

# **Gemeenten kunnen escalaties voortkomend uit maatschappelijke onrust niet voorkomen, wel de ontstaanskans verkleinen.**

## **Colofon**

**Datum** 7 juni 2023  
**Auteur** Koen Meurkens

© 2023 Avans Hogeschool – Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht  
Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

## Voorwoord

Voor u ligt een essay over het fenomeen maatschappelijke onrust, de aanpak rondom de avondklokrellen door acht verschillende gemeenten en de preventieve aanpak van gemeenten van maatschappelijke onrust.

Dit essay is onderdeel van mijn afstudeeropdracht bij het lectoraat Recht & Veiligheid. Het lectoraat Recht & Veiligheid is onderdeel van het Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht, een organisatie van Avans Hogeschool die onderzoek verricht om kennis te ontwikkelen voor zowel het onderwijs als voor professionals. De afstudeeropdracht is voor de opleiding Bestuurskunde & Overheidsmanagement van Avans Hogeschool.

Mijn afstudeeropdracht was gericht op het inzichtelijk krijgen van het fenomeen maatschappelijke onrust en welke instrumenten gemeenten preventief in kunnen zetten om escalerende situaties, voortkomend uit maatschappelijke onrust, te voorkomen. In mijn onderzoek ligt er een grote focus op de avondklokrellen die zich in meerdere gemeenten af hebben gespeeld in 2021.

Dit essay bestaat uit drie delen. Deel 1 gaat in op het positioneren van mijn betoog en zorgt voor nodige context die u als lezer helpt om het onderwerp beter te begrijpen. Deel 2 gaat in op waarom ik juist betoog dat gemeenten escalaties voortkomend uit maatschappelijke onrust niet kunnen voorkomen. Er worden vier argumenten weergegeven met onderbouwing op basis van relevante literatuur en gehouden interviews met ambtenaren van acht gemeenten (Den Bosch, Enschede, Etten-Leur, Helmond, Sittard-Geleen, Tilburg, Venlo en Zwolle). In deel 3 worden de argumenten samengevat en volgt er een nuancering van de huidige situatie.

Graag bedank ik Liesbeth Collignon, Joost Frencken, Ize Kusters, Julien van Ostaijen, Ron Ritzen, Anouk Smeenk en alle respondenten voor hun bijdrage en begeleiding tijdens mijn afstudeertraject.

Ik wens u veel leesplezier.  
Koen Meurkens

's-Hertogenbosch,  
7 juni 2023

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>0</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1. De crisissamenleving	2
1.2. Maatschappelijke onrust en de avondklokrellen	2
1.3. Gemeenten kunnen escalaties niet voorkomen, wel bedwingen	3
<b>2. Wat maakt escalatie voorkomen ingewikkeld voor gemeenten?</b>	<b>4</b>
2.1. Landelijk beleid is de oorzaak, lokaal beleid niet de oplossing	4
2.2. Het verloop van maatschappelijke onrust is onvoorspelbaar	5
2.3. De manier van maatschappelijke onrust uiten is veranderd	6
2.4. Huidige wetgeving maakt preventief optreden onmogelijk	7
<b>3. Dus wat nu?</b>	<b>8</b>
<b>4. Bronnenlijst</b>	<b>11</b>

## 1. Inleiding

Voordat in wordt gegaan op het beargumenteren van de stelling op de titelpagina, start dit essay met een korte inleiding.

### 1.1. De crisissamenleving

Aardbevingen in Groningen, de kredietcrisis van 2008, de vluchtelingencrisis/-opvang sinds 2015, de toeslagenaffaire, de stikstofcrisis met boerenprotesten als gevolg, woningtekorten, een energiecrisis mede als gevolg van de oorlog in Oekraïne en natuurlijk de coronapandemie gepaard met lockdowns, samenscholingsverboden, een avondklok en 180.000 coronaboetes (NOS, 2023b). Een aantal voorbeelden van ontwikkelingen in de samenleving van de afgelopen jaren waarvan het merendeel zich nog steeds aan het afspelen is. Volgens Michel Dückers (NCTV, 2023), bijzonder hoogleraar Crises, Veiligheid en Gezond aan de Rijksuniversiteit Groningen, kan de Nederlandse overheid er niet voor iedereen zijn tijdens een crisis. Dat de overheid voor je klaar staat bij ziekte, rampen of ongelijkheid is volgens hem de Nederlandse variant van de *American Dream*. De grenzen van de Nederlandse variant zijn gevonden tijdens de coronaperiode toen het dalend overheidsvertrouwen aan het licht kwam en mensen zich niet meer betrokken en gehoord gingen voelen door een gebrek aan perspectief (NCTV, 2023). Dit leidde vervolgens tot maatschappelijke onrust.

