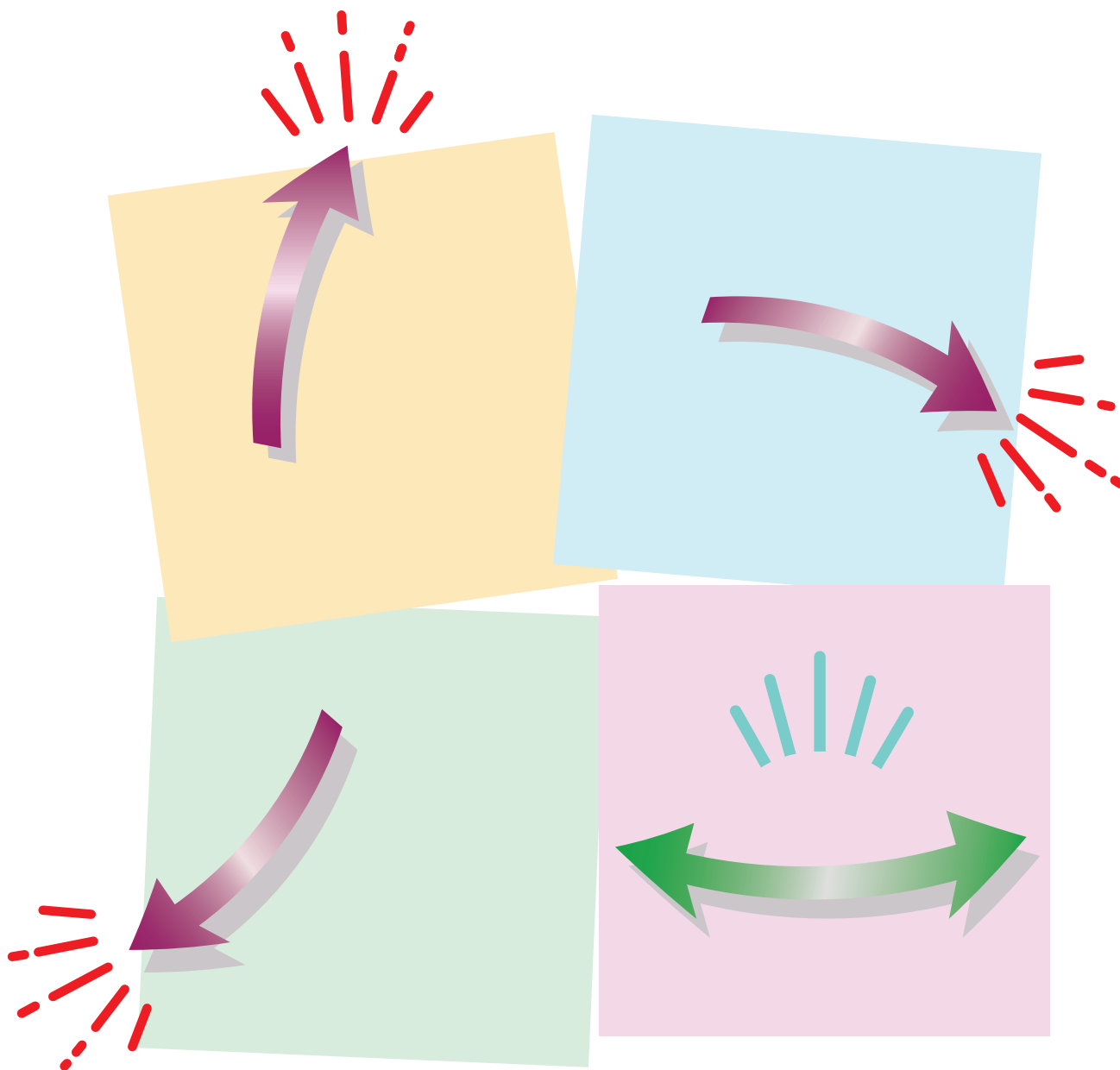


Gemeentelijke communicatie bij maatschappelijke onrust: het belang van de sociale antenne



Elize Fallon

9 juni 2008

Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie
Directie Crisisbeheersing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Communicatiemanagement
Instituut voor Communicatie
Hogeschool Utrecht



Afstudeerrapport
'Gemeentelijke communicatie bij maatschappelijke onrust:
het belang van de sociale antenne'

Den Haag, 9 juni 2008

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Veiligheid
Directie Crisisbeheersing
Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC)

Hogeschool Utrecht
Instituut voor Communicatie
Communicatiemanagement
Afstudeerrichting Overheidscommunicatie

Stagebegeleider ERC: Anne-Marie van het Erve
Stagebegeleider Hogeschool Utrecht: Jeroen Heuts

Elize Fallon
Lauwerecht 151
3515 GR Utrecht
T: +31 (0)6 49 148 202
E: elize.fallon@student.hu.nl
Id-code: 1226150

Inhoudsopgave	
Samenvatting	7
Voorwoord	9
Hoofdstuk 1: Inleiding	11
1.1 Context: de rol van het ERC tijdens crises	11
1.2 Aanleiding van het onderzoek: behoefte aan advies over sociale crises	12
1.3 Probleemdefiniëring: verband tussen het vraagstuk en doelen ERC	13
1.4 Probleemstelling	14
1.5 Definiëring begrippen	15
1.6 Methode van onderzoek	16
1.7 Leeswijzer	17
Hoofdstuk 2: Deskresearch	19
2.1 Wat is maatschappelijke onrust?	19
2.2 Informatiebehoefte publiek tijdens maatschappelijke onrust	20
2.3 Toepassing theorie uit de crisiscommunicatie	21
2.3.1 Sturing burgemeester bij MO	23
2.3.2 Sturing media bij MO	24
2.3.3 Sturing maatschappelijke netwerk bij MO	26
2.4 Conclusies deskresearch	27
Hoofdstuk 3: Casestudies	29
3.1 Introductie en methode	29
3.2 Moskeebrand Helden	30
3.3 Graafsewijk 's-Hertogenbosch	33
3.4 Liberiaans gezin Waspik	36
3.5 Conclusies casestudies	39
Hoofdstuk 4: Interviews	41
4.1 Bevindingen interviews wetenschappers	41
4.2 Bevindingen interviews ervaringsdeskundigen	42
Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen	45
5.1 Beantwoording deelvragen	45
5.2 Slotconclusie	47
5.3 Aanbevelingen en checklist voor gemeenten	49
5.4 Discussie en reflectie	53
Literatuuroverzicht	55
Bijlagen	57

Samenvatting

Inleiding

De afgelopen jaren hebben zich een groot aantal incidenten en crises voorgedaan met een maatschappelijke of sociale voedingsbodem. De crisiscommunicatie die hierbij door lokale, regionale en landelijke overheden uitgevoerd moet worden, verschilt op veel punten van crisiscommunicatie bij 'fysieke crises', zoals een brand of overstroming. De aanleiding van dit afstudeerrapport over gemeentelijke communicatie bij maatschappelijke onrust (MO) is de behoefte aan praktische adviezen die kleine en middelgrote gemeenten blijken te hebben met betrekking tot dit onderwerp. Dit rapport voorziet in deze behoefte doordat het inhoudelijke achtergronden bevat en een checklist voor communicatieadviseurs en bestuurders van kleine en middelgrote gemeenten.

Probleemstelling

Centrale vraag:

Hoe kunnen kleine en middelgrote gemeenten communiceren naar publiek en pers ten tijde van maatschappelijke onrust en daarmee bijdragen aan de de-escalatie van de (dreigende) onrust?

Deelvragen:

- Wat is de informatiebehoefte van inwoners tijdens MO?
- Welke (communicatieve) factoren werken escalerend of de-escalerend tijdens MO?
- Wat zijn de geleerde lessen van communicatieadviseurs/bestuurders van kleine en middelgrote gemeenten over communicatie tijdens eerdere MO-incidenten?
- Welke rol spelen nieuwe media zoals internet en mobiele telefonie bij de escalatie en de-escalatie van MO en hoe kan hierop ingespeeld worden?

Onderzoeksmethode

De aanpak die is gehanteerd om tot beantwoording van de centrale vraag te komen is kwalitatief van aard en bestaat uit drie componenten:

- deskresearch/literatuuronderzoek;
- een vergelijkende casestudie van drie praktijkgevallen van MO;
- zes diepte-interviews met professionals.

De drie gekozen praktijkgevallen zijn de moskeebrand in Helden in 2004, de rellen in de Graafsewijk in 's-Hertogenbosch in 2005 en de onrust rond het weggepeste Liberiaanse gezin in Waspik (gemeente Waalwijk) in 2007 en 2008.

Bevindingen deskresearch

Maatschappelijke onrust kan gedefinieerd worden als een groot, breed gedragen gevoel van onbehagen/onveiligheid in wijken en/of grootschalige openbare ordeverstoringen, die het gevolg zijn van incidenten. Kenmerkend voor MO is de escalatie in de samenleving en/of media van een relatief klein incident tot een groot maatschappelijk conflict of een reeks nieuwe incidenten die de openbare orde verstoren en/of het veiligheidsgevoel negatief beïnvloeden. Het specifieke karakter van MO maakt dat de crisiscommunicatie zich meer dient te richten op emotie en medeleven dan op ratio en informering. De hoogte van het door de burger gepercipieerde risico is bepalend in alle communicatie-uitingen. In het geval van MO is er over het algemeen een hoog gepercipieerd risico, maar een laag feitelijk risico. Het crisiscommunicatiekruispunt van het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC), gebaseerd op het communicatiekruispunt van Van Ruler (zie p. 21), impliceert dat in dat geval de meest geschikte communicatie-intentie dan 'dialogiseren' is. Dit betekent dat de gemeente in dialoog gaat met de inwoners via drie intermediairs:

- de burgemeester;
- de media;
- het maatschappelijke netwerk.

Bevindingen casestudies

De drie cases zijn vergeleken aan de hand van vier indicatoren:

- ernst;
- optreden burgemeester;
- sturing media;
- sturing maatschappelijke netwerk.

De overeenkomst tussen de drie cases is dat ze begonnen als relatief kleine incidenten: een brand, een bekentenis op televisie en treiteringen. Bij alle cases kan de voorgeschiedenis van de incidenten achteraf gezien worden als voedingsbodem voor de sociale spanningen en conflicten. Het blijkt dat communicatieadvies aan de burgemeester heel nauw luistert: zijn woorden en daden worden op een gouden schaal gewogen, door de burger en door de media. In de informatiesamenleving waarin wij leven spelen de media een uiterst belangrijke rol. De geïnterviewden van de drie cases geven aan dat regie houden over de media lastig is. Er kan alleen sturing gegeven worden aan het proces, bijvoorbeeld door het organiseren van persconferenties, maar niet aan de inhoud. Uit de cases komt naar voren dat het 'scannen' van nieuwe media belangrijk is en dat ingespeeld kan worden op het conflictframe van de media in de gemeentelijke communicatie. Het inzetten van dit maatschappelijke netwerk voor, tijdens en na maatschappelijke onrust heeft de betreffende gemeenten geholpen om de aanpak van MO effectiever te maken.

Bevindingen interviews

De geïnterviewde wetenschappers en ervaringsdeskundigen zijn het erover eens dat een goede mediastrategie en de inzet van het maatschappelijke netwerk de belangrijkste factoren zijn bij de de-escalatie van MO. De mediastrategie van de gemeente kan alleen succesvol zijn als de burger als uitgangspunt genomen wordt. In 'koude tijd' moet geïnvesteerd worden in het creëren van een frame, waar de gemeente haar beleid in kan verwerken. Deze kaders bepalen wat de bevolking waarneemt en hoe de situatie geïnterpreteerd wordt. Als de gemeente vóór het ontstaan van de onrust haar standpunten in een frame plaatst in de communicatie-uitingen, hoeft hier in tijden van onrust alleen nog maar aan gerefereerd te worden. Het is volgens de geïnterviewden een feit dat media werken met een conflictframe: een kader waarbij het issue wordt weergegeven in termen van conflict tussen bepaalde personen, groepen of instellingen.

In de sociale netwerkbenadering spelen sleutelfiguren de belangrijkste rol. Dit is een succesvolle methode om onrust te laten de-escaleren. Sleutelfiguren kunnen personen zijn binnen geïstitutionaliseerde verbanden, maar ook personen die geen formele status hebben binnen een groep, maar wel een belangrijke 'temperatuurfunctie' vervullen. Het is noodzakelijk de sleutelfiguren in beeld te hebben en ze te betrekken bij de gemeente. De geïnterviewden geven aan dat het voorspellen van MO een illusie is, zelfs als de relaties met media en sleutelfiguren goed zijn. Ondanks allerlei vroegen signalen escaleert het altijd onverwacht.

Slotconclusie

De slotconclusie is dat regie over het ambtelijk apparaat, de bestuurders, de media en het maatschappelijke netwerk al voordat de onrust begint, noodzakelijk is voor een goed verloop van de communicatie bij maatschappelijke onrust. Hoe de gemeente *ten tijde* van maatschappelijke onrust kan communiceren naar publiek en pers hangt af van de energie die de gemeente *voorafgaand* aan de onrust heeft gestoken in de relaties met publiek en pers. De beschreven sociale netwerkbenadering is namelijk alleen succesvol als hier de mogelijkheden toe zijn gevormd. Aan de hand van het crisiscommunicatiekruispunt kan gesteld worden dat 'dialogiseren' de best hanteerbare intentie is bij MO, omdat dit goed past bij de informatiebehoefte van de burger en de media. Gebaseerd op uitspraken van Wouter Jong, geïnterviewde voor dit onderzoek, concludeer ik dat het geheim van crisiscommunicatie tijdens MO is: een burgemeester en een communicatieafdeling met mensenkennis en mediakennis, die overeind blijven in een emotionele en hype-gevoelige omgeving.

Voorwoord

Succesvolle overheidscommunicatie in een tijd van maatschappelijke veranderingen is een uitdaging. Dit concludeerde ik tijdens het afstudeerblok Overheidscommunicatie, het afsluitende onderdeel van mijn studie Communicatiemanagement aan de Hogeschool Utrecht. In de complexe informatiesamenleving waarin we leven, gaat overheidscommunicatie verder dan alleen denken in termen van 'van buiten naar binnen' en 'van binnen naar buiten'. Dit geldt zeker voor een specifieke tak van overheidscommunicatie: risico- en crisiscommunicatie. Hierover heb ik veel kennis en kunde mogen opdoen tijdens mijn afstudeerstage bij het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC), onderdeel van de directie Crisisbeheersing van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het doel van het ERC is om de samenleving ten tijde van crises te voorzien van tijdige en nuttige informatie. Bij een crisis wordt vaak direct gedacht aan fysieke crises, zoals een grote brand of overstroming met veel slachtoffers. Sociale spanningen kunnen echter ook escaleren tot een crisis. Voorbeelden hiervan zijn de rellen in Ondiep (Utrecht) in maart 2007 en de internationale incidenten rond de publicatie van de 'Deense spotprenten' in 2005 en 2006. Ook de publicatie van de film *Fitna* van Geert Wilders op 27 maart 2008 had kunnen uitlopen op een crisis. Crisiscommunicatie bij dit soort maatschappelijke onrust vergt een andere aanpak dan crisiscommunicatie bij fysieke crises. Op landelijk en grootstedelijk niveau is een start gemaakt met het opstellen van draaiboeken om de communicatie rond maatschappelijke onrust zo goed mogelijk te organiseren. Dergelijke onrust kan echter ook ontstaan op lokaal niveau of uitbreiden naar lokaal niveau. Er is gebleken dat vooral kleine en middelgrote gemeenten behoefte hebben aan concrete en compacte richtlijnen op dit gebied. Het doel van deze scriptie is om communicatieadviseurs die werkzaam zijn bij deze gemeenten te helpen bij de voorbereiding op maatschappelijke onrust. Het bezitten van een zogenaamde 'sociale antenne' is daarin een belangrijke succesfactor.

Tot slot wil ik een aantal mensen bedanken die hebben geholpen bij de totstandkoming van dit afstudeerrapport. Allereerst wil ik mijn collega's bij het ERC, waaronder mijn stagebegeleidster Anne-Marie van het Erve, bedanken voor de leuke stageperiode. Door de vele gesprekken over de wondere wereld van risico- en crisiscommunicatie, hebben jullie mij kennis bijgebracht die zeer goed van pas kwam bij het schrijven van dit rapport. Daarnaast wil ik Jeroen Heuts van de Hogeschool Utrecht danken voor de nuttige begeleiding die je mij hebt gegeven in het afgelopen halfjaar. Ook wil ik alle geïnterviewde personen bedanken voor de openhartige gesprekken die ik met jullie heb mogen voeren over crisiscommunicatie tijdens maatschappelijke onrust. Met behulp van alle bovenstaande personen hoop ik kennis en richtlijnen over maatschappelijke onrust van binnen (ERC) naar buiten (gemeenten) te brengen!

Utrecht, juni 2008

Elize Fallon

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Context: de rol van het ERC tijdens crises

Mijn afstudeeronderzoek heeft plaatsgevonden bij het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC), onderdeel van de directie Crisisbeheersing, directoraat-generaal Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Om de aanleiding en context van het onderzoek over maatschappelijke onrust te begrijpen, zal ik eerst toelichten wat het ERC doet.

Organisatiestructuur ministerie van BZK

Eén van de doelstellingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het bevorderen van de openbare orde en veiligheid. De ontwikkeling, coördinatie en afstemming van het publieke veiligheidsbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal Veiligheid. Een directoraat-generaal is een overkoepelend orgaan binnen het ministerie. Onder het directoraat-generaal Veiligheid vallen alle directies die bijdragen aan de veiligheid van Nederland. Voorbeelden van die directies zijn de 'directie Politie', de 'directie Brandweer en Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen' en de 'directie Crisisbeheersing'. Het ERC maakt onderdeel uit van deze laatste directie. De directie Crisisbeheersing vervult de rol van regisseur en coördinator bij het beheersen van crises. Op basis van inzicht in dreigingen, risico's en kwetsbaarheden probeert de directie verstoring van het maatschappelijk functioneren te voorkomen. Mocht er toch iets gebeuren, dan is het de taak aan deze directie om de crisis goed te managen en de vitale belangen van de samenleving zeker te stellen.

Rol en taken ERC

Het ERC is opgericht op 1 mei 2005 door Peter van Dolen en Hans Siepel en er werken 12 communicatieadviseurs, webredacteuren, beleidsmedewerkers en informatieanalisten. Per september 2008 zal het ERC in een nieuwe vorm gegoten worden: het zal door een reorganisatie deel gaan uitmaken van de geheel vernieuwde crisisorganisatie van het ministerie van BZK. Het doel van het expertisecentrum blijft ook na september het ontwikkelen van communicatiebeleid en kennis én het in de meest brede zijn van het woord adviseren en ondersteunen van de overheidsinstellingen op het gebied van risico- en crisiscommunicatie. De missie van het ERC luidt: 'Het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie is een gezaghebbende, betrouwbare en onafhankelijke partner in risico- en crisiscommunicatie.' (Bron: ERC 2005-2006). Medewerkers van het ERC staan dag en nacht klaar om rijksoverheidsorganisaties, veiligheidsregio's¹, provincies, waterschappen en gemeenten gevraagd en ongevraagd bij te staan. Zo wordt de hele samenleving in tijden van nood van nuttige informatie voorzien.

Het ERC verzamelt en deelt kennis en expertise op het gebied van risico- en crisiscommunicatie. Ten tijde van een crisis wordt de samenleving in meer of mindere mate ontwricht en zijn de openbare orde en veiligheid in het geding. Hierbij dient niet alleen gedacht te worden aan fysieke crises, zoals een grote brand of overstroming, maar ook aan sociale crises. Een sociale crisis heeft een maatschappelijke voedingsbodem, zoals een interetnisch conflict. Voorbeelden van sociale crises zijn de rellen in Ondiep in Utrecht na het doodschieten van een buurtgenoot door een agent en de onrust naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh. Voordat een situatie escaleert tot een sociale crisis, is er sprake van maatschappelijke onrust. Ook dan is crisiscommunicatie noodzakelijk. In alle gevallen,

¹ Een veiligheidsregio is een gebied waarbinnen gemeenten en hulpdiensten intensief samenwerken op het gebied van de crisisbeheersing en de rampenbestrijding. Nederland is opgedeeld in 25 veiligheidsregio's, met een gebiedsindeling die dezelfde is als die van de politieregio's. Veiligheidsregio's worden soms hulpverleningsdienst of hulpverleningsregio genoemd.

dus bij maatschappelijke onrust, sociale crises en fysieke crises, geeft het ERC strategisch advies aan regionale overheden (de veiligheidsregio's) en lokale overheden (de gemeenten). Ook biedt het ERC producten aan, zoals de website www.crisis.nl en het publieksinformatienummer 0800-1351.

1.2 Aanleiding van het onderzoek: behoefte aan advies over sociale crises

Een voorbeeld van een sociale crisis waar het ERC haar expertise deelde met ministeries, regionale en lokale overheden, was de film van Geert Wilders, *Fitna*. Tijdens mijn stageperiode bij het ERC waren de voorbereidingen op *Fitna* in volle gang. Er werd rekening gehouden met grote onrust na het verschijnen van de film, in binnen- en buitenland. Communicatie speelt een cruciale rol bij het escaleren of de-escaleren van dit soort onrust. Daarom werden er woordvoeringslijnen voor bewindslieden gemaakt, Q&A's (veelgestelde vragen en antwoorden) opgesteld en werden alle burgemeesters schriftelijk op de hoogte gesteld van mogelijke onrusten in hun gemeente.

Houvast bij maatschappelijke onrust

Tijdens mijn werkzaamheden bij het ERC merkte ik dat er voor fysieke crises, zoals de meerdaagse stroomstoring in de Bommelerwaard in december 2007, volop kennis en procedures bij de overheid ter beschikking staan. Voor sociale crises, zoals de hype rond de film van Geert Wilders, zijn veel minder draaiboeken of handreikingen aanwezig. Door dit opvallende verschil werd mijn interesse voor dit onderwerp gewekt. Advies over sociale crises is een terrein waar het ERC zich nog kan ontwikkelen. Sociale crises zijn grillig en het verloop ervan is altijd anders. Toch leek het me dat er een soort standaardisatie zou bestaan over de aanpak van de communicatie op dit gebied. Er bleken inderdaad eerder personen binnen het ministerie van BZK geweest te zijn die meer houvast wilden in de aanpak van dergelijke problematiek. In het najaar van 2007 schreef DSP-groep in opdracht van het ministerie van BZK een rapport over maatschappelijke onrust (in het vervolg te noemen: MO), genaamd *Wei Ji en de menselijke maat*.² Het gegeven dat er de afgelopen jaren regelmatig opvallende incidenten waren die tot maatschappelijke onrust leidden en het feit dat er onduidelijkheid bestaat over de rol die de overheid hierbij kan of moet spelen, was aanleiding voor dit onderzoek. Het resultaat was een aantal aanbevelingen voor de nationale overheid en voor lokale overheden.

Praktische tips en adviezen

Na het bespreken van de aanbevelingen voor lokale overheden uit het onderzoek *Wei Ji en de menselijke maat* met communicatieadviseurs van gemeenten, waarbij ik aanwezig was, bleek dat veel gemeenten geen behoefte hebben aan draaiboeken die over hen 'uitgestort' worden, maar wel aan praktische tips en adviezen. Gedurende mijn betrokkenheid bij de werkgroep MO, een samenwerking van het ERC, de afdeling Strategie, Kennis en Onderzoek van BZK en de Vereniging Nederlandse Gemeenten, ben ik gaan onderzoeken hoe deze tips en adviezen in een 'format' gegoten konden worden. Het resultaat is dit rapport met daarin de achtergronden van MO, interviews met wetenschappers en ervaringsdeskundigen, analyse van casestudies en een checklist voor gemeenten met praktische adviezen op het gebied van communicatie.

² Wei Ji en de menselijke maat is onderzoek naar MO, zie literatuuroverzicht. De titel doelt op de aanpak die volgens de onderzoekers bij maatschappelijke onrust gehanteerd dient te worden: kies voor de menselijke maat, benut de kansen en pak bedreigingen aan. In het Chinees bestaat de term crisis uit twee karakters: Wei en Ji. Wei staat voor kans, mogelijkheid. Ji staat voor bedreiging, gevaar.

1.3 Probleemdefiniëring: verband tussen het vraagstuk en doelen ERC

Het belangrijkste beleidsinstrument bij het de-escaleren van een crisis – fysiek of sociaal – is communicatie. Het informeren en geruststellen van de burger, het coördineren en informeren van de media, de interne communicatie binnen het crisisteam en de gemeente en de externe communicatie naar politie, justitie en andere overheden zijn van groot belang. Zoals u in bovenstaande paragrafen heeft kunnen lezen, helpt het ERC nationale en decentrale overheden om zich voor te bereiden op crisissituaties. Dat betekent dat het ERC het aanspreekpunt is voor bestuurders en communicatieadviseurs uit de veiligheidsregio's en gemeenten op het gebied van risico- en crisiscommunicatie.

Gevraagd en ongevraagd advies

Er is een verschil op te merken tussen de adviezen die het ERC geeft bij fysieke crises en de adviezen die het ERC geeft bij sociale crises. De adviestaak op het gebied van fysieke crises wordt op dit moment volop vervuld - door middel van *gevraagde* en *ongevraagde* adviezen. Bij een fysieke crisis kan het ERC bijvoorbeeld de site www.crisis.nl activeren en wordt er strategisch advies gegeven aan de burgemeester over de woordkeuze tijdens de eerste persconferentie. Bij een sociale crisis heeft de burger ook recht op informatie. Adviseren over sociale crises is echter een andere tak van sport dan adviseren over fysieke crises. Zo is het moeilijk om in te schatten of er wel een persconferentie gehouden moet worden over grote rellen: wellicht escaleert de situatie wel door het verschijnen van meer nieuws. Het door mij ingeschatte probleem is dat er door het ERC tot nu toe nog niet voldoende *ongevraagd* advies wordt gegeven aan kleinere gemeenten op het gebied van communicatie tijdens maatschappelijke onrust. Advies wordt over het algemeen alleen op aanvraag gegeven als er sprake is van een dreigende crisis of tijdens een daadwerkelijke crisis. Maar bij alleen onrust, die nog niet is geëscaleerd tot een crisis, is vaak ook advies nodig. De behoefte aan praktische tips en adviezen *voordat* er sprake is van een sociale crisis, is duidelijk uitgesproken door gemeenten, maar toch wordt nog niet in deze behoefte voorzien. Dit is een taak van het ERC, waaraan ik door middel van dit rapport bij wil dragen. Het rapport richt zich niet op de interne organisatie binnen het ministerie van dit soort adviezen door het ERC, maar op de organisatie van communicatie bij MO in de gemeenten. Wel worden een aantal aanbevelingen gegeven aan het ERC.

MO en de kerntaken van het ERC

Hoewel MO grillig is, vormt advies van het ERC een kritische succesfactor. Mijn vraagstuk is hoe het beste invulling gegeven kan worden aan deze adviestaak tijdens MO. Het verband tussen mijn vraagstuk en de organisatiedoelen van het ERC is goed te leggen doordat het invulling geeft aan de drie kerntaken van het ERC:

- het verzamelen en delen van kennis en expertise op het gebied van risico- en crisiscommunicatie (in de vorm van achtergronden van MO, casestudies en interviews);
- het maken van beleid en adviseren over risico- en crisiscommunicatie in 'vredestijd' (in de vorm van voorbereidende maatregelen in mijn checklist);
- het faciliteren, coördineren en uitvoeren van de overheidscommunicatie bij potentiële en daadwerkelijke crises (in de vorm van uitvoerende maatregelen in mijn checklist).

Bovenstaand verband tussen het vraagstuk en het ERC zijn vertaald in een concrete onderzoeksdoelstelling en vraagstelling, die u aantreft in het volgende hoofdstuk.

