentiële) onrust en spanningen te signaleren in een stadium dat er (nog) wat aan gedaan kan worden.

Voorbeeld 2

Op het moment dat processen en incidenten worden waargenomen zoals radicalisering, kindermisbruik, polarisatie en conflicten in de buurt, zijn we qua vroegsignalering te laat. Om zo'n situatie ver voor te zijn gaat het erom in zo'n vroeg mogelijk stadium signalen op te vangen die mogelijk wijzen op het ontstaan van dergelijke problematieken. Echter, op zo'n vroeg moment kunnen dezelfde signalen op geheel andere situaties of processen wijzen waar een individu mee te maken heeft. Eenzijdige waarneming vanuit het bv het radicaliseringsperspectief kan dan leiden tot blikvernauwing (bepaalde situatie alleen maar zien in relatie tot radicalisering), misvatting of zelfs weggijken (wel problematisch, maar geen radicalisering).

Hoe signaleer je?

Probleem in dit soort situaties is dat zij – bewust en/of onbewust – bijdragen aan een beoordeling die voorafgaat aan de waarneming (Wat moet ik zien en zie ik dat?). Bij goede vroegsignalering gaat het er (echter) om dat waarneming voorafgaat aan beoordeling (Wat zie ik en wat betekent dat eventueel?). De voornaamste vraag bij vroegsignalering van (potentiële) maatschappelijke onrust en spanningen is dan ook veeleer HOE gesignaleerd wordt, dan specifiek WAT?

Leidend bij een goede vroegsignalering is de volgorde waarop de verschillende stappen worden ondernomen. In lijn met de zogenoemde [BOB-procedure](#), gaat het erom dat eerst de beeldvorming (van de situatie) goed in kaart wordt gebracht. Wat is er feitelijk aan de hand? Daarna kan pas een afgewogen beoordeling worden gemaakt wat deze situatie betekent. En daarna kan pas een gedegen besluitvorming plaatsvinden wat er vervolgens gedaan moet worden.

In gesprekstechnieken – zeker bij hulpverleningsgesprekken – wordt gespreksleiders geleerd éérst te luisteren. Dit luisteren bestaat er uit te horen wat gezegd wordt zonder direct de woorden van een impliciet of expliciet oordeel te voorzien. Deze techniek is ook zeer gewenst bij het signaleren van maatschappelijke onrust en spanningen. Eerste vraag is dan: "Wat nemen we precies waar?" Vervolgvragen richten zich er dan (nog) niet op om te achterhalen waar dit op duidt, maar of deze waarneming gestaafd kan worden – bijvoorbeeld door andere waarnemingen van jezelf ([voorbeeld 3](#)).

Natuurlijk is het altijd goed om opgevangen signalen nader te verifiëren bij anderen, bijvoorbeeld in de eigen organisatie, binnen het eigen werkveld en/of binnen een samenwerkingsverband waar je deel van uitmaakt ([voorbeeld 4](#)).



Voorbeeld 3: individuele waarneming

Je neemt bepaalde uitingen waar in een wijk, die je eerder niet (zo) tegenkwam. Vervolgens verificer je of je op meerdere momenten/ plekken deze waarneming opdoet of hebt opgedaan.

Voorbeeld 4: collectievere waarneming

Je neemt bepaalde uitingen waar in de wijk, die je eerder niet (zo) tegenkwam. Vervolgens leg je jouw waarneming voor in het wekelijkse werkoverleg binnen je organisatie en/of in het tweewekelijkse wijkoverleg met professionals uit andere sectoren om na te gaan of anderen deze waarneming bevestigen. Is dit anderen (nog) niet opgevallen, dan spreek je hierover af dat iedereen hier de komende tijd extra alert voor is.

Duiding en beoordeling

Pas nadat de waarneming is vastgesteld en ook is geverifieerd (met eigen en/of met andermans andere waarnemingen) kan worden geduid wat de waarnemingen eigenlijk betekenen. Feitelijk is pas bij deze duiding en beoordeling de inhoudelijke expertise van het fenomeen van groot belang.

In relatie tot (potentiële) maatschappelijke onrust en spanningen en daar (mogelijk) aan verbonden samengestelde fenomenen verdient het de voorkeur deze duiding niet solo (als individueel persoon, noch als één werksoort) te voltrekken. Een multidisciplinaire setting maakt het mogelijk vele verschillende factoren en perspectieven, die mogelijk een rol spelen voor een gedegen duiding, hierbij te betrekken. Een bijna natuurlijke omgeving hiervoor is een multidisciplinair samenwerkingsverband, waar men regelmatig deel van uitmaakt.

In dit duidingsproces kan men openstaan voor de verschillende gevolgen voor de eventuele onrust en zelfs spanningen, waar deze signalen op (kunnen) wijzen. Hierbij is het ook van belang een 'open mind' te behouden. M.a.w. te voorkomen dat men te snel een tunnelvisie ontwikkeld en nog slechts één richting (gevolg voor rust en stabiliteit) uitdenkt.

Heeft men zo de opgevangen (en geverifieerde) signalen nader geduid, dan kan men overgaan naar het beoordelen van deze signalen en duidingen. Bij deze beoordeling gaat het vooral om de vraag welke risico's, e.d. in relatie tot maatschappelijke onrust en spanningen op basis van de signalering mogelijk en feitelijk te verwachten zijn. Ook kan een volgorde in oordelen worden besproken met zaken die hierbij prioriteit (moeten) krijgen.

Om zorgvuldig te kunnen beoordelen verdient het soms de voorkeur nadere expertise aan te trekken. Hiervoor kan men gebruik maken bestaande netwerken en andere personen, organisaties buiten het directe eigen netwerk. Een expertisenetwerk (zie hieronder) kan zeer bruikbaar en welkom zijn.

Expertisenetwerk

Niet elke organisatie of elk samenwerkingsverband/ netwerk beschikt over alle expertise over alle mogelijke maatschappelijke fenomenen, die van invloed (kunnen) zijn op maatschappelijke rust en sociale stabiliteit of de verstoring daarvan. M.a.w. niet elk netwerkoverleg heeft een expert radicalisering, huiselijk geweld, groepsspanningen, etc. onder de deelnemers. Het verdient wel de voorkeur als minimaal op lokaal niveau de beschikking bestaat over een netwerk van experts op deze gebieden, waar in voorkomende gevallen een beroep gedaan kan worden.



Bij de opbouw van zo'n netwerk kan men zich natuurlijk in eerste instantie richten op experts op die gebieden waarop in het verleden lokaal zich al eens eerder onrust en spanningen ontwikkelden. Daarna is zo'n netwerk te onderhouden en zo nodig uit te breiden door (lokaal) nieuwe aandachtsgebieden.

Besluitvorming

Zijn opgevangen signalen geverifieerd en zijn deze vervolgens nader geduid en is te beoordelen welke risico's hieraan verbonden zijn voor sociale rust en stabiliteit, dan volgt een besluitvormingsronde. Een van de eerste vragen hierbij is of alle partijen om tafel zitten, die bij besluiten omtrent het aanpakken van deze risico's verantwoordelijkheden en taken (kunnen) hebben.

Het kan goed het geval zijn dat duiding en beoordeling plaatsvindt in een samenwerkingsverband, maar dat bij deze beoordeling duidelijk wordt dat voor de aanpak anderen (mede) betrokken moeten worden (zie [A2](#) en [voorbeeld 5](#)).

Voorbeeld 5:

In een wijkteam komt men tot het oordeel dat er allerlei signalen in de wijk worden opgevangen dat er mogelijk confrontaties te verwachten zijn rond een voetbalwedstrijd. Echter het nemen van maatregelen hiertegen valt niet onder de verantwoordelijkheden of taken van dit wijkteam. Hierdoor wordt besloten deze signalen en beoordeling door te geleiden naar een niveau, overleg, persoon/orgaan, die hier (mogelijk) wel de bevoegdheden en taken heeft.



Dit deel van de handreiking kent drie thema's:

1. [Onderhuidse spanningen in wijken: oorzaken en mogelijke aanpakken](#)
2. [Signaalindicatoren voor spanningen in wijken](#)
3. [Waarom in Nederlandse steden tot dusverre geen grootschalige rellen zijn uitgebroken](#)

1. Onderhuidse spanningen in wijken: oorzaken en mogelijke aanpakken

[Achtergronden](#), [casusvoorbeelden](#) en [oorzaken](#) worden toegelicht voor spanningen in wijken die (nog) niet zijn geëscaleerd. Tevens worden suggesties voor aanpakken gegeven om het samenleven tussen bevolkingsgroepen in buurten te verbeteren en aldus [escalatie](#) tot spanningen te voorkomen. Deze aanpakken dienen zich te richten op het vermogen van bewoners om zelf iets aan overlast of ander ongewenst gedrag in de directe leefomgeving te doen. Het vergroten van de collectieve en individuele weerbaarheid van bewoners om zelf handelend op te treden vermindert de kans op (onderhuidse) spanningen. Aangezien integraal werken in wijken onder druk staat door bezuinigingen en door een veranderende politieke werkelijkheid met meer nadruk op repressie (in plaats van preventie), kan als alternatief voor wijkbeleid worden ingezet op een concentratie op de gebieden binnen buurten waar de problematiek het grootst is ('[acupuncturale aanpak](#)'). Voor veel wijken geldt dat ze niet in zijn geheel veilig of onveilig, leefbaar of onleefbaar zijn, maar dat de problemen zich concentreren in deelgebieden, straten of blokken. Een intensieve aanpak in een klein gebied kan lucht geven aan een hele buurt. Het vergroten van individuele en collectieve weerbaarheid en publieke familiariteit is een sleutel bij het voorkomen van spanningen. Immers, als mensen elkaar in een straat, portiek of galerij niet kennen, is het moeilijker om bij problemen elkaar hierop aan te spreken. Er worden concrete voorbeelden van aanpakken gegeven die de publieke familiariteit en weerbaarheid van burgers vergroten. Een strikte aanpak van overlastgevend gedrag is randvoorwaarde voor het succes van 'zachte ingrepen' zoals het vergroten van weerbaarheid en publieke familiariteit.

2. Signaalindicatoren onderhuidse spanningen in wijken.

Ten behoeve van het (vroegtijdig) signaleren en duiden van maatschappelijke onrust en spanningen zijn verder diverse checklists en methodieken ontwikkeld. Dit hoofdstuk bespreekt deze kort en verwijst naar uitgebreider achtergrondinformatie hierover.

3. Waarom in Nederlandse steden tot dusverre geen grootschalige rellen zijn uitgebroken

In Nederlandse steden zijn tot dusverre geen grootschalige rellen zijn uitgebroken zoals die hebben plaatsvonden in de Franse banlieues of in de binnensteden van Groot-Brittannië. Dit is zeker niet alleen geluk geweest. In deze bijdrage, welke een bewerking is van het onderzoek van [Adang et al](#). (Politieacademie), wordt nader ingezoomd op verklaringen waarom in Nederland zich relatief veel minder grootschalige escalaties van maatschappelijke onrust en spanningen hebben voorgedaan. De rol van de politie in [internationaal perspectief](#) en [in Nederland](#) worden besproken. De de-escalerende aanpak die gevolgd wordt in een combinatie van preventie en repressie, empathie en handhaven blijkt cruciaal om rellen te voorkomen. Zo'n aanpak is alleen mogelijk met een politie die stevig verankerd



is in de lokale samenleving en die een beroep kan doen op bestaande contacten en relaties. [Een eerder door Adang c.s. geformuleerd escalatiemodel voor grootschalig intergroepsgeweld](#) wordt hier nader gepresenteerd, met factoren die noodzakelijk zijn voor het ontstaan van grootschalig intergroepsgeweld ([structurele factoren](#), [relationele factoren](#) en [operationele factoren](#)). Als een van de factoren ontbreekt, komt het niet tot grootschalig geweld. Het model biedt handvatten voor het voorkomen en de-escaleren van grootschalig intergroepsgeweld. Tevens wordt ingegaan op de [kwetsbaarheid en uitdagingen](#). Deze nemen toe door verschillende recente ontwikkelingen, zoals bezuinigingen op preventief buurtwerk, corporaties die zich terugtrekken op hun kerntaken, de reorganisatie van de politie, toenemende onvrede van jongeren uit etnische groepen en het wankel vertrouwen van burgers in de overheid.



B1

Wat zijn onderhuidse spanningen in wijken

In de meeste wijken leven bewoners prettig samen. Maar in sommige wijken staat het samenleven onder druk. Bewoners voelen zich niet (meer) thuis in hun wijk en er zijn (toenemende) spanningen tussen bevolkingsgroepen. Spanningen beperken zich niet tot alleen wijken waarin verschillende herkomstgroepen met elkaar samenleven, maar kunnen ook wortelen in tegenstellingen zoals tussen jongeren en ouderen, arme en rijke bewoners, bewoners met een koopwoning of een sociale huurwoning, bewoners met verschillende (botsende) leefstijlen, bewoners uit flat- of laagbouwoningen, bewoners die lang of kort in de wijk wonen. Spanningen worden vaak geassocieerd met veiligheidsproblemen (incidenten). Maar spanningen (tussen bewoners) komen veel vaker voor dan zichtbare incidenten. Deze manifesteren zich tussen bewoners met andere opvattingen over 'toelaatbaar' gedrag in de openbare en semipublieke ruimte. Bewoners ervaren overlast en/of vervreemding door het gedrag van buurtgenoten. Spanningen in wijken zijn van alle tijden. Door de toegenomen diversiteit van de samenleving zijn de aard en achtergronden van deze spanningen echter ingrijpend veranderd. Kenmerkend voor veel wijken waar sprake is van spanningen is het ontbreken van gemeenschappelijk gedragen, ongeschreven regels en een gebrek aan informele sociale controle. Leefde men vroeger binnen wijken samen binnen een gedeeld kader van (ongeschreven) gedragsregels, is thans van publieke vertrouwde en homogeniteit tussen bewoners veel minder sprake. Gedragingen en intenties zijn onderling minder bekend en begrepen en mensen voelen zich minder goed in staat om anderen op hun gedrag aan te spreken. Veel bewoners durven anderen niet aan te spreken op ongewenst gedrag in de openbare en semipublieke ruimte als het gaat om schoon, heel en veilig; uit onbekendheid met elkaar ('wie kan ik aanspreken') of uit schroom/angst (wat voor reactie kan ik verwachten'). Ook het idee dat bureaus, overheid en politie het laten afweten speelt een rol. Het gevoel 'er alleen voor te staan' draagt bij aan een gevoel van machteloosheid en passiviteit. Men kropt irritaties op en ervaart in toenemende mate spanningen en ergernis. Omgangsvormen tussen bevolkingsgroepen kunnen hierdoor geleidelijk aan verslechteren. Dat kan leiden tot frustraties, angst, verlies aan sociaal vertrouwen en het vermijden van contacten.

Wantrouwen, spanningen en contactvermijding in buurten kunnen ontstaan tussen:

- Buurtbewoners van verschillende (nationale of etnische) herkomst.
- Jongeren en ouderen.
- Bewoners die al lang in een wijk wonen versus bewoners die 'nieuw' zijn.
- Bewoners van een (sociale) huurwoning versus bewoners van een koopwoning.
- Bewoners met een psychiatrische of verstandelijke beperking, verslavingsproblematiek, multiproblematiek huishoudens versus 'gewone' buurtbewoners.

Aan de hand van drie casussen verhelderen we om wat voor soort problematiek het gaat bij 'onderhuidse' spanningen in buurten. De [eerste casus](#) beschrijft onderhuidse spanningen zoals die zich manifesteren in gebieden waar sprake is van een opeenstapeling van problemen. Onderhuidse spanningen kunnen zich ook manifesteren in meer welvarende buurten die te maken krijgen met instroom van nieuwe bewonersgroepen ([tweede casus](#)). Evenals in buurten (zelfs nieuwbouwwijken) waar sprake is van een gemengd bestand van huur- en koopwoningen ([derde casus](#)).



Casus 1: Spanningen door een stapeling van risicofactoren

In de eerste voorbeeldbuurt staan hoofdzakelijk dicht op elkaar en krap gebouwde naoorlogse portiekwoningen die veelal oud en gehorig zijn. De vernieuwingsplannen voor de buurt zijn opgeschort. Bewoners die zich hadden ingesteld op een tijdelijke of permanente verhuizing, moeten nu in de oude woning blijven. Velen zijn hierover teleurgesteld. Veel inwoners zijn van Marokkaanse en Turkse herkomst en er wonen veel jongeren. Het integratieniveau is beperkt en ook het inkomen van de inwoners is relatief laag. Taalproblemen, achter de voordeurproblematiek en 'overleven' belemmeren de zelfredzaamheid en het contact tussen bewoners om overlast en irritaties zelf op te lossen. De spanningen in de buurt hangen samen met overlast door kinderen en jongeren, met botsende opvattingen over het schoonhouden van de buurt en met spanningen tussen verschillende culturen. Overlastgevend gedrag door kinderen van 8 tot 14 jaar is in de buurt een groot probleem. Kinderen spelen vaak niet harmonieus met elkaar: pesten, ruzies en het recht van de sterkste komen veel voor. Er is te weinig toezicht en correctie van ouders. Een op de drie kinderen durft niet buiten te spelen uit angst voor andere kinderen en jongeren. Jongeren vertonen roekeloos en intimiderend gedrag. Zij zorgen niet alleen voor geluidsoverlast en vervuiling, maar roepen en fluiten ook meisjes na. Sommige meisjes durven 's avonds de straat niet op. Een deel van die jongeren is moeilijk aanspreekbaar. Mede omdat onder deze jongeren relatief veel 'licht verstandelijk beperkten' zijn. Door 'streetwise' te zijn, camoufleren ze hun beperking. Door intensieve inzet van de politie en gemeente is er inmiddels vooruitgang geboekt ten aanzien van jongerenoverlast. Bewoners bieden afval en (grof) vuil verkeerd aan en gooien hun rommel te makkelijk op straat. Kinderen krijgen hierdoor het verkeerde voorbeeld. Ten aanzien van de portieken heerst bij bewoners de mores 'binnen in huis maken we het schoon, maar de trappen en portieken zijn van iedereen'. Opvallend veel bewoners signaleren wel eens spanningen tussen bewoners van verschillende culturen. Niet alleen tussen autochtonen en bewoners met een niet-westerse achtergrond. Ook tussen verschillende etnische groepen zijn weerstanden. Vaak al vanaf jongs af aan. Toch ervaren niet alle bewoners spanningen. Dat komt vooral door de zelfredzaamheid en weerbaarheid van bewoners, het kennen of kunnen plaatsnemen van buurtgenoten (publieke familiariteit) en bekendheid met hoe en waar ongewenst gedrag te melden.