### 1.2. Maatschappelijke onrust en de avondklokrellen

Voordat maatschappelijke onrust wordt geuit door een inwoner, spelen er bij sommige personen gevoelens van ongenoegen met hoe goed het gaat met de samenleving. Oftewel er was eerst sprake van maatschappelijk onbehagen. De houding van inwoners met maatschappelijk onbehagen is terughoudend (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017). Hierbij zit het verschil dan ook met maatschappelijke onrust, waarbij het ongenoegen geuit wordt in de samenleving. Bij maatschappelijke onrust is het sentiment van ontevreden inwoners pessimistischer, meningen over hoe de overheid omgaat met grootmaatschappelijke problematieken, zoals stikstof of corona, negatiever en komt het onbehagen aan het oppervlakte (Steenvoorden, 2016). De definitie die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hanteert voor **maatschappelijk onbehagen** is: *"Gevoel van angst, onzekerheid, onvrede of miskenning ten gevolge van lastig begrijpbare fenomenen, zoals klimaatverandering en migratie, gepaard met verlies aan vertrouwen in de overheid om deze zaken effectief op te pakken."* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022, p. 4).

Vervolgens definieert het Ministerie **maatschappelijke onrust** als: *"(Zichtbare) Collectieve gedragingen die voortkomen uit maatschappelijk onbehagen."* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022, p. 4).

Een voorbeeld van maatschappelijke onrust zijn de protesten tegen overlast van vluchtelingen in Ter Apel. In augustus 2022 protesteerden ongeveer 500 mensen tegen overlast die, volgens hen, veroorzaakt werd door vluchtelingen die in het lokale AZC verbleven. De protesten waren gericht tegen de overheid, omdat de bestuurders volgens de inwoners niet met een oplossing kwam voor het probleem (NOS, 2022). Als gevolg van het

gevoel van onbehagen over het fenomeen vluchtelingen(opvang), gepaard met het gevoel dat de overheid niet met een oplossing kwam, ontstond er maatschappelijke onrust.

Een ander voorbeeld van maatschappelijke onrust zijn de avondklokrellen. Voor velen staan ze nog op het netvlies en wellicht zijn ze een van de meest bekende uitingen van maatschappelijke onrust in Nederland van de afgelopen jaren. Een van de crisissen die genoemd is in de inleiding is de coronapandemie. De crisis waar de avondklokrellen uit voort zijn gekomen. Op 20 januari 2021 wordt de avondklok aangekondigd als de nieuwste coronamaatregel door het kabinet. De avondklok werd door het Outbreak Management Team (OMT) geadviseerd om het aantal coronabesmettingen terug te dringen en op 23 januari wordt de avondklok ingevoerd.

Dit overheidsbesluit was echter directe oorzaak van de "heftigste rellen in 40 jaar" zoals hoofdbestuurder van de Nederlandse Politiebond, Koen Simmers, de rellen beschreef (NOS, 2021).

De groep die vooral voor deze maatschappelijke onrust zorgde, waren jongeren. Dat het vooral jongeren waren, is niet heel opvallend. Scholen, horeca en andere voorzieningen waarin jongeren samen konden komen, bleven langere tijd dicht of beperkt open tijdens de coronapandemie. Dit leidde niet alleen tot verveling, maar ook tot onbegrip voor de maatregelen naarmate de lockdown langer duurde. Het werd steeds moeilijker om de maatregelen op te blijven volgen (EMMA, NIPV & RUG, 2022). Ondanks dat de avondklokrellen in veel gemeenten plaats hebben gevonden, zijn er verschillen in de omvang, schaal van openbare ordeverstoringen en hoe gemeenten met de situatie om zijn gegaan. Zo waren de avondklokrellen in de gemeente Den Bosch heftiger dan in Sittard-Geleen. In Den Bosch zijn auto's vernield, is er met fietsen gegooid en zijn winkels geplunderd, terwijl in Sittard-Geleen alleen vuurwerk en rookbommen naar de politie gegooid en is er niks vernield (Bijlage 5: Interview gemeente Sittard-Geleen) (Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 2021).