Succes niet afhankelijk van grootte gemeente

Maatschappelijke onrust kan nationaal, regionaal en lokaal plaatsvinden. Als het op lokaal niveau plaatsvindt, dus binnen de gemeentegrenzen, is de gemeente de verantwoordelijke voor de crisisbeheersing (tenzij er 'opschaling' plaatsvindt en hogere overheden verantwoordelijk worden). Bij MO is het een voordeel dat de gemeente verantwoordelijk is: dit orgaan is namelijk een betrouwbare en herkenbare afzender voor de inwoners en gemeenteamttenaren weten wat er speelt in hun gemeente. Niet alle gemeenten zijn een goed in staat om snel, adequaat en strategisch te communiceren tijdens maatschappelijke

onrust. Dit is niet afhankelijk van de grootte van een gemeente: een kleine gemeente met slechts twee communicatiemedewerkers kan onrust soms beter laten de-escaleren dan een grote gemeente. Het succes van de crisiscommunicatie bij MO is wél afhankelijk van de voorbereidingen die de gemeente heeft getroffen. Grote gemeenten zoals Rotterdam en Amsterdam hebben zelf draaiboeken ontwikkeld die hulp bieden tijdens MO. Hoewel kleine gemeenten in hun communicatie-expertise niet onderdoen aan grote gemeenten, hebben zij over het algemeen nog geen duidelijke richtlijnen opgesteld over communicatie tijdens MO. De behoefte hieraan is de afgelopen jaren gegroeid, mede door de toename van het aantal maatschappelijke incidenten en het snel veranderde medialandschap.

1.4 Probleemstelling

De probleemstelling bestaat uit de onderzoeksdoelstelling en de vraagstelling. In de onderzoeksdoelstelling formuleer ik het belang van mijn onderzoek voor het ERC en gemeenten.

Onderzoeksdoelstelling

Het doel van het onderzoek is een bijdrage leveren aan crisiscommunicatie op lokaal niveau door het maken van een checklist op het gebied van communicatie bij maatschappelijke onrust in kleine en middelgrote gemeenten in Nederland.

De doelstelling mondt uit in de vraagstelling. Onder de vraagstelling versta ik de onderzoeksvragen die ik wil beantwoorden om de doelstelling te bereiken. Hierbij maak ik een onderscheid tussen de centrale vraag en de deelvragen.

Vraagstelling

Centrale vraag:

Hoe kunnen kleine en middelgrote gemeenten communiceren naar publiek en pers ten tijde van maatschappelijke onrust en daarmee bijdragen aan de de-escalatie van de (dreigende) onrust?

Deelvragen:

- Wat is de informatiebehoefte van inwoners tijdens MO?
- Welke (communicatieve) factoren werken escalerend of de-escalerend tijdens MO?
- Wat zijn de geleerde lessen van communicatieadviseurs/bestuurders van kleine en middelgrote gemeenten over communicatie tijdens eerdere MO-incidenten?
- Welke rol spelen nieuwe media zoals internet en mobiele telefonie bij de escalatie- en de-escalatie van MO en hoe kan hierop ingespeeld worden?

Door voorbereidingen te treffen op beleidsmatig en communicatief gebied, kan voorkomen worden dat maatschappelijke onrust uitgroeit tot een sociale crisis. Daaraan kan de doelgroep van dit rapport bijdragen. De algemene doelgroep van het rapport en de checklist zijn alle (uitvoerende, adviserende en beleidsmakende) communicatiemedewerkers van kleine en middelgrote gemeenten in Nederland die zich bezig houden met risico- en crisiscommunicatie en Openbare Orde en Veiligheid. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) spreekt over kleine gemeenten als zij een inwoneraantal hebben tot 40.000 personen. Een middelgrote gemeente heeft een inwoneraantal van 40.000 tot 100.000 personen. Een grote gemeente heeft meer dan 100.000 inwoners. Of een gemeente klein of groot is hangt dus af van het inwoneraantal en niet van de oppervlakte. Nederland bestaat uit 443 gemeenten (bron: website VNG). Aangezien hiervan slechts 25 gemeenten meer dan 100.000 inwoners hebben, is de doelgroep van mijn rapport zeer groot. Naast de communicatiemedewerkers van kleine en middelgrote gemeenten, heeft het rapport ook andere specifieke doelgroepen:

- medewerkers ERC;
- regiocontactpersonen van het ERC in de 25 veiligheidsregio's;
- deelnemers aan de werkgroep MO van het ministerie van BZK en de VNG;
- geïnterviewde personen.

1.5 Definiëring begrippen

In de doel- en vraagstelling komen een aantal abstracte begrippen voor. Ter verduidelijking worden de begrippen daarom eerst gedefinieerd. Sommige begrippen zijn voor meerdere interpretaties vatbaar en zijn daarom zo gedefinieerd dat ze passen bij de context van dit onderzoek.

- Crisis: een zware noodsituatie die het functioneren van een stelsel ernstig verstoort. Of specifieker: een situatie waarin de openbare veiligheid in het geding is doordat een vitaal belang wordt aangetast. Het meervoud van crisis is crises.
- Crisiscommunicatie: communicatie *tijdens* een crisis die zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. Met betrekking tot risico en crisis spreken we van *communicatie* als de zenderintentie erop gericht is om samen met de beoogde ontvangers een gemeenschappelijk resultaat te bereiken. Indien er alleen sprake is van eigenbelang, betreft het *crisisinformatie*.
- Fysieke crisis: crisis of ramp met een fysieke oorzaak, waarbij een vitaal belang wordt aangetast. Voorbeelden zijn overstromingen of grote branden. Ik zal hier niet verder op ingaan in het rapport. Fysieke crises kunnen samenvallen met sociale crises.
- Sociale crisis: een crisis met een maatschappelijke voedingsbodem (het onderliggend probleem), zoals sociale tegenstellingen en interetnische conflicten, die grote onrust in de samenleving als gevolg heeft. Vloeit voort uit maatschappelijke onrust.
- Maatschappelijke onrust: het verschijnsel waarbij één of enkele incidenten plaatsvinden die leiden tot subjectieve en/of objectieve problemen op het gebied van openbare orde en veiligheid. Synoniem van sociale onrust. Kan escaleren tot een sociale crisis. Een uitgebreide definitie geef ik in hoofdstuk 2.
- Lokaal, regionaal en nationaal niveau: lokaal is het niveau van de gemeente, regionaal is het niveau van de veiligheidsregio (niet van de provincie) en nationaal is het niveau van de Rijksoverheid.
- Kleine, middelgrote en grote gemeenten: de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) spreekt over kleine gemeenten als zij een inwoneraantal hebben tot 40.000 personen. Een middelgrote gemeente heeft een inwoneraantal van 40.000 tot 100.000 personen. Een grote gemeente heeft meer dan 100.000 inwoners. Of een gemeente klein of groot is hangt dus af van het inwoneraantal en niet van de oppervlakte.
- Escalatie en de-escalatie: onder het escaleren wordt het uit de hand lopen van het incident of de incidenten verstaan. Escalatie is het groter worden van de onrust en de-escalatie het kleiner worden van de onrust, zowel subjectief als objectief. Daarmee wordt bijvoorbeeld bedoeld dat een relatief onschuldige aanleiding een groot gevoel van onrust kan opwekken in de samenleving.
- Informatiebehoefte: de behoefte aan feitelijke of betekenisgevende informatie die de inwoners van een wijk, dorp of stad verlangen van de lokale, regionale of nationale overheid, rechtstreeks of via de media. Deze behoefte wordt sterker ten tijde van onrust of crises.
- Nieuwe media: hiermee worden digitale media bedoeld, zoals het internet. In dit rapport worden hier ook de nieuwe gebruiksmogelijkheden verstaan, zoals Web 2.0, het interactieve internet (Dijkerman, www.frankwatching.com).

1.6 Methode van onderzoek

In deze paragraaf licht ik de onderzoeksopzet toe en geef ik een verantwoording van deze methode. De aanpak die ik heb gehanteerd om tot beantwoording van de centrale vraag te komen is kwalitatief van aard. Het onderzoek bestaat uit drie componenten: deskresearch, drie casestudies en een zestal interviews met professionals. Ik ben tot deze componenten gekomen door per deelvraag te bepalen welke informatie en welk soort informatie ik nodig had ter beantwoording van de vraag. Ik heb bewust gekozen om geen kwantitatief onderzoek uit te voeren. Het doel van het onderzoek, een bijdrage leveren aan communicatie bij MO door het ontwikkelen van de checklist, kan namelijk niet bereikt worden door het verzamelen en verwerken van statische gegevens. Ervaringen met MO kunnen niet in enquêtevorm achterhaald worden. Met het kwalitatieve onderzoek kunnen de inhoudelijke achtergronden het beste in kaart gebracht worden. Het onderzoek is daarom niet in statistische zin representatief, maar wel is er sprake van inhoudelijke representativiteit. Hieronder volgt een toelichting van de drie componenten of onderzoeksinstrumenten van het onderzoek.

Deskresearch

Dit onderdeel bevat duiding van beschikbare rapporten en boeken over MO en de koppeling hiervan aan een theorie uit de crisiscommunicatie. De verschillende theorieën en conclusies uit de literatuur vormen de basis van de theoretische onderbouwing van mijn onderzoek. Het heeft mij geholpen om de kernbegrippen uit de doel- en vraagstelling te definiëren en te analyseren. Naast een theoretische onderbouwing vormt de oriënterende literatuurstudie (inclusief analyse van mediaberichten) de voorbereiding op de interviews met wetenschappers/onderzoekers en op de casestudies. Na afronding van de deskresearch is dezelfde literatuur gebruikt om een theoretische duiding van mijn onderzoeksresultaten te geven.

Casestudies

Een casestudy is een onderzoek waarbij men probeert om een diepgaand inzicht te krijgen in een bepaald object of proces (Verschuren en Doorewaard, 2000, 169). Het proces wat ik heb onderzocht is het ontstaan en verloop van drie praktijkgevallen van MO in Nederland. Omdat maatschappelijke onrust meerdere categorieën kent, is er gekozen voor praktijkgevallen uit verschillende categorieën: de moskeebrand in Helden in 2004 (interetnische spanningen), de rellen in de Graafsewijk in 's-Hertogenbosch in 2005 (bekendwording zedendelict in wijk) en het weggepeste Liberiaanse gezin in Waspik, onderdeel van de gemeente Waalwijk (uit de hand gelopen discriminatie). Kenmerkend voor de cases is dat ze alle zijn geëscaleerd, langdurig van aard waren, veel media-aandacht genoten en communicatie een belangrijke rol speelde bij de de-escalatie. De analyses van deze cases hebben als input gediend voor de interviews met de ervaringsdeskundigen en de checklist.

Interviews

Om inzicht te krijgen in de behoeftes van gemeenten en feitelijke kennis over MO te vergaren zijn een zestal professionals geïnterviewd. Deze zijn op te delen in twee groepen, namelijk de personen die veel feitelijke kennis op dit gebied hebben (wetenschappers) en de ervaringsdeskundigen (communicatieadviseurs tijdens de bovenstaande praktijkcases van MO). De diepte-interviews waren half-gestructureerd en hadden een gespreksduur van ongeveer 45 minuten. De keuze voor de wetenschappelijke respondenten is gebaseerd op hun betrokkenheid bij het onderwerp MO. Bij de praktijkcases heb ik per case gezocht naar de dienstdoende communicatieadviseur tijdens de betreffende onrust. De snelheid waarmee ik de informatie kon verkrijgen en de relatief grote zekerheid dat de geïnterviewden mij van informatie over dit onderwerp konden voorzien waren argumenten om interviews te organiseren. Alle geïnterviewden zijn eerst telefonisch benaderd, waarbij ik de contactgegevens zelf heb opgezocht en van collega's van het ERC heb ontvangen. De interviews met de communicatieadviseurs vonden plaats op het desbetreffende

gemeentehuis. Van de wetenschappers heb ik er twee op het ERC geïnterviewd en één in een café in Den Haag. De bandopnames van de interviews zijn eerst volledig uitgeschreven en vervolgens is de tekst van ieder interview gereduceerd tot twee pagina's. Deze samenvattingen zijn opgenomen in bijlage 3. Een uitgebreide werkwijze is te vinden in bijlage 2.

De volgorde die ik heb gehanteerd om tot mijn rapport te komen is als volgt:

1. Oriëntering literatuurstudie
2. Drie diepte-interviews met wetenschappers
3. Concept checklist opgesteld
4. Casestudies geanalyseerd
5. Drie diepte-interviews met communicatieadviseurs casestudies
6. Analyseren en rapporten onderzoeksgegevens
7. Duiding aan literatuur gegeven
8. Definitieve checklist gemaakt
9. Rapport afgerond.

1.7 Leeswijzer

Zoals u heeft kunnen lezen bestaat het onderzoek uit drie componenten: deskresearch, casestudies en interviews. In hoofdstuk 2 komt de deskresearch aan de orde. De verschillende theorieën en conclusies uit de literatuur vormen de basis van dit hoofdstuk. Na het lezen van deze theoretische onderbouwing zult u begrijpen wat er in dit onderzoek wordt verstaan onder maatschappelijke onrust. Daarnaast wordt uitgelegd hoe door communicatiemedewerkers invulling gegeven kan worden aan de communicatie-intentie 'dialogiseren' uit het crisiscommunicatiekruispunt en op welke manier de intermediairs burgemeester, media en maatschappelijke netwerk hierbij ingezet kunnen worden. In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste waarnemingen uit de vergelijkende casestudie behandeld. Bij de analyse van elke case komen de volgende zaken aan de orde: feitelijke gebeurtenissen, voorafgaande gebeurtenissen, uiting van MO, rol van de gemeente, sturing van burgemeester, media en maatschappelijke netwerk en de geleerde lessen. Met sturing wordt in dit rapport de manier bedoeld waarop communicatieadviseurs van kleine en middelgrote gemeenten de genoemde intermediairs kunnen begeleiden, vormen en adviseren. In hoofdstuk 4 vindt u de belangrijkste bevindingen van de interviews met wetenschappers en ervaringsdeskundigen. In tegenstelling tot hoofdstuk 2 en 3 bevat hoofdstuk 4 geen paragraaf met subconclusies, omdat de bevindingen van de interviews al conclusies zijn van de kwalitatieve inhoudsanalyse. In hoofdstuk 5 wordt antwoord gegeven op de deelvragen die genoemd zijn in paragraaf 1.4, worden de slotconclusie en aanbevelingen geformuleerd en wordt een voorstel gegeven voor de checklist voor gemeenten. Ik spreek bewust van een voorstel, omdat de werkgroep Maatschappelijke Onrust van het ministerie van BZK, waar ik tijdens mijn stage bij het ERC deel van uitmaakte, de eindverantwoordelijkheid heeft over de checklist.

Hoofdstuk 2: Deskresearch

2.1 Wat is maatschappelijke onrust?

Definitie DSP-groep

Het verschijnsel maatschappelijke onrust is eeuwenoud. Het aantal gevallen van MO in de Nederlandse samenleving is de afgelopen jaren echter gegroeid. De meest bekende vormen daarvan zijn de onrust na de moord op Pim Fortuyn in 2002 en de moord op Theo van Gogh in 2004, en bijvoorbeeld de onrust tijdens de rellen in het Utrechtse Ondiep in 2007. Om MO communicatief gezien goed aan te kunnen pakken, is het noodzakelijk om te weten wat er precies mee bedoeld wordt en wat vooral niet. Voor zover bekend zijn er slechts enkele instanties die het fenomeen hebben gedefinieerd. Het rapport *Wei Ji en de menselijke maat* (Hoek, van e.a., 2007), dat in opdracht van het ministerie van BZK werd uitgevoerd door DSP-groep, bevat een definitie van MO:

"Maatschappelijke onrust is het verschijnsel waarbij één of enkele incidenten plaatsvinden, die vervolgens – mede ten gevolge van structurele kenmerken van sociale, fysieke, economische en/of demografische aard – leiden tot een groter aantal en/of ernstiger incidenten, die op hun beurt leiden tot subjectieve en/of objectieve problemen op het gebied van openbare orde en veiligheid." (Hoek, van e.a., 2007, 5).

Ontleding van de definitie

Aangezien dit een abstracte definitie is die niet direct bruikbaar of begrijpelijk is voor communicatiemedewerkers van een gemeente of veiligheidsregio, is het van belang om MO te definiëren door het noemen van een aantal vaste kenmerken.

- de onrust heeft een voedingsbodem van maatschappelijke spanningen in een wijk, dorp of stad of hierbuiten (regionaal, nationaal of internationaal);
- er is vaak sprake van eerdere kleine incidenten, die achteraf als signalen worden aangewezen die hebben geleid tot MO;
- er is veel media-aandacht voor het incident of de daarop volgende onrust;
- de veiligheidsbeleving van een of meerdere personen of bevolkingsgroepen is verlaagd;
- er zijn zogenaamde crisismakelaars (in het rapport *Wei Ji en de menselijke maat* zijn dit burgers, de media en overheidsinstellingen, politici en bestuurders) aanwezig die escalierend of de-escalierend optreden;
- er is over het algemeen sprake van betrokkenheid van gemeente, politie en/of hulpdiensten en justitie.

Te hanteren definitie in dit rapport

Het ERC heeft naar aanleiding van de toename van incidenten met bovenstaande kenmerken in 2006 een 'Communicatiestrategie sociale onrust' opgesteld. De directe aanleiding van de strategie waren de incidenten en ongeregelde heden in de Arabische wereld rond de publicatie van de Deense spotprenten. De definitie die het ERC geeft aan maatschappelijke onrust luidt als volgt: *"Een groot, breed gedragen gevoel van onbehagen/onveiligheid in wijken en/of grootschalige openbare ordeverstoringen, veelal in oude stadswijken, die het gevolg zijn van incidenten. Kenmerkend voor sociale onrust is de escalatie in de samenleving en/of media van een relatief klein incident tot een groot maatschappelijk conflict of een reeks nieuwe incidenten die de openbare orde verstoren en/of het veiligheidsgevoel negatief beïnvloeden. De nadruk bij sociale onrust ligt op incidenten die het gevolg zijn van menselijk handelen en waarbij de (vermoedelijke) oorzaak sociaal-maatschappelijk van aard is (sociale conflicten)."* (ERC, juli 2006, 3). Deze definitie van het ERC is begrijpelijker dan de definitie die in het rapport *Wei Ji en de menselijke maat* wordt gegeven. Daarom zal in dit rapport de definitie van het ERC, inclusief bovenstaande algemene kenmerken van MO, worden gehanteerd. Terroristische aanslagen en maatschappelijke onrust als gevolg van een grote fysieke crisis, zoals een overstroming of een griep пандеміе, vallen niet onder deze definitie van MO.

2.2 Informatiebehoefte publiek tijdens maatschappelijke onrust

Accent op emotie

Tijdens crises neemt de behoefte aan informatie van het algemene publiek toe. Bij fysieke crises wil de burger vooral feiten en handelingsperspectieven horen, bij sociale crises is de burger vooral geïnteresseerd in de achtergronden, oorzaken en gevolgen. Wouter Jong, coördinator crisisbeheersing bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (en tevens geïnterviewde in dit onderzoek), licht dit toe in zijn artikel 'Crisiscommunicatie vanuit burgemeestersperspectief' in het Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing. Jong: *"Bij een brand met gevaarlijke stoffen is het denkbaar dat bijvoorbeeld 80% van de externe communicatie zich richt op instructies (sluit deuren en ramen) en 20% op emoties (delen van de emotie en angsten dat deze calamiteit zich heeft voorgedaan). Bij een dodelijk ongeval met vier jongeren in een gemeente zal 10% van de input op instructies liggen (over samenkomsten, herdenkingen) en 90% op het delen van de emoties in de lokale samenleving."* (nr. 4, april 2008, 10). Het accent van de crisiscommunicatie ligt, afhankelijk van het soort crisis, meer op ratio of juist op emotie. Het mag duidelijk zijn dat bij MO het accent op emotie ligt. Hoe de burgemeester daarop in kan spelen, wordt in subparagraaf 2.3.1 toegelicht. Hij moet dan van binnen (het gemeentelijk apparaat) naar buiten (de inwoners) communiceren.

Van buiten naar binnen en van binnen naar buiten

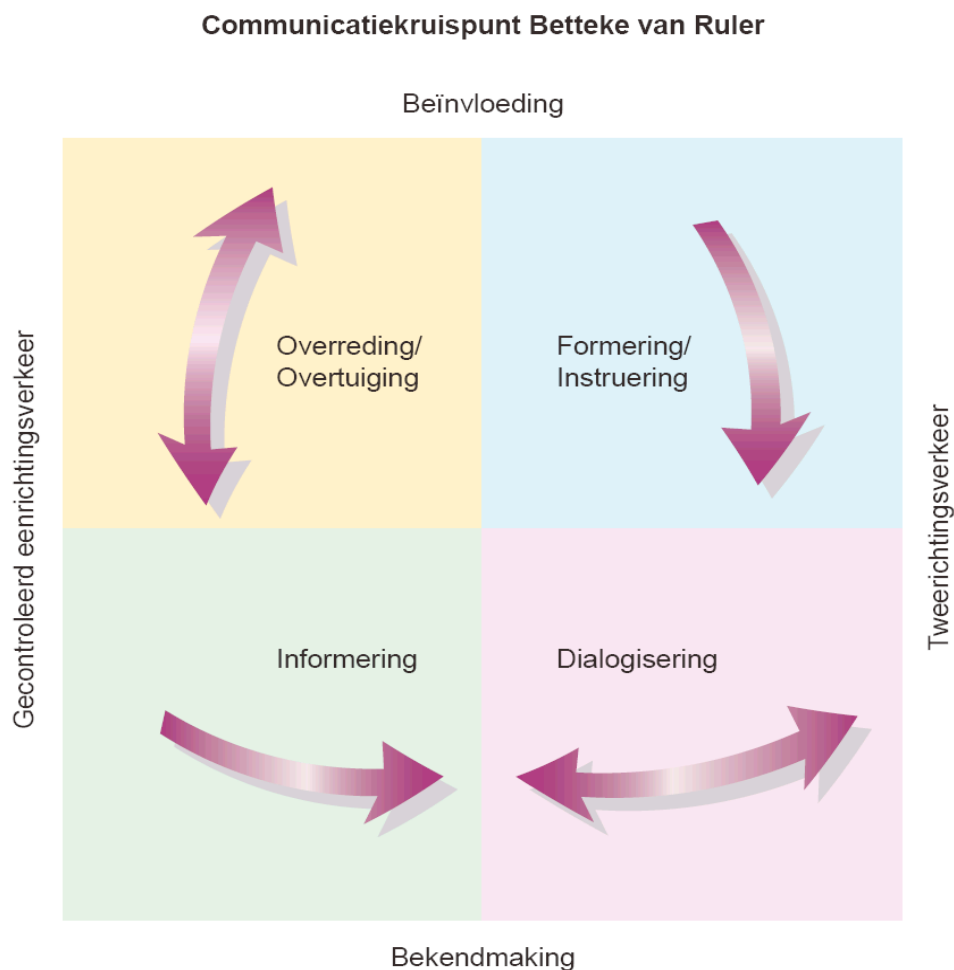
Voordat de burgemeester dit doet is het eerst nodig om de buitenwereld naar binnen te halen, oftewel de informatiebehoefte van de verschillende groepen burgers te definiëren. De informatiebehoefte bij MO ligt hoger dan in rustige situaties, maar varieert zeer sterk per persoon. Niet alle inwoners van de stad Utrecht waren geïnteresseerd in de sussende woorden van burgemeester Annie Brouwer tijdens de rellen in Ondiep en niet alle inwoners van de wijk Ondiep liepen mee met de stille tocht. De informatiebehoefte tijdens MO is afhankelijk van woon-, werk- en verblijfplaats en van de sociale netwerken waar men deel van uitmaakt. De 'doelgroep' waartoe men behoort in de optiek van de gemeente op het moment van de onrust, is een belangrijke indicator voor de mate waarin men zich onveilig, onbegrepen, gediscrimineerd of boos voelt.

Omdat de informatiebehoefte verschilt van persoon tot persoon en van groep tot groep, moeten één of meer communicatieprofessionals van de gemeente zich bezig houden met de analyse van de omgeving. Daarbij wordt informatie uit de buitenwereld naar binnen gehaald. Deze informatie bepaalt in belangrijke mate de communicatieaanpak van de publieks- en persvoorlichters (Regtvoort en Siepel, 2007). Omdat er door de omgevingsanalyses een duidelijk beeld is ontstaan van de informatiebehoefte(n) van de burgers, kan vervolgens de binnenwereld weer naar buiten gebracht worden.

2.3 Toepassing theorie uit de crisiscommunicatie

Doel van dit rapport is om kleine en middelgrote gemeenten te helpen met adequate en volledige communicatie naar publiek en pers ten tijde van MO. De-escalatie kan alleen worden bereikt als voldaan wordt aan de basisprincipes van crisiscommunicatie. De gegeven definitie van MO en de uitleg over de informatiebehoefte van het publiek tijdens MO worden daarom gekoppeld aan een model uit de crisiscommunicatie: het crisiscommunicatiekruispunt. Dit model laat het verband zien tussen de keuze voor een bepaalde communicatiestrategie aan de hand van de kans dat een situatie schade of letsel tot gevolg heeft en de mate waarin dat gevaar als zodanig wordt beleefd.

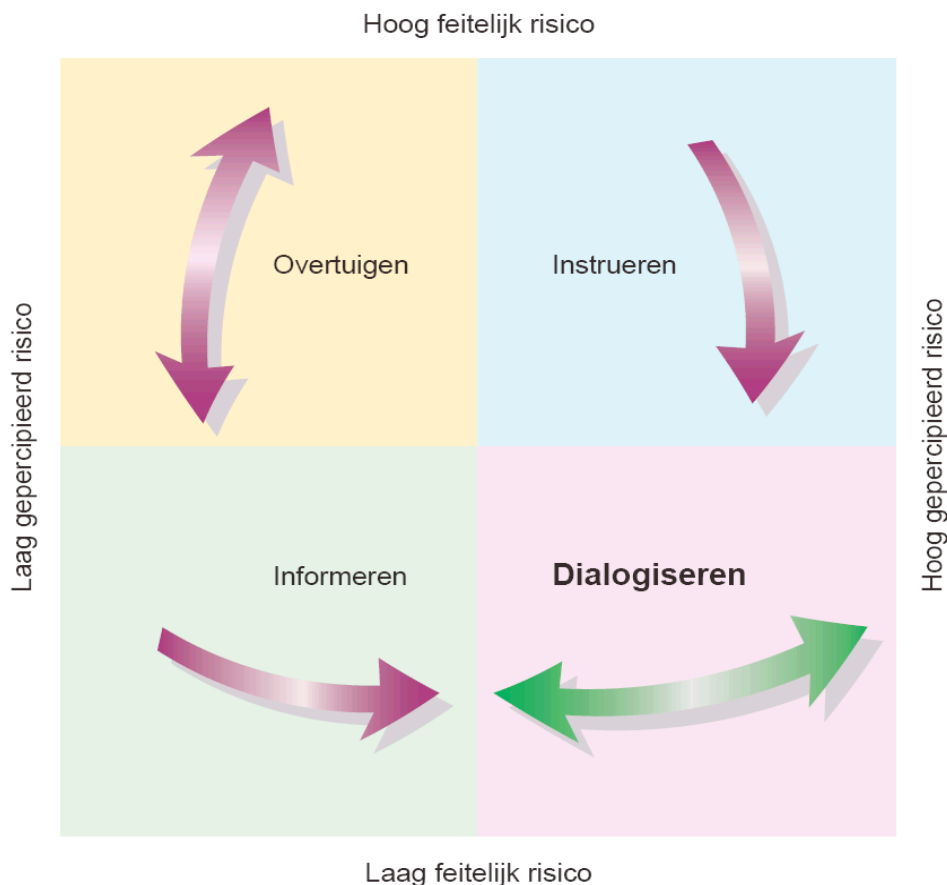
Het crisiscommunicatiekruispunt is gebaseerd op het communicatiekruispunt van Betteke van Ruler uit 1998. Het kruispunt van Van Ruler is weergegeven in tabel 1. Op de verticale as wordt de communicatie-intentie aangegeven (van bekendmaking tot beïnvloeding) en op de horizontale as de mate van interactie (van eenrichtingsverkeer tot tweerichtingsverkeer).



Tabel 1: Communicatiekruispunt Betteke van Ruler, 1998. Bron: Regtvoort & Siepel, 2007, 112. Eigen vormgeving.