Casus 2: Spanningen door instroom van nieuwe groepen in een buurt

In de tweede voorbeeldbuurt is het criminaliteitscijfer laag. De veiligheidsbeleving van bewoners ligt op een relatief hoog niveau. Toch zijn er volgens bewoners en buurtprofessionals signalen dat ook in deze buurt het samenleven onder druk komt te staan, al blijkt dit (nog) niet uit monitoren en andere geregistreerde databronnen. In de buurt wonen van oudsher veel autochtone Nederlanders. Velen zijn honkvast met vergrijzing als gevolg. Van grootschalige sociale problemen is nauwelijks sprake, er bestaat een redelijk hecht verenigingsleven, en zowel het vastgoed als de openbare ruimte zijn altijd goed onderhouden. In de buurt is relatief sterk sprake van gedeelde normen, waarden en gedrag ten aanzien van wonen en hoe bewoners met elkaar omgaan. Men beschouwt elkaar als 'hetzelfde soort mensen'. Deze gedeelde sociale identiteit wordt gevormd en in stand gehouden door een systeem van 'ongeschreven regels' van gedrag in de publieke en de semipublieke sfeer, zonder dat het nodig is om huisregels naast de lift of in de portieken te hangen. De bestendigheid van deze sociale homogeniteit is echter niet meer vanzelfsprekend. In delen van de buurt stromen nieuwe bewoners binnen vanuit andere – multiculturele – wijken. De buurt verjongt en verkleurt. De verjonging wordt enerzijds als positief gezien, omdat er meer leven in de buurt komt. Anderzijds nemen hierdoor de risicofactoren voor spanningen toe. Volgens de oudere bewoners hebben de nieuwkomers andere normen en waarden over wat wel en niet kan, en bekommeren zij zich minder om de buurt. Niet alle zittende bewoners blijken hiermee om te kunnen gaan. Daarom reageren deze mensen soms vrij heftig op ongepast gedrag. Het gaat meestal om eenvoudige zaken zoals fietsen die op straat worden geplaatst. Een andere ontwikkeling is de toenemende aanwezigheid van jongeren in het straatbeeld. In



het bijzonder oudere bewoners ervaren wel eens spanningen door de aanwezigheid van groepjes jongeren op straat. Het kan hierbij gaan om jongeren die 'er alleen maar staan', maar toch als bedreigend worden ervaren. Langzamerhand ontstaat een breuk tussen de oude groep bewoners die hier al lang woont en de nieuwe aanwas. Dat kan tot meer spanningen leiden in de buurt.

Casus 3: Spanningen tussen (sociale) huurders en kopers


In de derde voorbeeldbuurt dateren alle woningen van na 2000. Het grootste deel van de bewoners is autochtoon. Dan volgen Surinaamse Nederlanders, Marokkaanse Nederlanders en bewoners afkomstig uit niet-westerse landen. Naast een groot aandeel hoogopgeleiden met midden- en hogere inkomens, telt de buurt een fors aantal inwoners met lage inkomens uit laaggeschoold werk of uitkering. Bij de bouw is het concept 'wijk zonder scheidslijnen' gehanteerd. Dat houdt in dat er woningen zijn voor verschillende inkomensgroepen (huur en koop), dat er kleine en grotere woningen zijn gebouwd en dat er woningen beschikbaar zijn voor hulpbehoevenden, zoals gehandicapten en mensen met psychiatrische problemen. Deze heterogeniteit, die tot op het niveau van de woonblokken is doorgevoerd, geeft aanleiding voor samenlevingsproblemen. In de buurt is veel irritatie over vuil en rommel. Zowel op straat als in de woonblokken. Ook fungeert de gesloten bebouwing rondom de binnentuinen onbedoeld als klankkast. Leefgeluiden en zelfs gesprekken op normale toon zijn al goed te horen in de boven gelegen appartementen. Daarom ervaart men niet alleen overlast van pratende jongeren op straat, maar ook van spelende kinderen. Er zijn weinig speelvoorzieningen in de buurt. Hierdoor spelen veel kinderen in de hofjes, in de galmende binnentuinen of in de trappenhuisen en portieken. De overlast van jongeren betreft vooral hinderlijk gedrag en niet intimiderend of crimineel gedrag: rondhangen in groepjes, blowen, vervuiling en het al dan niet onbewust veroorzaken van geluidsoverlast en een onprettige sfeer (ook in het winkelcentrum). De oorzaak van de negatieve beleving ligt in het verwachtingspatroon van veel bewoners. Met name die van bewoners met een midden- of hoger inkomen. Bij de bouw werd de buurt gepresenteerd als 'buiten wonen in de stad'. Hierdoor dachten veel bewoners zich in een rustige nieuwbouwwijk te vestigen waar overlastverschijnselen zoals in andere delen van de stad niet, of veel minder zouden voorkomen. Nu worden zij geconfronteerd met jongeren op straat en de (indirecte) gevolgen daarvan. Veel bewoners met een koopwoning of duurdere huurwoning vinden het moeilijk hen aan te spreken op hun gedrag. De jongeren zelf vinden dat er weinig plekken zijn waar zij terecht kunnen.



Oorzaken onderhuidse spanningen in wijken

Onderhuidse spanningen in buurten zijn veelal een gevolg van het gelijktijdig manifesteren van (een opeenstapeling van) risicofactoren. Klik in onderstaand schema op een of meer risicofactoren voor een nadere toelichting. Uitgebreide informatie over risicofactoren voor onderhuidse spanningen in wijken is te vinden in het rapport [Samenleven met Verschillen](#) .

Risicofactoren voor onderhuidse spanningen in buurten:

- [\(Jeugd\)criminaliteit, jongerenoverlast](#) .
- [Overlast en straatcultuur kinderen \(8-14 jaar\)](#) .
- [Overlast van licht verstandelijk beperkte jongeren \(LVB'ers\)](#) .
- [Botsende opvattingen over schoonhouden \(semi-\)openbare ruimte](#) .
- [Gebrek aan publieke familiariteit en effectieve sociale controle, vervreemding](#) .
- [Verschillende omgangsvormen en normen over hoe te gedragen in de buurt](#) .
- [Etnische diversiteit bevolking](#) .
- [Overige diversiteit bevolking \(zoals huurders en kopers gemengd\)](#) .
- [Overlast door bewoners met psychiatrische problematiek](#) .
- [Armoede en aanwezigheid van 'achter de voordeur' problematiek](#) .
- [Compacte buurt, krappe behuizing](#) .

B1.1 Jeugdcriminaliteit en jongerenoverlast

Buurtbewoners kunnen overlastgevend gedrag door jongeren ervaren als intens en intimiderend. Vooral als deze overlast een persoonlijke component heeft. Bijvoorbeeld als mensen worden nageroepen of lastiggevalen.

B1.2 Overlast en straatcultuur kinderen 8-14 jaar

Overlastgevend gedrag (geluidsoverlast, brutaal gedrag) door kinderen in de leeftijd van 8 tot 14 jaar en een gebrek aan toezicht en correctie van ouders en andere buurtbewoners, kunnen eveneens tot spanningen leiden. Een gerelateerd probleem is dat sommige kinderen niet buiten durven te spelen uit angst voor andere kinderen. Of kinderen mogen niet buiten spelen uit vrees voor pesten en slecht voorbeeldgedrag. Bewoners weten bij ongewenst gedrag niet wie ze moeten aanspreken (ook al kennen ze de ouders) of durven kinderen niet te corrigeren uit angst voor een grote mond of represailles.

B1.3 Licht verstandelijk beperkte jongeren

In overlastgevende jongerengroepen zitten relatief veel jongeren met een 'licht verstandelijke beperking' (LVB'ers). Deze jongeren gedragen zich vaker roekeloos op straat, zijn minder makkelijk aanspreekbaar op hun gedrag door bewoners en professionals en vinden bovendien minder makkelijk aansluiting op het aanbod van het jongerenwerk en blijven daardoor op straat.

B1.4 Botsende opvattingen over schoon en heel

Spanningen over wat wel en niet kan of hoort in de openbare- en semipublieke ruimte komen veel voor. In het bijzonder ergernissen over te vroeg of verkeerd aangeboden vuilnis, rommel op straat en overlast op de trap, in de lift of in portieken en galerijen. Irritaties cumuleren in spanningen zodra bewoners zich niet in staat voelen om de veroorzakers van overlast effectief aan te spreken op hun gedrag. Daardoor kroppen zij hun ergernissen op.



B1.5 Gebrek aan publieke familiariteit en effectieve sociale controle; vervreemding

Bewoners van sommige buurten weten niet meer goed wat ze van hun burens kunnen verwachten. Ze (her)kennen elkaar minder of kunnen elkaar niet plaatsen, waardoor ze zich niet meer vertrouwd voelen in hun eigen buurt. Oftewel: de publieke familiariteit neemt af. Eén van de gevolgen is dat bewoners zich niet meer in staat achten om ongewenste situaties in hun omgeving te veranderen. Zo durven ze hun burens niet aan te spreken die de portiek niet schoonhouden of jongeren te corrigeren die 's avonds laat lawaai maken. Anonimiteit en taalbarrières kunnen hierbij een rol bij spelen. Bewoners kunnen hun ergernissen niet kwijt en voelen zich machteloos.

B1.6 Verschillende omgangsvormen en normen over hoe te gedragen in de buurt

Bewoners kunnen ook spanningen ervaren wanneer ongeschreven regels en normen die het openbare leven reguleren, niet meer vanzelfsprekend zijn. Meningsverschillen over regels en omgangsvormen kunnen ontstaan als de instroom van nieuwe bewoners groot is. Relatief lichte vormen van overlast (het 'verkeerd' parkeren van een fiets, voetballen op de stoep) kunnen in deze buurten soms al spanningen tussen bevolkingsgroepen opleveren.

B1.7 Diversiteit van de bevolkingssamenstelling

Op zichzelf is etnische diversiteit in een buurt meestal geen directe aanleiding voor spanningen. De risicofactoren in heterogene buurten zijn veeleer verschillen tussen jong en oud, opleidingsniveau en andere sociaaleconomische factoren (inkomen). Naarmate die verschillen toenemen, neemt het verschil in leefwijzen toe en is er meer kans op botsende omgangsvormen en normen en waarden. Sommige buurten met hoge etnische diversiteit scoren juist laag op onderlinge spanningen. Vooral als het middenklasse buurten betreft. Een belangrijk aandachtspunt zijn problemen die worden veroorzaakt door taalachterstand. Die vormt een directe aanleiding voor verdere vervreemding tussen bewoners en beperkt de kans op aansluiting bij de buurt.

B1.8 Aanwezigheid bewoners psychiatrische problematiek

Bewoners met een psychiatrische problematiek veroorzaken relatief vaak geluidsoverlast, overlast door hard schreeuwen of stampen, rommel van het balkon gooien en vervuiling van de woning. De overlast kan grote impact op directe burens hebben, omdat die vaak langdurig is en de veroorzakers niet of slecht aanspreekbaar zijn. Verder is het vaak moeilijk om bij instanties iets tegen de overlast gedaan te krijgen. Bij mensen met psychiatrische problematiek die re-integreren (door zelfstandig of semizelfstandig wonen) is monitoring of begeleiding van het contact met burens of de buurt niet altijd geregeld.

B1.9 Armoede en 'achter de voordeur' problematiek

In gezinnen kan sprake zijn van een opeenstapeling van problemen zoals armoede, schulden, verslavingen en taalachterstanden. Men heeft minder tijd voor en betrokkenheid met de buurt en de burens. In deze gezinnen is regelmatig sprake van pedagogische onmacht. De kinderen zijn op straat, de ouders houden geen toezicht en weten nauwelijks wat hun kinderen doen en met wie ze omgaan. Verder zorgen de gezinnen zelf relatief vaker voor overlast en zijn ze hierop niet altijd eenvoudig aanspreekbaar.

B1. 10 Compacte buurt, krappe behuizing

In compacte buurten wonen mensen dicht op elkaar. Vooral woon- en leefgeluiden lijken hier voor spanningen te zorgen (luidruchtige gezinnen, lawaai van kinderen, van jongeren op straat, muziek). Het gaat in veel gevallen om overlast waarvan de veroorzakers zich niet of nauwelijks bewust zijn. Krappe behuizing kan er bovendien voor zorgen dat kinderen en jongeren vaak op straat zijn.



Aanknopingspunten voor beleid om onderhuidse spanningen en escalatie te voorkomen

Aanknopingspunten voor beleid

- [Een gestructureerde signalering en aanpak \(SAMOS\)](#) 1.
- [Integrale en probleemgerichte aanpak van risicofactoren die zich richt op specifiek de zwakste plekken binnen buurten, in plaats van op de gehele buurt. \('acupuncturale' aanpak\)](#) 1.
- [Versterk de individuele en collectieve weerbaarheid van bewoners. Een actieve rol voor bewoners vanuit 'eigen kracht' waarbij zij zich gesteund weten door publieke instanties.](#)
- [Zet in op het vergroten van publieke familiariteit, informele sociale controle en de bespreekbaarheid van onderlinge fricties. Focus hierbij op de kleinste schaalniveaus van ontmoetingen in de buurt, te weten: delen van straten, blokken of portieken.](#)
- Focus op het voorkomen en tegengaan van dagelijks terugkerende overlast in de buurt (in het bijzonder vervuiling en overlast door kinderen en jongeren).

Integrale aanpak, gebundeld en gebiedsgericht ('acupuncturale aanpak')

Er is een duidelijk verband tussen disorder (fysiek én sociaal) en weerbaarheid. Disorder in de vorm van overlast en verloedering ondermijnen het veiligheidsgevoel omdat ze het idee laten postvatten dat de straat 'niemandslaan' is en dat het samenleven zelf is aangetast. Door een stapeling van fysieke en sociale problemen (disorder), het onvermogen van een buurt om gemeenschappelijke waarden te identificeren en via sociale controle te handhaven (sociale desorganisatie) en het ontbreken van gelijkgerichte opvattingen ontstaat een vertrouwenstekort richting de overheid, maar ook tussen buurtbewoners. In zulke wijken trekken bewoners zich verder terug en wordt het sociaal vertrouwen en de informele sociale controle op elkaars gedrag minder. Hierdoor groeit bij bewoners het (gevoel van) onvermogen om iets aan de ongewenste of overlastgevende situatie te doen. Bewoners willen weer het gevoel hebben zelf iets aan de situatie te kunnen veranderen (individuele weerbaarheid) of als buurt tegenwicht te kunnen bieden (collectieve weerbaarheid).

Beleid gericht op het tegengaan van criminaliteit en veiligheid is zeer belangrijk voor het voorkomen van spanningen in de buurt. Als in een wijk weer (basis)veiligheid bestaat (de wijk 'sociaal heroverd' is) zijn bewoners meer bereid tot overbruggende contacten met andere bevolkingsgroepen en hebben initiatieven tot activering om zich in te zetten voor de buurt kans van slagen (zie ook het rapport [Vertrouwen in de buurt](#) 2). Dit betekent, dat in buurten waar veel disorder is en weinig vertrouwen, eerst de overheid, de politie, opbouwwerkers, woningcorporaties en andere partijen in de wijk in actie moeten komen om de verloedering en overlast in een buurt weg te nemen. Pas daarna kunnen én willen de bewoners zelf aan zet komen. Hiertoe is integraal beleid nodig. Dat wil zeggen: geen waaier van interventies, maar interventies gericht op de onderlinge samenhang van de risicofactoren, gebundeld en gebiedsgericht.

Gebundelde, gelijktijdige inzet van interventies op verschillende thema's heeft meer impact (synergie). Integraal werken in wijken heeft in de afgelopen jaren volop plaatsgevonden maar staat thans onder druk door bezuinigingen op het opbouwwerk, jongerenwerk, welzijnswerk. Woningcorporaties zijn gemaand zich tot hun kerntaak, bouwen en beheren van betaalbare huurwoningen, te beperken. Reorganisatie van de politie vraagt ook dat deze zich tot haar kerntaken beperkt en minder gebiedsgericht werkt. Als alternatief voor de wijkgerichte integrale aanpak kan worden ingezet op een concentratie op de gebieden binnen buurten waar de problematiek het grootst is ('acupuncturale



aanpak'). Dit is niet alleen uit kostenoverwegingen efficiënter, maar kan tot betere resultaten leiden (concentratie in plaats van verdunning). Voor veel buurten geldt dat ze niet in zijn geheel veilig of onveilig, leefbaar of onleefbaar zijn, maar dat de problemen zich concentreren in deelgebieden, straten of blokken. Of zelfs op het niveau van huishoudens. Er zijn geen probleemwijken, maar wel probleemstraten. De concentratie van 'moeilijke gevallen' in 'slechte straten' vormt de [grootste bedreiging](#) voor de leefbaarheid in wijken. De impact van problemen op zo'n kleine schaal kan echter groot zijn. Niet alleen voor de directe omgeving, maar ook voor de buurt. Denk aan de impact van overlast van multiprobleemgezinnen of bewoners met psychiatrische problematiek op een woonblok.