Dat deze aspecten per stad verschillend zijn, blijkt onder meer ook uit het essay "De ongelijke sanctionering van avondklokrelschoppers is verklaarbaar" van Ize Kusters. Hij stelt namelijk dat zelfs de context van de avondklokrellen in Eindhoven en Den Bosch grotendeels verschillend was. Uit zijn essay blijkt onder meer dat deze situationele context een grote rol heeft gespeeld bij de wijze waarop relschoppers gestraft zijn (Ize Kusters, 2023).

### **1.3. Gemeenten kunnen escalaties niet voorkomen, wel bedwingen**

Gemeenten in Nederland zijn verantwoordelijk voor handhaving van de openbare orde en veiligheid, waaronder dus uitingen van maatschappelijke onrust en de daar uitkomende escalaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). Desondanks betoog ik dat escalaties als gevolg van maatschappelijke onrust niet te voorkomen zijn door gemeenten, maar dat er wel instrumenten in kunnen worden gezet om de ontstaanskans te verkleinen.

## **2. Wat maakt escalatie voorkomen ingewikkeld voor gemeenten?**

Hieronder betoog ik dat gemeenten escalatie voortkomend uit maatschappelijke onrust niet kunnen voorkomen. U leest vier argumenten met onderbouwing op basis van relevante literatuur en gehouden interviews met ambtenaren van de eerder benoemde gemeenten.

### **2.1. Landelijk beleid is de oorzaak, lokaal beleid niet de oplossing**

Zoals de definities van maatschappelijk onbehagen en maatschappelijke onrust van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022) al weergeven, zijn landelijke thema's een grote oorzaak van maatschappelijk onbehagen en de onrust. Omdat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid binnen hun grenzen, hebben zij te maken met het oplossen van de gevolgen van deze landelijke thema's (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). Namelijk wanneer er maatschappelijke onrust ontstaat als gevolg van deze thema's.

Gemeenten hebben met landelijk beleid te maken waarop ze aan de voorkant weinig invloed hebben. Gemeenten staan echter dichtbij de inwoner en hebben daardoor direct te maken met de gevolgen van nationaal beleid. Naast het feit dat landelijke thema's stevig bijdragen aan het ontstaan van maatschappelijke onrust zien we dat Nederlanders de gemeente als minder belangrijk ervaren. Als je kijkt naar de opkomst voor nationale of lokale verkiezingen, is de opkomst van bijvoorbeeld Tweede Kamerverkiezingen altijd hoger dan die van gemeentelijke verkiezingen (CBS, 2022).

Nationaal beleid wordt (mede) door gemeenten uitgevoerd, terwijl de Nederlandse bevolking de nationale politiek dus als belangrijker ervaart. Het gevolg van deze wisselwerking is echter juist meer maatschappelijk onbehagen. Nederlanders voelen zich niet meer betrokken en gehoord door de nationale politiek (NCTV, 2023). Maatschappelijk onbehagen komt voort uit het verlies aan vertrouwen dat de overheid ingewikkelde thema's op kan lossen.

Dit zag je ook terug tijdens de coronapandemie. Er werden maatregelen genomen op nationaal niveau en die moesten gemeenten uitvoeren. Als reactie op die maatregelen, vonden er meerdere rellen plaats na invoering van de avondklok. Deze rellen waren niet gericht op de gemeente, maar op het overheidsbeleid op nationaal niveau (Bijlage 5: Interview gemeente Sittard-Geleen).

Door middel van lokaal beleid een escalatie proberen te voorkomen is geen mogelijkheid. Zoals een van de respondenten aangaf, waren de avondklokrellen "een incident" en er kan geen beleid worden gemaakt op incidenten, want zo blijf je het beleid aanpassen na elk incident (Bijlage 2: Interview gemeente Enschede). Het woord rel zegt het eigenlijk al. De avondklokrellen waren een vorm van rellen en rellen zijn geen nieuw concept, maar om daar als gemeente maakwerk van te maken is niet te doen (EMMA, NIPV & RUG, 2022).

## 2.2. Het verloop van maatschappelijke onrust is onvoorspelbaar

Als er dan eenmaal onrust is ontstaan bij inwoners, is het de onvoorspelbaarheid van de uitingen daarvan, wat het ingewikkeld maakt voor gemeenten om escalaties te voorkomen. Hierbij is het belangrijk om naar de definitie van maatschappelijke onrust te kijken. *“(Zichtbare) Collectieve gedragingen die voortkomen uit maatschappelijk onbehagen.”* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022, p. 4). Maatschappelijke onrust is een heel breed begrip. Een vreedzame demonstratie kan ook onder deze term vallen, net als gewelddadige uitingen zoals de avondklokrellen (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2021). Demonstreren is een grondrecht, dus kan je die als gemeente uiteraard niet verbieden (Bijlage 9: Interview gemeente Zwolle). De grondwet biedt daartoe alleen ruimte als er sprake is van een verstoring van de openbare orde.