In het kader van het formuleren van strategieën bij risico- en crisiscommunicatie, paste het ERC het communicatiekruispunt aan, zoals te zien is in tabel 2. Het resultaat is een kruispunt met op de verticale as de hoogte van het feitelijke risico en op de horizontale as de hoogte van het gepercipieerde risico. Omdat het kruispunt helpt bij het formuleren van een strategie, is het vooral bruikbaar *voorafgaand* aan het ontstaan van de onrust.

Crisiscommunicatiekruispunt ERC



Tabel 2: Crisiscommunicatiekruispunt ERC. Bron: Communicatiestrategie sociale onrust, ERC, 2006, 18. Eigen vormgeving.

Dialogiseren

Zoals ook wordt benadrukt in de 'Communicatiestrategie sociale onrust' van het ERC, houdt adequate crisiscommunicatie door de overheid rekening met de risicoperceptie van de burger. De hoogte van het ervaren risico bepaalt de grootte van de informatiebehoefte van de burger. Oftewel: het risico of het verminderde gevoel van veiligheid dat zij ervaren bepaalt de manier waarop je met de burger moet communiceren. Daarbij moeten altijd de algemene uitgangspunten van crisiscommunicatie in acht genomen worden. Die luiden als volgt:

Communiceer:

- open;
- tijdig;
- consequent;
- begrijpelijk.

Dit geldt zowel voor fysieke als sociale crises, want de informatiebehoefte van publiek en pers tijdens crises is hoog. Gemeenten moeten echter ook rekening houden met de grote verschillen tussen effectieve communicatie bij fysieke en sociale crises. Deze soorten crises verschillen van elkaar in de hoogte van de feitelijke risico's en de hoogte van de gepercipieerde risico's. Bij sociale crises en bij maatschappelijke onrust, is het feitelijke risico laag, maar ervaren de burgers het risico als hoog. Bij fysieke crises loopt men vaker een hoog risico. Zo is de kans op een griep pandemie groot, maar ziet de burger de ernst hier nog niet van in en is het gepercipieerde risico dus laag. Kijkende naar het crisiscommunicatiekruispunt, is de communicatie-intentie 'dialogiseren' het meest van

toepassing op MO. Alleen als hier rekening mee wordt gehouden, dus als men daadwerkelijk de dialoog aangaat met de bevolking, komt de boodschap aan en kan de gemeentelijke communicatie bijdragen aan de-escalatie.

Frank Vergeer, senior communicatieadviseur bij het ERC, schreef een artikel over het formuleren van een communicatiestrategie tijdens crises. Ook hij gebruikt hierin het crisiscommunicatiekruispunt. Bij MO zijn de angst- of woedegevoelens vaak van groter belang dan het daadwerkelijke risico dat men loopt. Vergeer benadrukt dat als er sprake is van veel onterechte angst bij de bevolking, je op zoek moet gaan naar waar die angst vandaan komt. Dat kan alleen bereikt worden door het aangaan van de dialoog, bijvoorbeeld met belangrijke sleutelfiguren in het maatschappelijke netwerk.

Dialogiseren (of indien van toepassing één van de andere communicatie-intenties uit het crisiscommunicatiekruispunt) is precies wat je als communicatiemedewerker bij een gemeente mogelijk moet kunnen maken tijdens MO. Met deze kennis kan vervolgens sturing geboden worden door de communicatiemedewerkers van de gemeente aan de volgende personen of groepen:

- sturing van de burgemeester tijdens MO;
- sturing van de media tijdens MO;
- sturing van het maatschappelijke netwerk tijdens MO.

In de volgende subparagrafen zal toegelicht worden hoe communicatiemedewerkers invulling kunnen geven aan deze sturing en welke theorieën hieraan ten grondslag liggen.

2.3.1 Sturing burgemeester bij MO

Rollen burgemeester

De burgemeester heeft een belangrijke functie bij de de-escalatie van MO. Naast het uitoefenen van zijn rol als bestuurder, moet hij ook de rol van crisismanager vervullen. Hij is dan de 'opperbevelhebber' die de leiding en coördinatie op zich neemt. Het is van groot belang dat de burgemeester bij het uitvoeren van de crisiscommunicatie direct ondersteund wordt door een communicatieadviseur. Bij deze adviezen kunnen dezelfde uitgangspunten gehanteerd worden als bij fysieke crises. Ook bij sluimerende vormen van maatschappelijke onrust dient de burgemeester er de stempel 'crisis' op te plakken. Dit hoeft niet naar externen gecommuniceerd te worden, zoals de media, maar wel intern naar de ambtenaren. De burgemeester is namelijk degene die kan beslissen tot het volledig optuigen van het crisiscommunicatieteam, wat het makkelijker maakt voor de communicatiemedewerkers om hun werk uit te voeren.

Naast de rollen van bestuurder en crisismanager heeft de burgemeester tijdens MO ook de rol van boegbeeld. Hoogleraar Crisisbeheersing Uri Rosenthal spreekt van situaties van extreme stress als het gaat om crises. Crisiscommunicatie moet bijdragen aan het 'kanaliseren van deze collectieve stress' (Rosenthal in Nieuwsbrief Crisisbeheersing, nr. 12, 2006). De burgemeester moet er zijn voor zijn inwoners als hij deze stress weg wil nemen. Betekenisgeving is daarbij cruciaal: in de positie van 'burgervader' moet hij kunnen uitdrukken wat de oorzaken zijn én wat het incident of de daarop volgende onrust betekent voor de plaatselijke samenleving. Geloofwaardigheid is de belangrijkste voorwaarde voor het goed overkomen van de boodschap van de burgemeester. De ontvangers van de crisiscommunicatieboodschappen schatten de geloofwaardigheid in op basis van een aantal fundamentele aspecten. Adviseurs van het ERC en wetenschappers zoals Rosenthal hebben geprobeerd deze fundamentele aspecten te vangen in een aantal woorden. Medegevoel of empathie komt daarin altijd terug. De aspecten die worden benoemd door Siepel en Regtvoort (2007, 142) zijn het meest relevant voor communicatie bij MO en luiden als volgt:

- openheid;
- deskundigheid;
- eerlijkheid;

- medegevoel/empathie;
- gedeelde betekenisgeving (in de boodschap staat het belang van de samenleving centraal, niet de reputatie van de gemeente).

Advies door communicatieadviseur

De communicatieadviseur van de gemeente kan sturing geven aan succesvolle crisiscommunicatie door de burgemeester. Daarbij is het belangrijk dat bovenstaande aspecten in acht worden genomen op een manier die past bij de burgemeester en zijn imago in de gemeente. Hoewel het vertrouwen in de overheid steeds verder afneemt, is het vertrouwen van de burgemeester in crisissituaties over het algemeen groot. Dit kan intact blijven door daadwerkelijk uit te voeren wat de burgemeester toezegt in persconferenties of tijdens wijkbezoeken. Als het vertrouwen daalt, wordt het onveiligheidsgevoel en de risicoperceptie namelijk groter. Zoals werd toegelicht bij het crisiscommunicatiekruispunt, is het gepercipieerde risico al groot tijdens MO. Door te dialogiseren en met de burger in gesprek te gaan, kan dit afnemen. De kritische succesfactoren zijn daarbij:

- het in acht nemen van de bovenstaande aspecten van Regtvoort en Siepel;
- het sturen van de media waar dat mogelijk is;
- de verwachtingen van de burger pijlen door in gesprek te gaan met het maatschappelijke netwerk.

2.3.2 Sturing media bij MO

Transparante relaties

Bij informatievoorziening over crises spelen de lokale en landelijke media een cruciale rol. Zij kunnen mede bepalen of MO escaleert of juist de-escaleert. Met de media worden in dit geval alle uitingen bedoeld die verslag doen van de onrust: televisie, radio, kranten, de bijbehorende websites van deze media, forums en opinie-weblogs.

Communicatiemedewerkers kunnen op twee manieren bijdragen aan sturing van de berichtgeving over de onrust:

- De eerste manier is door goede relaties op te bouwen met de media. Omdat de media tussen het publiek en de gemeente in staan, is dit van groot. Het opbouwen van contacten met vertegenwoordigers van lokale, regionale en nationale media vergt veel energie, maar levert ook veel op. Immers, als journalisten weten bij wie ze terecht kunnen voor informatie over de onrust en ze de processen tijdens rampenplannen begrijpen, zullen ze eerder in staat zijn om te wachten op informatie uit betrouwbare bron.
- De tweede manier waarop sturing gegeven kan worden aan de media hangt samen met deze bereidheid om te wachten op betrouwbare informatie. De gemeente dient namelijk geen zaken verborgen te houden. In het geval van MO, dat vaak op straat afspeelt, kan iedereen met eigen ogen zien wat er gebeurt in de wijk. Geslotenheid over mogelijke oorzaken van de onrust kan en mag, maar er moet regelmatig vervolginformatie beschikbaar worden gesteld door de gemeente. Als dit niet gebeurt, duikt de journalist de geruchtenstroom in en zal hij omstanders of (semi)deskundigen ondervragen. De kans dat er dan informatie in de wereld komt waar je als gemeente absoluut niet blij mee bent of die escalatie in de hand werkt, is groot.

Conflictframe van de media

Ondanks het feit dat een communicatiemedewerker wel kan proberen om de berichtgeving te sturen door goede banden te onderhouden, transparant te zijn en faciliterend op te treden, geeft dat nog geen garantie op de-escalerende berichtgeving. De oorzaak daarvan is dat de media werken met een zogenaamd conflictframe. Hoogleraar Conflictstudies Maarten Hajer opperde dit in het interview over MO, dat in het kader van dit afstudeeronderzoek met hem werd afgenomen (zie bijlage 3.1). Jumelet en Wassenaar omschrijven framing in hun boek *Overheidscommunicatie* (2003, 174), als volgt: “*Framing is de manier waarop boodschappen*

zijn ingekaderd. Een frame is een interpretatieschema dat houvast biedt bij de vraag: 'Wat moet ik hiermee?'. Het hanteren van een conflictframe houdt in dat het incident of de onrust in de berichtgeving in een kader geplaatst wordt, waarbij het conflict wordt uitvergroot en de verschillende partijen tegenover elkaar gezet worden. Een conflictframe kan gebaseerd zijn op frames die al rondom het onderwerp zijn opgebouwd, bijvoorbeeld in de uitingen van gemeente of de politie. De media reageren vaak op het frame dat al bekend is, bijvoorbeeld het feit dat Lonsdale-jongeren³ verantwoordelijk waren voor een aantal incidenten in Limburg Noord. Zo was het na het uitbreken van de moskeebrand in Helden gemakkelijk om deze jongeren als schuldige groep aan te wijzen en in hen in het frame van 'verantwoordelijken voor incidenten' te plaatsen. Het is echter nooit bewezen dat zij de schuldigen waren. Het is de taak aan de communicatiemedewerker om te weten welke frames de media gebruiken, zodat de gemeente deze in haar risico- en crisiscommunicatie kan inzetten.

Het bijstellen van het heersende frame

Indien de media berichten over de onrust op een manier die niet maatschappelijk verantwoordelijk is, bijvoorbeeld door het onterecht neerzetten van een bepaalde groep jongeren als veroorzaker van de onrust, kan hierop ingespeeld worden door in persconferenties of in bewonersbrieven de berichten te ontkrachten. Het is de taak aan de gemeente om het heersende frame bij te stellen. Mediawatching is daarom een zeer belangrijk punt bij MO: berichtgeving kan gebruikt worden als radar om te kijken welk beeld er naar voren komt over de crisis. Ook internetfora dienen gescand te worden, waarbij gelet moet worden op de tendens van de berichtgeving. Door middel van media-analyse worden de berichten vervolgens geduid.

Een frame bijstellen is moeilijk, zeker in ten tijde van MO. Daarom moet de gemeente haar standpunt, haar kadering over een bepaald onderwerp al voorafgaand aan mogelijke onrust onder de aandacht brengen. Als een frame al in de wereld is gebracht, kunnen bestuurders er in tijden van crises aan appelleren. Organiseer bijvoorbeeld een avond waarbij jongeren van verschillende etnische groepen met elkaar in debat gaan over problemen in de wijk, of organiseer een sportevenement om deze groepen met elkaar te laten integreren en zorg voor veel publiciteit over dit soort evenementen. De wijk krijgt dan het idee dat de gemeente veel doet aan het verbinden van de groepen en het leren kennen van de jongerengemeenschap. Als dat frame bekend is onder de inwoners en bij de media, is het makkelijker om hieraan te refereren. Maarten Hajer zegt hierover in het interview: *"Als we wat weten over die crises is dat de voorbereiding cruciaal is. Eigenlijk moeten die frames al in de wereld zijn, dan kun je er aan appelleren. Dat is wat anders dan dat je dat nog helemaal aan het voetlicht moet brengen. Als je als bestuurder alleen maar eventjes hoeft te herhalen: 'We moeten de boel bij elkaar houden.' werkt dat de-escalerend."*

Over de sturing door communicatiemedewerkers van de gemeente aan de media, kan concluderend gezegd worden dat dit voorafgaand aan de onrust al moet plaatsvinden. In die 'koude periode' kunnen relaties opgebouwd en onderhouden worden met de media, kunnen media-analisten getraind worden, en kunnen frames over het gemeentebestuur op het gebied van sociale zaken in de wereld gebracht worden. Deze betekenisgevende kaders bepalen wat de media waarnemen en hoe zij de situatie interpreteren. Tijdens de onrust zelf kan alleen sturing gegeven worden aan de berichten door middel van het open communiceren naar de pers. Ook kan sturing gegeven worden door het behouden van de regie over de persmomenten en de centrale boodschap die de verschillende partijen (bijvoorbeeld de burgemeester, wethouders, politie, betrokken religieuze instelling, onderwijsinstelling, horecagelegenheid of buurthuis) aan de pers uitdragen. Het veranderen van een bepaald

³ Lonsdale-jongeren dragen kleding van het merk Lonsdale en zouden zich racistisch uitlaten en agressief opstellen jegens allochtonen in het algemeen en jongeren van Marokkaanse of Turkse afkomst in het bijzonder (Moors, 8).

frame tijdens de onrust is moeilijker: als het al lukt om het frame bij te sturen hebben de media al lang het 'oude' frame aangenomen in hun berichtgeving.

2.3.3 Sturing maatschappelijke netwerk bij MO

Om de burgemeester en de media te sturen in hun boodschappen, moet de communicatiemedewerker inzicht hebben in wat er leeft bij de einddoelgroep: de burger. Wat houdt hem bezig en wat verwacht hij van de gemeente als crisispartner? De maatschappij moet uiteindelijk als uitgangspunt genomen worden voor alle gemeentelijke (crisis)communicatie. In een gemeente zijn altijd meerdere maatschappelijke groeperingen aanwezig. De groepsverbanden kunnen formeel en informeel zijn. De formele groeperingen zijn bijvoorbeeld religieuze- of onderwijsinstellingen. Bij informele groeperingen moet gedacht worden bepaalde subculturen onder jongeren, bewoners van bepaalde wijken of van een bepaalde etnische herkomst. Uit de gesprekken met wetenschappers en ervaringsdeskundigen die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, is gebleken dat er nog onvoldoende inzicht is bij de gemeente in deze groepen. Het inzetten van dit maatschappelijke netwerk voor, tijdens en na maatschappelijke onrust kan gemeenten helpen om de aanpak van MO effectiever te maken. Met effectiever maken wordt niet alleen bedoeld 'het voorkomen van escalatie' of 'het bijdragen aan de-escalatie', maar ook het verbeteren van de kennis van de ambtenaren binnen de gemeente over de verhoudingen binnen en tussen de verschillende groepen van het maatschappelijke netwerk. Dat kan helpen om na de onrust sociale cohesie tot stand te brengen.

Inzet van de sleutelfiguren

De 'Communicatiestrategie sociale onrust' van het ERC beveelt aan dat er voorafgaand aan de onrust, sleutelpersonen gevonden moeten worden. Zij kunnen ten tijde van oplopende spanningen een rol spelen in de woordvoering: *"Het vertrouwen in de overheid als afzender is laag. De impact van de woorden van bijvoorbeeld een vooraanstaande imam kan dan groter zijn dan de impact van een bewindspersoon"* (ERC, 2006, 6). Dit wordt bevestigd door de geïnterviewden. 'Een rol spelen in de woordvoering' is echter voor meerdere interpretaties vatbaar. De interpretatie die in dit rapport aan de strategie van het ERC wordt gegeven is woordvoering 'achter de schermen'. De sleutelpersonen kunnen ingezet worden om het beleid of de beslissingen van de gemeente op een op de doelgroep afgestemde manier uit te dragen. Ook kunnen zij monitoren wat er leeft in de groepen. Dit kan vervolgens teruggekoppeld worden aan de gemeente. Het aangaan van de dialoog tussen de burgemeester en de groepen of het faciliteren van de dialoog tussen de verschillende groepen kan ook via deze sleutelpersonen plaatsvinden. Het is echter niet aan te raden om de sleutelpersonen een rol te laten spelen in de gemeentelijke woordvoering aan algemeen publiek of pers. De hoofdafzender van deze berichtgeving dient altijd de gemeente te zijn. Natuurlijk worden betrokken sleutelfiguren snel achterhaald door de media en verschijnen zij op den duur zelf ook in de media, bijvoorbeeld met een interview. Een goede band tussen de gemeente en de sleutelfiguren kan dan bijdragen aan de-escalatie.

Het leren kennen van het maatschappelijke netwerk is in de ene gemeente lastiger dan in de andere gemeente. Dit is afhankelijk van het aantal inwoners, de diversiteit aan inwoners en de sociale cohesie in de gemeente of in de wijk. Uit eerdere gevallen van MO, blijkt dat kennis van het maatschappelijke netwerk een grote de-escalerende werking heeft gehad. Het 'crisiscommunicatiekruispunt' en de communicatie-intentie 'dialogiseren' is dan ook volledig toepasbaar op de sturing van het maatschappelijke netwerk door de gemeente. Het aangaan van de dialoog met de groepen en sleutelfiguren maakt onderdeel uit van de voorbereidende strategie. In het geval van escalatie kan kennis van het netwerk zorgen voor een spoedige dialoog tussen sleutelfiguren van de verschillende betrokken groepen.

2.4 Conclusies deskresearch

Wat is maatschappelijke onrust?

Maatschappelijke onrust (MO) kan gedefinieerd worden als een groot, breed gedragen gevoel van onbehagen/onveiligheid in wijken en/of grootschalige openbare ordeverstoringen, die het gevolg zijn van incidenten. Kenmerkend voor MO is de escalatie in de samenleving en/of media van een relatief klein incident tot een groot maatschappelijk conflict of een reeks nieuwe incidenten die de openbare orde verstoren en/of het veiligheidsgevoel negatief beïnvloeden.

Wat is de informatiebehoefte van inwoners tijdens MO?

Omdat MO kan uitgroeien tot een sociale crisis, dienen de basisprincipes van crisiscommunicatie in acht genomen te worden. Het specifieke karakter van MO maakt dat de crisiscommunicatie zich meer dient te richten op emotie en medeleven dan op ratio en informering. Omdat de informatiebehoefte van de inwoners van de betrokken gemeente(n), per inwoner verschilt, dient de omgeving continu geanalyseerd te worden.

Communicatiemedewerkers dienen eerst de buitenwereld naar binnen te halen om een informatiepositie op te bouwen en daarna de binnenwereld weer naar buiten te brengen om gericht te voorzien in informatiebehoeften (Regtvoort en Siepel, 167).

Welke communicatie-intentie uit het crisiscommunicatiekruispunt past bij MO?

Uit de omgevingsanalyse komt naar voren wat de risicoperceptie van de verschillende groepen burgers is. De hoogte van het gepercipieerde risico bepaalt de manier van communicatie met de burger. In het geval van MO is er over het algemeen een hoog gepercipieerd risico, maar een laag feitelijk risico. Het crisiscommunicatiekruispunt van het ERC impliceert dat de meest geschikte communicatie-intentie van de gemeente dan 'dialogiseren' is. Dit betekent dat de gemeente in dialoog gaat met de inwoners, om te horen hoe de inwoners de onrust ervaren en tegelijkertijd te vertellen wat de gemeente er aan doet.

Welke intermediairs kan de gemeente inzetten om de-escalatie te bevorderen en hoe kunnen zij hieraan bijdragen?

Het aangaan van de dialoog met de inwoners dient niet door de communicatieafdeling zelf gedaan te worden. De gemeente kan intermediairs inzetten om dit te bewerkstelligen.

- Intermediair 1: De burgemeester
De belangrijkste intermediair is de burgemeester, in zijn rol als burgervader. Hij moet te allen tijde open, deskundig en eerlijk zijn. Daarnaast moet hij medegevoel tonen en betekenis geven aan de onrust.
- Intermediair 2: De media
De media zou een vriend moeten zijn van de gemeente, geen vijand. In de 'koude periode' voor de onrust kunnen relaties opgebouwd en onderhouden worden met de media. Door in de communicatie-uitingen van de gemeente frames over het sociale beleid te verspreiden, krijgen de media een kader aangereikt. Deze betekenisgevende kaders bepalen wat de media waarnemen, hoe zij de situatie interpreteren en op welke manier ze de dialoog aangaan met de betrokkenen in bijvoorbeeld interviews. Tijdens de onrust is het lastiger om hier nog sturing aan te geven. Daarom moet er voorafgaand aan de crisis gedialogiseerd worden met de media, zodat zij tijdens de onrust op een de-escalerende manier in dialoog gaan met de bevolking.
- Intermediair 3: Het maatschappelijke netwerk
Het maatschappelijke netwerk bestaat uit sleutelfiguren (formeel en informeel) van belangrijke groepen in de gemeente. Het in kaart brengen van deze sleutelfiguren is essentieel. Zij zijn beter in staat om de dialoog aan te gaan met de betrokken inwoners dan de gemeente. Ook kunnen zij monitoren wat er leeft in de groepen en

of er mogelijke gevoelens van onveiligheid of woede aanwezig zijn. Dit dient vervolgens teruggekoppeld te worden aan de gemeente.

Hoofdstuk 3: Casestudies

3.1 Introductie en methode

Vergelijkende casestudie

In het kader van het analyseren van praktijkvoorbeelden van maatschappelijke onrust, is een vergelijkende casestudie uitgevoerd. Daarin zijn drie verschillende cases van MO onderling met elkaar vergeleken:

- de moskeebrand in Helden;
- de rellen in de Graafsewijk in 's-Hertogenbosch;
- het weggepeste Liberiaanse gezin in Waspik (gemeente Waalwijk).

De cases zijn met elkaar vergeleken volgens de hiërarchische methode. Dit is een subvariant van de vergelijkende casestudie, waarbij eerst alle afzonderlijke cases onafhankelijk van elkaar zijn bestudeerd en de onderzoeksresultaten volgens een vast patroon zijn weergegeven. Daarna zijn de resultaten uit het eerste gedeelte met elkaar vergeleken en worden er verklaringen gegeven voor de overeenkomsten en verschillen (Verschuren en Doorewaard, 172). Kenmerkend voor een casestudie is dat de case in zijn natuurlijke omgeving bestudeerd wordt. Daarom zijn de diepte-interviews voor de casestudies op locatie afgenomen: op de werkplek van de communicatieadviseur van de betreffende gemeente. Naast deze gesprekken zijn voor de casestudies ook interpretaties gegeven aan andere bronnen over de praktijkgevallen van MO, zoals onderzoeksrapporten, krantenartikelen en televisiebeelden.

Geen stilte na de storm

Twee van de drie onderzochte praktijkgevallen van MO waren afgerond en geëvalueerd bij aanvang van de casestudies, namelijk de moskeebrand en de rellen in de Graafsewijk. De case over het weggepeste Liberiaanse gezin in Waspik leek ook afgesloten, omdat het gezin niet meer getreiterd werd en een nieuwe woning toegewezen had gekregen buiten Waspik. Op 10 april verscheen echter het evaluatierapport van FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, over het verloop van de gebeurtenissen. Dat deed opnieuw stof opwaaien en leidde zelfs tot een institutionele crisis in Waalwijk: een wethouder stapte op na het verschijnen van het rapport en het college van de gemeente Waalwijk viel.⁴ Het uitvoeren van onderzoek door middel van casestudies biedt voordeel in dit soort lopende situaties van MO: tijdens het vergelijkende onderzoek kon ik nog conclusies aan de case toevoegen.

Vereiste kenmerken bij de selectie van de cases

De keuze voor de drie cases is gemaakt op basis van een aantal opgestelde eisen. Er is op gelet dat de cases vormen van MO betroffen uit verschillende categorieën. De moskeebrand past in een reeks van interetnische incidenten. De rellen in de Graafsewijk hadden als oorzaak de bekentenissen op televisie van een pedofiel. Bij het Liberiaanse gezin ging het om niet serieus genomen langdurige discriminatie en treitering, met als gevolg een institutionele crisis. Om antwoord te kunnen geven op mijn hoofdvraag moesten de cases de volgende kenmerken bevatten. Een vorm van MO:

- die voldoet aan de definitie van MO, zoals geformuleerd door het ERC (zie paragraaf 2.1);
- die plaatsvond in Nederland in de afgelopen vijf jaar;
- in een kleine of middelgrote gemeente (<100.000) of binnen een wijk of dorp van een grotere gemeente;
- die ernstig escaleerde en waarin communicatie een belangrijke rol heeft gespeeld bij de de-escalatie;
- en waarbij de burgemeester geadviseerd werd door een communicatieadviseur.

⁴ Het college van Waalwijk besloot op 18 april 2008 over te gaan tot de demissionaire status. Op het moment van schrijven (31 mei 2008) is er een nieuw coalitieprogramma getekend. Op 5 juni 2008 zullen de nieuwe wethouders geïnstalleerd worden.

Bij de analyse van elke case komen de volgende vragen aan de orde:

- Wat is er feitelijk gebeurd en wat ging er aan vooraf?
- Hoe kwam de maatschappelijke onrust tot uiting en bij wie heerste er onrust?
- Hoe heeft de gemeente hierop ingespeeld, o.a. welke communicatiemiddelen zijn ingezet naar publiek en pers en leidde dit tot escalatie of juist tot de-escalatie?
- Wat zijn de geleerde lessen op communicatiegebied, de do's and don'ts?

3.2 Moskeebrand Helden

Gebeurtenis:	brand in een moskee en daarop volgende onrust
Betrokken gemeente:	Helden, dorp met 20.000 inwoners, Limburg.
Betrokken burgemeester:	Dhr. Kleijngeld, burgemeester van 2000 tot juni 2007.
Betrokken communicatieadv.:	Dhr. Hermans, geïnterviewd op 27 maart 2008.
Gebruikte evaluatie:	'Moskeebrand in Helden', evaluatierapport van FORUM.

Feitelijke gebeurtenissen

Zaterdag 13 november 2004. Om 5.45 uur wordt brand ontdekt in de moskee van het Limburgse Helden (20.000 inwoners). De brandweer is snel ter plaatse en weet het vuur spoedig onder controle te krijgen, al kan zij niet voorkomen dat de gebedsruimte geheel verloren gaat. De *maatschappelijke* effecten van de brand zijn echter vele malen groter dan de rook- en waterschade aan de moskee. Een gebeurtenis van deze omvang haalt doorgaans slechts de plaatselijke krant. Maar in dit geval trok de brand tot ver over de landsgrenzen de aandacht: van Amerika tot Japan deden de tv-journaals verslag. Dat had alles te maken met wat er elf dagen eerder in Amsterdam was gebeurd: op 2 november werd daar de cineast en publicist Theo van Gogh op straat vermoord. De dader bleek een moslimextremist, dus in de journalistiek was later de link gauw gelegd. Wekenlang stond Helden, een kerngemeente op het Limburgse platteland met 20.000 inwoners, in het brandpunt van de belangstelling – niet alleen van de media maar ook van bovenlokale overheden. Zo kreeg de gemeente bezoek van de Limburgse Commissaris van de Koningin en de Minister van Onderwijs (Witte e.a., 2005, 7).

Wat ging er aan vooraf?