Een intensieve aanpak in een klein gebied kan lucht geven aan een hele buurt. Hierdoor kunnen ook de 'positieve' krachten in de buurt beter worden benut. De bereidheid van burgers tot inzet voor de buurt en het aanspreken van elkaar op gedrag neemt toe als de angst voor elkaar afneemt. Gebieden, doelgroepen en interventies zullen daarom specifiek moeten worden benoemd. Beleidsinzet vereist dan ook een nauwkeurige analyse van de problematiek en de locaties hiervan in buurten. Een extra reden om te kiezen voor een aanpak op kleine schaal is dat de bereidheid van buurtbewoners om zich zelf in te zetten om problemen in hun buurt aan te pakken, veel groter is indien het de directe woonomgeving betreft. Buurtbewoners zien hun 'buurt' veelal als de directe woonomgeving, in de meeste gevallen niet meer dan (een deel van) de eigen straat.

Het tweede uitgangspunt van deze integrale aanpak is dat het probleemgericht en frontlijngestuurd is. Hierbij wordt beleid vanuit het veiligheidsdomein verbonden aan preventief beleid vanuit andere beleidsterreinen: onveiligheid en criminaliteit, overlast en ongewenst gedrag, handhaving op vervuiling en verkeerd aanbieden van vuil, 'achter de voordeur'-problematiek en versterking van preventieve linies in de buurt (weerbaarheid bewoners en versterken van informele sociale controle). Projecten gericht op de eigen kracht van bewoners zijn alleen zinvol in combinatie met een strikte aanpak van overlastgevend gedrag. Dit is vereist omdat voor dialoog en contact een basis van vertrouwen nodig is. Deze basis zou bij voortdurende overlast telkens gefrustreerd worden. Als er bijvoorbeeld sprake is van voortdurende overlast door jongeren, zijn initiatieven om meer contacten tussen jong en oud te bevorderen minder kansrijk. Projecten gericht op 'eigen kracht' van bewoners dienen een back-up te krijgen van de overheid op schoon, heel en veilig. De bedoeling is om bewoners en professionals de mogelijkheden en kracht te geven om zelf snel en slagvaardig op ontwikkelingen in te spelen. Geen jaarplan, maar meerdere keren per jaar een evaluatie van de problemen die het eerst moeten worden aangepakt. Dit vereist korte lijnen tussen professionals onderling en in de samenwerking met bewoners. Het doel is immers om bewoners krachtiger te maken (tools aanleren om mensen aan te spreken) en de weg naar verschillende organisaties toegankelijk en helder te maken. Naast korte lijnen vereist de probleemgerichte aanpak een netwerkorganisatie: professionals werken hierbij niet vanuit 'instituuetslogica', maar probleem-georiënteerd. Men denkt en handelt dus buiten de kaders van de eigen functie als dat nodig is. Dit wordt toegelicht in de onderstaande casus: het [BuurtPraktijkTeam](#).

Methodieken die het in een bepaalde wijk goed doen, doen het niet vanzelfsprekend goed in andere wijken. Een voordeel van BuurtPraktijkTeam (BPT) is flexibiliteit: het BPT past zich aan de problemen en de dynamiek van de wijk aan, men reageert op wat men tegen komt. Volgens een betrokkene is aanpassing door organisaties een voorwaarde: "Je ziet in andere wijken ook wel frontlijnsturing, maar wat wij anders doen is leerlijnen ontwikkelen die de organisaties ingaan." Dat wil zeggen dat organisaties die bij het BPT betrokken zijn zich in hun manier van werken en prioriteiten aanpassen aan wat men in de wijk tegenkomt. Er moet daarbij snel worden geschakeld tussen organisaties. Organisaties kunnen niet op formele afspraken blijven hangen, en wachten op officiële meldingen aan elkaar. "Afhankelijk van wat je tegenkomt moet snel kunnen worden gehandeld, en daartoe moet vanuit organisaties voldoende mandaat worden gegeven aan de uitvoerend werkers."



Casus: BuurtPraktijkTeam [↗](#)

Het BuurtPraktijkTeam (BPT) richt zich op de bestrijding van overlast in welke vorm dan ook en kijkt hierbij nadrukkelijk naar de onderliggende risicofactoren. De bedoeling is niet om permanent in de buurt te blijven, maar om een buurt 'weer terug in zijn kracht' te zetten. Dat wil zeggen dat bewoners en professionals in een kracht worden gebracht waarin ze zelf effectief op problemen kunnen inspelen. De doelstellingen en werkwijze van het BuurtPraktijkTeam matchen met verschillende risicofactoren die in de wijk aanwezig zijn: overlast van jongeren en kinderen, vervuiling en botsende opvattingen over het schoonhouden van de buurt, 'achter de voordeur'-problematiek, eigen kracht van bewoners en gebrek aan toezicht en correctie van kinderen en jongeren. Met alle professionals in de buurt (waaronder jeugdhulpverlening, Streetcornerwork en politie) wordt in het BPT een lijst opgesteld van problemen die het eerst moeten worden aangepakt. Er is geen jaarplan, het plan wordt elke zes weken geëvalueerd. Zo kan snel en slagvaardig worden ingespeeld op ontwikkelingen. Rond prioriteiten zijn kleine teams gebouwd, coalities. Het BPT wil positief gedrag stimuleren en onacceptabel gedrag stoppen. Men kijkt bijvoorbeeld samen met bewoners in welke portieken problemen zijn en wat daar aan gedaan kan worden. Een andere doelstelling is positief met elkaar omgaan op het plein. Elkaar de ruimte geven; alle bezoekers, groot en klein, allochtoon of autochtoon, moeten zich prettig voelen op het plein. In de teams is aangroei van bewoners een continue doelstelling. Beoogd wordt om bewoners krachtiger te maken (tools aanleren om mensen aan te spreken) en de weg naar verschillende organisaties toegankelijk en helder te maken. Uiteindelijk is het de bedoeling dat het voor een groot deel door de buurtbewoners gedragen wordt. Een ander aspect is de frontliniebenadering van professionals. In de aanpak van overlast en achterliggende psychosociale of gezinsproblematiek zijn per casus doorgaans veel verschillende organisaties betrokken. Om overlast slagvaardiger te kunnen aanpakken is het BPT op dezelfde manier georganiseerd als de overlastgroep: 'It takes a network to fight a network.' Het BPT werkt op basis van een netwerkorganisatie. Professionals werken hierbij niet uit instituutslogica, maar probleem georiënteerd. Dat wil zeggen dat men buiten de kaders van de eigen functie denkt en handelt als dat nodig is. Bijvoorbeeld, als de sportbuurtwerker veel vertrouwen heeft bij een jongere of gezin, kan hij degene zijn die het contact legt. In de aanpak van problematiek wordt hier een andere methode gevolgd dan vaak gebruikelijk: een aanpak van onderop. Professionals proberen via onbegane wegen bij gezinnen binnen te komen, niet via een geïndiceerde lijst vanuit stadsdeel of instituties, maar via contacten in de wijk. Jeugdhulpverleners lopen ook door de buurt en komen zelf problemen op het spoor: "Ik zie dat kinderen lopen te klooiën op het plein en kan bij de ouders aanbellen." De aanpak is breed qua inzet. "We doen een huisbezoek, gesprek met ouders, indien nodig kunnen we ook zelf hulp verlenen. Dit kan alle vormen hebben: doorverwijzen, zorgplan uitvoeren etc."



Vergroten weerbaarheid burgers door zichtbaarheid en benaderbaarheid van wijkprofessionals

Het (gevoel van) onvermogen om iets aan ongewenste of als overlastgevend ervaren situaties te kunnen veranderen is een van de belangrijkste redenen waarom bewoners spanningen ervaren in een wijk. Tegenover onmacht staat echter weerbaarheid. Naast de weerbaarheid van een buurt om in te grijpen bij buurtproblemen ('collectieve weerbaarheid'), zijn buurtbewoners ook op individueel niveau meer of minder weerbaar ('individuele weerbaarheid'). Bewoners zijn bereid en in staat om te handelen indien zij weten wie zij kunnen aanspreken, welke reactie ze kunnen verwachten en op welke steun zij kunnen rekenen voor hun ingrijpen. Hiertoe dient een vertrouwenstekort op twee niveaus te worden overbrugd: tussen buurtbewoners onderling, en tussen buurtbewoners en instituties / wijkprofessionals.

Professionals hebben niet altijd zicht op polarisatieprocessen in wijken zolang er geen incidenten gebeuren. Het zijn de bewoners zelf die het beste kunnen aangeven of in hun wijk spanningen bestaan tussen bevolkingsgroepen en waarom. Meer dan professionals kunnen bewoners in hun buurt 24 uur per dag situaties signaleren. En meer dan dat. Ze kunnen overlastgevers ook aanspreken of ingrijpen bij bijvoorbeeld vandalisme. Alleen: burgers moeten zich daarin wel gesteund weten door de overheid en publieke instanties (de politie voorop). Voor een effectieve en blijvende inzet door bewoners is ruggensteun van (overheids)instanties en professionals een voorwaarde - zonder dat diezelfde overheid bewonersinitiatieven overneemt en daardoor verstikt. Een appel op burgers om hun verantwoordelijkheid te nemen inzake overlast of spanningen in de wijk is zinloos als er geen 'rugdekking' is. Dit betekent dat de overheid initiatieven door bewoners en stimuleert en faciliteert. Het faciliteren van initiatieven die vanuit bewoners zelf komen heeft twee grote voordelen. Ten eerste: draagvlak. Het gaat om de problemen die bewoners zelf ervaren en waarvoor zelf een oplossing is bedacht. Ten tweede ervaren de bewoners dat ze zelf echt iets kunnen doen. Dat vermindert het gevoel van machteloosheid en spanningen.

Het vertrouwen van burgers in wijkprofessionals wordt versterkt indien professionals zichtbaar en benaderbaar zijn. Professionals die jarenlang in een buurt werken (en dus gekend en vertrouwd worden) kunnen bij conflicten vaak effectiever een bemiddelende rol spelen. Voorbeelden van een zichtbaar en benaderbaar maatschappelijk middenveld zijn een actieve huismeester, een jeugdwerker door wie kinderen zich laten corrigeren en die veel ouders kent, of een buurtregisseur die vaak op straat loopt. De aanwezigheid van zichtbare en benaderbare professionals in buurten is dus een belangrijke 'winner' bij het voorkomen van spanningen.

Vergroten weerbaarheid burgers door zichtbaarheid en benaderbaarheid van de politie

Een [gebiedsgebonden](#) en op sociale cohesie gerichte aanpak door de overheid, maatschappelijke partners en politie draagt bij aan relaties in de wijk die minder conflictueus zijn. De de-escalerende aanpak die gevolgd wordt in een combinatie van preventie en repressie, empathie en handhaven blijkt cruciaal om spanningen te voorkomen. Zo'n aanpak is alleen mogelijk met een politie die stevig verankerd is in de lokale samenleving en die een beroep kan doen op bestaande contacten en relaties. Zie verder het deel van deze handreiking over '[waarom in Nederlandse steden geen grootschalige rellen zijn uitgebroken](#)'. Aangezien spanningen in wijken verband houden met 'zichtbare' overlast en criminaliteit waarmee bewoners dagelijks worden geconfronteerd, kan prioriteit voor de aanpak van dit soort overlast in een buurt een belangrijke voedingsbodem voor spanningen de wind uit de zeilen nemen. Om spanningen in de wijk tegen te gaan ligt het voor de hand dat de politie (wijkagent) zichtbaar is en aanspreekbaar is voor bewoners, waarbij bewoners het gevoel hebben dat de politie prioriteit geeft aan de overlastproblemen waar men dagelijks mee wordt, en waar de wijkagent nauw contact heeft met sleutelpersonen en organisaties uit de buurt (dit wordt ook wel '[reassurance policing](#)' genoemd). De politie moet burgers bevragen welke problemen zij ervaren en die problemen prioriteren. Deze problemen moeten vervolgens door de politie zichtbaar en in



samenwerking met andere partijen worden aangepakt, waarbij deze aanpak weer aan de burgers gecommuniceerd wordt (voorbeelden: [safer neighbourhood teams Londen](#), [buurtveiligheidsteams Amsterdam](#)). Een interventie die potentieel de collectieve weerbaarheid van buurtbewoners vergroot bij het aanpakken van buurtproblemen die het samenleven onder druk zetten, en die aansluit op reassurance policing, is [Buurt Bestuurt](#).

Uit een [evaluatie](#) van Buurt Bestuurt blijkt dat een kleine kring van actieve bewoners bij Buurt Bestuurt is betrokken. Die is – demografisch gezien – meestal niet representatief voor de buurt. De problemen die zij naar voren brengen, zijn dat echter vaak wel. De actieve bewoners hebben het gevoel dat zij zinvol aan buurtproblemen werken, zien dat de samenwerking met professionals is verbeterd, en zeggen ook meer vertrouwen in die professionals te hebben gekregen. Hoe kleiner het schaalniveau waarop wordt gewerkt, hoe groter de kans op positieve effecten. Het succes of falen van Buurt Bestuurt wordt in belangrijke mate bepaald door de onderstaande zes randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden hebben bovendien zeggingskracht voor alle interventies die zich richten op het activeren van burgers om zelf actief problemen in de wijk aan te pakken.

- Buikpijn: burgers moeten in hun buurt zorgen hebben over concrete problemen.
- Buurtgevoel: de schaal van de buurt moet aansluiten op de beleving van de betrokken bewoners.
- Bekendheid: de mate waarin burgers zien of merken dat zij invloed kunnen uitoefenen, serieus genomen worden en dat aan de door hen ervaren problemen wordt gewerkt.
- Betekenis: de interventie moet worden gezien door buurtbewoners als een oprechte bijdrage aan een oplossing van hun problemen, en niet als de oplossing van een probleem van de overheid, bezuiniging bijvoorbeeld.
- Bijzondere mensen: of Buurt Bestuurt goed loopt, blijkt sterk beïnvloed te worden door de kwaliteit van mensen op sleutelposities, zowel aan de kant van de professionals als aan de kant van de burgers.
- Blijvende aandacht: Buurt Bestuurt – en zeker de relaties tussen de verschillende betrokkenen – vraagt permanent onderhoud.

Casus: Buurt Bestuurt

De uitgangspunten van Buurt Bestuurt sluiten aan op meerdere van de voorwaarden die van belang zijn voor het vergroten van de collectieve weerbaarheid: vertrouwen in wijkinstuties en wijkprofessionals, overeenstemming over de prioriteiten voor de wijk, en ruggensteun van bewoners door professionals. De denklijn achter Buurt Bestuurt is eenvoudig. Burgers hebben zelf het beste in de gaten wat de belangrijkste veiligheidsproblemen in hun buurt zijn en kunnen die benoemen. Belangrijk voor het vertrouwen in instituties en wijkprofessionals (zoals: wijkagent, corporatie, jongerenwerk) is dat burgers het idee krijgen dat hun prioriteiten voor de wijk overeenkomen met de prioriteiten van instituties en wijkprofessionals. Als bewoners merken dat de instituties in de wijk hen serieus nemen en – al dan niet samen met bewoners – gericht met die problemen aan de gang gaan, zal de veiligheid in de buurt verbeteren, maar zal ook de veiligheidsbeleving van burgers toenemen, net als hun vertrouwen in instituties en professionals. In meerdere projecten in binnen- en buitenland was al gebleken dat die denklijn niet alleen in theorie klopt, maar – onder voorwaarden - in de praktijk ook daadwerkelijk de gewenste resultaten kan opleveren. In Rotterdam krijgt de werkwijze vorm door bewoners van een buurt te vragen zitting te nemen in een comité. Dat comité wordt ondersteund door de deelgemeente (vaak als trekker), politie (meestal de wijkagent), Stadstoezicht en soms ook andere in de buurt werkzame diensten of organisaties. Het comité komt regelmatig bij elkaar, inventariseert welke problemen op het gebied van veiligheid (en meestal ook leefbaarheid) in de buurt spelen en stelt dan drie prioriteiten. Afsproken wordt wie daarmee aan de slag gaat, waarna met de uitvoering wordt begonnen. In de volgende bijeenkomst wordt de balans opgemaakt en start de cyclus opnieuw.



Positieve rolmodellen

Een vorm van bewonersinzet die spanningen in de wijk kan verminderen, is de inzet van rolmodellen (zie: [infosheet](#)). Vanuit het idee van peers of rolmodellen die met natuurlijk gezag respect afdwingen, zijn de straatcoaches her en der in het land geïntroduceerd. In zekere mate geldt dat ook voor buurtvaders, al zijn dit geen peers. Het loont om jongeren door andere jongeren aan te spreken vanuit hun eigen belevingswereld; het SCP noemt in de publicatie '[Betrokken Wijken](#)' hier als voorbeeld de stichting Ara Cora. *'Ara Cora kan jongeren in hun eigen taal, de taal van de straat aanspreken. Zodoende is er in Slotervaart geen overlast meer. (...) Ara Cora werkt met jongeren. Het is een burgerinitiatief geweest van een bewoner die zelf als jongere lastig was. Nadat de jongeren zich hebben aangemeld bij Ara Cora, vindt er een intake plaats en worden belemmeringen in kaart gebracht en een persoonlijk ontwikkelingsplan gemaakt. Voor hun sportdeelname en persoonlijke begeleiding leveren de jongen tegenprestaties in de lokale gemeenschap, zoals huiswerkbegeleiding aan andere jongeren, prikacties en het bedenken en uitvoeren van activiteiten voor meer sociale binding in de buurt.'* Andere voorbeelden van jongeren die andere jongeren aanspreken, of bemiddelen tussen jongeren en overige buurtbewoners bij overlast en andere conflicten in de wijk zijn [JOLO \(Jongeren Lossen het Op\)](#) en [Rolmodellen in Escamp en Schilderswijk](#); [Portiekportiers](#) en [Inkr8](#).