Of de openbare orde verstoord gaat worden, is niet altijd vooraf te bepalen. De avondklokrellen zijn echter voorbeelden van uitingen waarbij de intentie om de openbare orde te verstoren al vrij duidelijk was vooraf (Bijlage 5: Interview gemeente Sittard-Geleen).

Hierbij komen we ook aan bij de rol die de gemeente speelt wanneer er op wordt geroepen tot ongeregelde heden. Deze rol is namelijk vrij klein. Signalering van oproepen tot ongeregelde heden wordt veelal door de politie gedaan, want die hebben daar de bevoegdheden en vaardigheden voor. Handhaving wordt daarna ook door de politie en de ME gedaan (Bijlage 5: Interview gemeente Sittard-Geleen). De burgemeester is echter wel eindverantwoordelijk voor de openbare orde in de gemeente. Hij overlegt samen met medewerkers van de afdeling veiligheid, de politie en het OM, in wat een driehoeksoverleg wordt genoemd, over wat er aan de hand is en hoe ze daar het beste mee om kunnen gaan op basis van analyses van de politie.

Dan zijn er enkele juridische instrumenten beschikbaar voor een gemeente om op de situatie te reageren. Namelijk een noodbevel of noodverordening en een veiligheidsrisicogebied. Hoewel noodbevelen en noodverordeningen niet hetzelfde zijn, is de kern wel hetzelfde. Het geeft de politie toestemming om te handhaven om de openbare orde te herstellen. Wat in een noodbevel of -verordening kan worden meegenomen, is een veiligheidsrisicogebied. Het besluit voor dit instrument wordt door de burgemeester in samenspraak met de officier van justitie genomen en maakt het mogelijk voor de politie om preventief te fouilleren op eventuele wapens (Bijlage 2: Interview gemeente Enschede).

Dit is eigenlijk het enige wat de gemeente qua instrumentarium heeft wanneer er signalering gedaan wordt door de politie. Je zou denken dat politie-inzet eventuele rellen wel kan voorkomen, maar het ligt er dan aan hoe groot de groep is die hun ongenoegen uit. De ME kan een groep van 150 jongeren moeilijker bedwingen dan een clubje van 15 jongeren (Bijlage 5: Interview gemeente Sittard-Geleen).

Of escalatie plaats gaat vinden en of het voorkomen kan worden is zo situatieafhankelijk dat daar geen eenduidige beleidsmatige aanpak op te verzinnen is (Bijlage 3: Interview gemeente Etten-Leur). Er spelen veel factoren bij maatschappelijke onrust die bepalen hoe de situatie gaat uitpakken. Denk aan groepsgrootte, meeloopgedrag en politiecapaciteit. Daarnaast is analyse van de signalen vanuit de politie ook bepalend hoe ernstig de situatie zou kunnen worden. Er kan namelijk niet op elk signaal voorbereid worden door de gemeente en politie (Bijlage 2: Interview gemeente Enschede).

Gedurende de coronaperiode waren er meerdere demonstraties tegen de coronamaatregelen en dus niet alleen de avondklokrellen. Bij het voorbeeld van de avondklokrellen speelde onverwachtheid echter ook een rol. Gemeenten waren namelijk overvallen door de invoering van de avondklok en vrij snel daarna begonnen de ongeregelheden in meerdere gemeenten (Bijlage 2: Interview gemeente Enschede). Goed voorbereiden was dus moeilijk, ondanks monitoring van de situatie door de politie.

Gemeenten hebben dus maar weinig mogelijkheden als escalaties voortkomend uit maatschappelijke onrust plaatsvinden.

### **2.3. De manier van maatschappelijke onrust uiten is veranderd**

Het internet is niet meer weg te denken uit de huidige samenleving en draagt ook bij aan veranderingen in de samenleving. Waaronder de manier waarop mensen hun ongenoegen uiten. Niet alleen uiten mensen hun ongenoegen online tegenwoordig, oproepen tot ongeregelheden vinden nu ook online plaats (Bijlage 9: Interview gemeente Zwolle). Dit maakt monitoring van het ongenoegen lastiger. Je kan namelijk niet op voorhand bepalen welke oproep of dreiging reëel is en welke niet. Verder zorgt de onlinewereld ook voor bescherming van de persoon die een oproep de wereld ingooit tot een bepaalde hoogte, namelijk anonimiteit. Daardoor is het in sommige gevallen niet meer te achterhalen wie er nu oproept tot ongeregelheden en wat de achterliggende intentie is van die persoon of groep (Bijlage 9: Interview gemeente Zwolle).