Zowel nationaal als lokaal vinden zich voorafgaand aan de moskeebrand een aantal grote en kleinere incidenten plaats. In heel Nederland doen zich na de moord op Theo van Gogh incidenten voor: er heerst een gespannen sfeer. Ook in andere gemeenten worden branden gesticht in moskeeën. In Helden is in het jaar voor de moskeebrand sprake van een groot aantal interetnische conflicten: van racistische graffiti en bekladdingen tot vechtpartijen tussen allochtonen en autochtonen.

Rol gemeente

Als op 13 november de brand uitbreekt in Helden, is deze al snel onder controle. Zoals beschreven in de evaluatie van FORUM, beseft de gemeente spoedig dat communicatie een onmisbaar instrument is om de zaak niet te laten escaleren (Witte e.a., 2005, 22). De eerste bijeenkomst van het beleidsteam⁵ gaat dan ook vooral over het aanpakken van de opvang van de getroffen gemeenschappen, de communicatie met de media en de communicatie met de bevolking. Hermans, communicatieadviseur bij de gemeente Helden, adviseerde (samen met een politievoorlichter) burgemeester Kleijngeld. Naast communicatieadvies aan de burgemeester, was de belangrijkste taak van Hermans het begeleiden van de pers, die in

⁵ Een (gemeentelijk) beleidsteam is crisisteam met de burgemeester als opperbevelhebber. Als het incident gemeentegrensoverschrijdend is, is de crisisstaf het Regionaal Beleidsteam, dat staat onder leiding van de coördinerend burgemeester van de veiligheidsregio.

grote getale op de moskeebrand afkwam. Hoe pakte de gemeente, mede door het communicatieadvies van Hermans, de volgende punten aan?

Sturing uitspraken van burgemeester Kleijngeld door communicatieadviseur

Hermans werkt al 35 jaar bij de gemeente Helden en kent burgemeester Kleijngeld (die vanaf 1 juni 2007 werkzaam is bij de gemeente Waalwijk, waar de onrust rond het Liberiaanse gezin zich voordeed) zeer goed. Het eerste belangrijke advies aan Kleijngeld was om na de eerste persconferentie geen individuele interviews te geven. Helaas bleek dit onmogelijk, de media namen geen genoegen met alleen een persconferentie en de burgemeester beantwoordde toch vragen, onvoorbereid. Voor het interview met het acht uur-journaal van de NOS vond wel een uitvoerige voorbereiding plaats. Hoewel de burgemeester in dit interview geen direct verband legde tussen de Lonsdale-jongeren en de brand, werd dit toch door veel mensen zo geïnterpreteerd. De commotie rond deze vermeende uitlatingen hebben volgens ondervraagden in het evaluatierapport van FORUM een grote impact gehad op de verdere gebeurtenissen. Helaas krijgt een persverklaring op internet, waarin hij zegt geen enkele groep beschuldigd te hebben, weinig aandacht. Volgens Hermans heeft Kleijngeld zijn communicatieadviezen goed opgepakt. De vertrouwensrelatie die zij hebben was daarvoor elementair (Hermans, interview 27 maart 2008, bijlage 3.5).

Sturing media door communicatieadviseur

Hermans heeft op wonderbaarlijke wijze alle coördinatie van de pers en gemeentelijke communicatie naar de burgers in zijn eentje geklaard. Daarbij was het handig dat hij veel journalisten kende en vice versa. Hermans: *“Toen ik hoorde dat de moskeebrand was ontstaan heb ik meteen een bezoek gebracht aan het brandterrein. Ik dacht dat ik er snel bij was. Maar nee hoor, alle pers stond daar al. ‘Dag Joep!’ ‘Dag heren, blijven staan daar’. Ik heb het over medewerkers van de regionale media en lokale medewerkers van de landelijke media.”* Hermans had bij de coördinatie van de pers de touwtjes dus goed in handen. Op inhoud sturen is echter lastiger. De media blijven altijd de spanningen en conflicten opzoeken. Volgens Hermans is het daar dan ook een aantal keer goed misgegaan: *“Als RTL een opruiende reportage uitzendt, escaleert de zaak alleen maar. Ik heb duidelijk een daad gesteld: RTL komt er niet meer in hier in Helden.”* Een voorbeeld waarbij het sturen op inhoud lastig was, is de commotie rond de vermeende uitspraken van de burgemeester over het verband tussen de brand en Lonsdale-jongeren. De media zetten een eigen speurtocht op naar de dader(s), waarbij zij een relatie zien met eerdere incidenten met Lonsdale-jongeren. De goede relaties met de media waren aanwezig, de gemeente is open geweest over alle beschikbare feiten en eerdere incidenten, maar het conflictframe waarbij Lonsdale-jongeren als daders worden gezien kon niet vermeden worden.

Sturing maatschappelijke netwerk

Kort na de brand werd direct contact gezocht met de betrokken allochtone gemeenschappen in Helden: de islamitische Marokkaanse gemeenschap en de islamitische Turkse gemeenschap. De gemeente maakte gebruik van het feit dat de gemeenschappen kort na de brand bijeen waren, zodat de burgemeester en de gemeentesecretaris in het weekend na de brand nog met hen in gesprek konden gaan. Ook op middellange termijn na de brand bleef dit hoog op de agenda staan: *“Vertegenwoordigers van allochtone organisaties spreken in interviews nadrukkelijk hun waardering uit voor de inzet vanuit de gemeente, vooral die van de burgemeester”* (Witte e.a., 2005, 33). Het contact met de Lonsdale-jongeren en andere jongeren in Helden verloopt moeilijker. De jongeren voelen zich van alle kanten aangekeken en gemeden, meldden zij in een anonieme brief aan de burgemeester. Blijkbaar hebben ketenpartners, zoals jeugdzorg, deze gevoelens goed weten te sussen, want tijdens het afscheid van burgemeester Kleijngeld, kwamen de jongeren hem zelfs bedanken.

Ook op lange termijn zijn er investeringen gedaan in het maatschappelijke netwerk. Het voordeel is dat Hermans alle woordvoerders en sleutelfiguren van die partijen in het netwerk kent. Er wordt constant gewerkt aan wederzijds vertrouwen. Dat wordt op meerdere

manieren tot uitvoering gebracht. De ene keer is er een themabijeenkomst in de wijk, de andere keer worden jongeren naar het gemeentehuis gehaald voor koffiegesprekken.

Geleerde lessen op communicatiegebied

Onderstaande communicatieadviezen zijn gebaseerd op het diepte-interview met de heer Hermans en de evaluatie van FORUM:

- Laat de burgemeester het incident direct duiden in de brede context, wijs geen schuldigen aan;
- Leg zo snel mogelijk contact met de direct betrokkenen;
- Communiceer met de verschillende bevolkingsgroepen en geef de groepen de mogelijkheid om op een forum van de gemeentelijke website te reageren;
- Verplaats je in de doelgroep, zet bijvoorbeeld de website van de discotheek in om je gemeentelijke boodschap te verspreiden;
- Verstrek informatie aan het gemeentelijk apparaat, ambtenaren zijn je ambassadeurs;
- Voer overleg met de betrokken ketenpartners, op korte en lange termijn;
- Wees voorbereid op grote media-aandacht;
- Stel een voorlichtingsteam samen;
- Geef persconferenties en bereid die goed voor;
- Zorg dat je de journalisten kent en registreer media-uitingen en mediacontacten;
- Bepaal welke media voorrang krijgen, op basis van de impact van het medium en hun omgang met lokaal nieuws.



Afbeelding 1: Rondleiding bij de opening van de nieuwe moskee in Helden, 14 april 2008.

Foto: Vincent van den Hoogen. Bron: www.nrc.nl.

3.3 Graafsewijk 's-Hertogenbosch

Gebeurtenis:	onrust in Graafsewijk bekentenis zedendelinquent in programma <i>Probleemwijken</i> op SBS6.
Betrokken gemeente:	's-Hertogenbosch, stad met 135.000 inwoners, Noord-Brabant.
Betrokken burgemeester:	Dhr. Rombouts, burgemeester vanaf september 1996 tot heden.
Betrokken communicatieadv.:	Dhr. Loerakker, geïnterviewd op 18 maart 2008.
Gebruikte evaluatie:	casusbeschrijving rellen Graafsewijk in rapport MO DSP-groep en interview met dhr. Rombouts in een publicatie van Jong en Rohannink van Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.

Feitelijke gebeurtenissen

Op donderdagavond 7 april 2005 bekend een bewoner van de Graafsewijk in Den Bosch in het programma 'Probleemwijken' van SBS6 ontucht te hebben gepleegd met een minderjarige stiefdochter. Het gezin wordt door de gemeente en politie geadviseerd om de avond van de uitzending elders onderdak te zoeken. De politie ziet geen noodzaak om de woning van het gezin permanent te bewaken. Niet veel later worden de ramen ingegooid, de huisraad wordt op straat in brand gestoken en er doen zich drie avonden rellen voor in de wijk, tussen relschoppers en politie. Er is 150 man ME aanwezig (Jong en Johannink, 2005) en er worden bijna 80 aanhoudingen verricht. Van de aangehouden personen zijn er 44 afkomstig van buiten de wijk. Uiteindelijk stoppen de rellen na het uitvaardigen van een noodverordening door de burgemeester en het hermetisch afsluiten van de wijk. Het is niet de eerste keer dat burgemeester Rombouts van Den Bosch te maken heeft met maatschappelijke onrust. In de Graafsewijk vonden in december 2000 ook al ernstige rellen plaats. Toen was de aanleiding de dood van voetbalsupporter Pierre Bouleij van FC Den Bosch. Hij werd in zijn woning gedood door een politiekogel. De burgemeester verbood voor die avond de geplande voetbalwedstrijd FC Den Bosch – VVV. De woede rondom de dood van Bouleij en de afgelasting leidden tot drie avonden van hevige rellen.

Wat ging er aan vooraf?

Hoewel in deze case de rellen in 2005 centraal staan, heeft burgemeester Rombouts veel geleerd van de rellen in 2000 in zijn stad. Zowel de politie als de gemeente heeft de ervaringen uit 2000 gebruikt voor de bestrijding van de onrust in 2005. De vergelijking tussen de crisiscommunicatie in 2000 en 2005 zal dan ook getrokken worden. De Graafsewijk is een probleemwijk. In de maanden voorafgaand aan de rellen in 2005 werd er door de partners in de stad (gemeente, politie en welzijnswerk) enorm hard gewerkt om de leefbaarheid van de buurt te vergroten. De aanpak van hennepeteelt leidde tot huisuitzettingen. Ook werd een selectief woningtoewijzingsbeleid ingezet om de leefbaarheid in de wijk te vergroten. De gemeente verwachtte dat hier verzet tegen zou komen. Er deden zich in de weken voor de uitzending van 'Probleemwijken' inderdaad spanningen voor met direct betrokkenen. De uiteindelijke rellen zijn volgens de casusbeschrijving in het rapport *Wei Ji en de menselijke maat* vooral ontstaan door onvrede van wijkbewoners over de aanpak van criminaliteit in de buurt. "De twee factoren, namelijk de uitzending en de spanningen in de wijk, in combinatie met de 'relgeschiedenis' en de daarmee gepaard gaande aantrekkingskracht op reltoeristen, leidde uiteindelijk tot de ongeregelde heden." (Hulshof e.a., 2007, 47).

Rol gemeente

Tijdens de meerdaagse maatschappelijke onrust in de Graafsewijk kwam de al langer broeiende ontevredenheid onder de bewoners ten opzichte van de overheid tot uiting. De ervaringen uit 2000 hebben ervoor gezorgd dat de rellen in 2005 eerder stopten dan die in 2000. Toch was het voor de communicatiemedewerkers van de gemeente geen gemakkelijke opgave om de onrust te laten de-escaleren. Herman Loerakker was tijdens de rellen in 2005 strategisch communicatieadviseur van burgemeester Rombouts.

Sturing uitspraken van burgemeester Rombouts door communicatieadviseur

Aangezien communicatieadviseur Loerakker al sinds 1988 bij de gemeente 's-Hertogenbosch werkt en Rombouts al sinds 1996 burgemeester is, kenden de twee elkaar tijdens de rellen in 2005 goed. Hoewel Loerakker een ervaren adviseur is als het gaat om crisiscommunicatie - hij werd onder meer 'ingehuurd' na de vuurwerkramp in Enschede - blijft adviseren bij MO een lastige taak volgens hem. De burgemeester moet vaak een dubbelrol moet vervullen tijdens MO (als burgervader en als hoofd van het crisisteam) en de lengte van zo'n crisis is relatief lang. Loerakker: *"Vroegtijdig 'barometeren' in de wijk is belangrijk. Ga altijd zelf na: wat is er aan de hand? De signalen van opbouwwerkers, leraren en jongerenwerkers, die de wijken en de mensen echt kennen, zijn waardevol. Dat barometeren is tijdens de Graafse rellen in 2005 dus veelvuldig toepast."* (interview 18 maart 2008, bijlage 3.4). Toen in 2007 rellen uitbraken in de Utrechtse wijk Ondiep, adviseerden Rombouts en Loerakker direct aan het crisisteam in Utrecht om het maatschappelijke netwerk duidelijk in beeld te krijgen. Uit ervaring weet Loerakker dat degene die moet gaan barometeren in de wijk niet altijd de burgemeester moet zijn. Loerakker: *"Het is soms helemaal niet verstandig om een burgemeester meteen de wijk in te sturen. Het zien van het hoofd van burgemeester Rombouts riep tijdens de Graafse rellen, zowel in 2000 als in 2005, nog meer woede op onder de bewoners. Het was de bekende druppel op de gloeiende plaat. Soms is het echter wel nodig om de plaats van het delict gezien te hebben, om vervolgens hier, veilig onder de tl-balken van het stadhuis, de goede keuzes te maken."* Hieruit blijkt dat dialogiseren, door in gesprek te gaan met de burgers, niet altijd een succes is tijdens MO.

Sturing media door communicatieadviseur

De uitzending van het programma *Probleemwijken* van SBS 6 was de directe aanleiding voor het escaleren van de maatschappelijke onrust in de Graafsewijk. Hoewel er een vooruitzending had plaatsgevonden voor betrokken buurtbewoners en de televisiezender besloten had de uitzending niet te herhalen, was die ene uitzending al genoeg aanleiding voor de buurtbewoners om hun onvrede over het gemeentelijk beleid om te zetten in agressief gedrag jegens de politie. SBS 6 portretteerde de buurt als probleemwijk. Met dit frame waren de buurtbewoners niet blij. Op aanraden van Loerakker heeft de burgemeester in een persconferentie aan het publiek uitgelegd wat de stand van zaken was. Hij riep daarin de buurtbewoners op zich rustig te houden en gaf aan stappen te ondernemen tegen de verantwoordelijken van de televisie-uitzending. De regie over de media kon ook hier niet op inhoud gestuurd worden, net als het geval was in Helden tijdens de moskeebrand. Het conflictframe was voor de makers van het programma en de journalisten die berichtten over onrust van groter belang dan het nemen van de verantwoordelijkheid voor de mogelijke maatschappelijke gevolgen van de beelden. Het is de vraag of journalisten deze maatschappelijke verantwoordelijkheid wel nemen als ze de communicatiemedewerkers van de gemeente zouden kennen. Mijns inziens is de kans op een extreme uiting groter als er geen relatie bestaat tussen de journalist en de ambtenaren. Landelijke media zijn daardoor moeilijker te sturen dan lokale media.

Sturing maatschappelijke netwerk

Zoals al aangegeven bij 'sturing burgemeester Rombouts door communicatieadviseur', is het in gesprek gaan met sleutelfiguren uit het maatschappelijke netwerk niet altijd succesvol. De les van Rombouts is dat je als burgemeester bij openbare-orde-problemen beter uit beeld kunt blijven (Jong en Rohannink, 2005, interview Rombouts). Omdat de burgemeester zelf dus niet altijd naar de plaats van de onrust kan gaan, zijn volgens Rombouts de welzijns- en jongerenwerkers tijdens crises de ogen en oren van de gemeente. Via deze intermediairs wordt gepeild wat de sfeer is onder de betrokken groepen. Ook in rustige tijden moet dit gedaan worden, zelfs bij kleinere gemeenten die minder mankracht hebben. Het advies van Loerakker aan kleine gemeenten die maar twee communicatiemedewerkers in dienst hebben, is om vooral gebruik te maken van intermediairs, personen die groepen vertegenwoordigen of ingangen hebben bij groepen. Als een onderwijzer allerlei signalen voelt in zijn klassen, moet hij daar iets mee doen. De meeste sociale crises ontstaan volgens

Loerakker niet 'ineens'. *“Als je goed met de vroege signalen omgaat, kan het best gebeuren dat je iets klein kunt houden. In zo'n geval moet de bestuurder een natuurlijk moment vinden, waarop hij zijn gezicht kan laten zien en hij zijn informatieachterstand kan inlopen. Dat is de antennefunctie van communicatie.”* Dialogiseren kan voorafgaand aan de onrust dus wel door de burgemeester of de communicatieadviseurs uitgevoerd worden, maar tijdens de onrust kan dit beter overgelaten worden aan welzijns- en jongerenwerkers die de betrokkenen al kennen.

Geleerde lessen op communicatiegebied

Onderstaande communicatie-adviezen zijn gebaseerd op het diepte-interview met de heer Loerakker, het interview met de heer Rombouts door Wouter Jong en Roy Johannink en de casebeschrijving van de rellen in de Graafsewijk in het bijlagerapport van *Wei Ji en de menselijke maat*.

- Zet direct communicatiemiddelen en intermediairs zoals welzijnswerkers in om te voorkomen dat mensen uit andere buurten gaan deelnemen aan de onregeligheden.
- Zet intermediairs (inclusief onderwijzers) op verzoek in als vrijwilligers, ook in rustige perioden. Zij kunnen vroege signalen doorspelen aan de gemeente.
- ME leidt tot felle reacties van de burger. Overweeg dus of ME wel nodig is, het kan de onrust namelijk juist doen toenemen.
- Verspreid de geleerde lessen onder je collega-communicatieadviseurs. Zo kon aan het crisisteam in Utrecht tijdens de rellen in Ondiep direct geadviseerd worden om het maatschappelijke netwerk in beeld te krijgen.
- Stuur de burgemeester niet direct de wijk in, dit kan juist meer onrust veroorzaken.
- Maak in de media-afweging de keuze voor de publieke zenders. Zij stellen de morele kwestie aan de kaak en dragen bij aan de-escalatie zonder dat de gemeente als afzender in beeld is.
- Houd naast traditionele media ook de nieuwe media in de gaten.
- Oefen met sociale crises en betrek hierbij de contactpersonen vanuit het maatschappelijke netwerk.



Afbeelding 2: Huisraad van de zedendelinquent in de Graafsewijk.

Foto: Marc Bolsius. Bron: www.frontpage.fok.nl.

3.4 Liberiaans gezin Waspik

Gebeurtenis:	onrust in Waspik na langdurige discriminatie Liberiaans gezin.
Betrokken gemeente:	Waspik, 5.000 inwoners, onderdeel van gemeente Waalwijk, 45.000 inwoners, Noord-Brabant.
Betrokken burgemeester:	Dhr. Kleijngeld, burgemeester vanaf juni 2007 tot heden.
Betrokken communicatieadv.:	Mevr. Arts, geïnterviewd op 27 maart 2008.
Gebruikte evaluatie:	samenvatting 'Racistische overlast in Waspik', FORUM.

Feitelijke gebeurtenissen

'Oorlog duurt voort voor Liberianen', kopt het Brabants Dagblad op 29 september 2007. Het artikel beschrijft de situatie van een vluchtelingengezin dat zich zeventien maanden eerder heeft gevestigd in Waspik, onderdeel van de gemeente Waalwijk (FORUM, samenvatting evaluatierapport, 2008, 1). Het gezin waarover we spreken is de familie Hayes, een moeder met twee kinderen en een kleinkind. Zij zijn door de UNHCR, de vluchtelingenorganisatie van de VN, in 2006 gevraagd om naar Nederland te komen. Al snel nadat zij in Waspik komen wonen, een dorp met 5.000 inwoners, doen zich problemen voor in de vorm van treiterijen en pesterijen. Het gezin wordt geterroriseerd door een groep jongeren. Hoewel het gezin al sinds mei 2006 een groot aantal keer melding maakt van overlast, wordt pas in mei 2007 actie ondernomen door de gemeente. Er wordt een plan van aanpak opgesteld met een aantal partners, zoals vluchtelingenwerk, jongerenwerk, kerken en politie. Hoewel de gemeente adequaat heeft gereageerd op de berichten in het Brabants Dagblad, had de gemeente eerder en meer actie kunnen ondernemen om de interetnische spanningen en racistische overlast te voorkomen. De harde conclusies over de aanpak van de gemeente in het evaluatierapport van onderzoeksinstituut FORUM, bereiken ook de landelijke media. Na het verschijnen van het onderzoeksrapport van FORUM op 10 april 2008, neemt wethouder Elly Baggerman ontslag. Niet veel later neemt de gemeenteraad de beslissing om wethouder Peter van Dongen naar huis te sturen. Uiteindelijk besluit het college van Waalwijk op 18 april 2008 over te gaan tot de demissionaire status. Dit houdt in dat de twee zittende wethouders samen met burgemeester Kleijngeld de lopende zaken blijven behandelen, maar geen nieuwe zware politieke onderwerpen zullen aanpakken (bron: website Gemeente Waalwijk, 18 april 2008). Hoe heeft de komst van een Liberiaans gezin tot een institutionele crisis kunnen leiden? Deze case geeft antwoord op die vraag.

Wat ging er aan vooraf?

Vanaf 1996 zijn een aantal gezinnen c.q. personen van Afrikaanse afkomst weggepest in Waspik. In alle gevallen kregen huidskleur, etniciteit en culturele afkomst daarbij een negatieve connotatie. Dit is vastgesteld door de onderzoekscommissie die FORUM instelde in opdracht van de gemeenteraad van Waalwijk, naar aanleiding van de oplopende spanningen.

Rol gemeente

De passieve rol van de gemeente in deze case heeft uiteindelijk geleid tot het vertrek van twee wethouders. De aanpak en de inzet van het instrument *communicatie* tijdens de maatschappelijke onrust staat hieraan ten grondslag. De uitlatingen van de familie Hayes in het Brabants Dagblad hebben de onrust doen oplaaien, maar zij zijn als vanzelfsprekend niet de reden van escalatie. Daar was de gemeente zelf verantwoordelijk voor, concludeer ik in deze case. De case gaat in op de periode vanaf het verschijnen van het artikel in het Brabants dagblad op 29 september 2007 tot het verschijnen van het evaluatierapport van FORUM op 10 april 2008. (NB: Het interview met mevrouw Arts vond plaats op 27 maart 2008. Ik was toen nog niet op de hoogte van de komst van dit evaluatierapport.)

Sturing uitspraken van burgemeester Kleijngeld door communicatieadviseur

Hoewel de familie Hayes eind 2007 een nieuwe woning kreeg aangeboden in Waalwijk, bleef de kleine gemeenschap van Waspik achter met veel vragen. Op aanraden van de communicatieafdeling is in december een bewonersbrief uitgegaan met informatie over de stand van zaken. Ook werd er een informatiebijeenkomst georganiseerd. In Waspik bleek de aanwezigheid van de burgemeester tijdens deze avond de-escalerend gewerkt te hebben. Arts: *"Het feit dat de burgemeester bij de informatiebijeenkomst in Waspik gewoon met zijn microfoon door het publiek heen liep, heeft bij ons alleen maar de-escalerend gewerkt. Hij laat daarmee zien dat hij niet bang is maar vooral dat hij aandacht heeft voor de mensen en contact wil. Als hij wegblijft, wordt dat al snel door de burger en door de media geïnterpreteerd als 'bang'."* (samenvatting interview, zie bijlage 3.6). Naast advies over externe communicatie naar de familie en de inwoners, werd de burgemeester ook geadviseerd over de interne communicatie naar de gemeenteraad. Na het opstarten van de crisiscommunicatieprocedure in oktober 2007, werd de raad pas goed geïnformeerd over de ernst van de kwestie. De reden daarvan was dat de landelijke pers begon te publiceren over de kwestie. Het college van burgemeester en wethouders was al veel eerder op de hoogte van de ernst van de zaak, maar is hier niet open in geweest naar de gemeenteraad.

Sturing media door communicatieadviseur

In de samenvatting van de analyse van FORUM over de case, wordt vermeld dat de gemeente adequaat heeft gereageerd op de gebeurtenissen die volgden op het artikel in het Brabants Dagblad. Het crisismanagement naar de media, het gezin, de bevolking van Waspik en de hangjongeren, is naar behoren uitgevoerd, aldus FORUM. Ook in het interview dat ik heb afgenomen met Arts komt naar voren dat zij en haar collega's professioneel hebben gehandeld. Toch zegt Arts het gevoel te hebben gehad weinig controle te kunnen uitoefenen op de berichtgeving in de media. De gebeurtenissen in Waspik hadden een aantal factoren die aantrekkelijk waren voor de media en pasten in het fenomeen 'conflictframing'. Het feit dat het om een donker gezin ging, een vrouw, een vluchteling, veroorzaakte veel media-aandacht. Arts: *"Het is een illusie om te denken dat je iets klein kunt houden in de media. Je kunt wel regie houden over het proces, bijvoorbeeld door een persconferentie te organiseren en de communicatiestrategie en centrale boodschap te bespreken met de verschillende partijen. Maar hoe Waalwijk straks in de krant komt, daar heb je absoluut geen regie over. Het is aan de journalist om te bepalen waar hij over publiceert. In deze 'mediahype-maatschappij' kan je ervan uitgaan dat een journalist dit soort incidenten uitlicht."*

Sturing maatschappelijke netwerk

De personen die in deze case via het maatschappelijke netwerk bereikt moesten worden, zijn de jongeren die verantwoordelijk waren voor de discriminatie én hun ouders. Daarnaast speelden de intermediairs tussen deze jongeren en de gemeente een grote rol: zij worden de ketenpartners genoemd en hebben volgens FORUM net als de gemeente gefaald in hun optreden. De communicatieafdeling van de gemeente heeft na het verschijnen van het bericht in het Brabants Dagblad wel veelvuldig contact gehad met de burgemeester, het college, de media en de algemene bevolking van Waspik, maar met de ketenpartners verliep de samenwerking lastiger. In de samenvatting van de evaluatie wordt het gebrek aan daadkracht van de gemeente en de ketenpartners als volgt omschreven: *"Het is gemeente en ketenpartners lange tijd niet gelukt om een gezamenlijk beeld en oordeel te vormen over de aard, ernst en urgentie van het probleem, met als gevolg: onderschatting en het uitblijven van een eensluidende en krachtige aanpak. Zelfs op momenten dat partners zelf de situatie als onhoudbaar beschouwden, gingen ze niet over tot actie."* (FORUM, samenvatting evaluatierapport, 2). Hoewel ik niet twijfel aan de kennis en kunde van de communicatiemedewerkers van de gemeente Waalwijk, hadden zij meer sturing kunnen geven aan de communicatie tussen de ketenpartners en het maatschappelijke netwerk. Dialogiseren heeft hier niet voldoende plaatsgevonden.

Geleerde lessen op communicatiegebied

Onderstaande geleerde lessen zijn gebaseerd op het interview met mevrouw Arts en de samenvatting van 'Racistische overlast in Waspik', het evaluatierapport van FORUM:

- Houd rekening met de perceptie van de slachtoffers van de overheid en stem de communicatie hierop af.
- Betrek de daders: zij zijn slachtoffer geworden, zij hadden het niet zo ver willen laten komen. Zorg voor consequente communicatie naar de jongeren en hun ouders.
- Maak goede afspraken op communicatiegebied: zorg voor interne afstemming.
- Informeer ook bewoners van Waspik die minder betrokken zijn bij de onrust. Communiceer liever in een te grote straal dan in een te kleine straal.
- Een sterk netwerk van ketenpartners is geen garantie op het niet escaleren van een zaak. Hoewel er veel contact was tussen de ketenpartners en de gemeente, kwam het niet tot de-escalerende maatregelen.
- Zorg bij het verschijnen van een evaluatierapport dat het rapport van te voren besproken wordt met alle betrokkenen.
- Houd internetfora in de gaten waarop gesproken wordt over de case. Speel in de gemeentelijke communicatie in op de tendens van de berichten op fora.