Naast de functie van aanspreken hebben rolmodellen ook de functie van 'voorbeeldgedrag'. Voorbeelden van interventies waarin sprake is van positieve rolmodellen in de buurt zijn [Thuis Op Straat](#); [PlezierPortiers](#); [Buurtambassadeurs](#); [Zakgeldprojecten](#); [Urban Family](#); [JongerenPreventieTeam](#).

Sociale media

De toepassing van sociale media en internet biedt nieuwe kansen voor de collectieve en individuele weerbaarheid van bewoners in wijken. Professionele instituties, zoals de politie of de woningcorporatie, zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van meldingen en aangiften bij het aanpakken van hinderlijk, overlastgevend en/of crimineel gedrag. Anoniem melden zorgt voor preventie van criminaliteit, stijging van meldingen, meer aanhoudingen van verdachten, verbetering informatiepositie van de politie en de verbetering van de relatie tussen burgers, politie en gemeente. Er zijn diverse bekende voorbeelden waarbij burgers een bijdrage leveren aan de veiligheid door het signaleren en melden van veiligheidszaken, zoals [WhatsApp Buurtpreventie](#) en [Burgernet](#).

Ook zijn er diverse applicaties waarmee burgers gemakkelijk een melding kunnen maken van problemen in de openbare ruimte. Dergelijke applicaties maken het laagdrempelig voor burgers om een steentje bij te dragen. Uit een evaluatie van de politie Eindhoven bijvoorbeeld bleek dat er in een jaar tijd 3000 klachten meer binnenkwamen op een totaal van 20.000. De melders zijn aanmerkelijk jonger: 39 jaar is het gemiddelde. Via de reguliere weg zijn de melders gemiddeld 53 jaar. Voorbeelden van meldingsapps zijn [BuitenBeter](#) en [Verbeterdebuurt](#).

Apps gericht op het vergroten van uitwisseling en samenwerking tussen buurtbewoners om problemen in de buurt aan te pakken zijn bijvoorbeeld [Buurtbuzz](#); [Buurtlink](#) en [BUURBook](#). De BuurtBuzz is een besloten interactieve website en een besloten emailsysteem voor een kleine wijk of buurt, een straat, een dorp of andere woongemeenschappen. Buurtlink is een website met een gesloten emailsysteem waar burgers informatie kunnen uitwisselen over zaken die hun omgeving, de gemeente of de wijkagent aangaan. De missie van BUURbook is dat bewoners meer invloed krijgen op hun eigen buurt, door bewoners en professionals met elkaar te verbinden.

Een moderne en digitale vorm van buurtpreventie is WhatsApppreventie. Er zijn inmiddels steeds meer WhatsAppgroepen die op lokale schaal een buurt veiliger proberen te maken. Voorbeelden en ervaringsverhalen van WhatsAppgroepen in gemeenten zijn te vinden bij de [praktijkvoorbeelden](#). Het grote voordeel van WhatsApp is dat burgers elkaar snel een berichtje kunt sturen en elkaar eventueel kunnen waarschuwen. Een bijkomend voordeel is



dat het tegelijkertijd leidt tot zeer intensieve sociale contacten. WhatsApp is daarmee een krachtiger middel dan 'de buurtpreventie oude stijl', waarbij mensen op straat surveilleren. Iemand kan heel snel een heel grote groep mensen waarschuwen en eventueel ook foto's meesturen.

Versterken weerbaarheid burgers door vergroten van publieke familiariteit

Interventies om de kans te vergroten dat bewoners zelf handelend optreden hebben de meeste impact als ze worden uitgevoerd op het kleinste schaalniveau: straat, galerij of portiek. Een aanpak om het samenleven tussen bevolkingsgroepen in buurten te verbeteren dient zich te richten op het vermogen van bewoners om zelf iets aan overlast of ander ongewenst gedrag in de directe leefomgeving te doen. Als mensen elkaar in een straat, portiek of galerij niet kennen, is het moeilijker om bij problemen elkaar hier op aan te spreken. Bewoners dienen te beschikken over 'voldoende informatie om andere bewoners te herkennen en sociaal te plaatsen'. De verhoudingen tussen bewoners komen daardoor onder druk te staan. Het wordt dan lastig, niet lonend of zelfs gevaarlijk om anderen aan te spreken op onfatsoenlijk gedrag of om de openbare ruimte schoon te houden en daarmee om contact met mensen uit andere groepen te leggen. Het vergroten van de publieke familiariteit is een sleutel bij het voorkomen van spanningen. Mits uitgevoerd op het kleinste schaalniveau: blok, galerij of portiek. Dit betekent niet dat buurtbewoners onderling meer contact moeten aangaan. Wel is het belangrijk dat bewoners elkaar 'weten te plaatsen'. Dus dat men weet wie de burens en hun kinderen zijn zodat de burens (of hun kinderen) bij overlast of ergernissen effectiever kunnen worden aangesproken.


Voorbeelden van interventies die zijn gericht op het vergroten van de publieke familiariteit

Portiekgesprekken zijn gesprekken die welzijnswerkers en/of actieve buurtbewoners voeren met mensen die in dezelfde portiek of op dezelfde trap wonen. Het doel is om wederzijds begrip te vergroten en onderlinge spanningen te verminderen. Uitkomsten van deze gesprekken kunnen zijn: erachter te komen wat er in de buurt leeft en/of afspraken over woon- en gedragsregels. Soms is een actieve bewonersgroep het gevolg. **Galerijgesprekken** brengen bewoners van nieuwe complexen die in dezelfde portiek of op dezelfde galerij wonen meer met elkaar in contact. Door dialoog worden bewoners binnen hun directe woon- en leefomgeving geactiveerd (sociale controle in positieve zin) en gestimuleerd om met activiteiten mee te doen. Dit doorbreekt de anonimiteit, legt contact en activeert bewoners. De gesprekken werken bovendien preventief voor isolement, verkommering en hulpeloosheid. Ook bevorderen ze omgangsvormen en tolerantie. **Leefregels-kunnen-voor-betere-start-zorgen**: Huurders die na oplevering van nieuwbouw of ingrijpende renovatie een woning willen huren, zijn soms verplicht afspraken te maken met de andere huurders in hun woonblok over woon- en leefregels. Volgens de betrokken corporatie (Ymere) met succes.


PortiekPortiers zijn kinderen die toezicht houden op hun woonomgeving. Na het volgen van een training assisteren ze de huismeester van de corporatie. Elke week gaan zij in herkenbaar tenue op inspectie en ruimen hun portiek op. Naast een schonere woonomgeving is het de bedoeling dat de kinderen de consequenties van vernieling en vervuiling beter leren overzien. Zij zullen dan zelf minder vervuilen en vernielen en beïnvloeden in het beste geval ook hun vrienden. Bovendien zijn de ouders beter aanspreekbaar op eventueel ontoelaatbaar gedrag van hun kinderen. **Nieuwe Buren** is een interventie waarbij vrijwilligers huisbezoeken afleggen bij nieuwe bewoners in de straat (welkom heten en wegwijs maken/vragen beantwoorden). Soms worden ook (bv 1x per jaar) welkomstfeestjes voor nieuwe bewoners georganiseerd.

Buurtbemiddeling is een methode om buurtgenoten in conflict weer met elkaar in gesprek te brengen. Getrainde vrijwilligers helpen om het onderlinge contact te herstellen en zelf oplossingen te bedenken. Buurtbemiddeling is




vooral toepasbaar bij irritaties of conflicten in de dagelijkse leef sfeer. Het gaat om situaties die te licht zijn voor formeel optreden door politie en justitie. Te denken valt aan onenigheid over geluidsoverlast, erfafscheidingen, overlast door kinderen of huisdieren, vernielingen en rommel. Vroegtijdige inzet van buurtbemiddeling voorkomt escalatie en leidt vaak tot een oplossing. Buurtbemiddeling neemt politie en woningcorporaties werk uit handen. Door buurtbemiddeling krijgen bewoners meer begrip voor buurtgenoten met andere leefpatronen en achtergronden. Ze ontdekken hun eigen vaardigheden en beseffen dat ze zelf (mede)verantwoordelijk zijn voor de leefbaarheid in hun buurt. Zo draagt buurtbemiddeling bij aan de zelfredzaamheid van buurtbewoners. Een uitgebreid handboek voor Buurtbemiddeling is te vinden op de [website van CCV](#) . Buurtbemiddeling is een succesvolle methode: tweederde van de problemen wordt opgelost. Bij vroegtijdige inzet van buurtbemiddelaars wordt escalatie van conflicten voorkomen.

Het inschakelen van politie of andere instanties heeft niet altijd het gewenste effect. Bewoners die een conflict hebben met hun burens kunnen contact opnemen met [BeterBuren](#) . Opgeleide vrijwilligers horen beider verhaal aan en nodigen beiden uit voor een bemiddelingsgesprek op neutraal terrein. De ervaring leert dat één of twee gesprekken meestal voldoende zijn om respect voor elkaar op te brengen en tot een oplossing te komen. De vrijwillige bemiddelaars nemen op verzoek contact op met de betreffende burens en regelen (als die burens dat willen) een afspraak. Burensbemiddeling is gratis. Wel wordt van de betrokken burens een actieve inzet verwacht om het conflict te helpen oplossen.

In veel buurten hebben omwonenden last van scholieren. Het project [Inkr8](#)  verbindt scholen meer met hun directe omgeving. De trainingen van Inkr8 beogen de sfeer en verstandhouding op school en in de buurt te verbeteren. Inkr8 leert kinderen, jongeren, ouders, bewoners, leerkrachten en andere professionals om beter met elkaar en conflicten om te gaan. En Inkr8 leert hen om deze vaardigheden weer aan anderen te leren. Inkr8 werkt in opdracht van scholen, gemeenten, stadsdelen of woningcorporaties.

Het verkeerd of te vroeg aanbieden van vuilniszakken en grof vuil is lastig aan te pakken. De reiniging moet het doen met minder geld, maar er is ook een tendens dat bewoners vuil makkelijker op straat gooien. Hierbij is sprake van slecht voorbeeldgedrag door ouders dat kinderen navolgen. Dus opvoeding is ook hier belangrijk. Wat hier kan werken is het vergroten van de betrokkenheid van bewoners door ze medeverantwoordelijk te maken voor toezicht. Bijvoorbeeld door opruim- en schoonmaakprojecten te organiseren voor kinderen in samenwerking met scholen, jeugdwerk en corporaties.

Sinds kort in Nederland (opgenomen in de Wmo sinds 2015), maar al langer in het Verenigd Koninkrijk is [Right to challenge](#) : als burgers ontevreden zijn over het schoonhouden van portieken, de stoep, het park of het toezicht in de buurt, krijgen ze het recht om zelf actie te ondernemen zodat dit beter wordt geregeld. Bewoners organiseren zich om dit voor elkaar te krijgen en krijgen het dan ook echt voor het zeggen. Dit kan een grote stimulans zijn voor de betrokkenheid van bewoners bij hun wooncomplex of buurt.



B2

Methodieken voor (vroegtijdige) signalering van maatschappelijke onrust en spanningen

Voor het (vroegtijdig) signaleren en duiden van maatschappelijke onrust en spanningen op lokaal niveau zijn meerdere mogelijkheden. In de handreiking wordt in de hoofdstukken [Naar een gestructureerde aanpak](#) en [Vroegsignalering! Maar hoe?](#) toegelicht hoe professionals binnen hun organisaties en binnen samenwerkingsverbanden signalen kunnen herkennen, delen en (gezamenlijk) duiden. Onder meer de methode [Beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming \(BOB-procedure\)](#) kan hier worden gebruikt.

Ten behoeve van het (vroegtijdig) signaleren en duiden van maatschappelijke onrust en spanningen staat op de website van de NCTV een [signaleringslijst maatschappelijke onrust](#). De vragen uit deze vragenlijst moeten ingevuld worden door een personen die thuis zijn in een wijk, of veel kennis hebben over een bijzondere doelgroep. De vragenlijst vervangt niet de analyse van een potentieel problematische situatie, maar is wel een hulpmiddel om tot een afgewogen oordeel te komen.

Methodieken om onderhuidse spanningen in buurten te signaleren

Onderhuidse spanningen zijn vroegtijdig te signaleren door

1. Signaleringsinstrument spanningen in buurten
2. Risicofactorenanalyse en beleidsdiagnose
3. 'Zachte' (kwalitatieve) informatie over ontwikkelingen in buurten
4. Signaleren en melden door bewoners

1. [Het signaleringsinstrument 'spanningen in buurten'](#) meet op buurtniveau of sprake is van spanningen. Ook biedt het inzicht in verschillende achtergronden voor het ontstaan van spanningen (als gevolg van jongerenoverlast, verschillende opvattingen over het schoonhouden van de buurt, botsende normen en waarden, botsende omgangsvormen).
2. Spanningen in buurten kunnen ook vroegtijdig worden gesignaleerd door de in buurten aanwezige risicofactoren te kwantificeren. Hierdoor wordt het mogelijk om buurten te identificeren met een bovengemiddelde kans op het ontstaan van spanningen in de (nabije) toekomst. Veel risicofactoren voor spanningen kunt u vaststellen op basis van monitorgegevens en statistische informatie. Deze 'risicofactorenanalyse' bestaat uit vier stappen (1. Inventarisatie beschikbaarheid gegevens over risicofactoren; 2. risicofactoren per buurt in beeld brengen; 3. Risicofactorenbenadering; 4. Beleidsdiagnose: match risicofactoren en beleid). Een uitgebreide toelichting op deze vier stappen vindt u [hier](#).
3. 'Zachte' (kwalitatieve) informatie over ontwikkelingen in buurten. Ontwikkelingen in buurten zijn niet altijd in cijfers te vangen, omdat:
 - » Cijfers vaak achterlopen op de werkelijkheid. Dit geldt voor zowel statistische informatie als informatie die is verkregen uit monitoronderzoek (enquêtes). Er zit soms vele maanden tussen het tijdstip van het veldwerk en het moment van rapportage.
 - » Ontwikkelingen in buurten niet altijd te herkennen zijn door het gebruik van gestandaardiseerde vragenlijsten. Monitorresultaten geven een beeld van een buurt, bijvoorbeeld de beleving door burgers van sociale veiligheid, maar nadere informatie is nodig om resultaten te duiden en van een context te kunnen voorzien.
 - » Monitorgegevens en deels ook statistische gegevens verzameld zijn op een te hoog schaalniveau om bruikbaar te kunnen zijn voor het identificeren van hotspots in buurten waar problematiek het meest ernstig is en waar prioritair dient te worden geïnterveneerd.



Een scherpere radar is noodzakelijk, namelijk de informatie en ervaringen van de organisaties/ professionals die werkzaam zijn in de buurt (welzijnswerk, zorg, jeugd- en jongerenwerk, wijkagent, corporaties (huismeesters)) en/ of kennis en ervaringen van buurtbewoners. Organisaties/ professionals in een buurt beschikken samen over een enorme hoeveelheid informatie op wijk-, buurt en zelfs blokniveau. Het gaat daarbij niet alleen om harde informatie (zoals cijfers over bijvoorbeeld armoedeproblematiek, criminaliteit, huiselijk geweld, aantal bewoners met GGZ problematiek, maar ook om zachte informatie (eigen observaties, casuïstiek, 'niet pluis gevoelens' en 'verhalen uit de buurt e.d.). Die informatie kan vijf functies vervullen:

- » Ten eerste is die informatie nodig om de 'harde' informatie te kunnen duiden: wat is er precies aan de hand, wat zeggen die cijfers?
- » Ten tweede vormt de informatie een aanvullende signalering over niet-geregistreerde ontwikkelingen.
- » Ten derde biedt de informatie de mogelijkheid om trends te signaleren die niet uit de cijfers blijken.
- » Ten vierde biedt de informatie inzicht in welke deelgebieden in een buurt de problematiek het meest pregnant is.
- » Het toevoegen van telkens nieuwe informatie door professionals creëert een up to date informatiepositie over ontwikkelingen en trends in buurten en hotspots in die buurten.

Partners zijn echter vaak nog onvoldoende in staat om de informatie systematisch te delen, te analyseren en gefundeerde keuzes te maken. Het Verwey-Jonker Instituut is bij verschillende trajecten betrokken waarin methodieken worden ontwikkeld om -op basis van deze informatie- op betrekkelijk eenvoudige wijze snel inzicht te verkrijgen in de problematiek in buurten, wat er moet gebeuren en wie daarvoor de eerst aangewezen(e)n is/zijn.