De onlinewereld maakt de al lastige voorbereiding, nog lastiger. Het bereik online is groter, waardoor de groepsgrootte onvoorspelbaar is. Daarnaast kan online veel informatie pas later gedeeld worden, dus is de locatie van ongeregelheden ook onvoorspelbaar (Vuik & Bantema, 2021). Een voorbeeld hiervan tijdens avondklokrellen was de situatie in gemeente Sittard-Geleen. Er werd door circa 500 jongeren opgeroepen tot ongeregelheden, uiteindelijk zijn er tot 1000 jongeren op komen dagen (Bijlage 5: Interview gemeente Sittard-Geleen). Jongeren waren dus vooral de veroorzaker van de onrust bij de avondklokrellen. Wat daarbij gepaard is gegaan is meeloopgedrag (Bijlage 1: Interview gemeente Den Bosch). Online opruiing in combinatie met meeloopgedrag is kenmerkend geweest van de avondklokrellen.

Om jongeren weerbaarder te maken tegen deze vorm van opruiing, is mediawijsheid en het ontwikkelen van digitale vaardigheden in het onderwijs belangrijk (Bijlage 6: Interview gemeente Tilburg) (Bijlage 8: Interview gemeente Venlo – Niels Emeis). Om meeloopgedrag tegen te gaan bij herhaling van rellen in Zwolle, zijn jongerenwerkers ingezet om het gesprek aan te gaan met jongeren en hun ouders (Bijlage 9: Interview gemeente Zwolle).

Wat tegenwoordig speelt bij maatschappelijke onrust is vermenging van groepen (Bijlage 9: Interview gemeente Zwolle). Zo is er een groep mensen die 'beroepsdemonstrant' zijn. Demonstranten die, ongeacht het onderwerp van de demonstratie, mee demonstreren tegen de overheid. Daarnaast komen groepen met tegenovergestelde gedachten ook in contact bij demonstraties. Door confrontatie kan de situatie snel escaleren, maar die vermenging van groepen maakt het lastiger voor gemeenten om te bepalen wie nu demonstranten zijn en wie de andere groep is. Hiervoor wordt ook weer gebruikt gemaakt van online opruiing om de confrontatie aan te gaan (Bijlage 9: Interview gemeente Zwolle).



Zonder aanmelden van een demonstratie en direct beginnen met het verstoren van de openbare orde is een redelijk nieuw concept. Dit kwam niet alleen terug bij de avondklokrellen, maar ook bij veel boerenprotesten en de klimaatprotesten op de A12. Een wegblokkade is ook een vorm van openbare ordeverstoring en een strafbaar feit (NOS, 2023a). Demonstreren zonder aanmelding gebeurde ook meermaals in de gemeente Enschede.

In Enschede waren er tijdens de coronapandemie namelijk meerdere demonstraties tegen de coronamaatregelen. In het begin werden deze nog gemeld bij de gemeente. Wat de gemeente dus tijd geeft om voor te bereiden op mogelijke scenario's en dus mogelijke escalatie. De gemeente kan, op basis van artikel 2 van de Wet Openbare Manifestaties, op drie criteria beoordelen of er maatregelen komen voor de groep demonstranten. Er moet rekening worden gehouden met de volksgezondheid, het verkeer en wanordelijkheden. Omdat corona nog heerste, werd de groep demonstranten in Enschede extra maatregelen opgelegd ter bescherming van de gezondheid (Bijlage 2: Interview gemeente Enschede). Tegelijkertijd werd er juist tegen de coronamaatregelen gedemonstreerd. Wat gemeenten bij aanmelding van demonstraties vaak doen, is de demonstranten uitnodigen voor een gesprek om begrip te creëren voor elkaars standpunten en te kijken waarin de gemeente de demonstranten kan faciliteren tijdens demonstraties (Bijlage 1: Interview gemeente Den Bosch). Demonstranten in Enschede demonstreerden echter juist tegen de overheid, dus vooraf in gesprek gaan en afspraken maken ging niet meer (Bijlage 2: Interview gemeente Enschede).

Onaangemelde demonstraties kunnen voor onvoorziene situaties zorgen en geeft de gemeente minder tijd om op alle mogelijkheden, waaronder escalatie, voor te bereiden. Ondanks dat de avondklokrellen geen typische demonstraties waren, begonnen de jongeren in Enschede wel meteen met het verstoren van de openbare orde en meldden ze niet eerst een demonstratie aan waardoor de gemeente zich niet kon voorbereiden (Bijlage 2: Interview gemeente Enschede).