Afbeelding 3: Racistische leuzen in Waspik.

Foto: Dirk-Jan Visser. Bron: www.nrc.nl.

3.5 Conclusies casestudies

De cases verschaffen een integraal beeld van maatschappelijke onrust in het algemeen. In onderstaande reflectie worden de cases vergeleken aan de hand van vier indicatoren: ernst, optreden burgemeester, sturing media en sturing maatschappelijke netwerk. De cases krijgen in onderstaande zinnen korte namen toebedeeld, namelijk Helden, Den Bosch en Waspik.

Ernst incident of onrust

Gesteld kan worden dat Helden en Den Bosch grote onrust in een korte tijd hebben gekend. In Waspik was de onrust minder heftig (het gevoel van onbehagen en onveiligheid gold slechts voor één gezin), maar duurde de onrust langer en escaleerde de zaak niet op straat maar binnen de muren van het gemeentehuis. De overeenkomst tussen de drie cases is dat ze begonnen als relatief kleine incidenten: een brand, een bekentenis op televisie en treiteringen. Bij alle cases kan de voorgeschiedenis van de incidenten achteraf gezien worden als voedingsbodem voor de sociale spanningen en conflicten.

Optreden burgemeester

De communicatieadviseurs van de drie cases hadden voldoende daadkracht en hun adviezen over crisiscommunicatie werden serieus genomen door de betreffende burgemeester. In het geval van Waspik werd er niet direct de stempel 'crisis' op de onrust geplakt, waar de communicatieadviseur dat wel graag gewild had, zodat het crisiscommunicatie traject ingezet werd en zij beter haar werk kon uitvoeren. Uit de bestudeerde literatuur, evaluaties en televisiebeelden blijkt dat de burgemeesters voldeden aan de volgende punten, die volgens Regtvoort en Siepel (2007, 142) essentieel zijn:

- Openheid;
- Deskundigheid;
- Eerlijkheid;
- Medegevoel;
- Gedeelde betekenisgeving.

Een opvallende overeenkomst tussen de cases is dat zowel de communicatieadviseurs als de burgemeesters al vaker maatschappelijke crises hadden meegemaakt en er goed afkomen in de evaluaties. Mijns inziens had dhr. Kleijngeld in Waspik eerder de regie in handen moeten nemen om de-escalatie in gang te zetten, waar dhr. Rombouts in Den Bosch de regie juist uit handen moest geven aan de ME om de-escalatie in gang te zetten. Zijn goed bedoelde bezoek aan de rellen zorgde namelijk juist voor escalatie. In Helden werden de woorden van dhr. Kleijngeld verkeerd geïnterpreteerd; hoewel hij het niet gezegd heeft, dacht men dat hij Lonsdale-jongeren aanwees als schuldigen, wat zorgde voor extra de-escalatie. Concluderend kan gesteld worden dat communicatieadvies aan de burgemeester heel nauw luistert: zijn woorden en daden worden op een gouden schaalte gewogen.

Sturing media

In de drie cases escaleerde de onrust zowel in de samenleving als in de media. In de informatiesamenleving waarin wij leven spelen de media een uiterst belangrijke rol. In Helden en Den Bosch stond zelfs de internationale pers op de stoep. De geïnterviewden van de drie cases geven aan dat regie houden over de media lastig is. Er kan alleen sturing gegeven worden aan het proces, bijvoorbeeld door het organiseren van persconferenties, maar niet aan de inhoud. Het proces van conflictframing door de media is in alle cases ervaren door de communicatieadviseurs. Alle geïnterviewden zien in dat het 'scannen' van nieuwe media belangrijk is en dat hierop kan ingespeeld worden in verdere communicatie-uitingen tijdens de onrust. Verschillen tussen de cases zijn dat Den Bosch en Helden nieuwe media zien als een evenredige 'tweede speler' naar traditionele media, terwijl Waspik inziet dat er veel geïnvesteerd dient te worden in het bevorderen van media-analyse op internet door de gemeente.

Sturing maatschappelijke netwerk

Het inzetten van dit maatschappelijke netwerk voor, tijdens en na maatschappelijke onrust heeft de betreffende gemeenten geholpen om de aanpak van MO effectiever te maken. Helden kon daarin gebruik maken van aanspreekpunten of sleutelfiguren vanuit de formele banden van de Islamitische gemeenschappen in de gemeente. Het bereiken en inzetten van sleutelfiguren uit informele groepen, zoals Lonsdale-jongeren, bewoners van de Graafsewijk en inwoners van Waspik, was moeilijker, zo blijkt uit de vergelijkende casestudie. Vooral Waspik heeft gefaald in het daadkrachtig inzetten van het maatschappelijke netwerk. In Den Bosch waren er wellicht wel sleutelfiguren (dit is echter niet naar voren gekomen in de onderzochte bronnen), zoals café-eigenaren of voorzitters van de voetbalfanclub, maar omdat zij zich ook keerden tegen het woninguitzettingsbeleid van de gemeente, was het onmogelijk om de dialoog aan te gaan met de groepen. Dit risico bestaat altijd tijdens MO. Daarom is het belangrijk om nogmaals te wijzen op het belang van het in kaart brengen van het maatschappelijke netwerk in 'koude tijd' (geen crisis) en de sleutelfiguren de mogelijkheid te bieden om signalen die ze opvangen in hun radarfunctie te melden bij de gemeente.

Geleerde lessen

Concluderend kan gesteld worden dat er meer overeenkomsten zijn dan verschillen in de aanpak en het verloop van de cases. Verklaringen voor de overeenkomsten zijn de inzet van dezelfde crisiscommunicatiemiddelen en de serieus genomen rol van communicatie in het crisismanagement van de gemeente. In Waspik werd dit echter pas te laat serieus genomen. De geleerde lessen van de cases komen overeen. De belangrijkste punten hieruit zijn opgenomen in de checklist.

Er is mogelijk een verband te leggen tussen de organisatie en prioritering van crisiscommunicatie binnen de gemeente en het verloop van de communicatie tijdens het incident. Hier zou nader onderzoek naar gedaan kunnen worden. Hoewel alle geïnterviewde personen uit de cases geleerd blijken te hebben van de onrust en zij in evaluaties en interviews benadrukken dat ze de dialoog aan willen gaan met het maatschappelijke netwerk, ook in koude tijd, betwijfel ik of hieraan prioriteit wordt gegeven door de communicatieafdelingen van de gemeente. Mijn twijfel komt voort uit de sociaal wenselijke antwoorden. Bij het analyseren van evaluatierapporten en interviews met gezaghebbende organisaties, zoals het Genootschap voor Burgemeesters, het COT (Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement) en FORUM, moet rekening gehouden worden met sociaal wenselijke antwoorden: de gemeente wil niet opnieuw in een slecht daglicht komen te staan.

Hoofdstuk 4: Interviews

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit de diepte-interviews uiteengezet. Eerst zijn interviews afgenomen met drie wetenschappers en vervolgens zijn drie ervaringsdeskundigen op het gebied van maatschappelijke onrust geïnterviewd. De samenvattingen van de interviews staan in bijlage 3. Voor de opzet en werkwijze van de interviews en de verantwoording van de keuze de geïnterviewden verwijs ik naar bijlage 2.

4.1 Bevindingen interviews wetenschappers

De interviews met de wetenschappers hebben input geleverd voor het theoretisch kader van dit onderzoek en dragen bij aan de beantwoording van de deelvragen. De volgende personen zijn hiervoor geïnterviewd:

De heer M. Hajer, Hoogleraar Conflictstudies, Universiteit van Amsterdam. De heer W. Jong, Coördinator crisisbeheersing, Genootschap voor Burgemeesters. De heer R. Witte, Programmamanager Jeugd & Veiligheid, FORUM.
--

Framing

De geïnterviewden zijn het erover eens dat een goede mediastrategie en de inzet van het maatschappelijke netwerk de belangrijkste factoren zijn bij de de-escalatie van MO. De mediastrategie van de gemeente kan alleen succesvol zijn als de burger als uitgangspunt genomen wordt, als referentiekader. In 'koude tijd' moet geïnvesteerd worden in het creëren van een frame, waar de gemeente haar beleid in kan verwerken. Hajer refereert in het interview naar zijn artikel over de reconstructie van betekenisgeving aan de moord op Theo van Gogh (Hajer en Maussen, 2004, 10-11). Destijds hebben betekenisgevende kaders geholpen om problemen in de Nederlandse samenleving te definiëren. Deze kaders bepalen wat de bevolking waarneemt en hoe de situatie geïnterpreteerd wordt. Als de gemeente vóór het ontstaan van de onrust haar standpunten in een frame plaatst in de communicatie-uitingen, hoeft hier in tijden van onrust alleen nog maar aan gerefereerd te worden. Het is een feit dat media werken met een conflictframe: een kader waarbij het issue wordt weergegeven in termen van conflict tussen bepaalde personen, groepen of instellingen. De burgemeester moet zichtbaar zijn, spreken in symbolen door die te koppelen zijn aan eerdere standpunten in communicatie-uitingen of aan de toekomstplannen voor de wijk, en moet zichzelf niet gek laten maken door de media.

Maatschappelijke netwerk

Niet alleen de media zijn een belangrijke partner (vriend dan wel vijand) voor, tijdens en na MO. Ook het maatschappelijke netwerk in de gemeente is belangrijk. In de netwerkbenadering, die past bij de Nederlandse cultuur, spelen sleutelfiguren de belangrijkste rol. Dit kunnen personen zijn binnen geïnstitutionaliseerde verbanden, zoals de voorzitter van de voetbalvereniging, maar ook personen die geen formele status hebben binnen een groep, maar wel een belangrijke 'temperatuurfunctie' vervullen. Hierbij moet gedacht worden aan een barman in een discotheek en een sportleraar in de fitnessclub. Het is belangrijk deze sleutelfiguren in beeld te hebben en ze te betrekken bij de gemeente. Eventuele signalen die wijzen op mogelijke onrust kunnen dan doorgegeven worden aan de gemeente.

Witte benadrukt naast de media en het maatschappelijke netwerk ook het belang van een derde partij: de ambtenaren van de gemeente. Volgens hem moet er net zo veel aandacht besteedt worden aan de eigen ambtenaren als aan het maatschappelijke netwerk. Personen uit beide groepen kunnen ingezet worden om als ambassadeur op te treden en de onrust te verkleinen.

Voorspellen is een illusie

De geïnterviewden geven aan dat het voorspellen van MO een illusie is. Ondanks allerlei vroege signalen escaleert het altijd onverwacht. Gebaseerd op uitspraken van de heer Jong, concludeer ik dat het geheim van crisiscommunicatie tijdens MO is: een burgemeester en een communicatieafdeling met mensenkennis en mediakennis, die overeind blijven in een emotionele en hype-gevoelige omgeving.

4.2 Bevindingen interviews ervaringsdeskundigen

De interviews met de ervaringsdeskundigen van de gemeenten hebben input geleverd voor de checklist en vormen tevens de basis van de vergelijkende casestudie. Ook dragen deze interviews bij aan de beantwoording van de deelvragen.

Mevrouw M. Arts, Communicatieadviseur gemeente Waalwijk. De heer J. Hermans, Communicatieadviseur gemeente Helden. De heer H. Loerakker, Communicatieadviseur gemeente 's-Hertogenbosch.
--

Regie over de onrust?

Maatschappelijke onrust moet serieus genomen worden. Dat is de belangrijkste bevinding die getrokken kan worden uit de interviews. De onrust in de gemeente lijkt diepe impact gemaakt te hebben op de geïnterviewden: ze zien het geven van de interviews als hulpmiddel om andere kleine en middelgrote gemeenten te waarschuwen. Die waarschuwing houdt in dat communicatieafdelingen zich moeten voorbereiden op MO.

De algemene bevindingen over feitelijke gebeurtenissen in Helden, Den Bosch en Waalwijk zijn opgenomen in de vergelijkende casestudie. De uitspraken van de geïnterviewden gaan veelal over de controle die ze hadden over de communicatie tijdens de onrust. Over het algemeen kijken ze positief terug op de situatie, maar in hun woorden zijn gevoelens van macht en onmacht te herkennen. Alle drie de geïnterviewden zijn eerlijk over het feit dat totale controle over de communicatie tijdens MO niet mogelijk is. Voor zover mogelijk hielden ze de touwtjes wel strak in handen. Controle over het maatschappelijke netwerk, de sturing van de burgemeester in zijn communicatie en de sturing van de eigen communicatiemedewerkers (voor zover daar sprake van was) verliep soepel.

Vroege signalen

Controle over het maatschappelijke netwerk is ontzettend belangrijk volgens de geïnterviewden. Loerakker benadrukt dat als de gemeente goed met de vroege signalen vanuit het netwerk omgaat, het best kan gebeuren dat je iets klein kunt houden. Ook Hermans en Arts beamen dit en zij geven er invulling aan door bijvoorbeeld door de burgemeester naar reeds geplande buurtbijeenkomsten te laten gaan. De geïnterviewden hebben na de onrust extra activiteiten ondernomen om het netwerk nog meer te betrekken bij de gemeente. Zo was er in Waalwijk veel en goed contact met het maatschappelijke middenveld, volgens Arts. Een sterk netwerk is echter geen garantie op een rustig verloop: op een dag stond alles in het Brabants Dagblad en escaleerde de zaak. Het maatschappelijke netwerk en de sleutelfiguren zijn dus belangrijk, maar kunnen MO niet voorkomen.

Controle over het proces, niet over de inhoud

In de mate van controle over de media hebben de geïnterviewden ook dezelfde mening: als communicatieadviseur ben je hierin onmachtig. Je kunt de media scannen, analyseren en duiden en hier de gemeentelijke berichtgeving op afstemmen. De geïnterviewden hebben wel het gevoel controle te hebben over het proces, maar niet over de inhoud. Ze zeggen dat de journalist uiteindelijk zelf bepaald hoe hij zijn materiaal framed.

De geïnterviewden hebben veel aanbevelingen voor andere gemeenten en zeggen behoefte te hebben aan een checklist. Dit helpt communicatieadviseurs om hun geest te scherpener in koude tijden, aldus Loerakker. Op het moment suprême, zowel bij fysieke als sociale crises, trek je het rampenplan of de checklist echter niet uit de kast. Daarom bevelen de geïnterviewden aan om te oefenen met maatschappelijke onrust.

Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen

5.1 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1: Wat is de informatiebehoefte van inwoners tijdens MO?

Onder informatiebehoefte wordt de vraag naar feitelijke of betekenisgevende informatie verstaan die burgers verlangen van de lokale, regionale of nationale overheid, rechtstreeks of via de media. De informatiebehoefte van inwoners tijdens maatschappelijke onrust is hoog, maar varieert per persoon. Omdat MO kan uitgroeien tot een sociale crisis, dienen de basisprincipes van crisiscommunicatie in acht genomen te worden. Het specifieke karakter van MO maakt dat de crisiscommunicatie zich meer dient te richten op emotie en medeleven dan op ratio en informering. De informatiebehoefte van de inwoners van de betrokken gemeente(n) verschilt per inwoner. Daarom dient de omgeving continu geanalyseerd te worden. Communicatiemedewerkers moeten eerst de buitenwereld naar binnen halen om een informatiepositie op te bouwen en daarna de binnenwereld weer naar buiten te brengen om gericht te voorzien in de verschillende informatiebehoeften.

Deelvraag 2: Welke (communicatieve) factoren werken escalerend of de-escalerend tijdens MO?

Over het algemeen pakken kleine en middelgrote gemeenten de *voorbereiding* op MO nog niet goed aan. Om hen hierbij te helpen, worden de-escalerende (do's) en escalerende (don'ts) factoren benoemd. Door met de volgende factoren rekening te houden kan de onrust voorkomen worden, klein blijven of wordt de kans verkleind dat de onrust uitgroeit tot een sociale crisis.

De-escalerende factoren (do's):

- Kanaliseren van stress door framing: een bestuurder kan onrust doen afnemen door de kleine incidenten (die nog niet tot grote onrust hebben geleid) in een zingevend kader te plaatsen, bijvoorbeeld door in symbolen te spreken.
- Koppelen van de communicatie aan toekomstplannen: een bestuurder kan het voorgenomen beleid verwerken in zijn communicatie, bijvoorbeeld door de toekomstplannen van de wijk met de inwoners te delen.
- Hanteren van de netwerkmethod: het inzetten van sleutelfiguren die de dialoog aangaan met de groep waartoe zij behoren.
- Openstaan voor adviezen van collega-gemeenten die eerder onrust hebben meegemaakt: zij weten met welke communicatiedilemma's de gemeente verkeerd.
- Opbouwen van banden met de media: goede relaties met journalisten en media-instituten kunnen vruchten afwerpen tijdens het uitbreken van de onrust. Relaties met lokale media verdienen prioriteit boven relaties met landelijke media.

Escalerende factoren (don'ts):

- Neem framen niet té serieus: een bestuurder kan onrust veroorzaken door de betekenis- en zingeving verkeerd te communiceren, bijvoorbeeld door direct de oorlog te verklaren bij een klein incident.
- Communiceer niet té snel: het is goed om snel naar buiten te treden bij kleine incidenten, maar alleen als de gebeurtenissen geduid kunnen worden. Aan 'ratio'-berichten heeft de burger geen behoefte.
- Focus niet op inzet van de sleutelfiguren als deze niet van te voren in beeld waren: concentreer in dat geval liever op het coördineren van de overige communicatie en hanteer dus geen netwerkmethod.
- Blijf niet binnen de muren van het gemeentehuis: bij mogelijke onrust moet men zich niet terugtrekken 'in de bunker' en de standaard rampenprocedures volgen.

Deelvraag 3: Wat zijn de geleerde lessen van communicatieadviseurs/bestuurders van kleine en middelgrote gemeenten over communicatie tijdens eerdere MO-incidenten?

De escalerende en de-escalerende factoren uit deelvraag 2 kunnen omgezet worden in praktische tips. Aan de hand van de gelezen literatuur, de richtlijnen van het ERC, de afgenomen interviews en de onderzochte cases zijn de belangrijkste geleerde lessen opgesteld. Deze zijn ontdaan van praktijkvoorbeelden en direct in de vorm van praktische adviezen gegoten.

- Laat de burgemeester het incident direct duiden in de brede context, wijs geen schuldigen aan;
- Stuur de burgemeester niet direct de wijk in, dit kan juist meer onrust veroorzaken;
- Leg zo snel mogelijk contact met de direct betrokkenen, inclusief eventuele daders;
- Verstrek informatie aan het gemeentelijk apparaat: ambtenaren zijn je ambassadeurs;
- Voer overleg met de betrokken sleutelfiguren voor, tijdens en na de onrust en zorg dat zij bij de gemeente terecht kunnen met vroege signalen;
- Wees voorbereid op grote media-aandacht en stel een voorlichtingsteam samen;
- Zorg dat je de journalisten kent en registreer media-uitingen en mediacontacten;
- Maak in de media-afweging de keuze voor de publieke zenders;
- Maak media-analyses van traditionele en nieuwe media en speel in op het beeld in de media door de communicatie-uitingen erop aan te passen;
- Overweeg of grote inzet van politie of mobiele eenheid wel nodig is, het kan de onrust namelijk juist doen toenemen;
- Verspreid de geleerde lessen onder je collega-communicatieadviseurs;
- Oefen met sociale crises en betrek hierbij de media en de sleutelfiguren;
- Informeer ook bewoners die minder betrokken zijn bij de onrust. Communiceer liever in een te grote straal dan in een te kleine straal.

Deelvraag 4: Welke rol spelen nieuwe media zoals internet en mobiele telefonie bij de escalatie- en de-escalatie van MO en hoe kan hierop ingespeeld worden?

Nieuwe communicatiemiddelen, zoals SMS, weblogs, YouTube en andere interactieve media, spelen een rol bij de escalatie en de-escalatie van MO. In de interviews is getracht om deze rol te verder te definiëren: welke rol spelen nieuwe media precies? Het aantal onderzochte gemeenten is echter te laag om hier goed onderbouwde uitspraken over te doen. Wel kan geconcludeerd worden dat de door mij geïnterviewde personen vooral reactief omgaan met nieuwe media tijdens MO. Zo worden er websites gescand en fora gelezen. De gemeente Helden zette nieuwe media ook pro-actief in door een gemeentelijke aankondiging te plaatsen op de site van een discotheek. In dit onderzoek is gefocust op gemeentelijke aansturing van traditionele en nieuwe media in haar berichtgeving over de onrust. In plaats van het sturen van de media, kan de gemeente ook zelf media inzetten, zoals het plaatsen van een bericht van de burgemeester op YouTube. Het is aan te bevelen om hier nader onderzoek naar te doen.

5.2 Slotconclusie

In deze paragraaf geef ik antwoord op de centrale vraag en formuleer ik de slotconclusie. De centrale vraag van het onderzoek luidde als volgt:

Hoe kunnen kleine en middelgrote gemeenten communiceren naar publiek en pers ten tijde van maatschappelijke onrust en daarmee bijdragen aan de de-escalatie van de (dreigende) onrust?

Antwoord op de centrale vraag

De centrale vraag geeft al voor een gedeelte het antwoord weer: de manier waarop maatschappelijke onrust de-escaleert hangt nauw samen met de manier waarop de gemeente communiceert. Hoewel er ook andere beleidsinstrumenten bestaan die de-escalerend werken, zoals het beleidsinstrument wet- en regelgeving (in de vorm van sancties zoals arrestaties), is communicatie het belangrijkste de-escalatie-instrument bij MO. Omdat de centrale vraag uit twee delen bestaat, namelijk communiceren naar publiek en communiceren naar pers, splits ik het antwoord in twee delen.

Deel 1: Communicatie naar publiek

Het antwoord op de vraag 'hoe kunnen gemeenten communiceren naar publiek (de burger)?' is dat de communicatiemiddelen die ingezet worden altijd moeten passen bij de communicatie-intentie die gehanteerd wordt. Aan de hand van het crisiscommunicatie-kruispunt van het ERC kan geconcludeerd worden dat 'dialogiseren' de best hanteerbare intentie is bij MO. De reden hiervan is dat het bij MO regelmatig gaat om een laag feitelijk risico, maar een hoog gepercipieerd risico bij de betrokken burgers. In gesprek gaan (dialogiseren) met de burger is dan het meest geschikte communicatiemiddel dat ingezet kan worden. Het aangaan van de dialoog met de inwoners dient niet door de communicatie-afdeling zelf gedaan te worden. De gemeente kan intermediairs inzetten om dit te bewerkstelligen, in de vorm van de burgemeester, de media en het maatschappelijke netwerk. Natuurlijk zijn er naast dialogiserende middelen, zoals plenaire bijeenkomsten en participatie van de gemeente op digitale forums, ook andere middelen die succesvol zijn, zoals het versturen van bewonersbrieven. De de-escalerende werking hiervan hangt af van de fase van de onrust (de opkomende fase, het hoogtepunt of de afbouw), de doelgroep (en haar informatiebehoefte) en de kernboodschap die de gemeente wil uitdragen.

Deel 2: Communicatie naar pers

Het antwoord op de vraag 'hoe kunnen gemeenten communiceren naar pers (de media)?' is eenvoudig. Communicatieadviseurs dienen om te gaan met de lokale en landelijke media zoals ze ook omgaan met hun collega-communicatieadviseurs. In de 'koude periode' voor de onrust kunnen relaties opgebouwd en onderhouden worden met journalisten, maar bijvoorbeeld ook met beheerders van websites van lokale netwerken. Door zelf frames over het sociale beleid te verspreiden, krijgen de journalisten vervolgens een kader aangereikt. Deze betekenisgevende kaders bepalen hoe zij de situatie interpreteren en op welke manier ze de dialoog aangaan met de betrokkenen, bijvoorbeeld tijdens interviews. Omdat de media zo veel invloed hebben in de informatiesamenleving waarin we leven, hebben zij regie over de beeldvorming. Wat de communicatieadviseur bij de gemeente kan doen, is regie behouden over de relaties met de mediawereld. Daarom moet er voorafgaand aan de crisis gedialogiseerd worden met de media, zodat zij tijdens de onrust als intermediair op een de-escalerende manier in dialoog gaan met de bevolking. Daarbij moet wel beseft worden dat journalisten altijd een gezond wantrouwen tegenover de overheid hebben. Het conflictframe en de principes van 'hoor en wederhoor' van de journalistiek kunnen niet omzeild worden. Ook het specifieke karakter van een crisis brengt onmogelijkheden met zich mee: indien de internationale pers plotseling voor het gemeentehuis verschijnt, kan er natuurlijk niet gesproken worden van 'relaties'. Ook moet men zich realiseren dat de

landelijke media moeilijker te sturen zijn dan de lokale media. Regie over het proces, bijvoorbeeld door het regelmatig organiseren van persconferenties, is daarom het belangrijkste.

Slotconclusie

Na antwoord te hebben gegeven op de centrale vraag, kan ik concluderen dat regie over het ambtelijk apparaat, de bestuurders, de media en het maatschappelijke netwerk – al voordat de onrust begint – noodzakelijk is voor een goed verloop van de communicatie bij maatschappelijke onrust. Hoe de gemeente *ten tijde* van maatschappelijke onrust kan communiceren naar publiek en pers hangt af van de energie die de gemeente *voorafgaand* aan de onrust heeft gestoken in de relaties met publiek en pers. De beschreven sociale netwerkbenadering is namelijk alleen succesvol als hier de mogelijkheden toe zijn gevormd. De sociale netwerkbenadering is vooral toepasbaar kleine en middelgrote gemeenten (<100.000 inwoners). Dit voordeel moet dus benut worden door de betreffende gemeenten.

Oefenen met sociale crises

Het mag na het lezen van dit rapport duidelijk zijn dat het uit de kast trekken van het rampenplan voor fysieke crises niet zinvol is bij maatschappelijke onrust. Wel is het verstandig om bij de interne naamgeving de incidenten als 'crisis' te bestempelen. Ook dienen de algemene uitgangspunten van crisiscommunicatie, namelijk open, tijdig, consequent en begrijpelijk communiceren, in acht genomen te worden. Uit de interviews en casestudies kan geconcludeerd worden dat de betrokken gemeenten nog te veel overvallen werden door de gebeurtenissen. Om dit te voorkomen, moeten er spoedig oefeningen met sociale crises voor lokale overheden georganiseerd worden. De door mij opgestelde checklist, kan hiervoor als hulpmiddel gebruikt worden.

De sociale antenne

Afgeleid uit de slotconclusie, kan ik stellen dat het bezitten van een sociale antenne de belangrijkste competentie is die een communicatieadviseur bij een kleine of middelgrote gemeente dient te bezitten. In de beroepsniveauprofilen van Logeion, vereniging voor communicatie, wordt deze sociale antenne beschreven als 'omgevingssensitiviteit' (bron: Beroepsniveauprofilen Logeion). Omdat MO zo grillig is en de-escalatie in elk geval van MO net weer anders verloopt, wordt er veel gevraagd van de communicatieadviseur die zich bezig houdt met risico- en crisiscommunicatie. Hij of zij moet daarom gebruik maken van zijn of haar eigen sociale antenne en van de sociale antennes die al in de gemeente aanwezig zijn: het maatschappelijke netwerk.

Juist vanwege het grillige verloop van MO trek ik niet te veel algemene conclusies over de-escalatie door communicatie. Het fenomeen informatiesamenleving is nieuw en ook het verschijnsel maatschappelijke onrust is pas de laatste tijd in opkomst. De reeks aanbevelingen die ik doe in de volgende paragrafen zijn in deze fase daarom even waardevol voor de communicatieadviseur als bovenstaande conclusies.

5.3 Aanbevelingen en checklist voor gemeenten

In deze paragraaf zal ik de aanbevelingen samenvatten die naar voren komen uit de conclusies van de deelonderzoeken. Naast aanbevelingen aan communicatieadviseurs van kleine en middelgrote gemeenten, geef ik ook aanbevelingen aan het ERC (die binnenkort opgaat in de nieuwe crisisorganisatie van het ministerie van BZK). In alle aanbevelingen staat de communicatie-intentie dialogiseren centraal. In de checklist in de volgende paragraaf worden de aanbevelingen verwerkt in praktische adviezen, onderverdeeld in adviezen voor, tijdens en na de onrust.