4. Signaleren en melden door bewoners

Professionals hebben niet altijd zicht op spanningen in buurten als er geen incidenten zijn. Het zijn de bewoners zelf die het beste kunnen aangeven of er in hun buurt spanningen heersen en waarom. Als bewoners problemen met veiligheid en ongewenst gedrag zelf niet (meer) kunnen oplossen, is melden bij de politie, meldpunten Zorg & Overlast of corporaties een mogelijkheid. Het is belangrijk dat bewoners weten tot wie ze zich moet richten om een probleem opgelost te krijgen. Dat geeft bewoners het gevoel dat ze invloed hebben op het aanpakken van ongewenste situaties waardoor spanningen minder snel worden opgekropt. Ook anderszins is melden belangrijk. Professionals kunnen niet overal tegelijk zijn. Bewoners zien problemen vaak sneller, vooral buiten kantooruren. Als bewoners melden, kunnen politie en andere professionals slagvaardiger problemen aanpakken. In deze handreiking werken we dit nader uit in het [hoofdstuk over weerbaarheid van burgers](#).



Waarom Nederland geen grootschalige rellen heeft

Dit hoofdstuk is geschreven in samenwerking met Otto Adang.

B3

Waarom in Nederlandse steden tot dusverre geen grootschalige rellen zijn uitgebroken

Vrijwel geen enkele samenleving die te maken heeft met grootschalige diversiteit binnen de bevolkingssamenstelling ontkomt aan momenten van onrust en spanningen. Soms monden die spanningen uit in gewelddadigheden tussen verschillende bevolkingsgroepen of zijn er confrontaties met de overheid en de politie als haar belangrijkste representant. Nederland vormt hierop geen uitzondering. In het afgelopen decennium is de vrees toegenomen dat bijvoorbeeld sociale frustraties bij de tweede generatie van migrantengroepen, maar zeker ook de actie/reactie vanuit de (overige) bevolking op specifieke groepen kunnen leiden tot escalaties en gewelddadigheden. Toch hebben collectieve geweldsuitbarstingen, die qua schaal of heftigheid enigszins vergelijkbaar zijn met de rellen zoals die in de afgelopen decennia in de Franse banlieues of in de binnensteden van Groot-Brittannië plaatsvonden, tot op heden in Nederland niet in die mate, omvang en intensiteit plaatsgevonden. [Er zijn zeker wel incidenten als uitingen van maatschappelijke spanningen geweest](#) ↴, maar nooit lijken deze over een groter geografisch gebied met elkaar verbonden te zijn of duurden zij langer dan een dag.

In deze bijdrage wordt nader ingezoomd op verklaringen waarom in Nederland zich relatief veel minder grootschalige escalaties van maatschappelijke onrust en spanningen hebben voorgedaan. De rol van de politie in [nationaal](#) ↴ en [internationaal](#) ↴ perspectief wordt besproken. Het uitblijven van grootschalige rellen is zeker niet alleen geluk geweest. De wijze waarop de overheid, maatschappelijke partners en politie een gebiedsgebonden en op sociale cohesie gericht beleid voeren en achterstanden proberen weg te werken draagt bij aan relaties die minder conflictueus zijn en meer op samenwerken gericht. De de-escalerende aanpak die gevolgd wordt in een combinatie van preventie en repressie, empathie en handhaven blijkt cruciaal om rellen te voorkomen. Zo'n aanpak is alleen mogelijk met een politie die stevig verankerd is in de lokale samenleving en die een beroep kan doen op bestaande contacten en relaties. Een [eerder door Adang c.s. geformuleerde escalatiemodel voor grootschalig intergroepsge geweld](#) ↴ wordt hier nader gepresenteerd, waarin factoren die noodzakelijk zijn voor het ontstaan van grootschalig intergroepsge geweld ([structurele](#) ↴, [relationele](#) ↴ en [operationele](#) ↴ factoren). Als een van de factoren ontbreekt, komt het niet tot grootschalig geweld. Het model biedt handvatten voor het voorkomen en de-escaleren van grootschalig intergroepsge geweld. In het hoofdstuk wordt tevens ingegaan op de [kwetsbaarheid](#) ↴. Deze neemt toe door verschillende recente ontwikkelingen, zoals bezuinigingen op preventief buurtwerk, corporaties die zich terugtrekken op hun kerntaken, de reorganisatie van de politie, toenemende onvrede van jongeren uit etnische groepen en het wankele vertrouwen van burgers in de overheid.

Nederlandse geschiedenis met rellen

Anders dan vaak gedacht wordt, kent Nederland echter wel degelijk een [geschiedenis met rellen](#) ↗ (zie o.a. Witte, 2010). Zo waren er al in de jaren zestig spanningen tussen Molukse, Indisch-Nederlandse en Nederlandse jongeren en de politie. In 1961 was Twente het toneel van rellen waarbij Nederlandse jongeren zich keerden tegen de Italiaanse en Spaanse gastarbeiders, die het volgens hen gemunt hadden op Nederlandse meisjes. De Rotterdamse Afrikaanderwijk veranderde in 1972 in een slagveld toen bewoners zich verzetten tegen Turkse huisbazen, wat vervolgens zich richtte tegen de vestiging van Turkse gastarbeiders in het algemeen in de wijk. Deze rellen luidden een periode in van volksverzet tegen de komst van niet-westerse migranten in de oude volksbuurten. Ongeregeldheden deden zich onder andere voor in Schiedam, Utrecht en Tilburg. De eerste reacties op de komst van grote groepen gastarbeiders (en hun gezinnen) uit voornamelijk Zuid-Europa, Noord-Afrika en Turkije waren onverwacht en hevig. In de periode van de jaren zestig tot en met het midden van de jaren tachtig deden zich meerdere ongeregelde heden voor waarbij Nederlanders zich keerden tegen groepen gastarbeiders. Vrijwel altijd waren deze rellen wijkgebonden. Wijkbewoners protesteerden tegen de vestiging van grote aantallen gastarbeiders in hun wijk en een relatief beperkte gebeurtenis leidde tot uitbarsting van reeds bestaande spanningen. Evenals in het buitenland (zie hieronder) is ook in Nederland een ommekeer zichtbaar. Vóór 1970 kwam het geweld als



uiting van maatschappelijke spanningen hoofdzakelijk vanuit de dominante groep: de oorspronkelijke bevolking, die de nieuwkomers als een bedreiging beschouwde. Vanaf de jaren tachtig komen nieuwkomers die zich blijvend in Nederland hebben gevestigd vaker op voor hun belang en eisen een gelijkwaardige plaats in de samenleving op. Migranten met een zwakke sociaaleconomische positie zijn in achterstands- of probleemwijken geconcentreerd. De sociale problematiek is in deze wijken groter dan in andere wijken: grote gezinnen in relatief kleine woningen, hoge werkloosheid, hoge schooluitval, verwaarlozing van de buurt, criminaliteit en hangjongeren. Gevoelens van deprivatie zijn in een dergelijke omgeving haast onvermijdelijk. Dit kan reden zijn voor spanningen en soms ook voor daarmee samenhangende ongeregelheden. Zeker, ook in recenter jaren deed zich af en toe een grootschalige rel voor, zoals in 2015 in de Schilderswijk. De rellen werden getriggered door de dood van Mitch Henriquez maar de rellen leken vooral te gronden in de al veel langer oplopende spanningen tussen een gedeelte van de bevolking en de politie, met name over verwijten in de richting van de laatste dat zij zich bezighield met ethnic profiling en de ontkenning hiervan vanuit de instanties. Toch kunnen we achteraf concluderen dat er zich sinds de jaren negentig nauwelijks nog grootschalige rellen als uitingen van maatschappelijke spanningen hebben voorgedaan. Hoe komt dat? Doen we het goed in Nederland of hebben we tot nog toe geluk gehad en kan die grote rel ieder moment plaatsvinden?

De rol van de politie (internationaal perspectief)

Politieoptreden en de relatie tussen politie en burgers of bepaalde bevolkingsgroepen spelen vaak een belangrijke rol bij het ontstaan en de escalatie van maatschappelijke spanningen in het algemeen en rellen in het bijzonder. Uit internationaal literatuuronderzoek is op te maken dat de interactie tussen politie en publiek dikwijls zelfs de directe aanleiding blijkt te zijn voor rellen. In de jaren 1960 waren de Verenigde Staten het toneel van een aanhoudende reeks vaak zeer gewelddadige rellen, die zich hoofdzakelijk in de Afro-Amerikaanse getto's voordeden. De Amerikaanse regering liet de oorzaken en de aanpak van dit geweld onderzoeken ([Kerner, 1968](#)). Een van de belangrijkste bevindingen van deze studies was dat het merendeel van deze rellen voortkwam uit een interactie tussen de politie en het publiek.

Een al dan niet negatief contact tussen de politie en de wijkbewoners vormde dus de directe aanleiding voor de gewelddadigheden. De politie bleek in veel gevallen zelfs de uiteindelijke veroorzaker van het geweld. In achterstandsbuurten waar de sociale problematiek groot is en gevoelens van segregatie en relatieve deprivatie sterk leven, wordt de politie vaak als belangrijkste vertegenwoordiger van de dominante groep gezien. Veel van de aanleidingen voor geweld betreffen in feite routinematige handelingen (zoals controles of aanhoudingen) die in een andere context geen problemen zouden hebben opgeleverd of die door (delen van) de buurtbewoners als onevenredig repressief of zelfs gewelddadig worden beschouwd.

Voorbeeld:

In 1991 wordt Rodney King in het Amerikaanse Los Angeles op gewelddadige wijze gearresteerd. Het in elkaar slaan van King wordt gefilmd en zo publiekelijk. Als een jaar later de betrokken politieagenten worden vrijgesproken, breken zeer ernstige, zes dagen durende rellen uit. Gevolg tussen de 50 - 60 doden en meer dan 2000 gewonden. Deze mishandeling en daaropvolgende rellen vonden plaats in een context, waarbij het Los Angeles politiekorps (al) langer bekend stond vanwege haar racistische en gewelddadige optreden.

Enkele jaren later vindt een soortgelijk incident plaats in Pittsburgh, waarbij een man vele malen wordt beschoten en uiteindelijk om het leven komt. Ook dit incident leidt tot grote verontwaardiging en protest vanuit de lokale bevolking. Maar hier blijft het tot demonstraties en protest. Een van de verklaringen voor het grote onderscheid tussen de LA- en de Pittsburgh-situatie betreft de geheel andere relatie tussen enerzijds de (zwarte) buurtbevolking en anderzijds de lokale overheid en het politiekorps.

Ook buiten de Verenigde Staten blijkt interactie tussen politie en publiek dikwijls de directe aanleiding te zijn voor etnische rellen. De Britse Inner-cityriots van 1980-1981 en 2011, de Franse rellen van 2005 en enkele rellen in België zijn hier een voorbeeld. [Uit een vergelijking tussen de rellen in de Franse banlieues en de Britse innercities](#) [↗] blijkt dat, naast maatschappelijke en territoriale segregatie, slechte 'police-community relations' een belangrijke verklaringsgrond vormen voor het ontstaan van de rellen. Ook kan de politie, juist op momenten dat de spanning toeneemt, moeilijk contact maken met de gemeenschappen van waaruit de onvrede over politietoedredingen is ontstaan. In veel gevallen werken de slechte verhoudingen tussen de politie en de etnische gemeenschap op deze cruciale momenten door op operationeel niveau.

De situatie in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk en België laat zien hoe politie en bestuur op operationeel niveau steeds weer worstelen met methoden en strategieën. De rellen die plaatsvonden waren aanleiding voor verandering. Het traditionele politiemodel is in de negentiger jaren op veel plaatsen afgeschreven en vervangen door een model van [community policing](#) [↗]. Van een voornamelijk repressief beleid stapte men over naar een beleid waarin meer aandacht was voor preventie en samenwerking met de bevolking en de ketenpartners. Het was een beleid waarin de gemeenschap centraal stond en waaraan specifiek aandacht besteed werd aan het relationele niveau. In de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Frankrijk bouwden wijkagenten netwerken op met wijkbewoners en professionals. België heeft zich na de eeuwwisseling tot het model van community policing bekeerd. In al deze landen bleek echter ook dat community policing tijd nodig heeft om zich te bewijzen. De band met de gemeenschap moet – zeker na jarenlange animositeit en zelfs vijandschap - groeien. De politie moet het vertrouwen van de gemeenschap winnen. Zeker in situaties waarin dat vertrouwen ontbrak, en dit gaat op voor veel van de beschreven achterstandswijken, duurt het geruime tijd voordat er sprake is van een relatie. Het is een kwestie van lange adem. Daarnaast blijkt er op operationeel niveau vaak een spanningsveld te bestaan tussen community policing en het traditionele, meer repressieve model. De aanpak van problemen in de achterstandswijken, zoals overlast van jongeren en criminaliteit, dwingen politie en bestuur vaak (ook) tot een repressieve aanpak. Bij deze keuzes speelt de rol van de (lokale) politiek en de media soms een rol. Dit kan aanleiding zijn tot willekeur, waarbij alleen bepaalde groepen in de wijk worden gecontroleerd. Het blijkt dat het onder dergelijke omstandigheden moeilijk is om het model van community policing consequent door te voeren.

Overigens moet worden opgemerkt dat bovenstaande ontwikkelingen, zeker in Frankrijk en België, door politieke en economische oorzaken weer enigszins of zelfs grotendeels is 'teruggedraaid'. Zo heeft de financieel-economische crisis geleid tot bezuinigingen, die zeker doorspeelden op het lokale niveau van de community policing. Daarnaast veranderde het politieke klimaat sterk in de afgelopen 10 jaar in de richting voor een zwaarder appel op repressieve aanpak en kwam preventie vaak in een 'te soft' daglicht te staan. Zo is in Frankrijk onder president Sarkozy veel van de preventieve community policing in de banlieues grotendeels verdwenen in recente jaren.

De rol van de politie in Nederland

Waar het de rol van de politie betreft werkt de Nederlandse politie volgens het concept van de [gebiedsgebonden politiezorg](#) [↗]. Dit betekent dat de politie volop in de (probleem)wijken aanwezig is. De wijkagent is het eerste contact met de buurt. Hij kent de problemen in de wijk en voert overleg met de bewoners en met bepaalde sleutelpersonen in de wijk die invloed hebben op de bewoners. Dat gebeurt door middel van spreekuren, het bijwonen van wijk- of bewonersbijeenkomsten of door direct contact op straat. De politie is geen vreemde in de wijk en niet alle contacten zijn negatief. De politie vervult een sociale rol. Het werken in de wijk is een kwestie van dagelijks onderhoud. Dat wordt ook door de overheid zo gezien. Op gemeentelijke niveau zijn er aanpakken zoals [sociale calamiteitenplannen](#) [↗], of [SAMOS](#) [↓]. De politie maakt deel uit van een geïntegreerde aanpak. De wijkagent maakt gebruik van een netwerk waarin niet alleen de ketenpartners als welzijn en gemeente maar ook de bewoners zijn vertegenwoordigd. Het is van vitaal belang dat hij of zij in dit netwerk investeert. Bij problemen in de wijk of in crisissituaties kan de wijkagent



het netwerk aanspreken en inzetten. Hierdoor blijft hij of zij goed geïnformeerd. In tijden van crisis kan de politie het netwerk aanspreken.

De wijkaanpak is arbeidsintensief en vooral gericht op het relationele niveau. Zij is ook vooral preventief gericht en staat voortdurend onder druk door de roep om meer repressieve maatregelen. Hoewel beide benaderingen elkaar in principe aanvullen, gaat capaciteit ten behoeve van repressie vaak ten koste van een wijkgerichte aanpak. Soms ook worden repressie en een meer op preventie gerichte aanpak als tegengestelden gepresenteerd. Het is van belang te beseffen dat een eenzijdig op repressie gerichte aanpak, niet zonder relationele consequenties kan blijven. Overigens geldt het omgekeerde evenzeer: een preventieve aanpak kan niet zonder een 'repressief sluitstuk'.

Adang et al. (2010) hebben voor verschillende geweldsincidenten in Nederlandse steden [onderzocht](#) waarom deze niet zijn geëscaleerd tot grootschalige rellen. De eerste casus betreft een steekpartij in Purmerend waarbij een Somalische jongen met een mes werd neergestoken door een autochtone Nederlandse dader die lid was van een 'Lonsdale' hanggroep. De groepsleden droegen onder andere Lonsdale kleding. De tweede casus betreft autobranden in Rotterdam die vermoedelijk zijn aangestoken door Marokkaans-Nederlandse jongens, kort na het uitbreken van de rellen in Parijs in november 2005. De derde casus betreft het doodsteken van een Marokkaanse Nederlander door een Surinaams-Nederlandse man na een ruzie over een parkeerplaats in de Indische buurt van Amsterdam. Er werd rekening gehouden met een rel tussen Marokkaanse en Surinaamse Nederlanders. De vierde casus betreft de Amsterdamse wijk Slotervaart waar een Marokkaans-Nederlandse bewoner het politiebureau binnenliep met een mes. Hij steekt zonder waarschuwing twee agenten neer. Een van hen weet haar belager met een pistoolschot uit te schakelen. De man overlijdt ter plekke. Hierna breken ongeregelde heden uit in de wijk. Het politiebureau wordt bekogeld en enkele auto's gaan in vlammen op. De laatste casus betreft de Goudse wijk Oosterwei alwaar vlak buiten de wijk een buschauffeur van de stadsdienst met een mes wordt bedreigd om zijn wisselgeld af te geven. De chauffeurs en de bedrijfsleiding van het vervoersbedrijf Connexxion weigeren vervolgens om nog bussen door de wijk Oosterwei te laten rijden. De wijk komt negatief in het nieuws, journalisten spreken van rellen, ook de landelijke politiek bemoeit zich ermee. Door alle media-aandacht dreigt de situatie in de wijk te ontsporen.