Dat de manier van maatschappelijk onrust uitte veranderd is, is terug te zien bij het feit dat gemeenten de laatste jaren meer prioriteit geven aan maatschappelijke onrust. In Enschede werken ze sinds vijf jaar met het kernteam maatschappelijke onrust en bij de gemeente Den Bosch is maatschappelijke onrust een hoofdprioriteit geworden sinds de coronaperiode (Bijlage 1: Interview gemeente Den Bosch) (Bijlage 2: Interview gemeente Enschede).

#### **2.4. Huidige wetgeving maakt preventief optreden onmogelijk**

Online opruiing draagt dus bij aan escalatie van maatschappelijke onrust zoals gesteld wordt in het vorige argument, maar de gemeente is daar op dit moment machteloos in. Artikel 172a van de gemeentewet geeft de burgemeester de bevoegdheid om een persoon een gebiedsverbod op te leggen. Oftewel diegene mag niet meer in een bepaald gebied komen voor een bepaalde tijd. Dit is natuurlijk erg handig voor de fysieke wereld om ongeregeligheden te voorkomen, maar deze wet is dus ook alleen bedoeld voor de fysieke wereld (Vuik & Bantema, 2021).

Bij de avondklokrellen was online opruiing juist de manier was om een oproep te doen tot ongeregeligheden. Het effect van deze manier van maatschappelijk ongenoegen uitte heeft grote gevolgen. Je bent als gemeente als het ware aan toekijken hoe mensen zich klaar maken voor ongeregeligheden en aan het afwachten op het moment dat die situatie zich voor gaat doen (Bijlage 5: Interview gemeente Sittard-Geleen).

Op het moment dat er maatschappelijke onrust plaatsvindt, kan een gemeente alleen vertrouwen op de politiecapaciteit en hopen dat het aantal personen dat op komt dagen niet te groot is om escalatie te voorkomen.

Een poging tot een online gebiedsverbod door de burgemeester van Utrecht werd later ongeldig verklaard door de rechter. De oproep voor meer bevoegdheden voor burgemeesters om online opruiing tegen te gaan wordt door meerdere burgemeesters gesteund (Adriaanse, 2023).

Als er een online gebiedsverbod mogelijk wordt gemaakt door de wetgever, is het echter nog maar de vraag op dit instrument ongeregelheden, zoals rellen, kan gaan voorkomen. Want de vraag is of een online gebiedsverbod wel te handhaven is (Vuik & Bantema, 2021).

Kijkend naar bijvoorbeeld het vuurwerkverbod. Vuurwerk is heel het jaar door verboden, behalve rond nieuwjaar, maar handhaving op het vuurwerkverbod is vrijwel niet mogelijk. Of het voorbeeld van lachgas. Lachgas staat sinds januari 2023 in de Opiumwet, maar vervolgens zijn politie en het OM nog niet toegerust op handhaving en vervolging van inwoners die in het bezit zijn van lachgas (Bijlage 5: Interview gemeente Sittard-Geleen). Dus mocht er een online gebiedsverbod komen, is het nog maar de vraag of die ook daadwerkelijk effectief gaat zijn.

### **3. Dus wat nu?**

We zitten op dit moment dus in een crisissamenleving wat bij sommige mensen in de samenleving voor maatschappelijk onbehagen zorgt. Het gevolg daarvan is maatschappelijke onrust en mogelijke escalerende situaties die voor openbare ordeverstoringen zorgen, zoals de avondklokrellen van 2021.

Wat er eigenlijk fout gaat bij de gemeentelijke aanpak is dat gemeenten focussen op het voorkomen van maatschappelijke onrust en escalaties daarvan, maar dan is het al te laat (Bijlage 8: Interview gemeente Venlo – Niels Emeis). Je moet als gemeente in een zo vroeg mogelijk stadium een beeld schetsen van het sentiment van de inwoners om de ontstaanskans van onrust en escalatie te verkleinen.

Een instrument die de gemeente Venlo inzet om die ontstaanskans te verkleinen, begint bij het onderwijs. Een van de beleidsdoelen uit het veiligheidsbeleid van Venlo is om inwoners weerbaarder te maken tegen maatschappelijke onrust. In het onderwijs komt dit terug door aandacht te geven voor polariserende vraagstukken, zodat jongeren weten wat er in de wereld speelt en zodat ze begrip kunnen krijgen voor andere meningen en standpunten (Bijlage 8: Interview gemeente Venlo – Niels Emeis).