Aanbevelingen aan kleine en middelgrote gemeenten

- Begin al in 'vredetijd' met het geven van sturing aan de burgemeester, de media en het maatschappelijke netwerk. Voor een uitgebreide toelichting, zie paragraaf 2.3.
- Inventariseer wie de formele en informele sleutelfiguren/maatschappelijke partners binnen de gemeente zijn. Het verdient aanbevelingen om een sociaal calamiteitenplan op te stellen samen met de formele partners, waarbij ook andere beleidsinstrumenten dan alleen communicatie worden behandeld. De informele partners moeten vooral weten waar zij terecht kunnen met 'vroege signalen'. Zij kunnen aangeven wat de beleefde werkelijkheid van de verschillende groepen burgers is.
- Werk aan relaties met lokale, regionale en landelijke media. Beschouw hen niet als vijand, maar als vriend.
- Zorg dat de burgemeester de inwoners van de gemeente kent en omgekeerd. Alleen dan wordt hij serieus genomen in zijn rol als burgervader en tijdens de duiding van een incident. Zorg dat de burgemeester weet dat hij niet de spreekwoordelijke 'bunker' in moet gaan: de dempende werking gaat juist uit van *zichtbare communicatie*.
- Ontwikkel aan de hand van de vier bovenstaande aanbevelingen een communicatiestrategie MO die past de grootte en cultuur van de communicatieafdeling én bij de grootte en cultuur van de gemeente als dorp of stad.
- Maak tijdens MO gebruik van beschikbare poollijsten⁶ in de regio.
- Oefen met maatschappelijke onrust en hanteer daarbij dezelfde frequentie als het oefenen met fysieke crises. Behandel daarbij de meest uiteenlopende zaken: van het coördineren van stille tochten en het inzetten van een Turks vertaalbureau tot het plaatsen of verwijderen van een filmpje op YouTube en het te woord staan van de Japanse televisie.
- Ga niet alleen reactief om met nieuwe media, maar ook pro-actief. Verdiep je in de mogelijkheden van Web 2.0: het interactieve web. Op de website van de gemeente zullen jongeren niet snel kijken. De kans is groot dat je de informatie op een meer aansprekende manier bij je doelgroep kunt laten belanden.
- Wees alert bij nationale incidenten met een maatschappelijke voedingsbodem en begin op zo'n moment al met het verhogen van de aandacht van het gemeentelijk apparaat en de sleutelfiguren voor eventuele vroege signalen.
- Gebruik je gezond verstand bij adviezen van externen. Tijdens MO zijn er veel ervaringsdeskundigen die je advies willen en kunnen geven. Sta hiervoor open, maar bedenk wel dat jij degene bent die de gemeente het beste kent. Maak dus gebruik van je eigen sociale antenne. De burgemeester moet in samenwerking met de communicatieadviseur afwegingen maken op dit gebied. MO in een reformatoische gemeente is immers van een andere orde dan MO in een achterstandswijk.
- Beschouw MO of een sociale crisis ook als een kans. Uit evaluatierapporten en interviews over gemeenten die te kampen hebben gehad met MO blijkt dat er veel

⁶ Een poollijst bevat contactgegevens van communicatieadviseurs en voorlichters in de regio die ingezet kunnen worden bij een grote crisis.

verbeteringen zijn doorgevoerd in de gemeente, waar zowel de inwoners als de ambtenaren blij mee zijn.

Aanbevelingen aan het ERC

- Faciliteer oefeningen met maatschappelijke onrust voor kleine en middelgrote gemeenten, in samenwerking met andere instanties zoals NGB (Nederlands Genootschap van Burgemeesters), VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten), grotere steden en veiligheidsregio's. Ook samenwerking met commerciële instellingen is mogelijk.
- Professionaliseer en vernieuw de Communicatiestrategie sociale onrust van het ERC uit 2006 op basis van de recente gebeurtenissen rondom de film *Fitna* van Geert Wilders. De huidige strategie is alleen gebaseerd op de incidenten rond de publicatie van de Deense spotprenten in 2005 en 2006.
- Hoewel de lokale taken van het ERC verdwijnen, moet er zorg gedragen worden voor het elders onderbrengen van het geven van communicatieadvies aan gemeenten. Omdat gemeenten crisiscommunicatie niet altijd hoog op de agenda hebben staan, en crisiscommunicatie bij MO al helemaal niet, moeten zij – gevraagd en ongevraagd – van advies voorzien blijven worden.
- Investeer in specialisten op het gebied van nieuwe media en Web 2.0 (het interactieve web). Tijdens mijn stageperiode heb ik gemerkt dat de huidige informatieanalisten van het ERC zeer waardevol zijn voor het ministerie. Door een team van informatieanalisten samen te stellen, kan er niet alleen reactief met de media worden omgegaan (bijvoorbeeld door het maken van media-analyses tijdens crises), maar ook pro-actief (bijvoorbeeld door het assisteren van gemeenten bij het de-escalerend deelnemen op online fora tijdens crises).
- Denk na over de rol van de veiligheidsregio bij MO. Communicatiemedewerkers van de veiligheidsregio's hebben vaak minder goede relaties met de door mij besproken intermediairs (burgemeester, (lokale) media en maatschappelijke netwerk) dan communicatiemedewerkers van de gemeente. Deze banden zijn echter cruciaal bij snelle de-escalatie van MO. Inventariseer hoe de veiligheidsregio's een coördinerende rol kunnen vervullen bij sociale crises, waarbij de gemeente verantwoordelijk blijft voor de contacten met de intermediairs.
- Zorg dat de checklist voor gemeentelijke communicatie bij maatschappelijke onrust up-to-date blijft en indien nodig wordt uitgebreid met nieuwe inzichten.

Op de volgende twee pagina's vindt u een voorstel van de checklist voor gemeenten.

Checklist voor gemeentelijke communicatie bij maatschappelijke onrust

Deze checklist bevat praktische adviezen over communicatie door gemeenten aan publiek en pers bij maatschappelijke onrust (MO).

Voor wie is deze checklist?

Communicatiemedewerkers- en adviseurs, woordvoerders en burgemeesters van kleine en middelgrote gemeenten in Nederland (<100.000 inwoners).

Waarom een checklist?

Er is gebleken dat kleine- en middelgrote gemeenten behoefte hebben aan richtlijnen omtrent communicatie bij MO en sociale crises. De checklist is voor hen opgesteld, maar is ook te gebruiken bij vormen van MO in grote gemeenten. MO is grillig, en verloopt nooit hetzelfde. Daarom kan er geen gestandaardiseerd draaiboek aangereikt worden. Wel zijn er een aantal vaste do's and don'ts op communicatiegebied. Die zijn in deze checklist opgenomen.

Hoe de checklist te gebruiken?

De checklist is opgebouwd uit drie delen: communicatie voor, tijdens en na de onrust. Deze onderdelen zijn ieder even belangrijk. Houd altijd rekening met de historie, de situatie en de context van de onrust bij het nemen van beslissingen. Ook het klimaat en cultuur van de plaats waar de onrust zich afspeelt bepaalt de manier waarop gecommuniceerd moet worden en welke communicatiemiddelen het meest effectief zijn. De checklist kan aangevuld worden met eigen inzichten.

In koude tijd: voor de onrust

1 De strategie

Ontwikkel een communicatiestrategie: maak van te voren een communicatie-draaiboek voor verschillende scenario's van MO waar in de gemeente een verhoogde kans op is. Neem hierin op hoe sturing gegeven kan worden aan de betrokken bestuurders, de media en het maatschappelijke netwerk.

2 Het maatschappelijke netwerk

Inventariseer het lokale krachtenveld: weet wie de formele en informele sleutelfiguren/maatschappelijke partners binnen de gemeente zijn. Het verdient aanbeveling om een sociaal calamiteitenplan op te stellen samen met de formele partners, waarbij ook andere beleidsinstrumenten dan alleen communicatie worden behandeld. De informele partners moeten vooral weten waar zij terecht kunnen met 'vroegge signalen'.

Voorbeelden van sleutelfiguren zijn de voorzitter van de voetbalclub, een onderwijzer, een pastoor, de woordvoerder van de Marokkaanse buurtvereniging of de jeugdwerker van de gemeente.

3 De media

Werk aan relaties met lokale, regionale en landelijke media: beschouw hen niet als vijand, maar als vriend. De gemeente dient haar standpunt en de kadering van dit standpunt over een bepaald onderwerp al voorafgaand aan mogelijke onrust onder de aandacht brengen. Als een frame al in de wereld is gebracht, kunnen bestuurders er in tijden van crises aan appelleren en is de kans groter dat de media de-escalerend zullen berichten.

4 De burgemeester

Zorg dat de burgemeester de inwoners kent en omgekeerd. Alleen dan wordt hij serieus genomen in zijn rol als burgervader en tijdens de duiding van de onrust. Zorg dat de burgemeester weet dat hij niet de spreekwoordelijke 'bunker' in moet gaan: de dempende werking gaat juist uit van zichtbare communicatie.

5 Het oefenen

Oefen met MO en hanteer daarbij dezelfde frequentie als bij het oefenen. Behandel tijdens het oefenen de meest uiteenlopende zaken: van het coördineren van stille tochten en het inzetten van een Turks vertaalbureau tot het plaatsen of verwijderen van een filmpje op YouTube en het te woord staan van de Japanse televisie.

In de warme tijd: tijdens de onrust

1 Let op de signalen

Wees alert bij nationale incidenten met een maatschappelijke voedingsbodem. Deze kunnen ook lokaal tot onrust leiden. Begin bij kennisname van een nationaal incident al met het verhogen van de aandacht van het gemeentelijk apparaat en de sleutelfiguren voor eventuele vroege signalen.

2 Benoem de crisis

Wacht niet te lang met het intern bestempelen van de gebeurtenissen als crisis. Ook een relatief klein incident, zoals zinloos geweld op een dorpsfeest, kan leiden tot spanningen in de gemeenschap die crisiscommunicatie vereisen van de gemeente. Na het benoemen van een crisis is iedereen alert en kun je gemakkelijker een (crisis)communicatieteam samenstellen. Ook bij MO kan de poolijst gebruikt worden.

3 De gemeente is coördinator

Organiseer de communicatie: bij alle partners in het maatschappelijke netwerk moet duidelijk zijn dat de communicatie tijdens MO wordt gecoördineerd door de gemeente.

4 De burgemeester

Zorg dat de burgemeester open, tijdig, begrijpelijk en consequent communiceert. Het specifieke karakter van MO maakt dat de crisiscommunicatie zich meer dient te richten op emotie en medeleven dan op ratio en informering. Het is niet vanzelfsprekend dat de burgemeester de wijk in moet gaan. Dit kan soms juist meer onrust veroorzaken.

Checklist voor gemeentelijke communicatie bij maatschappelijke onrust (vervolg)

5 Externe adviezen

Gebruik je gezond verstand bij adviezen van externen. Tijdens MO zijn er veel ervaringsdeskundigen die jou advies willen en kunnen geven. Sta hiervoor open, maar bedenk wel dat jij degene bent die de gemeente, de inwoners en de lokale cultuur het beste kent. De burgemeester moet in samenwerking met de communicatieadviseur afwegingen maken op dit gebied. MO in een reformatorische gemeente is immers van een andere orde dan MO in een achterstandswijk.

6 Interactiviteit

Ga niet alleen reactief om met nieuwe media, maar ook pro-actief. Verdiep je in de mogelijkheden van Web 2.0: het interactieve web. Op de website van de gemeente zullen jongeren niet snel kijken. De kans is groot dat je je informatie op een meer aansprekende manier bij je doelgroep kunt laten belanden. Betrek hierbij de eerder genoemde formele en informele sleutelfiguren.

7 De media

Bewaak de regie over de media, analyseer traditionele en nieuwe media, geef prioriteit aan lokale media (of in sommige gevallen juist aan landelijke media) bij interviews en reportages. Sturen op de inhoud is bijna onmogelijk, sturen op het proces is een kans. Het benutten van deze kans begint al in de voorbereidende fase. Een al bestaand frame bijsturen is mogelijk, het conflictframe van de media veranderen niet.

8 Ambassadeurs kweken

Betrek de rest van de ambtenaren: medewerkers zijn ambassadeurs. Bovendien zijn zij niet alleen werkzaam bij de gemeente, maar maken ze buiten kantooruren zelf onderdeel uit van de lokale gemeenschap. Belangrijk is dat ambtenaren hun informatie niet zelf uit de media moeten halen. Stuur de media-analyses naar hen door en plaats de laatste vorderingen op het intranet.

9 Opggeruimd

Houd de wijk schoon: dit kan bijdragen aan de-escalatie. Het vergroot het veiligheidsgevoel en saamhorigheidsgevoel van de bewoners. Tevens zorgt een schone wijk voor minder (negatieve) media-aandacht: het communiceert rust. De media zijn immers meer geïnteresseerd in een brandhaard dan in een opgeruimde buurt.

In koude tijd: na de onrust

1 Contacten onderhouden

Onderhoud contacten met het maatschappelijke netwerk, bijvoorbeeld door het aangrijpen van al geplande buurtbijeenkomsten.

2 Conclusies trekken

Evalueer intern en laat de gebeurtenissen door een externe partij evalueren. Realiseer je dat de conclusies uit een dergelijk rapport hard kunnen zijn en door het verschijnen van het rapport opnieuw onrust kan ontstaan. Zet de opgedane ervaringen om in concrete acties.

3 Weer oefenen

Oefen met een categorie van MO die heel sterk verschilt van de categorie van MO waar de gemeente mee te kampen heeft gehad.

Verspreid de geleerde lessen onder je collega-bestuurders of collega-communicatie-adviseurs.

Meer weten?

Bij deze checklist hoort een afstudeerrapport: 'Gemeentelijke communicatie bij maatschappelijke onrust: het belang van de sociale antenne'. Deze is binnenkort te downloaden op www.risicoencrisis.nl en via de HBO Kennisbank.

Elize Fallon, juni 2008
Expertisecentrum Risico-
en Crisiscommunicatie
Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

5.4 Discussie en reflectie

Het schrijven van een rapport over een onderwerp waar veel communicatieadviseurs ervaring mee hebben, maar nog weinig over te vinden is in de literatuur, heb ik ervaren als de meest leerzame periode van mijn opleiding Communicatiemanagement. In deze paragraaf zet ik de onvermijdbare tekortkomingen van het onderwerp uiteen en geef ik aanbevelingen voor nader onderzoek.

Waar in de rampenbestrijding van fysieke crises gewerkt wordt met richtlijnen en opschalingprocedures, is het bestempelen van maatschappelijke onrust als sociale crises nog te vaak een gevoelskwestie van de communicatiemedewerkers van de gemeente. Onrust is een lastig te definiëren begrip. Hoewel ik er in ben geslaagd om concrete definities van MO en sociale crises te geven, blijft een onderzoek naar maatschappelijke onrust altijd tekortkomingen met zich meebrengen. Er is namelijk geen standaard 'best practice' voor de communicatie bij dergelijke incidenten. Het fenomeen is breed en het voorspellen van onrust blijft een illusie. Wetende dat ik te maken zou krijgen met dit grillige karakter van MO, heb ik besloten tot het maken van een checklist met aanbevelingen. Hoewel conclusies trekken over dit onderwerp dus lastig is, kunnen er wel tal aanbevelingen gedaan worden op communicatiegebied, die opgaan voor de meeste gevallen van MO. Het feit dat kleine en middelgrote gemeenten ook echt behoefte hebben aan dergelijke aanbevelingen, maakte mijn motivatie tijdens het schrijven van dit rapport groot. Dat MO een onderwerp is waar steeds nieuwe inzichten en ervaringen bijkomen, zag ik niet als een beperking. Het was juist een uitdaging om te schrijven over onderwerpen die nog volop in het nieuws waren. Afbakenen en samenvatten waren daardoor steeds de trefwoorden tijdens het schrijven.

Er gaan tegenwoordig stemmen op dat overheden MO té serieus nemen en door hun communicatie-uitingen juist zelf zorgen voor escalatie van een incident. Hier ben ik het niet mee eens. Te veel communiceren is beter dan te weinig communiceren, zowel op lokaal als op landelijk niveau. Een voorwaarde is wel dat de communicatie-uitingen duiding bevatten die passen bij de onrust en bij de informatiebehoefte van de inwoners. Als dat niet in orde is, kunnen overheden door verkeerde betekenisgeving de boel inderdaad zelf laten escaleren. Een voorbeeld daarvan is een burgemeester die direct de spreekwoordelijke oorlog verklaart bij een opstootje met een interetnische voedingsbodem.

Tijdens mijn stageperiode bij het ERC heb ik de voorbereidingen op de film *Fitna* van Geert Wilders op de voet gevolgd. Hoewel de media achteraf zeggen dat de overheid de onrust en hype rond de film zelf heeft veroorzaakt door de zogenaamde 'destructieve framing', weet ik dat de voorbereidingen op communicatiegebied noodzakelijk waren. Dat er in binnen- en buitenland vrij rustig werd gereageerd op de film, zie ik als een teken van gedegen risico- en crisiscommunicatie. Voor gemeenten en veiligheidsregio's was de onrust een goede oefening.

Nieuwe communicatiemiddelen, zoals SMS, weblogs, YouTube en andere interactieve media, spelen een rol bij de escalatie en de-escalatie van MO. Zonder deze media was het Geert Wilders wellicht niet eens gelukt om zijn film te publiceren. De omvang van mijn onderzoek is te klein om goed onderbouwde uitspraken te doen over de rol van nieuwe media bij MO. Wel kan geconcludeerd worden dat de door mij geïnterviewde personen vooral *reactief* omgaan met nieuwe media tijdens MO. Zo worden er websites gescand en fora gelezen. Mijn aanbeveling is om nader onderzoek te doen naar hoe gemeenten de nieuwe media *pro-actief* kunnen inzetten. Ook moet nader onderzoek gedaan worden over hoe rampenoefeningen met sociale onrust vormgegeven kunnen worden. Gemeenten en overheden mogen niet langer achterlopen op de trends en ontwikkelingen die gaande zijn in de informatiesamenleving. Aan hen de taak om hun sociale antenne nu eens écht te gaan gebruiken.

Literatuuroverzicht

Overzicht van geïnterviewde personen

Mevrouw M. Arts	Communicatieadviseur gemeente Waalwijk
De heer M. Hajer	Hoogleraar Conflictstudies Universiteit van Amsterdam
De heer J. Hermans	Communicatieadviseur gemeente Helden
De heer W. Jong	Coördinator crisisbeheersing Genootschap voor Burgemeesters
De heer H. Loerakker	Communicatieadviseur gemeente 's-Hertogenbosch
De heer R. Witte	Programmamanager Jeugd & Veiligheid FORUM

Overzicht personen met wie oriënterende gesprekken zijn gevoerd

Mevrouw Y. Dieteren	Beleidsmedewerker Veiligheid, Vereniging Nederlandse Gemeenten
De heer R. Flos	Coördinerend Senior Beleidsmedewerker, Afdeling Strategie, Onderzoek en Monitoring, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer A. Kaouass	Senior Consultant Capgemini Consulting
De heer M. Lobzhanidze	Beleidsmedewerker Veiligheid, Vereniging Nederlandse Gemeenten

Geraadpleegde documenten

Boeken

- Jong, W. en R. Johannink (2005). *Als dat maar goed gaat, bestuurlijke ervaringen met crises*. Betreft interview burgemeester Ton Rombouts over rellen in Graafsewijk in 's-Hertogenbosch in 2000 en 2005. Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.
- Jumelet, L. en I. Wassenaar (2003) *Overheidscommunicatie*. Utrecht/Zutphen: ThiemeMeulenhof.
- Ruyter, K. de en N. Scholl (2001) *Kwalitatief marktonderzoek: theorie en praktijkcases*. Utrecht: Lemma.
- Verschuren, P. en H. Doorewaard (2000). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma.

Rapporten

- Hoek, van A., J. de Kleuver en P. van Soomeren (augustus 2007). *Wei Ji en de menselijke maat: Onderzoek Maatschappelijke Onrust*. Amsterdam: DSP-groep.
- Hulshof, P., J. de Kleuver, E. Lugtmeijer en J. Pach (augustus 2007). *Maatschappelijke Onrust – Leerzame voorbeelden, historie, literatuur en meer*. Amsterdam: DSP-groep.
- Moors, H. (januari 2007). *Extreem? Moeilijk! Over extreem en radicaal gedrag van jongerengroepen in Limburg*. Tilburg: IVA.
- Onderzoekscommissie Liberiaans gezin, FORUM (2008). Samenvatting van het rapport Racistische overlast in Waspik: analyse van de aanpak en lessen voor gemeenten. Rotterdam: Ger Guijs.
- Witte, R., P. Brassé en K. Schram (2005). *Moskeebrand in Helden: evaluatie van de aanpak en lessen voor de toekomst*. Utrecht: FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling.

Beleidsdocumenten

- Communicatiestrategie sociale onrust (juli 2006). Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie 2005-2006 (juli 2005). Bevat: missie, doelstellingen en activiteitenplan bij oprichting ERC.

Artikelen

- Hajer, M. en M. Maussen (2004). Na de moord op Theo van Gogh (1): Betekenisgeving aan de moord: een reconstructie. In: *S&D (Socialisme & Democratie)*, nr. 12, p. 10-18.
- Jong, W. (2008). Crisiscommunicatie vanuit burgemeestersperspectief: de burgervader als strategische spreekbuis. In: *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, nr. 4, april 2008, p. 10-11. Uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Rosenthal, U. (2005). Leiderschap in crisissituaties: bekende en onbekende wegen. In: *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, nr. 12, december 2005, p. 10-13. Uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Internetpagina's

- Website Fok.nl. Foto bij bericht over de rellen in de Graafsewijk in 's-Hertogenbosch. Fotograaf: Marc Bolsius. Beschikbaar via: <http://frontpage.fok.nl/nieuws/52976>. Laatst geraadpleegd op 1 juni 2008.
- Website Frankwatching.com. Nieuws en opinie over digitale trends. Artikel 'Het medialandschap (deel 1)', Daphne Dijkerman. Beschikbaar via <http://www.frankwatching.com/archive/2006/10/14/het-medialandschap-deel-1/>. Laatst geraadpleegd op 1 juni 2008.
- Website Logeion. Beroepvereniging voor Communicatie. Publicatie Beroepsniveauprofielen Communicatiemanagement, derde herziene versie, 2^e druk, juli 2002. Beschikbaar via <http://www.logeion.nl/publicaties.php>. Laatst geraadpleegd op 1 juni 2008.
- Website Vereniging Nederlandse Gemeenten. Definitie kleine, middelgrote en grote gemeenten. Beschikbaar via www.vng.nl. Laatst geraadpleegd op 20 mei 2008.
- Website gemeente Waalwijk. Nieuwsbericht over demissionaire status gemeenteraad: College Waalwijk demissionair. Beschikbaar via: <http://www.waalwijk.nl/smartsite.shtml?id=71930>. Laatst geraadpleegd op 20 mei 2008.
- Website NRC Handelsblad. Foto bij artikel 'Een moskee voor 3000 euro per gezin', 14 april 2008. Fotograaf: Vincent van den Hoogen. Beschikbaar via: http://www.nrc.nl/binnenland/article1050055.ece/Een_moskee_voor_3000_euro_per_gezin. Laatst geraadpleegd op 1 juni 2008.
- Website NRC Handelsblad. Foto bij artikel 'Jongeren vrijgesproken van stalken Liberiaans gezin'. Fotograaf: Dirk-Jan Visser. Beschikbaar via: http://www.nrc.nl/binnenland/article1065631.ece/Jongeren_vrijgesproken_van_stalken_Liberiaans_gezin. Laatst geraadpleegd op 1 juni 2008.

Bijlagen

Bijlage 1: Plan van aanpak	58
Bijlage 2: Werkwijze interviews	64
Bijlage 3: Samenvattingen interviews	65

Bijlage 1: Plan van aanpak afstudeeropdracht

Inleiding

Mijn afstudeeronderzoek bij het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) richt zich op communicatie van regionale en lokale overheden ten tijde van 'maatschappelijke onrust' (MO). In dit plan van aanpak zal ik toelichten hoe ik dit fenomeen ga onderzoeken en welk concreet product hier uit voort dient te komen. Naast achtergrondinformatie over maatschappelijke onrust, een overzicht van de gebruikte termen en een onderzoeksopzet, vindt u in dit plan van aanpak ook een tijdsplanning.

Het ERC verzamelt en deelt kennis en expertise op het gebied van risico- en crisiscommunicatie. Ten tijde van een crisis wordt de samenleving in min of meerdere mate ontwricht en zijn de openbare orde en veiligheid in het geding. Hierbij dient niet alleen gedacht te worden aan fysieke crises, zoals een grote brand of overstroming, maar ook aan maatschappelijke of sociale crises. Bij een sociale crisis kan gedacht worden aan een schokkend incident dat leidt tot maatschappelijke onrust in de samenleving. Zo kan gedacht worden aan de rellen in Ondiep in Utrecht en onrust naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh. Hoewel er verschillende termen worden gehanteerd voor dergelijke situaties, zal ik in dit plan van aanpak spreken over maatschappelijke onrust.

Mijn stage bij het ERC biedt de mogelijkheid om een afstudeeronderzoek te doen op verschillende interessante onderdelen van risico- en crisiscommunicatie. Mijn interesse voor maatschappelijke communicatie en crisisbeleving tijdens crises met een sociale oorzaak én de behoefte bij BZK aan een concreet advies op dit vlak, maakt dat ik juist dit onderwerp heb uitgekozen. Alvorens mijn onderzoeksopzet toe te lichten, ga ik eerst dieper in op de aanleiding van mijn onderzoek.

Aanleiding van het onderzoek

Wat is maatschappelijke onrust (MO)?

In het najaar van 2007 verscheen er in opdracht van het ministerie van BZK een rapport over MO, genaamd *Wei Ji en de menselijke maat*. De in het rapport gehanteerde definitie van MO luidt: 'Maatschappelijke onrust is het verschijnsel waarbij één of enkele incidenten plaatsvinden, die vervolgens – mede ten gevolge van structurele kenmerken van sociale, fysieke, economische en/of demografische aard – leiden tot een groter aantal en/of ernstiger incidenten, die op hun beurt leiden tot subjectieve en/of objectieve problemen op het gebied van openbare orde en veiligheid.'

Probleemsignalering

Communicatie speelt een cruciale rol bij de escalatie of de-escalatie van maatschappelijke onrust. Enerzijds omdat overheidsinstanties met behulp van communicatie de onrust kunnen beheersen of zelfs verminderen. Anderzijds omdat de media op een bepaalde manier communiceren over de situatie en zij daarmee een belangrijke rol spelen bij de beeldvorming. Ook communicatie van burgers naar overheden en media en tussen burgers onderling is een belangrijke factor bij MO. De problemen bij een sociale crisis zijn soms feitelijk waar te nemen, maar regelmatig worden de problemen slechts door een selecte groep ervaren. Hoewel er een groot aantal categorieën van maatschappelijke onrust is, en gemeenten dus niet een vaste, van te voren opgestelde strategie kunnen hanteren, is er toch behoefte aan richtlijnen op het gebied van communicatie.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor rampenbestrijding en risico- en crisiscommunicatie binnen hun eigen gebied. Hieronder valt ook het voorkomen dan wel tegengaan van maatschappelijke onrust. De aanpak van incidenten die een maatschappelijke oorzaak hebben, is in een aantal grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) vastgelegd in draaiboeken. Zij hebben zelf instrumenten ontwikkeld zoals de *Quick Scan* in Rotterdam en

het *Draaiboek Vrede* in Amsterdam. Middelgrote- en kleine gemeenten hebben dit soort richtlijnen echter nog niet. Aan een dergelijke handreiking of draaiboek blijkt echter wel behoefte te zijn, zo bleek uit een werkconferentie die het ministerie van BZK over dit onderwerp in december 2007 organiseerde. Omdat maatschappelijke onrust grillig is en per keer erg kan verschillen, is het lastig om een dergelijk gestandaardiseerd draaiboek te ontwikkelen. Bovendien hebben veel gemeenten geen behoefte aan nieuwe draaiboeken die over hen 'uitgestort' worden, maar wel aan praktische tips en adviezen. Daarom verdient het aanbeveling eerst een checklist met do's and don'ts op het gebied van communicatie bij MO te ontwikkelen. Dat is wat ik aan de hand van kwalitatief onderzoek ga opstellen.