In alle casussen is sprake van een integrale reactie naar aanleiding van het incident. Het zou dan ook onjuist zijn om de succes- en faalfactoren alleen aan de politie toe te schrijven. De politieaanpak maakt steeds deel uit van een bredere aanpak, waarbij vooral gemeenten, stadsdelen en jongeren- en welzijnswerk betrokken zijn. In vrijwel alle gevallen speelt de burgemeester/ stadsdeelvoorzitter een actieve rol. In een aantal gevallen worden ook scholen, horeca-eigenaren of moskeeën bij de aanpak betrokken. Het Openbaar Ministerie maakt minder vaak onderdeel uit van de aanpak. Behalve in Gouda is elders gekozen voor een nadrukkelijke zichtbaarheid van handhavers op straat, meestal in de vorm van 'platte pet' agenten. Doel van de zichtbare politieaanwezigheid was vooral preventief: het leggen van contacten, het communiceren met bewoners en het verzamelen van informatie. In Gouda is er voor gekozen vooral jongerenwerkers contacten met de doelgroep te laten maken en activiteiten ter afleiding te laten organiseren. De verhoogde politieaanwezigheid had tegelijkertijd tot doel om met begrip voor bewoners, waar nodig handhavend op te kunnen treden en eventuele nieuwe incidenten in de kiem te kunnen smoren. In het geval van de autobranden in Rotterdam is, mede vanwege het ontbreken van een duidelijke dadergroep, nadrukkelijk gekozen voor een langdurige intensieve controle op identiteit, die na verloop van tijd tegenreacties opriep. In een aantal gevallen werden specifiek agenten met een migranten afkomst ingezet: in Slotervaart werd het wijkteam vervangen door een groep van vooral Marokkaans-Nederlandse collega's, die (in het Arabisch) beter contact kon maken met de bewoners. In Gouda maakte men gebruik van de voormalige Marokkaans-Nederlandse wijkagent van Oosterwei, die nog steeds goede contacten in de wijk had.



Escalatiemodel

Op grond van de onderzochte casuïstiek en de bestudeerde literatuur kan een escalatiemodel worden geformuleerd (het Adang-Horowitz model voor grootschalig intergroepsgeweld, [Adang e.a, 2010](#)). Dit model ziet er als volgt uit:

- op relationeel niveau is er sprake van tegenstellingen, spanningen of zelfs vijandschap tussen verschillende groepen. Naast dagelijkse interacties hebben structurele factoren invloed op de aard van de relatie tussen de betrokken groepen;
- er is sprake van een incident, misverstand of gebeurtenis die verontwaardiging oproept bij tenminste een van de betrokken groepen. De verontwaardiging die opgeroepen wordt heeft niet zozeer te maken met de objectieve feiten van de gebeurtenis, maar met de relationele component ervan;
- deze verontwaardiging wordt breder gedeeld in tenminste een van de betrokken groepen en wordt soms als exemplarisch gezien voor de veronderstelde tegenstellingen en spanningen, zij komt tot uiting in vormen van geweld en het gevoel bij sommigen dat geweld een legitieme reactie is;
- er zijn gelegenheden om ongestraft geweld te plegen: er is sprake van een inschatting van verminderde risico's in combinatie met solidarisering en onderlinge steunverlening op via het proces van sociale identificatie. Soms hebben grote groepen betrokkenen het gevoel partij te moeten kiezen.

Bovengenoemde factoren zijn noodzakelijk voor het ontstaan van grootschalig geweld. Het zijn niet de enige factoren die de vorm, de schaal en de heftigheid van het geweld verklaren, maar als een van deze factoren ontbreekt, komt het niet tot grootschalig geweld. Dat gegeven biedt handvatten voor het voorkomen en de-escaleren van grootschalig geweld op basis van maatschappelijke onrust en spanningen.

Het gaat dus zowel om preventie in de zin van hoe kan voorkomen worden dat grootschalig geweld ontstaat, maar ook om goede werkwijzen in de manier waarop gereageerd wordt als zich toch incidenten voordoen. Daarbij kan ervan uitgegaan worden dat onmogelijk is alle incidenten te voorkomen, maar dat het wel mogelijk is te voorkomen dat incidenten uitgroeien tot grootschalige of langdurige rellen. In elk geval geldt het volgende:

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

Bij de beantwoording van de vraag hoe het komt dat er de laatste decennia nauwelijks sprake is geweest van grootschalig geweld in relatie tot maatschappelijke onrust en spanningen in Nederland identificeren we op grond van het bovenstaande escalatiemodel factoren op [structureel](#), [relationeel](#) en [operationeel](#) niveau.



Structurele factoren

De uitgangspositie in Nederland is in verschillende opzichten beter dan in landen waar wel (vaker) sprake is geweest van grootschalige rellen. Migratie op grote schaal is een verschijnsel van alle tijden. De mondiale migratie daarbinnen in van een relatief recenter datum. De concentraties van niet autochtone etnische en/of culturele groepen in woonwijken zijn in Nederland veel minder groot dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten of Groot-Brittannië. Ook gettovorming is in Nederland niet aan de of zeker niet van die buitenlandse orde. Waar Frankrijk staat op assimilatie, waarbij de eigen etnische en religieuze identiteit ondergeschikt is aan het Franse staatsburgerschap, kende Nederland lange tijd een regime van pragmatisme, voortbordurend op de verzuiling. Vanaf de tweede helft van de jaren negentig zijn hierin wel veranderingen opgetreden zoals inburgeringseisen die sindsdien worden gesteld. In tijden van sociale en economische nood kan men in Nederland (nog steeds) terugvallen op het sociale stelsel, waarbij een ieder recht heeft op financiële en sociale hulpverlening. Anders dan bijvoorbeeld in Groot-Brittannië en Duitsland, waar meerdere rellen ontstaan zijn uit provocaties van extreemrechtse bewegingen en partijen, is extreemrechts in Nederland zwak gebleven. Hoewel segregatie in Nederland niet de extreme vormen aanneemt zoals elders wel het geval is, betekent dit niet dat ook in Nederland migrantengemeenschappen vooral geconcentreerd zijn in het westen van het land in probleemwijken met sociale problemen en onveiligheid. Terwijl de overheid de segregatie tracht tegen te gaan, heeft ook hier een witte vlucht uit de oude stadswijken plaatsgevonden en vormen de tuinsteden hiervan een voorbeeld, evenals het ontstaan van zwarte en witte scholen.

Hoewel er geen direct verband is tussen de problematiek in achterstandswijken en het ontstaan van rellen, zijn er wel aanwijzingen dat een cumulatie van structurele risicofactoren de kans op ongeregelde heden vergroot. Het is niet altijd duidelijk welke risicofactoren het grootste gewicht hebben en welke problemen het meest urgent zijn, noch welke maatregelen een neerwaartse spiraal verhinderen of ombuigen. Steeds meer wordt duidelijk dat het niet alleen maar gaat om de 'harde' fysieke en sociaaleconomische aspecten, maar dat juist ook 'zachtere' relationele, culturele en morele aspecten een belangrijke rol spelen. Daarnaast neemt de directe relatie met de nationale en zelfs internationale context een steeds belangrijker rol in het lokale werk. Sociale media vormen hierin een belangrijk aspect, maar ook de invloed van internationale ontwikkelingen, zoals 'Syrië', 'Koerden versus Turken', de vluchtelingencrisis.

Relationele factoren

Een aantal ontwikkelingen beïnvloeden de relaties tussen verschillende bevolkingsgroepen en tussen groepen en de overheid. Structurele risicofactoren, segregatie en gevoelens van uitsluiting of maatschappelijke achterstand hebben hun weerslag op deze relaties. Daarbij komt dat het maatschappelijke en politieke debat over de inrichting van de multiculturele samenleving zich in de afgelopen 15 jaar heeft verhard. Er is kritiek op het integratiebeleid en over het algemeen wordt aangedrongen op een strengere aanpak. Het islamdebat is sterk gepolariseerd en recent leiden ook de debatten en uitingen over de opvang van vluchtelingen tot scherpe uiteenzettingen, ongeregelde heden en polarisatie. Gevoelens van uitsluiting bij de groepen kunnen aanleiding geven voor spanningen. In al deze debatten komt ook een groeiend wantrouwen in de richting van de overheid naar voren. Daarnaast is er sprake van een moeizame verhouding tussen politie en migrantenjongens, vooral Marokkaans-Nederlandse jongens – met als één van de speerpunten de discussies rond [ethnic profiling](#) . Enerzijds worden conflicten vermeden. Anderzijds zijn er tal van inspanningen waarbij geïnvesteerd wordt in multicultureel vakmanschap. De Nederlandse politie werkt volgens het bij uitstek relatiegerichte concept van de [gebiedsgebonden](#)  politiezorg, waarbij zij in de (probleem)wijken aanwezig is en netwerkvorming hoog op de agenda staat. Er is sprake van een geïntegreerde aanpak: wijkagenten participeren in een netwerk waarin niet alleen de ketenpartners als welzijn en gemeente, maar ook bewoners zijn vertegenwoordigd.



Operationele factoren

Op het niveau waarop daadwerkelijk interacties plaatsvinden, is er met enige regelmaat sprake van gebeurtenissen die een gevoel van verontwaardiging oproepen bij een (deel van een) specifieke bevolkingsgroep, waar met enige vorm van geweld op gereageerd wordt. De maatregelen van de politie zijn er steeds op gericht om enerzijds met inschakeling van ketenpartners en een netwerk van sleutelpersonen onder bewoners solidariseren met en steunverlening aan geweldplegers te verhinderen en rechtvaardiging voor geweldgebruik te voorkomen. Empathie en het tonen van begrip en intensief informeren en communiceren zijn daarbij cruciaal. Anderzijds zijn maatregelen erop gericht om nieuwe incidenten of provocaties te voorkomen, grenzen te stellen en repressieve maatregelen te nemen zodat geweld niet zonder gevolgen blijft. Handhaven is daarbij het sleutelwoord. Deze combinatie van benaderingen blijkt doeltreffend als het er om gaat een escalatieproces te voorkomen en past naadloos bij het escalatiemodel voor grootschalig groeps geweld. Zo'n operationele aanpak kan alleen werken in een context waarin geen sprake is van uitsluitend of voornamelijk conflictueuze/vijandige relaties en waarin de structurele factoren geen situatie gecreëerd hebben waarin gevoelens van achterstelling of uitsluiting – bijvoorbeeld door [ethnic profiling](#) – de overhand hebben. Van belang daarbij is dat zo snel mogelijk na het ontstaan van een incident dat tot verontwaardiging geleid heeft (onafhankelijk van de aard van het incident) gereageerd wordt, voordat de dynamiek van het escalatieproces zijn eigen gang gaat. Dat kan alleen maar slagen wanneer er sprake is van een goede lokale verankering van de politie en andere betrokken instanties. Het escalatieproces is niet specifiek voor grootschalige rellen en het [escalatiemodel](#) heeft dan ook betrekking op intergroeps geweld in het algemeen.


Conclusie en uitdagingen

Het is geen puur geluk geweest dat er de afgelopen decennia geen grootschalige, meerdaagse of over een groter geografisch gebied verspreide rellen zijn geweest in Nederland. Er is in Nederlandse steden structureel geen sprake van een zodanige cumulatie van risicofactoren dat een vanzelfsprekende voedingsbodem voor grootschalige rellen aanwezig is. De wijze waarop in Nederland overheid, maatschappelijke partners en politie gebiedsgebonden op sociale cohesie gericht beleid voeren en achterstanden proberen weg te werken draagt bij aan relaties die minder conflictueus zijn en meer op samenwerken gericht. In gevallen dat er sprake is van incidenten waarbij maatschappelijke spanningen tot uiting komen, is de operationele werkwijze gericht op de-escalatie in een combinatie van preventie en repressie, empathie en handhaven. Ook een ander feit is hier relevant: de problemen in Nederlandse achterstandswijken zijn niet specifiek gerelateerd aan een bevolkingsgroep. Zo worden autochtone en allochtone Nederlanders in probleemwijken met dezelfde problemen geconfronteerd. In achterstandswijken zijn er voldoende zorgen die breed gedeeld worden, zoals het bestrijden van drugs of verkeersonveiligheid. Hierdoor kunnen emotionele gemeenschappen (nieuwe 'WIJ') tot stand komen doordat mensen dezelfde publieke ruimtes delen en daar dezelfde ervaringen opdoen. Dat biedt kansen om nader tot elkaar te komen, zelfs voor politie en probleemjongeren.

Zoals gezegd is het geen toeval dat er de afgelopen decennia geen grootschalige rellen zijn geweest in Nederland. De voorwaarden waardoor het ontstaan van dergelijke rellen in Nederlandse steden worden voorkomen, zijn echter onder druk komen te staan. De kwetsbaarheid neemt toe door verschillende recente ontwikkelingen. De eerste ontwikkeling betreft de combinatie van hardnekkige sociale problematiek in sommige wijken (werkloosheid, armoede, multi-problematiek in gezinnen) en bezuinigingen op preventief buurtwerk (jongerenwerk, opbouwwerk, welzijnswerk). Ook corporaties bezuinigen, trekken zich terug op hun kerntaken en zetten daardoor minder in op sociale cohesie en verbinding. De [reorganisatie van de politie](#) vraagt ook dat deze zich tot haar kerntaken beperkt en minder gebiedsgericht werkt. Zorgpunt voor de ontwikkeling naar de Nationale Politie is wat het voor de netwerken in de wijk betekent. Op papier blijven deze belangrijk, maar tegelijkertijd worden bureaus gesloten en de teams grootschaliger. Een groter werkgebied betekent dat de politie minder mensen kent in de buurten, en de



netwerken minder intensief worden. De effecten hiervan zullen op de langere termijn moeten blijken. Maar hier is zeker sprake van kwetsbaarheid, zeker in combinatie met bezuinigingen op ander terreinen.

In de tweede plaats valt te constateren (tweede ontwikkeling) dat de onvrede van burger in het algemeen en van jongeren specifieke bevolkingsgroepen in het bijzonder toeneemt. Vooral islamitische jongeren voelen zich achtergesteld en hebben het idee minder kansen te krijgen in de samenleving. Jongeren voelen zich als groep ('moslim', 'Marokkaan') aangesproken en niet als individu. Veel jongeren zijn hierover 'boos'. Uit het recente SCP-rapport [Werelden van Verschil \(2015\)](#)  blijkt bovendien dat veel jongeren een grote afstand ervaren ten aanzien van de Nederlandse samenleving.

Een derde ontwikkeling is het kwetsbare vertrouwen van burgers in de overheid. Hoewel het institutioneel vertrouwen in Nederland nog steeds op een hoog niveau ligt, is sprake van een onderstroom van boosheid en afkeer. De opkomst van de PVV, de incidenten rond de opvang van vluchtelingen zijn hiervan signalen. Als burgers de overheid onbetrouwbaar gaan vinden valt een belangrijke premisse weg onder het 'succes' van het Nederlandse model van relatiegerichte wijkaanpak en gebiedsgebonden politiezorg. Als zelfs aan de legitimiteit van de overheid (en haar besluiten) wordt getwijfeld of deze zelfs worden ontkend, 'zijn er nog veel verder van huis'.

Een vierde ontwikkeling is de toenemende kloof tussen de dagelijkse politieke werkelijkheid, meer en meer hypegevoelig en in toenemende mate roepende voor een repressieve, intolerante aanpak, en de werkelijkheid van de alledaagse praktijk, waarin netwerkvorming, relationele opbouw, preventie en vroegsignalering van groot belang zijn en een lange adem vereisen.

Een vijfde ontwikkeling die niet onvermeld mag blijven is de grote en continue invloed van sociale media. Zeker in relatie tot (de potentie van) grootschalige spanningen en escalatie is deze invloed nauwelijks te overschatten. Al was het maar voor het potentiële gevaar dat lokale onrust en spanningen (extra) snel (kunnen) escaleren, maar ook voor de kans dat ondanks goede lokale investeringen en relaties onrust, spanningen en escalatie 'van buitenaf' kunnen inslaan'.

Natuurlijk zijn niet alle relevante ontwikkelingen in relatie tot de potentie van grootschalige escalatie van onrust en spanningen niet beperkt tot de vijf hier kort aangestipte ontwikkelingen. De samenbundeling van deze en andere ontwikkelingen vormen wel de context waarbinnen het lokale werk gedaan moet worden.



C1 Inspiratie: praktijkvoorbeelden van aanpakken

Hier worden praktijkvoorbeelden getoond die potentieel de individuele en collectieve weerbaarheid van bewoners kunnen vergroten. Beknopt worden de doelstelling en werkwijze aangegeven, evenals weblinks waar meer informatie over de aanpak gevonden kan worden. Alle aanpakken beogen te bevorderen dat burgers zelf handelend optreden in hun wijk of hun straat/portiek. Sommige aanpakken richten zich vooral op zelf handelend optreden van burgers in de directe leefomgeving (portiek, straat), andere aanpakken richten zich meer op het bevorderen van handelend optredend van burgers in de wijk. Enkele interventies beogen beiden, en staan dan genoemd onder beide categorieën.

Een deel van de aanpakken betreft individuele weerbaarheid (b.v. burgers die met elkaar gesprek gaan over gedragsregels in het portiek, of burgers die een afvalbak adopteren). Een ander deel van de aanpakken richt zich meer op collectieve weerbaarheid (b.v. buurtpreventieprojecten). De grens tussen individuele weerbaarheid en collectieve weerbaarheid is echter niet altijd scherp te trekken. Aanpakken die zich richten op individuele weerbaarheid beogen veelal ook om aldus de collectieve weerbaarheid in de wijk te vergroten; en aanpakken die zich richten op het vergroten van de collectieve weerbaarheid beogen hiermee tevens de individuele weerbaarheid te vergroten. Omwille van de overzichtelijkheid is desalniettemin getracht om aanpakken (weliswaar grof) in te delen naar individueel en collectief.