Een ander voorbeeld van een instrument om de ontstaanskans te verkleinen is het Kernteam Maatschappelijke Onrust van de gemeente Enschede (Bijlage 2: Interview gemeente Enschede). Het kernteam zorgt ervoor dat er zo vroeg mogelijk een beeld komt over waar inwoners zich zorgen over maken of waar ze onvrede over tonen. Dit kernteam heeft een wisselende bezetting bij elk thema, maar de vaste bezetting bestaat uit een stadsdeelmanager, adviseur veiligheid, iemand van communicatie, een wijkregisseur, politie en vaak een wijkcoach (die zich richt op zorg en welzijn van inwoners in een wijk). Dit team kan aangevuld worden met medewerkers van het OM, de GGD of andere instanties die bij een ander thema relevant zijn (Bijlage 2: Interview gemeente Enschede).

Ondanks dit instrument, zijn de avondklokrellen niet voorkomen in Enschede. Dat kwam doordat de situatie uit de hand liep en de groepsgrootte niet door de politie en ME bedwongen kon worden (Bijlage 2: Interview gemeente Enschede). Het verloop van maatschappelijke onrust is dus erg situatieafhankelijk en kan altijd escaleren ondanks een preventieve aanpak vanuit de gemeente.

Er zijn dus wel een aantal dingen die gemeenten nu al kunnen doen om de ontstaanskans te verkleinen van maatschappelijk onbehagen, maatschappelijke onrust en escalaties daar voortkomend uit. Dit komt vooral neer op nazorg, informatieverstrekking, communicatie met, en aandacht voor inwoners.

Mocht er een escalatie plaats hebben gevonden, dan bestaat de kans op herhaling. Dus als gemeente is het belangrijk om het gesprek aan te gaan met inwoners. De inzet van jongerenwerkers en wijkmanagers, of vergelijkbare actoren, helpt bij het in kaart brengen van het sentiment in de wijk en deze inzet kan bijdragen aan het tegengaan van meeloopgedrag, zowel vóór als na een escalatie (Bijlage 9: Interview gemeente Zwolle).

Bij de avondklokrellen waren vooral jongeren die gingen rellen. Als reactie zijn er brieven gestuurd naar jongeren en hun ouders in bijvoorbeeld Enschede, Tilburg of Zwolle met de oproep aan ouders om hun kinderen thuis te houden of stond er een waarschuwing voor een boete of gebiedsverbod in bij herhaling (Bijlage 2: Interview gemeente Enschede) (Bijlage 6: Interview gemeente Tilburg) (Bijlage 9: Interview gemeente Zwolle). In Zwolle kwamen de dag na de avondklokrellen weer jongeren naar het centrum nadat er werd opgeroepen tot nieuwe ongeregelheden.

Doordat de politie op elk ingangspunt van het centrum aanwezig was en jongeren daardoor niet samenkwamen, bleven nieuwe rellen uit. Ondanks de verzonden brieven om herhaling van de avondklokrellen te voorkomen, hebben sommige jongeren toch op de oproep tot nieuwe ongeregelheden gereageerd en zijn ze richting het centrum gegaan (Bijlage 9: Interview gemeente Zwolle).

Communicatie houden met inwoners is het voornaamste instrument om de ontstaanskans van mogelijke escalatie te verkleinen. Zowel vóór als na een escalatie. Wat er bij de avondklokrellen speelde, was een 'wij-zij gevoel'. Samen in een groep tegen een gemeenschappelijke 'vijand'; de overheid (Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 2021). Mensen willen gehoord worden en daar kunnen gemeenten nu al op inspelen (Bijlage 6: Interview gemeente Tilburg).

Ondanks dat gemeenten weinig invloed hebben op nationaal beleid, hebben ze wel een rol in uitleggen van dit beleid aan de inwoners.

Wat tijdens de coronapandemie nog vrij lastig bleek voor gemeenten, omdat ambtenaren zelf ook nog uit moesten gaan zoeken wat nieuwe maatregelen voor gevolgen hadden (Bijlage 1: Interview gemeente Den Bosch). Maar uitleggen waarom bepaalde besluiten worden genomen op nationaal niveau, zorgt er wel voor dat inwoners nut en noodzaak zien van bepaalde maatregelen of wetten. Dit heeft dan weer het effect dat er meer begrip van inwoners kan gaan komen richting de overheid (Bijlage 5: Interview gemeente Sittard-Geleen) (Bijlage 8: Interview gemeente Venlo – Niels Emeis).