Het ontwikkelen van een checklist voor communicatie tijdens lokale gevallen van MO komt voort uit de behoefte van zowel lokale bestuurders als de rijksoverheid. Het probleem is dat er communicatierichtlijnen ontbreken bij maatschappelijke crises. Dit is een probleem omdat er ten tijde van dit soort crises snel, adequaat en strategisch gecommuniceerd moet worden. Als dit niet goed voorbereid en uitgevoerd wordt, kan de onrust groter worden. Dit is de reden waarom het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid in Nederland – begin 2007 opdracht heeft gegeven aan een onderzoeksbureau om maatschappelijke onrust te onderzoeken. Dit mondde uit in het rapport *Wei Ji en de menselijke maat*, dat in het najaar van 2007 werd gepubliceerd. De aanbevelingen van het rapport zijn vervolgens besproken in een werkconferentie met vertegenwoordigers van lokale overheidsorganen. Daarna zijn de aanbevelingen van dit rapport zijn omgezet in een aantal concrete vervolgacties. Eén van die vervolgacties ga ik uitgebreid uitwerken, namelijk de checklist voor communicatie bij MO.

Probleemstelling

De probleemstelling bestaat uit de onderzoeksdoelstelling en de vraagstelling. In de beleidsdoelstelling formuleer ik het belang van mijn onderzoek voor het ERC/gemeenten.

Onderzoeksdoelstelling

Het doel van het onderzoek is een bijdrage leveren aan crisiscommunicatie op lokaal niveau door het maken van een checklist op het gebied van communicatie bij maatschappelijke onrust in kleine en middelgrote gemeenten in Nederland.

De doelstelling mondt uit in de vraagstelling. Onder de vraagstelling versta ik de onderzoeksvragen die ik wil beantwoorden om de doelstelling te bereiken. Hierbij maak ik een onderscheid tussen de centrale vraag en de deelvragen.

Vraagstelling

Centrale vraag:

Hoe kunnen kleine en middelgrote gemeenten communiceren naar publiek en pers ten tijde van maatschappelijke onrust en daarmee bijdragen aan de de-escalatie van de (dreigende) onrust?

Deelvragen:

- Wat is de informatiebehoefte van inwoners tijdens MO?
- Welke (communicatieve) factoren werken escalerend of de-escalerend tijdens MO?
- Wat zijn de geleerde lessen van communicatieadviseurs/bestuurders van kleine en middelgrote gemeenten over communicatie tijdens eerdere MO-incidenten?
- Welke rol spelen nieuwe media zoals internet en mobiele telefonie bij de escalatie- en de-escalatie van MO en hoe kan hierop ingespeeld worden?

Wat moet het afstudeerrapport opleveren en welke activiteiten moet ik ondernemen om dit te bereiken?

Het voorstel is om een checklist met *do's and don'ts* voor gemeenten te ontwikkelen die hen ondersteunt bij de communicatie over MO. Om hiertoe te komen wil ik een aantal activiteiten uitvoeren:

- Literatuurstudie (er is nog niet veel verschenen over dit onderwerp).
- Analyseren van een aantal lokale praktijkvoorbeelden en de geleerde lessen daarvan inventariseren.
- Interviews met professionals, zowel wetenschappers als ervaringsdeskundigen.

De bovenstaande onderzoeksmiddelen zijn kwalitatief. Het product, namelijk de checklist gekoppeld aan een onderzoek, moet concreet, specifiek en aantrekkelijk zijn voor gemeenten en veiligheidsregio's (zie begrippenlijst). Het draagt bij aan een van de kerntaken van het ERC, namelijk het verzamelen en delen van kennis en producten op het gebied van risico- en crisiscommunicatie. Naast mijn collega's van het ERC, zijn de volgende instanties/afdelingen betrokken bij mijn onderzoek:

- Afdeling Strategie, Onderzoek en Monitoring van BZK.
- Beleidsmedewerkers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Personen van de werkgroep die een Sociaal Calamiteitenplan voor de Gemeente Weert aan het ontwikkelen zijn.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is kwalitatief van aard en het is praktijkgericht. Dat houdt in dat ik een bijdrage wil leveren aan de bestaande praktijksituatie bij gemeenten. Ik heb voor de volgende activiteiten gekozen, omdat ik denk de doelstelling (of 'oplossing') met deze middelen te kunnen bereiken.

Literatuurstudie

Er is een aantal boeken, artikelen en rapporten verschenen over het onderwerp. Met het lezen, samenvatten en duiden van deze literatuur denk ik al een deel van de verantwoording van de checklist MO te kunnen geven. Tegelijkertijd kan ik me op deze manier voorbereiden op de interviews met professionals en op het schrijven van het essay dat ook onderdeel uitmaakt van het afstuderen.

Praktijkvoorbeelden

Lessons learned bij drie praktijkgevallen van MO. Ik kies hierbij praktijkgevallen uit verschillende categorieën van MO in verschillende steden. Heeft de gemeente duidelijk opgetreden of juist niet? Wat ging er goed? Wat kan er verbeterd worden? Hoe werd de rol van de gemeente ervaren door betrokkenen? De analyses van drie praktijkvoorbeelden dienen als input voor de interviews met de ervaringsdeskundigen en de checklist.

Interviews

Om inzicht te krijgen in de behoeftes van gemeenten en feitelijke kennis over MO interview ik een aantal professionals. Deze zijn op te delen in twee groepen, namelijk de personen die veel feitelijke kennis op dit gebied hebben en de ervaringsdeskundigen.

Ervaringsdeskundigen zijn mensen die professioneel betrokken zijn geweest bij MO, bijvoorbeeld communicatieadviseurs van de politie of de gemeente die de rellen in de Utrechtse wijk Ondiep hebben meegemaakt of een vergelijkbaar persoon in een middelgrote gemeente. Graag zou ik ook een burgemeester van een middelgrote gemeente willen interviewen. De interviews zullen half-gestructureerd zijn en de gesprekslengte ligt rond 45 minuten.

Losstaand van de bovenstaande middelen: *Deelonderzoek naar de rol van nieuwe communicatiemiddelen*

Nieuwe communicatiemiddelen, zoals SMS, weblogs, YouTube en andere interactieve media, spelen een rol bij de escalatie en de-escalatie van MO. Als na bijvoorbeeld de interviews blijkt dat deze een zodanig grote rol spelen dat de gemeenten deze middelen zelf ook in moeten zetten, moet dit ook opgenomen worden in de checklist.

Ik kies bewust niet voor het uitvoeren van kwantitatief onderzoek. Het doel van het onderzoek, het ontwikkelen van de checklist, kan namelijk niet bereikt worden door het verzamelen en verwerken van statische gegevens. Ervaringen met MO kunnen niet in enquêtevorm achterhaald worden. Met het kwalitatieve onderzoek denk ik de inhoudelijke achtergronden het beste in kaart te brengen. Het onderzoek is daarom niet in statistische zin representatief, maar wel is er sprake van inhoudelijke representativiteit.

Analyse en rapportage

Het afstudeeronderzoek zal in grote lijnen als volgt gerapporteerd worden.

Voorpagina

Titelpagina

Samenvatting

Voorwoord

Inhoudsopgave

1. Inleiding

Aanleiding

Probleemanalyse

Doel- en vraagstelling

Methodische verantwoording (onderzoeksopzet)

Literatuuronderzoek

Interviews

Casestudies

Opbouw van het rapport (leeswijzer)

2. Theoretisch kader

Operationalisering van de begrippen

Beschrijving keuze deskundigen

3. Literatuuronderzoek

Maatschappelijke onrust

Crisiscommunicatie

Bestaande draaiboeken voor grote steden

4. Interviews

Praktijkinterviews

Expertinterviews

Belangrijkste conclusies interviews

5. Casestudies

Introductie

Analyse cases

1. Inleiding, communicatiecase, conclusie

2. Inleiding, communicatiecase, conclusie

3. Inleiding, communicatiecase, conclusie

6. Onderzoekresultaten

Beantwoording vraagstelling / Resultaten (analyse)

Informatiebehoefte inwoners

Escalerende en de-escalerende factoren

Geleerde lessen van ervaringsdeskundigen

De rol van nieuwe media bij MO

Checklist voor gemeenten

7. Conclusies

Conclusies

Aanbevelingen

Vervolgstappen

Terugblik

Literatuuroverzicht

Bijlagen
 Bijlage 1: Checklist voor gemeenten
 Bijlage 2: Interviewprotocol
 Bijlage 2: Uitgewerkte interviews
 Bijlage 3: Begrippenlijst en afkortingen

Tijdsplanning

Fase 1: Opstellen plan van aanpak

Vrijdag 25 januari	Opsturen plan van aanpak naar Jeroen Heuts
Januari	Opzetten onderzoek, bezoeken VNG, vaststellen welke praktijkvoorbeelden ik gebruik en benaderen personen voor interviews

Fase 2: Uitvoeren onderzoek

Februari	Uitvoeren onderzoek (eerst literatuurstudie en begin analyse praktijkcases, dan afnemen interviews)
	Vaststellen onderwerp essay en bronnen verzamelen
Maart	Uitvoeren onderzoek
	Begin essay

Fase 3: Afronden van de opdracht

April	Analyse, conclusies en aanbevelingen
	Essay
Mei	Analyse, conclusies en aanbevelingen
	Afronden en evt. actualiseren essay
Donderdag 8 mei	Laatste stagedag
12 mei – 16 mei	Lay-out, stijl, spelling
19 mei – 23 mei	Controle door stagebegeleider, ERC en 'buitenstaander'
Donderdag 22 mei	Inleveren stageverslag bij praktijkbureau (10 pagina's zie richtlijnen)
Maandag 26 mei	Inleveren concept afstudeeropdracht
Maandag 9 juni	Inleveren definitieve afstudeeropdracht
26 juni – 2 juli	Eindexamens
Woensdag 16 juli	Diploma-uitreiking

Overzicht intervisiebijeenkomsten en workshops HU
 1 februari, 15 februari, 7 maart, 14 maart, 28 maart, 18 april, 9 mei, 30 mei.
 Planning van evaluatiemomenten met je opdrachtgever en afstudeerbegeleider:

1 februari	Bespreken plan van aanpak met Jeroen Heuts
Wekelijks	Voortgang onderzoek bespreken in werkoverleg
Maandelijks	Persoonlijke voortgang bespreken met Anne-Marie van het Erve
April/mei	Tweede bezoek Jeroen aan het ERC

Toelichting gebruikte termen

- Crisis: een noodsituatie die het functioneren van een stelsel ernstig verstoort. Of specifieker: een situatie waarin de openbare veiligheid in het geding is doordat een vitaal belang wordt aangetast.
- Crisiscommunicatie: communicatie *tijdens* een crisis die zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. Met betrekking tot risico en crisis spreken we van *communicatie* als de zenderintentie erop gericht is om samen met de beoogde ontvangers een gemeenschappelijk resultaat te bereiken. Indien er alleen sprake is van eigenbelang, betreft het crisisinformatie.
- ERC: Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie. Het ERC maakt deel uit van de directie Crisisbeheersing, directoraat-generaal Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Kerntaken ERC: het verzamelen en delen van kennis en expertise op het gebied van risico- en crisiscommunicatie; het maken

van beleid en adviseren over risico- en crisiscommunicatie in 'vredestijd'; faciliteren, coördineren en uitvoeren van de overheidscommunicatie bij gebeurtenissen die in potentie kunnen uitgroeien tot een crisis en tijdens daadwerkelijke crises.

- Fysieke crisis: 'klassieke crisis of ramp', zoals een overstroming of grote brand.
- G4: De 4 grote steden in Nederland: Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag.
- GRIP-procedure: Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure. Opschalingsprocedure bij fysieke crises en terroristische aanslagen, die diverse risiconiveaus kent met bijbehorende protocollen.
- Maatschappelijke Onrust: het verschijnsel waarbij één of enkele incidenten plaatsvinden die leiden tot subjectieve en/of objectieve problemen op het gebied van openbare orde en veiligheid (een uitgebreide definitie geef ik in het afstudeerrapport).
- Middelgrote gemeenten: gemeenten met een inwonersaantal tot 100.000 personen.
- Sociale crisis: een crisis met een maatschappelijke voedingsbodem die onrust in de samenleving als gevolg heeft.
- Risicocommunicatie: communicatie over risico's waaraan mensen blootstaan voordat zich een ramp of crisis voordoet.
- Veiligheidsregio: het verband waarin gemeenten en hulpverleningsorganisaties in een regio samenwerken. De veiligheidsregio is ingesteld om burgers beter te beschermen tegen de risico's van brand, rampen en crises. Bovendien kunnen zij een betere hulpverlening en nazorg krijgen als zij onverhoopt toch slachtoffer worden van zo'n incident. Nederland telt 25 veiligheidsregio's verdeelt over 12 provincies, die ook wel hulpverleningsdienst of hulpverleningsregio genoemd worden.

Bronnen

- DSP-groep BV (2007) *Maatschappelijke Onrust – Leerzame voorbeelden, historie, literatuur en meer*. Amsterdam: DSP-groep BV.
- DSP-groep BV (2007) *Wei Ji en de menselijke maat – Onderzoek Maatschappelijke Onrust*. Amsterdam: DSP-groep BV.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007) *De veiligheidsregio: Wetsvoorstel van de Wet veiligheidsregio's: hoe, wat en waarom?* Brochure Programmabureau Veiligheidsregio's. Den Haag.
- Regtvoort, F. en Siepel H. (2007) *Risico- en crisiscommunicatie – Succesfactor in crisissituaties*. Bussum: Coutinho.

Bijlage 2: Werkwijze interviews

Het analyseren van de interviews is gedaan volgens de kwalitatieve inhoudsanalyse. Omdat ieder interview eerst volledig is uitgeschreven, kon met behulp van de inhoudsanalyse de hoeveelheid tekst gereduceerd worden tot ongeveer twee pagina's. Ik heb bij de analyse gebruik gemaakt van de kantlijnbenadering. Dit houdt in dat ik 'aantekeningen' heb gemaakt in de samenvattingen bij opmerkelijke uitspraken of uitspraken die een bepaald inzicht treffend weergeven. Deze methode wordt aangeraden bij individuele interviews in het boek 'Kwalitatief marktonderzoek' (Ruyter en Scholl, 2001, 35). Vervolgens heb ik getracht om de losse opmerkingen in een nieuwe structuur te gieten, waarbij concluderende beschrijvingen over maatschappelijke onrust gedaan worden.

De keuze voor de geïnterviewden is tot stand gekomen door oriënterende gesprekken te voeren met collega's van het ERC en andere professionals die zich bezig houden met crisiscommunicatie bij MO. Hun namen zijn opgenomen in het literatuuroverzicht. Na deze gesprekken is besloten om de interviews te laten plaatsvinden in twee fasen. Fase 1 betrof de interviews met personen die veel feitelijke kennis op dit gebied hebben (wetenschappers) en fase 2 betrof de interviews met personen die veel praktische kennis op dit gebied hebben. Alle geïnterviewden zijn telefonisch benaderd, waarbij ik de contactgegevens zelf heb opgezocht en van collega's van het ERC heb ontvangen. De interviews met de communicatieadviseurs vonden plaats op het desbetreffende gemeentehuis. Van de wetenschappers heb ik er twee op het ERC geïnterviewd en één in een café in Den Haag. De diepte-interviews waren half-gestructureerd en de gespreksduur ervan werd door mij beperkt tot ongeveer 45 minuten. De bandopnames van de interviews zijn na ieder interview eerst volledig uitgeschreven. Vervolgens is de tekst van ieder interview gereduceerd van 10 pagina's (volledige interview) tot 2 pagina's (samenvatting).

Het volledig uitwerken van de interviews gaf mij de mogelijkheid om de globale interviewleidraad voorafgaand aan ieder volgend interview aan te passen. De standaardvragen hadden betrekking op algemene ervaringen met crisiscommunicatie, mening over huidige aanpak van gemeenten van MO, mening over het belang van het maatschappelijk middenveld en de rol van nieuwe media. Na het eerste interview met de heer Hajer, is een vraag over het conflictframe van de media toegevoegd aan de standaardvragen. Bij ieder interview heb ik de interviewleidraad aangepast op de functie van de geïnterviewde, de door hen gepubliceerde artikelen en evaluaties over MO en praktijkervaring die zij hebben met MO. De interviews met ervaringsdeskundigen dienden tevens als input voor de vergelijkende casestudie.

Bijlage 3: Samenvattingen interviews

3.1 Interview Maarten Hajer

Den Haag, 19 februari 2008

Prof.dr. Maarten Hajer is hoogleraar Bestuur en beleid aan de afdeling Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is lid van de VROM-raad en is betrokken bij The Amsterdam Centre for Conflict Studies (ACS). Hajer publiceerde een groot aantal artikelen, onderzoeken en boeken, onder andere op het gebied van stedelijk bestuur en stedelijke conflicten.

Het conflictframe van de media en het frame van de bestuurder

Bij sociale crises zijn bestuurders en de media factoren die (de)-escalerend kunnen werken. Hajer brengt dit in verband met het beleid dat bestuurders willen uitdragen, en de onwil van de media om hierover te publiceren. De media hebben namelijk een eigen frame, maar de bestuurders ook. Hajer: "Een probleem van bestuurders is vaak dat ze beleid hebben, dat ze de wereld in willen brengen. Echter, de burgers en de media zijn hier niet in geïnteresseerd. Die zijn alleen geïnteresseerd in een heftige gebeurtenis of onrust die ontstaat na zo'n gebeurtenis. Media werken met een conflictframe: ze zijn dus wel geïnteresseerd als er iets gebeurd, maar niet geïnteresseerd in beleid."

Volgens Hajer zouden bestuurders, zoals burgemeesters, gebruik kunnen maken van het conflictframe van de media. De media reageren namelijk om het frame wat al bekend is over een bepaald onderwerp. Hajer's stelling is dat men hypes, zoals de ophef rondom de film van Geert Wilders, kan gebruiken om het frame wat er al ligt bij te stellen. Dit gebeurt nu nog te weinig: er wordt alleen reactief gehandeld, niet pro-actief. Hajer: "Als we wat weten over die crises is dat de voorbereiding cruciaal is. Eigenlijk moeten die frames al in de wereld zijn, dan kun je er aan appelleren. Dat is wat anders dan dat je dat nog helemaal aan het voetlicht moet brengen. Als je als bestuurder alleen maar eventjes hoeft te herhalen: 'We moeten de boel bij elkaar houden', werkt dat de-escalerend." Hajer betreurt het dat er maar weinig bestuurders zijn die zo goed kunnen improviseren, dat ze tegelijkertijd ook nog het juiste frame aan hun voordracht kunnen geven.

Zichtbare communicatie met het maatschappelijke netwerk

Eén van de punten die volgens Maarten Hajer in de checklist opgenomen zou kunnen worden is dat de effectiviteit van je optreden als (crisis)medewerker bij een gemeente in hoge mate afhankelijk is van je netwerk van maatschappelijke actoren. Fysieke rampen zijn over het algemeen goed voorbereid, sociale rampen nog niet. Het verrast hem dat gemeenten nu pas beginnen met het opstellen van een sociaal calamiteitenplan.

Hajer was betrokken bij een bijeenkomst van het ministerie van BZK over maatschappelijke onrust, een diner pensant. Een van de conclusies hiervan was: 'In tijden van incidenten/crisis prevaleert meestal de logica van de veiligheid (bestuurders moeten de bunker in, repressieve maatregelen, draaiboeken aflopen), terwijl de logica van de communicatie juist voorschrijft dat bestuurders nabij, zichtbaar zijn, perspectief bieden.' Mijn vraag was of deze twee logica wel bij elkaar gebracht kunnen worden. Hajer geeft aan dat dit wel mogelijk is, maar het is een strijd. Hajer: "De burgemeester zit vast aan zijn constitutionele rol, dus van sommige dingen kan hij niet afstappen. Maar het probleem is dat dat niet het enige is: de dempende werking gaat juist uit vanuit de *zichtbare* communicatie. Het is meer een kwestie van: verabsoluteer dat crisiscentrum niet. Denk maar aan burgemeester Mans van Enschede tijdens de vuurwerkramp. Op zeer geregelde momenten gaf hij even een persconferentie. Hij zat niet alleen in het crisiscentrum. Ditzelfde geldt voor sociale crises. In zijn eentje kan een burgemeester de-escalatie niet voor elkaar krijgen, dus hij moet dat maatschappelijke netwerk goed onderhouden."

Spreek in symbolen

Een interessant fenomeen is dat bestuurders tijdens crises moeten communiceren, terwijl ze zelf eigenlijk ook geen informatie hebben. Het Amsterdam Centre for Conflict Studies adviseert in zo'n situatie aan hen om 'in de grote symbolen' te gaan zitten. "Als je heel concreet wordt zit je er misschien naast. Je kunt dan beter zeggen: 'Amsterdam rouwt'. Dat zijn van die merkwaardige termen, waarvan men misschien denkt: wat cryptisch, maar die tegelijkertijd betrokkenheid uitstralen." Hajer noemt dit 'emotive rerouting'. Dit betekent dat je start met een dergelijke uitspraak, die je vervolgens omvormt tot een sterk symbool die eenheid uitstraalt. Die symboliek kan je vervolgens weer koppelen aan je beleidskader. Dat is de truc.

Er wordt vaak gezegd dat informatiebijeenkomsten, georganiseerd door bijvoorbeeld de gemeente, alleen maar meer onrust veroorzaken. Dit nuanceert Hajer: "Na de moord op Theo van Gogh heeft de gemeente Amsterdam een fikse subsidie gegeven aan een redelijk radicale groep jongeren. Hiermee kon een debat georganiseerd worden waar alles mocht. Er werd niet gezegd: je mag hier niet over praten. De gedachte daarachter was natuurlijk dat dit een kanaliserende werking heeft op mensen die heel mondig hierin zijn. Het enige wat toen afgesproken is, is dat daar hoor en wederhoor op toegepast zou worden. Dat maakt het aan de ene kant een uitlaatklep en aan de andere kant zorgt het voor meer controleerbaarheid." Ook het idee dat de media altijd escalierend werken is maar ten dele waar volgens Hajer. Na de moord op Van Gogh werden er allerlei achtergrondverhalen geschreven die de burger meer inzicht gaven in bijvoorbeeld de groep waar Mohammed B. uit kwam, aldus Hajer. Dat heeft een nuancerende en de-escalerende werking. Sociale crises kunnen daardoor ook als kans gezien worden. Conflicten zijn nodig om de integratie te bevorderen.

3.2 Interview Rob Witte

Den Haag, 27 februari 2008

Rob Witte is programmamanager Jeugd & Veiligheid bij FORUM, instituut voor multiculturele ontwikkeling. Hij schreef een aantal evaluatierapporten van sociale crises, waaronder het rapport over spanningen in Aalsmeer in 2003, over de moskeebrand in Helden in 2004 en over het Liberiaanse gezin in Waspik dat verscheen op 10 april 2008.

In 1995 promoveerde Rob Witte op een onderzoek naar overheidsreacties op racistisch geweld in Engeland, Frankrijk en Nederland. De manier waarop de overheid in deze drie landen met incidenten omgaat, is steeds meer op elkaar gaan lijken. Bovendien zijn er sinds 1995 een aantal incidenten geweest die de politieke cultuur in de landen heeft veranderd: 9/11, de moord op Van Gogh en de moord op Fortuyn, de rellen in de buitenwijken van Parijs, etc. Reden voor Witte om zijn proefschrift te gaan herschrijven. De vergelijking tussen de aanpak van sociale crises in deze landen heb ik als eerste uitgangspunt genomen tijdens het interview. Op die manier kan ik de Nederlandse aanpak van maatschappelijke crises namelijk in een breder kader plaatsen.

Netwerkbenadering past bij Nederlandse cultuur

Een interessant verschil tussen de aanpak van Frankrijk en Nederland is de mate van streng optreden tijdens rellen. Witte: "Begin dit jaar waren er in heel Nederland scholierenprotesten tegen de 1040-uren norm. In Middelburg werd toen hard geslagen door de politie. Daar spreekt men in Nederland schande over. De Fransen zouden er niet van opkijken. Het is een sterk punt van Nederland dat we eerst buurtagenten en politieagenten op de fiets inzetten, in plaats van grote pelotons ME." Daarom past de netwerkbenadering om maatschappelijke onrust te de-escaleren, zo goed bij de Nederlandse politieke cultuur. Witte is van mening dat de vorming van netwerken in Nederland nog te eenzijdig wordt benaderd. Het is nog té geïnstitutionaliseerd. Daarmee wordt bedoeld nu alleen de voorzitter van een wijkvereniging wordt gezien als sleutelfiguur. Een persoon die echter geen formele titel heeft bij een

geïstitutionaliseerd orgaan, dus een informeel sleutelfiguur, kan wellicht veel beter de 'thermometer'-functie in de buurt hebben.

Gemeenten zijn nog niet genoeg bewust van het feit dat dit soort netwerken tijdens maatschappelijke onrust belangrijker zijn dan het doorlopen van een crisisdraaiboek. Vooral kleinere gemeenten worden nog te vaak verrast door deze vorm van crises. Witte: "In Helden, waar de moskeebrand plaatsvond, dacht men dat men wel wist wat er onder hun jongeren gebeurde. De Marokkaanse gemeenschap had echter geen idee wat er in een bepaalde groep van hun jongeren speelde. Hetzelfde gold voor een groep autochtone jongeren, waar echt niemand contact mee had. Een oorzaak van dat schaarse contact en de moeilijke controle, is dat de samenleving veel diverser is geworden. Er is meer etnische diversiteit én er zijn veel meer (jeugd-)subculturen."

Aandacht voor signalen van sleutelfiguren

Niet alleen het kennen van het maatschappelijke netwerk en inzicht in wat er speelt onder jongeren is belangrijk. Personen die signalen opvangen over mogelijke onrust, moeten ook weten waar ze met die signalen terecht kunnen. Witte licht toe: "Het gaat er dus om dat je als gemeente het grijze gebied zo klein mogelijk houdt. Met het grijze gebied bedoel ik dan het gebied waarin mensen wel belangrijke signalen opvangen, maar deze niet kwijt kunnen bij de betreffende instanties of bestuurders."

De-escalerende mediastrategie

Rob Witte is het gedeeltelijk eens met mijn opmerking dat sommige bestuurders de onrust zelf vergroten, door te veel media te betrekken: "Er zijn voorbeelden waarvan je denkt: als je die persconferentie organiseert en Nederland 2 inschakelt, geef je zelf al aan dat 'de derde wereldoorlog is begonnen'. Wat ik echter vaker zie, is dat men géén persconferentie regelt en géén crisisteam formeert bij sociale onrust. De burgemeester moet dan iedere journalist persoonlijk te woord staan. Dan komen er verschillende verhalen in de wereld. In Helden was dat ook het geval. Daar hadden ze aan de ene kant goed gekozen voor een persconferentie, maar er werden daarna wel allerlei interviews weggegeven. Dat moet men voorkomen. Die pauzes tussen de persconferenties geven je de tijd om even op adem te komen, een peuk te roken én met elkaar af te spreken: 'Hoe zetten we de woordvoering voort?'. En dan niet alleen 'Wie doet de woordvoering?', maar ook 'Wat is onze boodschap?'. Kortom: het is belangrijk om de media te betrekken door georganiseerde activiteiten te creëren waarbij de gemeente zelf de coördinatie in handen houdt. Tussen die persconferenties in moet de burgemeester zijn gezicht in de wijk laten zien. Ook na de onrust kunnen reeds geplande buurtbijeenkomsten enerzijds gewijd worden aan het bespreken van de sfeer in de wijk en anderzijds aan het informeren over hetgeen de gemeente op lokaal niveau aan het doen is. Alle bovenstaande strategische beslissingen om de onrust te laten de-escaleren, moeten al in 'koude tijd' voorbereid zijn.