Individueel handelend optreden bewoners in de directe leefomgeving (portiek, directe burenen)

Portiekgesprekken en burengesprekken

- Doel: Het doel van portiekgesprekken en burengesprekken is om wederzijds begrip tussen bewoners in een portiek of op een galerij te vergroten, onderlinge spanningen te verminderen en de drempel te verlagen om elkaar aan te spreken op gedrag. Uitkomst van deze gesprekken kan zijn afspraken over woon- en gedragsregels tussen portiek- en galerijbewoners. Soms is een actieve bewonersgroep het gevolg. Burengesprekken hebben nog enkele nevendoelen zoals doorbreken van anonimiteit, contact leggen en activeren van bewoners. De gesprekken beogen preventief te werken voor isolement, verkommering en hulpeloosheid. Ook willen ze omgangsvormen en tolerantie bevorderen.
- Werkwijze: Een portiekgesprek wordt gevoerd door mensen die in dezelfde portiek of op dezelfde trap wonen. Dit kan worden begeleid door een welzijnswerker, maar ook door actieve buurtbewoners. Burengesprekken brengen bewoners van nieuwe complexen die in dezelfde portiek of op dezelfde galerij wonen meer met elkaar in contact. Door dialoog worden bewoners binnen hun directe woon- en leefomgeving geactiveerd (sociale controle in positieve zin) en gestimuleerd om met activiteiten mee te doen. Uit ervaring blijkt dat bewoners ook hulpvragen op gebied van zorg en welzijn ter sprake brengen.
- Meer informatie: <http://buurtpraktijk.nl/burengesprekken>  Voorbeeld in de gemeente Amsterdam: <http://buurtpraktijk.nl/staalmanparkcomplex-amsterdam-slotervaart> . Portiekgesprekken (voorbeeld in Rotterdam): <http://www.wijkconnect.com/rotterdam/delfshaven/organisaties/248/beekhuizen-bindt/etalage/268/portiekgesprekken> .



Nieuwe buren

- Doel: Het bezoekproject 'Nieuwe buren' is opgezet om het buurt gevoel te versterken en nieuwelingen wegwijs te maken in hun nieuwe woonomgeving.
- Werkwijze: Vrijwilligers leggen huisbezoeken af bij nieuwe bewoners in de straat (welkom heten en wegwijs maken/vragen beantwoorden). Soms worden ook (bv 1x per jaar) welkomstfeestjes voor nieuwe bewoners georganiseerd. Het project is een initiatief van het bewonersoverleg Nijverheid, de gemeente Hengelo, en een woningcorporatie.
- Meer informatie: bewonersoverleg Nijverheid <http://www.bon.denijverheid.nl>.

Buurtbemiddeling

- Doel: Buurtbemiddeling is een methode om buren in conflict weer met elkaar in gesprek te brengen.
- Werkwijze: Getrainde vrijwilligers helpen om het onderlinge contact te herstellen en zelf oplossingen te bedenken. Buurtbemiddeling is vooral toepasbaar bij irritaties of conflicten in de dagelijkse sfeer. Het gaat om situaties die te licht zijn voor formeel optreden door politie en justitie. Te denken valt aan onenigheid over geluidsoverlast, erfafscheidingen, overlast door kinderen of huisdieren, vernielingen en rommel. Vroegtijdige inzet van buurtbemiddeling voorkomt escalatie en leidt vaak tot een oplossing. Buurtbemiddeling neemt politie en woningcorporaties werk uit handen. Door buurtbemiddeling krijgen bewoners meer begrip voor buurtgenoten met andere leefpatronen en achtergronden. Ze ontdekken hun eigen vaardigheden en beseffen dat ze zelf (mede) verantwoordelijk zijn voor de leefbaarheid in hun buurt. Zo draagt buurtbemiddeling bij aan de zelfredzaamheid van buurtbewoners.
- Meer informatie: <http://www.buurtbemiddelingutrecht.nl>; <http://www.buurtbemiddeling.org>. Een uitgebreid handboek voor Buurtbemiddeling is te vinden op de website van CCV: <http://www.hetccv.nl/instrumenten/Buurtbemiddeling/index>.

BeterBuren

- Doel: BeterBuren is buurtbemiddeling om burenconflicten op te lossen met behulp van tot bemiddelaar opgeleide buurtbewoners. Van de betrokken buren wordt een actieve inzet verwacht om het conflict te helpen oplossen.
- Werkwijze: De bemiddelaars voeren gesprekken met beide buren, die een conflict met elkaar hebben en daar zelf niet (meer) uitkomen. Als beide buren instemmen, volgt een bemiddelingsgesprek. Uiteindelijk gaan de buren zelf oplossingen zoeken, waar beide achter staan. De ervaring leert dat één of twee gesprekken meestal voldoende zijn om respect voor elkaar op te brengen en tot een oplossing te komen.
- Meer informatie: <http://www.beterburen.nl/index.php?id=12>.

Individueel handelend optreden op wijkniveau

Buurtambassadeurs

- Doel: Buurtbewoners in staat stellen om zelf de verantwoordelijkheid voor de buurt te nemen. Ook wordt toegewerkt naar een sfeer waarin bewoners elkaar durven aan te spreken, opdat een gezamenlijk gevoel van verantwoordelijkheid voor een schone, veilige en prettige buurt ontstaat.
- Werkwijze: Het project Buurtambassadeurs draait om het 'opsporen' en inzetten van bewoners die het verschil kunnen maken: bewoners die als 'ambassadeurs' van leefbaarheid zorg dragen voor een leefbare woon- en leefomgeving en betere sociale cohesie. De veronderstelling is dat Buurtambassadeurs als rolmodel fungeren en hierdoor bijdragen aan de leefbaarheid en veiligheid van de buurt. Dit vanuit de gedachte dat (al) actieve buurtbewoners weten wat er speelt in de wijk en hierdoor (over)zicht hebben op waar aandacht aan moet worden geschonken op de punten leefbaarheid en veiligheid. Daarnaast proberen Buurtambassadeurs andere



bewoners te betrekken bij de zorg voor de buurt. Buurtambassadeurs hebben nauw contact met de gemeente (die de regievoerder is van het project), de politie en corporaties.

- Meer informatie: <http://buurtambassadeurszuidoost.nl> ; <http://www.ccv-veiligheidsbeleving.nl/praktijkvoorbeelden/buurtambassadeurs>.

Adopteer een bak

- Doel: Burgers actief betrekken bij het schoonhouden van hun eigen woon- en leefomgeving door het adopteren van een afvalbak in hun buurt.
- Werkwijze: Er zijn verschillende varianten. Bewoners adopteren een afvalbak, soms ook een afvalcontainer. De 'adoptieouders' van de bak zorgen alleen of samen met andere bewoners dat hun buurt schoon blijft. In verschillende gemeenten heeft burgerinitiatief ertoe geleid dat afvalbakken die door bezuinigingen zouden worden verwijderd, nu door bewoners worden gelegd. Een andere variant is dat bewoners een container adopteren en ervoor zorgdragen dat er geen zwerfvuil ontstaat, en zonodig andere bewoners aanspreken indien vuil verkeerd wordt aangeboden.
- Meer informatie: <http://www.rotterdam.nl/containeradoptie> ; www.volkskrant.nl/binnenland/nieuwe-vorm-van-burgerparticipatie-adopteer-een-afvalbak~a4230555/.

Collectief handelend optreden in de directe leefomgeving (als portiek of straat)

Buurtpreventie

Ook op portiek- en straatniveau. De beschrijving staat onder [Collectief in de wijk](#).

WhatsApp Buurtpreventie

Een moderne en digitale vorm van buurtpreventie is WhatsApppreventie. Er zijn inmiddels steeds meer WhatsAppgroepen die op lokale schaal een buurt veiliger proberen te maken. Veelal is dit op het niveau van een straat of kleine buurt.

- Doel: Door middel van een WhatsApp Buurtpreventie groep kunnen bewoners elkaar waarschuwen bij onraad, hulp van elkaar inroepen, en indien nodig contact leggen met de wijkagent.
- Werkwijze: Bewoners van een straat of buurt kunnen een WhatsApp Buurtpreventie groep starten en deze aanmelden op de site zodat deze voor andere bewoners in de buurt of straat vindbaar en zichtbaar is. Een goede samenwerking is van essentieel belang om een WhatsApp Buurtpreventie groep tot een succes te maken. Samenwerken betekent ook dat WhatsApp Buurtpreventie groepen onderling met elkaar in contact staan om zo belangrijke berichten naar elkaar door te kunnen appen.
- Meer informatie: via de website <http://wabp.nl> zijn al 1.500 WhatsApp Buurtpreventie groepen aangemeld. Voorbeelden en ervaringsverhalen van WhatsAppgroepen in gemeenten zijn te vinden op: <http://socialmediadna.nl/whatsapp-buurtwacht> en <http://socialmediadna.nl/whatsapp-groepen-voor-buurtpreventie-gemeente-eersel>.

Burgernet

- Doel: Burgers betrekken bij de veiligheid in hun eigen woon- en leefomgeving door het signaleren en melden van veiligheidszaken.
- Werkwijze: Burgernet is een samenwerking tussen burgers, gemeente en politie, waarbij gebruik wordt gemaakt van een telefonisch netwerk van inwoners en medewerkers van bedrijven uit de gemeente. Door de ogen en oren van burgers te gebruiken, kunnen burgers direct helpen de leefomgeving veiliger te maken.
- Meer informatie: www.burgernet.nl.

Meldingsapps problemen in de openbare ruimte

- Doel: Burgers betrekken bij de leefbaarheid in hun eigen woon- en leefomgeving door het signaleren en melden van problemen in de buurt.
- Werkwijzen en meer informatie:
- Er zijn er diverse applicaties waarmee burgers gemakkelijk een melding kunnen maken van problemen in de openbare ruimte. Dergelijke applicaties willen het laagdrempelig voor burgers maken om een steentje bij te dragen. Voorbeelden van meldingsapps: www.buitenbeter.nl en www.verbeterdebuurt.nl.
- Apps gericht op het vergroten van uitwisseling en samenwerking tussen buurtbewoners om problemen in de buurt aan te pakken zijn bijvoorbeeld Buurtbuzz, Buurtlink en BUURbook. De BuurtBuzz is een besloten interactieve website en een besloten emailsysteem voor een kleine wijk of buurt, een straat, een dorp of andere woongemeenschappen. Buurtlink is een website met een gesloten emailsysteem waar burgers informatie kunnen uitwisselen over zaken die hun omgeving, de gemeente of de wijkagent aangaan. De missie van BUURbook is dat bewoners meer invloed krijgen op hun eigen buurt, door bewoners en professionals met elkaar te verbinden. Meer informatie via (www.buurtbuzz.nl), Buurtlink www.buurtlink.nl en <https://buurbook.nl/nieuws/heb-jij-echt-invloed-op-je-buurt-2347>.

PortiekPortiers en StraatPortiers

- Doel: Naast een schonere woonomgeving is het de bedoeling dat de kinderen (door hun contact met de 'officiële' toezichthouders) de consequenties van vernieling en vervuiling beter leren overzien. Zij zullen dan zelf minder vervuilen en vernielen en beïnvloeden als rolmodel in het beste geval ook hun vrienden.
- Werkwijze: PortiekPortiers en StraatPortiers zijn kinderen van 8 tot 13 jaar die toezicht houden op hun woonomgeving. Portiekportiers zijn teams van buurtkinderen die de wijk schoonhouden. Elke week controleren ze portieken en straten op schoon, heel en veilig. Ze werken in teams van twee kinderen en dragen herkenbare hesjes. Ze vragen burens om spullen weg te halen uit de gang en om schoon te maken. Meestal werken ze in het portiek waar ze zelf ook wonen. De portiekportiers worden begeleid door de wijkbeheerder. Ouders zijn via PortiekPortier-en StraatPortierproject beter aanspreekbaar op eventueel ontoelaatbaar gedrag van hun kinderen. Het is bij uitstek een interventie voor complexen waar bewoners weinig betrokken zijn bij hun leefomgeving en er veel klachten zijn over de (jongere) jeugd in de buurt.
- Meer informatie: <https://www.eigenhaard.nl/in-uw-wijk/schoon-en-veilig/portiekportiers> en http://www.zayaz.nl/Onze_projecten/Sociale_projecten/Straatportiers. Video portiekportiers in Gouda-Oost: <https://www.youtube.com/watch?v=gRicd3ca008>.

Collectief handelend optreden op wijkniveau

Buurt Bestuurt

- Doel: Burgers worden bij Buurt Bestuurt op een eenvoudige manier bij de veiligheid in hun buurt betrokken. Wanneer bewoners invloed kunnen uitoefenen op de aanpak van veiligheids- en leefbaarheidsproblemen in hun buurt en zich daarbij serieus genomen voelen, wordt de veiligheidsbeleving een stuk beter. Daarnaast kunnen de professionals veel leren van de inbreng van bewoners. Bewoners weten het beste wat er speelt in hun buurt. Door bewoners bij Buurt Bestuurt te betrekken worden ze zelfredzamer, en door actieve samenwerking worden de buurtproblemen écht aangepakt.
- Werkwijze: Buurt Bestuurt is een werkwijze waarbij bewoners en professionals samen bepalen welke problemen in de buurt met prioriteit moeten worden aangepakt. De bewoners geven aan wat de problemen zijn en de professionals geven aan wat zij kunnen doen om die problemen op te lossen. Hierbij wordt er ook gekeken naar wat bewoners zelf kunnen doen. Bewoners raken zo actief betrokken bij hun buurt en de beschikbare uren van de professionals kunnen effectiever worden ingezet. Belangrijk is dat bewoners en professionals dezelfde informatie hebben en elkaar makkelijk kunnen vinden. Communicatielijnen moeten kort zijn en resultaten snel

teruggekoppeld worden. Het gebied waarop Buurt Bestuurt betrekking heeft mag niet te groot zijn. Er is aanpak op maat nodig, want de problemen kunnen per straat verschillen.

- De interventie wordt toegepast in een groot aantal buurten in de gemeente Rotterdam. Meer informatie: <http://www.buurtbestuurt.nl>.

Buurtpreventie

- Doel: Buurtpreventieprojecten beogen het informeel toezicht te vergroten. Daarmee neemt de sociale controle toe, wat bijdraagt aan de subjectieve en objectieve veiligheid. Projecten kunnen eventueel worden uitgebreid met woon- en leefregels. Daarbij kan corrigerend worden opgetreden aan de hand van gezamenlijk opgestelde woon- of leefregels. Hierdoor neemt de overlast af en de leefbaarheid toe.
- Werkwijze: Buurtpreventieprojecten richten zich op de bewoners van een woonblok of van een buurt. Bewoners zetten zich op vrijwillige basis actief in voor het eigen woongebied. Zoals bij het doorgeven van ongeregelde heden aan bevoegde instanties, eventueel aangevuld met het uitvoeren van kleine opruim- en schoonmaakklusjes. De bewoners hebben tevens een actieve rol in het beheer van de buurt en maken daarover afspraken. Veel bewonersgroepen in deze projecten hebben een verenigingsvorm aangenomen met een bestuur en buurtcoördinatoren. Regelmatig overleggen zij met elkaar (bewoners onderling) en met de gemeente en de politie. Buurtpreventieprojecten zijn gericht op het vergroten van zelfredzaamheid (empowerment) van bewoners.
- Meer informatie via vele websites. Voorbeelden: www.buurtpreventietiel.nl; <http://buurtpreventiebreda.nl>; www.buurtpreventiebarendrecht.nl.

Burgernet

Ook op wijkniveau. De beschrijving staat onder [Collectief in de directe leefomgeving](#).

WhatsApp Buurtpreventie

Ook op wijkniveau. De beschrijving staat onder [Collectief in de directe leefomgeving](#).

Meldingsapps problemen in de openbare ruimte

Ook op wijkniveau. De beschrijving staat onder [Collectief in de directe leefomgeving](#).

Buurtveiligheidsteams

- Doel: verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in een buurt. Dit gebeurt door een zichtbare, gezamenlijke aanpak van overlast met actieve betrokkenheid van bewoners en ondernemers.
- Werkwijze: Een buurtveiligheidsteam beoogt de 'herovering' van de publieke ruimte, door zichtbaar op straat te zijn en te focussen op overlastthema's die bewoners zelf belangrijk vinden. Politiepersonen, andere professionals en bewoners werken op voet van gelijkheid met elkaar samen ('actieve wederkerigheid'). Buurtbewoners beslissen mee met welke problemen het buurtveiligheidsteam aan de slag gaat. Naast de buurtbewoners die in het buurtveiligheidsteam zitten, worden ook de andere buurtbewoners betrokken bij het organiseren van inspraakbijeenkomsten en het terugkoppelen van informatie en resultaten.
- Meer informatie: www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/openbare-orde/toezicht-handhaving/veiligheidsteams/veiligheidsteams/buurtveiligheidsteam; www.ccv-veiligheidsbeleving.nl/praktijkvoorbeelden/buurtveiligheidsteams-amsterdam.

Jongeren lossen het op (JOLO)

- Doel: Herstel van communicatie en het duurzaam oplossen van conflicten in de openbare ruimte tussen jongeren onderling en jongeren en buurtbewoners. JOLO beoogt tevens een bijdrage te leveren aan verbetering van het woonklimaat, de sociale samenhang, de sfeer en de leefbaarheid in wijken en buurten.



- Werkwijze: De inzet van jongeren bij het zoeken naar oplossingen voor problemen in de buurt staat bij JOLO centraal. Jongeren worden getraind in vaardigheden en methodieken die helpen bij het vinden van oplossingen voor problemen waarin alle betrokkenen zich kunnen vinden. Jongeren die geschikt zijn als jongerenbuurtbemiddelaar zijn tussen de 12 en 20 jaar oud en wonen in de betreffende buurt of zitten daar op school. Doelgroep van de methode zijn verder bewoners, winkeliers, horeca-eigenaren, et cetera – die meningsverschillen hebben over het gebruik van en het gedrag in openbare ruimtes of die betrokken zijn bij overlastsituaties. Bij het project zijn lokale welzijnsorganisaties betrokken in samenwerking met de interventie eigenaar CoCon.
- Meer informatie: <http://www.jonginalmere.nl/pagina/geweld-amp-pestten/in-almere/jolo-jongeren-lossen-het-op/668864#.Vqs7NU01jrc>; <https://www.movisie.nl/esi/jongeren-lossen-jolo>.

Thuis Op Straat

- Doel: Thuis op Straat (TOS) wil dat kinderen (zowel jongens als meisjes) zich buiten veilig en 'thuis' voelen. Ook wil TOS jongeren uit de buurt, ouders en overige bewoners betrekken bij de buitenruimte, met als uiteindelijke doelstelling dat buurtbewoners pleinen 'overnemen' en TOS zich kan terugtrekken.
- Werkwijze: Door langdurig, op basis van opgebouwd vertrouwen met de werkers en op vaste tijden activiteiten op pleinen en straten te organiseren (sport, spel en cultuur) en persoonlijke aandacht te geven. TOS richt zich op het scheppen van een duidelijk (gedragsregels, normen), fatsoenlijk en sociaal en emotioneel veilig klimaat op pleinen en straten. TOS zoekt contact met ouders en buurtbewoners en betreft hen bij activiteiten. TOS zet jongeren uit de buurt in als pleinwerker. Doel hiervan is ontwikkeling van zelfvertrouwen en competenties voor deze jongeren, en tevens het creëren van positieve rolmodellen voor de kinderen in de buurt.
- Meer informatie: www.thuisopstraat.nl.

Ara Cora!

- Doel: 'Lastige' jongeren ondersteunen in hun ontwikkeling, en hen als tegenprestatie verleiden diverse activiteiten te verrichten in en voor de buurt.
- Werkwijze: Begonnen als burgerinitiatief is Ara Cora opgezet voor jongeren en door jongeren. Ara Cora spreekt streetwise jongeren aan in hun eigen taal, de taal van de straat. Ara Cora is actief in Amsterdam Nieuw West. Door middel van sport begeleidt Ara Cora jongens en meiden bij hun persoonlijke en maatschappelijke ontwikkeling. Nadat de jongeren zich hebben aangemeld bij Ara Cora, vindt er een intake plaats en worden belemmeringen in kaart gebracht en een persoonlijk ontwikkelingsplan gemaakt. Voor hun sportdeelname en persoonlijke begeleiding leveren de jongen tegenprestaties in de lokale gemeenschap, zoals huiswerkbegeleiding aan andere jongeren, prikacties en het bedenken en uitvoeren van activiteiten voor meer sociale binding in de buurt. Ara Cora werkt samen met politie, gemeente, corporaties, welzijn en een groot aantal andere partners.
- Meer informatie: www.aracora.nl.

JongerenPreventieTeam

In een '[JongerenPreventie Team](#)' werken jongeren tussen de 14 en 23 jaar in een team vrijwillig aan de leefbaarheid in hun wijk. In dit team praten en denken jongeren mee over relevante zaken. De jongeren ruimen op, doen klussen, verlenen hand- en spandiensten en werken ondertussen aan hun persoonlijke ontwikkeling. Het team in zijn geheel wordt gecoacht door een jongerenwerker. Wekelijks maken zij, in herkenbare kleding, een ronde door de wijk en spreken ze hangjongeren aan. De energie van jongeren wordt gebruikt voor positieve acties in en voor de wijk. Overlast door jongeren in de wijk wordt verminderd. Jongeren ontwikkelen bovendien meer betrokkenheid en verantwoordelijkheid.



Inkr8

- Doel: In veel buurten hebben omwonenden last van scholieren. Inkr8 verzorgt verschillende trajecten die bewoners met elkaar in contact brengen en hen stimuleren samen actief te zijn in de buurt. Dan worden jongeren niet meer gezien als overlastgevend, maar als volwaardige bewoners. En burenruzies escaleren niet, maar worden opgelost. De trainingen van Inkr8 beogen de sfeer en verstandhouding op school en in de buurt te verbeteren.
- Werkwijze: Het project Inkr8 verbindt scholen meer met hun directe omgeving. Inkr8 leert kinderen, jongeren, ouders, bewoners, leerkrachten en andere professionals om beter met elkaar en conflicten om te gaan. En Inkr8 leert hen om deze vaardigheden weer aan anderen te leren. Inkr8 leidt ook buurtkrachten op. Buurtkrachten zijn bewoners die in hun buurt een spilfunctie vervullen, een eigen netwerk hebben en medebewoners van verschillende leeftijden en achtergronden met elkaar willen verbinden. Zij zijn door Inkr8 opgeleid in het organiseren van ontmoetingen, workshops en trainingen in opbouwend met elkaar omgaan. Stapje voor stapje verbetert zo de verstandhouding in de buurt of op school. Inkr8 werkt in opdracht van scholen, gemeenten, stadsdelen of woningcorporaties
- Meer informatie: <http://www.inkr8.nl>.

Geef om de Jan Eef

- Doel: Winkelstraatvereniging Jan Eef is een vereniging waarin bewoners en winkeliers zich samen sterk maken voor winkelgebied Jan Evertsenstraat in Amsterdam West. Doel is de sfeer in de buurt en het functioneren van de winkelstraat te verbeteren.
- Werkwijze: Winkelstraatvereniging Jan Eef is ontstaan na de moord in 2010 op Juwelier Hund in de Jan Evertsenstraat in Amsterdam West. Met 'Ik Geef om de Jan Eef' riepen de initiatiefnemers toen hun buurtgenoten op om vaker boodschappen te doen in de straat, de Jan Eef. Inmiddels is het initiatief uitgegroeid tot een grote groep betrokken en actieve burgers. Bewoners en winkeliers maken zich samen sterk voor winkelgebied Jan Evertsenstraat. De winkelstraatvereniging Jan Eef is gehuisvest in een leegstand pand dat beschikbaar is gesteld door de woningcorporatie Stadgenoot. Iedereen werkt vrijwillig voor de vereniging, er zijn geen werknemers. Andere kosten worden gefinancierd uit subsidie, ledenbijdragen en opbrengsten van evenementen.
- Meer informatie: www.geefomdejaneef.nl.

BuurtPraktijkTeam

- Het BuurtPraktijkTeam (BPT) richt zich op de bestrijding van overlast in welke vorm dan ook en kijkt hierbij nadrukkelijk naar de onderliggende risicofactoren. De bedoeling is niet om permanent in de buurt te blijven, maar om een buurt 'weer terug in zijn kracht' te zetten. Dat wil zeggen dat bewoners en professionals in een kracht worden gebracht waarin ze zelf effectief op problemen kunnen inspelen.
- Werkwijze: De doelstellingen en werkwijze van het BuurtPraktijkTeam matchen met verschillende risicofactoren die in de wijk aanwezig zijn: overlast van jongeren en kinderen, vervuiling en botsende opvattingen over het schoonhouden van de buurt, 'achter de voordeur'-problematiek, eigen kracht van bewoners en gebrek aan toezicht en correctie van kinderen en jongeren. Met alle professionals in de buurt (waaronder jeugdhulpverlening, Streetcornerwork en politie) wordt in het BPT een lijst opgesteld van problemen die het eerst moeten worden aangepakt. Er is geen jaarplan, het plan wordt elke zes weken geëvalueerd. Zo kan snel en slagvaardig worden ingespeeld op ontwikkelingen. Rond prioriteiten zijn kleine teams gebouwd, coalities. Het BPT wil positief gedrag stimuleren en onacceptabel gedrag stoppen. Men kijkt bijvoorbeeld samen met bewoners in welke portieken problemen zijn en wat daaraan gedaan kan worden. Een andere doelstelling is positief met elkaar omgaan op het plein. Elkaar de ruimte geven; alle bezoekers, groot en klein, allochtoon of autochtoon, moeten zich prettig voelen op het plein. In de teams is aangroei van bewoners een continue doelstelling. Beoogd wordt om bewoners krachtiger te maken (tools aanleren om mensen aan te spreken) en de weg naar verschillende organisaties toegankelijk en helder te maken. Uiteindelijk is het de bedoeling dat het voor een groot deel



door de buurtbewoners gedragen wordt. Een ander aspect is de frontliniebenadering van professionals. In de aanpak van overlast en achterliggende psychosociale of gezinsproblematiek zijn per casus doorgaans veel verschillende organisaties betrokken. Om overlast slagvaardiger te kunnen aanpakken is het BPT op dezelfde manier georganiseerd als de overlastgroep: 'It takes a network to fight a network.' Het BPT werkt op basis van een netwerkorganisatie. Professionals werken hierbij niet uit instituutslogica, maar probleem georiënteerd. Dat wil zeggen dat men buiten de kaders van de eigen functie denkt en handelt als dat nodig is. Bijvoorbeeld, als de sportbuurtwerker veel vertrouwen heeft bij een jongere of gezin, kan hij degene zijn die het contact legt. In de aanpak van problematiek wordt hier een andere methode gevolgd dan vaak gebruikelijk: een aanpak van onderop. Professionals proberen via onbegane wegen bij gezinnen binnen te komen, niet via een geïndiceerde lijst vanuit stadsdeel of instituties, maar via contacten in de wijk. Jeugdhulpverleners lopen ook door de buurt en komen zelf problemen op het spoor: "Ik zie dat kinderen lopen te klooiën op het plein en kan bij de ouders aanbellen." De aanpak is breed qua inzet. "We doen een huisbezoek, gesprek met ouders, indien nodig kunnen we ook zelf hulp verlenen. Dit kan alle vormen hebben: doorverwijzen, zorgplan uitvoeren etc."

- Meer informatie: <https://www.amsterdam.nl/gemeente/bestuurscommissies/bestuurscommissie/buurt-praktijk-team> .



C

Inspiratie: publicaties, websites en checklists

C2

Handboek Sociaal Calamiteiten Plan en protocollen sociale onrust

Het [Handboek Sociaal Calamiteiten Plan](#), het [Protocol maatschappelijke onrust en sociale calamiteiten \(gemeente\)](#), het [Protocol Maatschappelijke Onrust \(provincie\)](#), de [Handreiking aanpak maatschappelijke onrust](#) (Veiligheidsregio Twente) en de [Handreiking aanpak maatschappelijke onrust](#) (Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland) zijn voorbeelden van publicaties waarin informatie en checklists worden gegeven voor de aanpak van (dreigende) maatschappelijke onrust. In deze publicaties kunt u voorbeelden van:

- Checklists Beeldvorming, Oordeelsvorming, Besluitvorming
- Taken en werkwijze van het kernteam
- Checklists communicatie
- Checklists Uitvoering, Nazorg, Evaluatie, verankering

Early warning

- In de handreiking wordt in de hoofdstukken [Naar een gestructureerde aanpak](#) en [Vroegsignalering! Maar hoe?](#) toegelicht hoe professionals binnen hun organisaties en binnen samenwerkingsverbanden signalen kunnen herkennen, delen en (gezamenlijk) duiden.
- Ten behoeve van het (vroegtijdig) signaleren en duiden van maatschappelijke onrust en spanningen staat op de website van de NCTV een [signaleringslijst maatschappelijke onrust](#).

Methodieken om onderhuidse spanningen in buurten te signaleren

- Het [signaleringsinstrument 'spanningen in buurten'](#) meet op buurniveau of sprake is van spanningen. Ook biedt het inzicht in verschillende achtergronden voor het ontstaan van spanningen (als gevolg van jongerenoverlast, verschillende opvattingen over het schoonhouden van de buurt, botsende normen en waarden, botsende omgangsvormen).
- Spanningen in buurten kunnen ook vroegtijdig worden gesignaleerd door de in buurten aanwezige risicofactoren te kwantificeren. Hierdoor wordt het mogelijk om buurten te identificeren met een bovengemiddelde kans op het ontstaan van spanningen in de (nabije) toekomst. Deze 'risicofactorenanalyse' bestaat uit vier stappen. Een uitgebreide toelichting op deze vier stappen vindt u [hier](#).



Voorbeelden van SAMOS/ Sociaal Calamiteiten Plannen

Weert

<http://www.weert.nl/downloads/Veiligheid/Sociaal%20Calamiteitenplan%20Weert.pdf>

Roosendaal

https://www.roosendaal.nl/Wonen_werken_en_leven/Veiligheid/Risico_s_in_beeld/Sociaal_Calamiteiten_Plan

Rheden

http://www.rheden.nl/gemeenteraad/Gemeente_raad/Agenda_s_en_stukken/Archief/Agenda_s_en_stukken_2015/september/Ori_ntatieavond_15_september_2015/Nadere_toelichting_op_het_calamiteitenplan_Sociaal_Domein/Sociaal_Calamiteitenplan_Maatschappelijke_Onrust

Hengelo (Ov)

<http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/grote-steden/utrecht-2015---scp-hengelo-deel-uitvoering-18042012.pdf>

Almelo

<http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/grote-steden/utrecht-2015---protocol-aanpak-maatschappelijke-onrust-openbaar.pdf>

Handreiking bouwstenen voor sociale stabiliteit

In de [handreiking bouwstenen voor sociale stabiliteit](#) is een stappenplan voor gemeenten omschreven om alert met spanningen om te gaan. De handreiking bevat ook tips voor effectieve en de-escalerende communicatie tijdens maatschappelijke spanningen.

Expertise-unit Sociale Stabiliteit

De [Expertise-unit Sociale Stabiliteit](#) (ESS) biedt praktijkkennis over maatschappelijke spanningen aan. De ESS adviseert hoe gemeenten, professionals en gemeenschappen deze kennis kunnen inzetten, en met welke partijen zij kunnen samenwerken. Op deze webpagina geeft ESS suggesties voor bronnen en hulpmiddelen die door gemeenten kunnen worden ingezet of inzicht bieden in het realiseren van sociale stabiliteit.

Interessante publicaties om verder te lezen

- Broekhuizen, J. en Van Wonderen, R. (2012). [Samenleven met verschillen. Signaleren van spanningen en versterken van vertrouwen in Amsterdamse buurten](#).
- Adang, O., H. Quint & Van der Wal, R. (2010). *Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft.*
- Verwer, E. & Walberg, A. (2012). [Een kwestie van vertrouwen. Werking en versterking van collectieve weerbaarheid in achterstandsbuurten](#).
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2015). [Betrokken wijken](#).
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2015). [Werelden van verschil](#).
- Diverse publicaties Witte et al.
 - » Moors, H. & R. Witte (2011) *Voorbij het incident. Naar een cultuurhistorische benadering van lokale spanningen* in B. van Stokkun, J. Terpstra & M. Easton (red) *Social disorder*, Cahier Politiestudies 1(18): 35-52. Apeldoorn/ Antwerpen: Maklu
 - » Witte, R., M. Veenstra, K. Schram & F. Kors (2003) *Interetnische Spanningen. Een draaiboek voor gemeenten*, Den Haag: SDU



- » Witte, R. (2009) *Collectieve amnesie* in C. Brants & S. van der Poel (red.) *Diverse Kwesties. Liber amicorum Prof. Dr. Frank Bovenkerk*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers (Pompe Reeks, nr.56): 73-85
- » Witte, R. (2010) *Al eeuwenlang een gastvrij volk. Overheidsreacties op racistisch geweld in Nederland 1950 – 2009*, Amsterdam: Aksant/Amsterdam University Press
- » Witte, R. (2015) *Radicalisering signaleren! Maar wat, wie, hoe? Expertise loont pas in een proces van samen goed kijken en een oordeel vormen*, in *Cogiscope* 02-15: 16-19 (zie/download <http://www.cogis.nl/uploads/documents/774.pdf> )
- » [Infosheet rolmodellen](#) 



Colofon

Financier: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Ron van Wonderen,
Kennissplatform Integratie en Samenleving/Verwey-Jonker Instituut
Rob Witte,
EMMA-Experts in Media en Maatschappij

Ontwerp: Design Effects

Uitgave: Kennissplatform Integratie & Samenleving
Catharijnesingel 47
3511 GC Utrecht
T (030) 789 20 00

De publicatie kan gedownload worden via de website van Kennissplatform Integratie & Samenleving: www.kis.nl.

© Movisie/Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2016.

ISBN 978-90-5830-745-3

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with Verwey-Jonker Instituut. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

KENNISPLATFORM INTEGRATIE & SAMENLEVING

Kennisplatform Integratie & Samenleving doet onderzoek, adviseert en biedt praktische tips en instrumenten over vraagstukken rond integratie, migratie en diversiteit. Daarnaast staat het platform open voor vragen, signalen en meningen en formuleert daar naar beste vermogen een antwoord op.

Deze kennisuitwisseling is bedoeld om een fundamentele bijdrage te leveren aan een pluriforme en stabiele samenleving.

Blijf op de hoogte van alle projecten, vragen en antwoorden en andere kennisuitwisseling via www.kis.nl, de [nieuwsbrief](#), [Twitter](#) en [LinkedIn](#).

Kennisplatform Integratie & Samenleving is een programma van het Verwey-Jonker Instituut en Movisie

T 030 230 32 60 E info@kis.nl I www.kis.nl