Tot slot geeft Witte een belangrijk aandachtspunt voor mijn checklist. Goede interne communicatie binnen de gemeentemuren kan namelijk ook bijdragen aan de-escalatie. "Wat je heel veel ziet is dat naar buiten toe heel goed en veel wordt gecommuniceerd. De burgemeester van Helden maakte zelfs tijd vrij om met de Japanse tv praten. Maar ondertussen wordt regelmatig een veel belangrijkere groep vergeten: de eigen gemeenteambtenaren. Van de 400 ambtenaren weten 350 niet wat er gebeurt. Dat is wel van groot belang. Na dit soort incidenten met veel media-aandacht, is het belangrijk dat op de eerste dag dat het gemeenteapparaat opengaat, alle ambtenaren geïnformeerd worden over de gebeurtenissen en de strategie. Het is niet de bedoeling dat ze alles op televisie moeten volgen." Concluderend: er moet net zo veel aandacht besteed worden aan de eigen ambtenaar als aan het maatschappelijke netwerk. Personen uit beide groepen kunnen ingezet worden om als ambassadeur op te treden en de onrust te verkleinen.

3.3 Interview Wouter Jong

Den Haag, 3 maart 2008

Vanaf 1 juli 2007 is Wouter Jong coördinator crisisbeheersing bij het Genootschap voor Burgemeesters (NGB). De crisisgerelateerde activiteiten van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters komen voort uit het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing. Dat netwerk was een initiatief van oud-burgemeester Jan Mans van Enschede en richtte zich op het uitwisselen van ervaringen van burgemeesters met crisissituaties. Voorheen werkte Jong bij het Nibra (tegenwoordig: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid) en bij het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Tijdens crises geeft het NGB niet alleen communicatieadvies. Burgemeesters bellen vaak voor algemene lessen. Wouter Jong: "Mijn collega Roy Johannink en ik zijn dag in dag uit met crises bezig. De adviezen aan burgemeesters lijken voor ons soms open deuren, omdat je zo vertrouwd bent met de eerdere ervaringen. Ervaringen van andere burgemeesters die met vergelijkbare crises te maken hebben gehad, gebruiken wij in de advisering bij nieuwe crises. Het verloop van soortgelijke incidenten kunnen wij meegeven aan burgemeesters die een crisis moeten beheersen." Daarmee is Jong een intermediair tussen burgemeesters. Het NGB is er vooral voor kleinere gemeenten. "Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hebben vaak zelf wel de expertise in huis. Neem Job Cohen, die zegt één woord en er staan 25 man om hem heen. Als je burgemeester in bijvoorbeeld De Marne in Groningen bent, met de spreekwoordelijke 0,1 fte aan voorlichting, dan is het wel prettig als je even kan schakelen met iemand die meer ervaring heeft op crisisgebied. We adviseren de burgemeesters en loco-burgemeesters in hun rol van opperbevelhebber tijdens crises, vooral op de *softere* kant van de crisis zoals emoties die loskomen rond familiedrama's."

Voorspellen is een illusie

Sociale crises verlopen grillig. Omdat er zich verschillende scenario's kunnen voordoen, is de kans aanwezig dat de burgemeester twijfelt over bepaalde zaken tijdens de crisis. Een burgemeester moet kunnen voelen waar het kantelpunt tijdens een crisis zit. Wanneer lopen de spanningen zo ver op dat de bestuurders denken: "Als we nu niet ingrijpen, loopt het uit de klauwen?" Timing is daarom heel belangrijk volgens Wouter Jong. Het rapport van DSP-groep, *Wei Ji en de menselijke maat*, suggereert dat het kantelpunt waarop maatschappelijke onrust escaleert te voorspellen is. Volgens Jong is model veel te lineair en komt het vooral met 'wijsheid achteraf' tot stand: "Als we hadden geweten dat Van Gogh op 2 november zou worden vermoord, dan hadden we dat wel voorkomen. Maar tot 1 minuut van te voren wist niemand dat hij zou worden vermoord. Het interessante van een crisis is dus juist dat je het niet altijd kunt voorspellen. Het kan gevaarlijk zijn als je dan blind gaat staren op een mogelijk kantelpunt."

Jong is het eens met hoogleraar Conflictstudies Maarten Hajer, dat een hype, bijvoorbeeld rondom de film van Geert Wilders, gebruikt kan worden om een *frame* te creëren waarin je als bestuurder je beleid kunt verwerken. Jong: "Helaas is dit slechts mogelijk in een beperkt aantal gevallen van sociale crises. De film van Wilders is één van de weinige voorvallen waarbij het kantelpunt te voorspellen was: de dag van de publicatie van de film. Balkenende bouwde door middel van de toespraak voorafgaand aan het verschijnen van *Fitna* zijn eigen arena. Dat framen deed Balkenende op dat moment goed."

Volgens Jong is de ervaring van de burgemeester eigenlijk niet belangrijk bij de aanpak van een crisis, voor zover hij kan bogen op de ervaring die collega's eerder hebben opgedaan. De burger als uitgangspunt nemen is wél cruciaal. "De burger is je referentiekader: wat verwacht de bevolking van de burgemeester? Daar moet hij of zij op inspelen. Overigens moet de burgemeester niet alleen maar lukraak achter de emoties in de samenleving aanlopen. Hij (of zij) moet zelf sturing geven aan de verwachtingen die men van hem heeft. Dat klinkt als een open deur, maar hij moet het wel doen! Als een burgemeester zegt: 'Ik ben ook geschokt.', doet hij dat niet zo maar. Vanuit die uitspraak bouwt hij de strategie op over

welke kant hij uit wil met de wijk, het dorp of de stad. En dat zal dus van geval tot geval weer een andere strategie zijn en moeten worden doorvertaald in statements, bijeenkomsten en ontmoetingen. Bij de situatie rond de Vinkenslag in Maastricht was bijvoorbeeld de boodschap: 'Wij pikken dit niet. Mensen, u moet weer terug in uw hok.' Dat moet je niet alleen zeggen, maar ook op andere manieren zichtbaar maken."

De zichtbaarheid van de burgemeester is belangrijk. Hij is het boegbeeld, de burgervader. Buiten wat je als burger ziet op het journaal of in de krant, gebeurt er ook veel achter de schermen. Vaak gaan burgemeesters even langs bij de familie van een slachtoffer. Maar hij ziet dat liever niet in de krant terug. Dan wordt er bijna aan zijn oprechtheid getwijfeld, zo van: 'Oh, hij moest zo nodig daar langs, en ondertussen nog even een wit voetje halen bij de krantenredactie. *Kijk mij eens betrokken zijn.* Dan werkt het averechts.' De dader, als die al in één persoon te vangen is, wordt overigens vaak ook aandacht geschonken, al gebeurt dat ook wel door wethouders of anderen uit de gemeente."

De media als gelijkwaardige speler?

Jongs advies aan alle bestuurders is dat ze zich niet gek moeten laten maken door de media. Hoewel de media soms inderdaad met een conflictframe werken, moet je het simpelweg blijven zien als één van de spelers tijdens een crisis. Men kan de media ook gebruiken als radar om te zien wat voor zaken er in het nieuws naar voren komen. Daar kun je vervolgens op inspelen, bijvoorbeeld tijdens de persconferenties. De strijd tussen de media en de communicatieafdeling valt in de praktijk wel mee, aldus Jong.

Om mijn checklist zo goed mogelijk af te stemmen op de doelgroep, leg ik Jong een stelling voor. Mijn vraag is of het wel zin heeft om een persconferentie te organiseren en journalisten van de regionale media uit te nodigen, als de onrust zich vooral afspeelt onder jongeren. Mijns inziens is het dan verstandiger om je berichten op internet te plaatsen. Jong licht toe hoe hij dit dilemma ziet: "Hoewel je met het organiseren van een persconferentie niet direct de jongeren aanspreekt, laat je op die manier zien aan ouders en schooldirecties dat je wel degelijk wat aan het doen bent als gemeente. Het is dan een én-én verhaal. Als je de jongeren rechtstreeks wilt benaderen, moet je als ambtenaar niet zelf gaan zitten chatten, dan maak je jezelf misschien belachelijk. De gemeente moet dan andere manieren vinden om de jongeren te bereiken of daar derden voor inschakelen. Bijvoorbeeld via de jongerenwerkers en het maatschappelijke netwerk, als je dat het goed is opgebouwd hebt. Of je kunt je eigen ambtenaren inzetten, als de betrokken jongeren de kinderen zijn van je eigen ambtenaren. In dat opzicht heeft een gemeentehuis veel kennis in huis. Dat wordt soms helemaal over het hoofd gezien!"

Een sociale crisis vraagt om veel softere communicatie dan een fysieke crisis. Het is meer aftasten, situationeel bepaald. Je moet goed weten wat er voorafgaand aan de onrust is gebeurd in de regio. Omdat het NGB nu meer bekendheid heeft gekregen onder burgemeesters, heeft Wouter Jong ook vaker contact met hen. Jong: "Ze weten dat ze niet alleen bij een grote brand om advies kunnen vragen bij ons, maar ook bij een zedenzaak. Die slepende onrust die daarmee gepaard gaat is het meest ingewikkeld. De cursus *Emotiesamenleving* van het NGB is zeer populair, wat aangeeft dat het omgaan met sociale crises burgemeesters zeker bezighoudt." Al met al is de functie van burgemeester een stuk moeilijker dan de meeste mensen denken. De sleutelwoorden in crisiscommunicatie door de burgemeester blijven daarom hetzelfde, ook in een veranderende samenleving: met mensenkennis en mediakennis overleiden blijven in een emotionele en hypende omgeving.

3.4 Interview Herman Loerakker

's-Hertogenbosch, 18 maart 2008

Herman Loerakker is sinds 1988 communicatieadviseur/woordvoerder van burgemeester Rombouts van 's-Hertogenbosch. Hij zat ruim 30 jaar in het bestuur van de Vereniging voor

Overheidscommunicatie (VVO). Op 1 januari 2006 ging deze vereniging samen met de Beroepsvereniging voor Communicatie (BvC) op in Logeion. Loerakker maakte een aantal grote crises mee. Zo heeft hij een jaar lang in Enschede gewerkt na de vuurwerkramp. In zijn eigen stad 's-Hertogenbosch was Loerakker nauw betrokken bij de rellen in de Graafsewijk in 2000 en 2005. De onrust die toen ontstond vormt de basis van dit interview.

Herman Loerakker kent burgemeester Rombouts én de stad 's-Hertogenbosch door en door. Hij weet dan ook precies hoe hij de burgemeester kan adviseren tijdens crises. Zeker bij maatschappelijke onrust is het handig dat Loerakker en Rombouts elkaar goed kennen. Volgens Loerakker zijn dat soort incidenten namelijk een stuk lastiger, omdat de burgemeester vaak een dubbelrol moet vervullen en de lengte van de crisis relatief lang is. Loerakker vindt de belangrijkste les uit de Graafse rellen in 2000 (Graafse rellen 1): zichtbaarheid. Loerakker: "Vroegtijdig 'barometeren' in de wijk is belangrijk. Ga altijd zelf na: wat is er aan de hand? De signalen van opbouwwerkers, leraren en jongerenwerkers, die de wijken en de mensen echt kennen, zijn waardevol. Dat barometeren is tijdens de Graafse rellen in 2005 (Graafse rellen 2) dus veelvuldig toepast." Toen in 2007 rellen uitbraken in de Utrechtse wijk Ondiep, adviseerde 's-Hertogenbosch direct aan het crisisteam in Utrecht om het maatschappelijke netwerk duidelijk in beeld te krijgen.

Hoewel veel experts in crisissamenwerking zeggen dat zichtbaarheid van de burgemeester altijd bijdraagt aan de-escalatie, kan Loerakker het tegendeel bewijzen. Loerakker: "Het is soms helemaal niet verstandig om een burgemeester meteen de wijk in te sturen. Het zien van het hoofd van burgemeester Rombouts riep tijdens de Graafse rellen 1 nog meer woede op onder de bewoners. Het was de bekende druppel op de gloeiende plaat. Soms is het echter wel nodig om de plaats van het delict gezien te hebben, om vervolgens hier, veilig onder de tl-balken van het stadhuis, de goede keuzes te maken." Op dit moment is het vertrouwen onder de inwoners van de Graafsewijk weer grotendeels teruggewonnen. Burgemeester Rombouts hoeft dan ook niet meer bang te zijn dat hij wordt belaagd.

's-Hertogenbosch heeft 140.000 inwoners en heeft redelijk grote communicatieafdeling. Het advies van Herman Loerakker aan kleine gemeenten die maar twee communicatiemedewerkers in dienst hebben, is om vooral gebruik te maken van intermediairs, personen die groepen vertegenwoordigen of ingangen hebben bij groepen. Als een onderwijzer allerlei signalen voelt in zijn klassen, moet hij daar iets mee doen. De meeste sociale crises ontstaan volgens Loerakker niet 'ineens': "Als je goed met de vroege signalen omgaat, kan het best gebeuren dat je iets klein kunt houden. In zo'n geval moet de bestuurder een natuurlijk moment vinden, waarop hij zijn gezicht kan laten zien en hij zijn informatieachterstand kan inlopen. Dat is de antennefunctie van communicatie. Het is een oud begrip, maar nog steeds belangrijk in het tijdperk van satellieten!"

Herman Loerakker is bewust van de constant concurrerende media, die altijd afkomen op maatschappelijke onrust: "De media moeten hun verantwoordelijkheden kennen ten aanzien van de effecten van het kopieergedrag. De media concurreren constant met elkaar. Dat geeft mij ook de vrijheid: laat ik onze mensen spreken op deze zender of juist op die andere? Als ik moet kiezen uit 10 camera's en ik kan slechts 2 camera's bedienen, dan maak ik in onze media-afweging eerder de keuze voor de publieke zender. Ik kies minder snel voor de 'Hart van Nederland'-zenders." Deze keuze is strategisch. Doordat de gemeente geleerd heeft van de Graafse rellen 1, was het verloop van de Graafse rellen 2 enigszins voorspelbaar. De communicatiemedewerkers konden helder nadenken over de mogelijke gevolgen van hun beslissingen, omdat ze het scenario al eerder hadden gezien tijdens de Graafse rellen 1. Zo wist Loerakker dus dat een interview met CNN niet zou bijdragen aan de-escalatie. Loerakker: "Bij de Graafse rellen 2 heb ik een CNN-camera laten wachten. Daar had ik geen belang bij. Waar ik wel belang bij had, was het aan de kaak stellen van de morele kwestie door een publieke zender. De commerciële zender had immers het filmpje vertoond waar alle ophef over was ontstaan. Dat kon de publieke zender vervolgens mooi voor ons ontkrachten,

door het debat aan te gaan. Dat was een duidelijke strategie. Zo werd de onrust gede-escaleerd, zonder dat de gemeente 's-Hertogenbosch zelf vaak aan het woord kwam." Ook de nieuwe media moeten in de gaten gehouden worden. Voor Loerakker staan deze gelijk aan de traditionele media, maar moeten ze niet overschat worden. Volgens hem kijken de Bossche huishoudens eerder naar de tv als de stad in brand staat, dan dat ze de computer induiken.

Een checklist maatschappelijke onrust helpt communicatieadviseurs om hun geest te scherpen in koude tijden. Op het moment suprême, zowel bij fysieke als sociale crises, trek je het rampenplan niet uit de kast, zegt Loerakker. "Een rampenplan zie ik altijd als een soort telefoonboek. Je kunt er iets in opzoeken, maar uiteindelijk moet je toch handelen op basis van je kennis en ervaringen en je inzichten van dat moment." Loerakker stelt daarom voor dat gemeenten voortaan niet alleen oefenen met fysieke crises, maar ook met sociale crises. Daar moeten dan ook de voorlichters van de maatschappelijke organisaties bijgehaald worden. Als je elkaar kent, werkt de crisiscommunicatie in de praktijk namelijk een stuk beter.

3.5 Interview Joep Hermans

Helden, 27 maart 2008

Joep Hermans is communicatieadviseur/woordvoerder van (waarnemend) burgemeester Vestjens van de gemeente Helden. Hermans werkt al 35 jaar bij de gemeente Helden. In november 2004 ontstond daar grote maatschappelijke onrust na het uitbreken van een brand in een moskee. Ten tijde van de moskeebrand was Kleijngeld burgemeester van Helden. Hermans adviseerde hem tijdens de moskeebrand samen met een politievoorlichter. Zijn belangrijkste taak was het begeleiden van de pers, die in groten getale op de moskeebrand afkwam. Na de brand zijn veel veranderingen op communicatiegebied op doorgevoerd in Helden en omgeving.

De gemeente Helden telt 20.000 inwoners. Het is nogal wat als zo'n gemeente overspoeld wordt door media vanuit de hele wereld, na een brand in een moskee. Joep Hermans heeft wonderbaarlijk alle coördinatie van de pers en gemeentelijke communicatie naar de burgers in zijn eentje geklaard. Daarbij was het handig dat Hermans veel journalisten kende en de journalisten hem ook kenden. Hermans: "Toen ik hoorde dat de moskeebrand was ontstaan heb ik meteen een bezoek gebracht aan het brandterrein. Ik dacht dat ik er snel bij was. Maar nee hoor, alle pers stond daar al. 'Dag Joep!' 'Dag heren, blijven staan daar'. Ik heb het over medewerkers van de regionale media en lokale medewerkers van de landelijke media." Hermans had bij de coördinatie van de pers de touwtjes dus goed in handen. Op inhoud sturen is echter lastiger. De media blijven altijd de spanningen en conflicten opzoeken. Volgens Hermans is het daar dan ook een aantal keer goed misgegaan: "Als RTL een opruiende reportage uitzendt, escaleert de zaak alleen maar. Ik heb duidelijk een daad gesteld: RTL komt er niet meer in hier in Helden."

Aangezien Joep Hermans precies weet wie de journalisten in zijn regio zijn, vraag ik hem of de nieuwe media ook in beeld zijn. Deze media kunnen maatschappelijke onrust namelijk ook laten escaleren of de-escaleren. Het antwoord van Hermans is dat nieuwe media hoognodig geïntegreerd dienen te worden in de bestaande rampenplannen. Hermans: "Ik kijk wel eens op YouTube naar wat voor opruiende filmpjes daar allemaal langskomen en op de websites van jongerenketen hier in de buurt. Op die manier probeer ik te kijken wat er leeft onder de jongeren. Ik doe daar ook mijn voordeel mee. Jongeren kijken niet op een gemeentelijke website. Daarom heb ik gevraagd aan de plaatselijke discotheken of ik mijn boodschap over een bepaalde activiteit op hun websites mocht plaatsen. Trouwens, blijkbaar weten de jongeren ons toch wel een beetje te vinden. Bij het afscheid van de heer Kleijngeld kwamen de jongeren die destijds beschuldigd werden van de brandstichting hem bedanken. Dat was echt emotioneel moet ik zeggen."

Veranderingen na de brand

Na de moskeebrand is er heel wat veranderd in Helden en omgeving. Links en rechts is er geïnvesteerd in een groter netwerk. Het voordeel is dat Hermans alle woordvoerders en sleutelfiguren van die partijen in het netwerk kent. Er wordt constant gewerkt aan wederzijds vertrouwen. Dat wordt op meerdere manieren tot uitvoering gebracht. De ene keer is er een themabijeenkomst in de wijk, de andere keer worden jongeren naar het gemeentehuis gehaald voor koffiegesprekken.

Volgens Hermans ontstaat maatschappelijke onrust steeds sneller in de huidige samenleving. "Onze maatschappij is aan het verloederen én aan het verstedelijken. Beiden zijn complementair aan elkaar. Dat gaat keihard. En tegen de media leg je het altijd af. Zoals ik al zei, je kunt wel proberen om de media in goede banen te leiden, maar op inhoud kun je niet sturen."

Weet wat er in de gemeenschap speelt

De heer Kleijngeld was een zeer competente burgemeester, zegt Hermans. "Hij heeft het goed gedaan. De vertrouwensrelatie is daarbij elementair. Waar ik wel bang voor ben is de trend dat ambtenaren steeds sneller van baan veranderen. Ook bij de gemeente Helden blijven mensen soms maar een paar jaar. Ik vraag me dan af of er wel zoiets is als een gevoel naar buiten toe. Dat job-hoppen kenden wij vroeger niet. Als je weet wat er speelt in je eigen gemeenschap, is dat een heel groot voordeel. Om dat zo te houden gaan we na de fusie van Kessel, Meijel, Maasbree en Helden weer dorpsraden oprichten. Deze dienen verder uitgebouwd te worden om een stabiel draagvlak in de dorpen te creëren. Hoewel de gemeente dus groter wordt, houden we het kleinschalig. Dat is dé manier op de problematiek in handen te houden. Maatschappelijke onrust kan alleen de-escaleren als je je gemeenschap kent.

Na de ramp heeft Hermans de geleerde lessen onder zijn collega-bestuurders verspreid. Iedereen is verbaasd dat Hermans deze klus alleen slechts met één collega van de politie heeft aangepakt op communicatiegebied. Toch is het goed gegaan. "Ik voelde me als een vis in het water. De collega's uit de regio hadden graag ingezet willen worden, want ze hadden er zelf ook een mooie leerschool aan gehad. Maar ik dacht op dat moment: als ik het nu uitbesteed, heb ik de regie over de communicatie niet meer in handen. Ik werk veel op intuïtie. Ik heb niet altijd een draaiboek nodig. Een checklist maatschappelijke onrust zou echter een prettig geheugensteuntje voor mij zijn en een noodzakelijk document voor beginnende communicatiecollega's. Net als bij gewone rampenplannen, moet je ook op het gebied van sociale onrust de zaken regelmatig doornemen."

3.6 Interview Mascha Arts

Waalwijk, 27 maart 2008

Mascha Arts is Coördinator bureau communicatie en senior communicatieadviseur bij de gemeente Waalwijk. Hiervoor werkte ze eerst als voorlichter en later als senior communicatieadviseur bij de gemeente Tilburg. In Waalwijk werken negen mensen op de communicatieafdeling, in Tilburg zijn dat er 49. Met haar kennis en ervaring in Tilburg kon ze daardoor in Waalwijk snel zaken aanpakken en waar nodig verbeteren. Ook heeft ze hier meer direct contact met de bestuurders, wat ze cruciaal vindt om haar beroep goed uit te oefenen. Arts coördineert de communicatie rondom het weggepeste Liberiaanse gezin uit Waspik, onderdeel van de gemeente Waalwijk.

Naar aanleiding van de gebeurtenissen rondom het Liberiaanse gezin gaf de gemeente de opdracht aan het Interventieteam Interetnische Spanningen, ondersteund door FORUM, Instituut voor multiculturele ontwikkeling, om de gang van zaken te onderzoeken. Het onderzoeksrapport verscheen op 10 april 2008 en kreeg veel media-aandacht. Voornaamste conclusie uit het rapport is dat de instanties in Waalwijk (gemeente, jeugd- en welzijnswerk,

politie) niets hebben gedaan met de vele meldingen van racistische pesterijen. Het interview met Arts vond plaats vóór de verschijning van het rapport. Ze licht toe hoe de gemeente zich voorbereid op de publicatie en hoe de gemeente de gebeurtenissen heeft ervaren.

Het plan van aanpak

Iedere gemeente probeert sociale onrust klein te houden. Op mijn vraag hoe de gemeente Waalwijk heeft geprobeerd om deze case door middel van communicatie klein te houden, heeft Mascha Arts een duidelijk antwoord: “Tegenwoordig blijft niets meer klein, helaas.” Om de besluiten van de gemeente goed te kunnen begrijpen, vertelt ze me het volledige verhaal over het weggepeste Liberiaanse gezin. Arts: “Het gezin waarover we spreken is de familie Hayes, een moeder met twee kinderen en een kleinkind. Zij zijn door de UNHCR, de vluchtelingenorganisatie van de VN, gevraagd om naar Nederland te komen. Uiteindelijk zijn ze in een woning in Waspik terecht gekomen, een dorp met 5.000 inwoners. Al vrij snel nadat zij daar kwamen wonen, deden zich problemen voor: treiterijen, pesterijen, etc. Op een gegeven moment hebben wij als gemeente met een aantal partners (vluchtelingenwerk, stichting jongerenwerk ‘De Tavenu’, kerken en politie) een plan van aanpak opgesteld. Dit alles om te voorkomen dat het erger zou worden en vooral om het te laten stoppen. Dit plan van aanpak is in mei 2007 gestart en in september 2007 geëvalueerd.”

Er was in Waalwijk veel en goed contact met het maatschappelijke middenveld. Een sterk netwerk is echter geen garantie op een rustig verloop: op een dag stond het hele persoonlijke verhaal van mevrouw Hayes in het Brabants Dagblad. Niet veel later werd gemeld dat het plan van aanpak van de gemeente niet gefunctioneerd had. FORUM heeft vervolgens onderzocht waarom dit plan niet of niet goed heeft gewerkt. Arts: “Het verschijnen van het rapport vraagt nu veel voorbereiding van mij. We moeten voorkomen dat er op 10 april, bij het verschijnen ervan, opnieuw onrust ontstaat. Daarom hebben we in de week vóór 10 april gesprekken met alle betrokkenen, waaronder de betrokken jongeren en hun ouders. Het kan niet zo zijn dat er iets over jou in dat rapport staat, zonder dat je dat weet.”

Geen regie over de media

De gebeurtenissen in Waspik hadden een aantal factoren die aantrekkelijk waren voor de media en pasten in het fenomeen ‘conflictframing’. Het feit dat het om een donker gezin ging, een vrouw, een vluchteling, veroorzaakte dat er veel media op afkwam. Arts: “Het is een illusie om te denken dat je iets klein kunt houden in de media. Je kunt wel regie houden over het proces, bijvoorbeeld door een persconferentie te organiseren en de communicatiestrategie en centrale boodschap te bespreken met de verschillende partijen. Maar hoe Waalwijk straks in de krant komt, daar heb je absoluut geen regie over. Het is aan de journalist om te bepalen waar hij over publiceert. In deze ‘mediahype-maatschappij’ kan je ervan uitgaan dat een journalist dit soort incidenten uitlicht.”

De gemeente Waalwijk heeft veel van het incident geleerd. Ze beseffen dat als het rapport eenmaal verschenen is, medewerkers niet kunnen zeggen: “We weten nu hoe het moet, dus het overkomt ons niet meer.” Arts denkt dat je nooit goed genoeg voorbereid kunt zijn. Daarbij is interne afstemming heel belangrijk; maak duidelijke afspraken over de communicatie. Bij externe communicatie naar de burgers kun je beter te veel communiceren (dus een informatieavond én een bewonersbrief) dan te weinig. Bovendien kun je die bewonersbrief beter in te grote straal versturen dan in een te kleine straal. Het is echter niet de bedoeling dat heel Waalwijk het rapport van FORUM door de brievenbus krijgt. Arts zegt hierover: “Hoewel we de inwoners van Waspik voortdurend hebben geïnformeerd over de stand van zaken rondom het gezin, houden we de uitkomsten van het rapport van FORUM vóór de presentatie op 10 april heel vertrouwelijk en heel klein.” Daarna kan iedereen het lezen.

Burgemeester Kleijngeld van Waalwijk heeft eerder maatschappelijke onrust moeten de-escaleren. Tot 1 juni 2007 was hij namelijk burgemeester van Helden, waar eind 2004 onrust

ontstond na de brand in de moskee. Afhankelijk van de context van de onrust, kan een bezoek van de burgemeester aan de wijk de onrust doen de-escaleren of juist doen escaleren. In Waspik bleek de aanwezigheid van de burgemeester tijdens een informatieavond de-escalerend gewerkt te hebben. Arts: “Kijk, bij de rellen in de Graafsewijk was het bezoek van burgemeester Rombouts wél aanleiding voor de mensen om van alles te gaan roepen en gooien. Maar dat was echt een hele andere kwestie. Het feit dat de burgemeester bij de informatiebijeenkomst in Waspik gewoon met zijn microfoon door het publiek heen liep, heeft bij ons alleen maar de-escalerend gewerkt. Hij laat daarmee zien dat hij niet bang is maar vooral dat hij aandacht heeft voor de mensen en contact wil. Als hij wegblijft, wordt dat al snel door de burger en door de media geïnterpreteerd als ‘bang’.” De Waspikse case leert mij dat gemeenten zich zo snel mogelijk moeten realiseren dat een relatief klein incident uit kan monden in een ware crisis, met als oorzaak de grote hoeveelheid media-aandacht.