Wat voor gemeenteambtenaren daarnaast speelt bij preventief acteren op maatschappelijk onbehagen en onrust, is de actualiteit van de uitingen van maatschappelijke onrust en prioritering van onderwerpen. Tijdens de coronapandemie was er veel animo voor meer kennis om beter om te gaan met maatschappelijke onrust.

Nu in *the calm after the storm* is er minder animo voor bijvoorbeeld trainingen van het Rijksopleidingsinstituut Tegengaan Radicalisering (ROR), die zich ook richten op hoe je als ambtenaar kan voorbereiden op maatschappelijke onrust (Bijlage 8: Interview gemeente Venlo – Niels Emeis). Veranderde prioritering van onderwerpen zal altijd plaats vinden, maar als je niet bezig blijft met hoe je als ambtenaar of bestuurder het beste om moet gaan met een bepaalde situatie van maatschappelijke onrust, is dat een gemiste kans (Bijlage 8: Interview gemeente Venlo – Niels Emeis).

Lokaal beleid is dus niet de directe oplossing voor het verkleinen van de ontstaanskans van escalaties voortkomend uit maatschappelijke onrust. Waar lokaal beleid wel voor gebruikt kan worden, is in de haarvaten van de samenleving komen om in verbinding te komen met de inwoners. In de gemeente Tilburg is sinds de coronapandemie een impuls gegeven aan wijkgericht werken. Dit wil zeggen dat niet al het gemeentelijk beleid toepasbaar is op de gehele gemeente, maar dat elke wijk uniek is en de problemen die in een wijk spelen uniek zijn waardoor er gekeken moet worden wat voor beleidsinstrumenten er per wijk in moeten worden gezet om de leefbaarheid te vergroten (Bijlage 6: Interview gemeente Tilburg). Ook in de gemeente Den Bosch en gemeente Helmond is sinds de coronapandemie meer aandacht voor in de haarvaten van de samenleving te komen (Bijlage 1: Interview gemeente Den Bosch) (Bijlage 3: Interview gemeente Helmond).

Om in de haarvaten te komen is een team maatschappelijke onrust, zoals uit het voorbeeld van Enschede, een goed middel. Op deze manier kan je als gemeente zo vroeg mogelijk in beeld krijgen welke onvrede er speelt in een wijk en hoe je daar multidisciplinair op in kan spelen om ongeregelde heden te voorkomen. Dit kernteam houdt, samen met de politie en het OM, ook *table top* oefeningen. Hierin wordt geoefend hoe je als kernteam samen met de partners op een dreigende situatie kan reageren. Daarnaast wordt ook elk jaar de casuïstiek van het afgelopen jaar besproken om te kijken of daar leerpunten uit te halen kunnen worden gehaald (Bijlage 2: Interview gemeente Enschede). Dit is een manier om ervoor te zorgen dat je als gemeente bezig blijft met het onderwerp maatschappelijke onrust en waarin je oefent voor een mogelijke toekomstige escalatie.

Zo vroeg mogelijk inspelen op maatschappelijk onbehagen is het aller belangrijkste. Op het moment dat er al maatschappelijke onrust is, ben je als gemeente eigenlijk al te laat. Zoals in een van de argumenten wordt uitgelegd, is het verloop van maatschappelijke onrust onvoorspelbaar en is de kans op escalatie aanwezig.

Ondanks alle instrumenten die een gemeente in kan zetten om de ontstaanskans van escalatie als gevolg van maatschappelijke onrust te verkleinen, ook mét mogelijke bevoegdheden om online op te treden, kunnen gemeenten deze escalaties niet volledig voorkomen. Mensen die aan het eind van de dag willen rellen of voor onrust willen zorgen, gaan dat ondanks ingezette instrumenten toch wel doen. Daar heb je als gemeente mee te *dealen* (Bijlage 9: Interview gemeente Zwolle).

## 4. Bronnenlijst

- Adriaanse, M. L. (2023, 6 februari). 41 burgemeesters vragen Den Haag meer online middelen om rellen te voorkomen. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/02/06/40-burgemeesters-vragen-den-haag-meer-online-middelen-om-rellen-te-voorkomen-a4156285>
- EMMA, NIPV, & Rijksuniversiteit Groningen. (2022). In *emma.nl*. Geraadpleegd op 7 mei 2023, van <https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid%3Ascds%3AUS%3Adabf27ea-629b-4bb5-a8a3-776ba7c3b621&viewer%21megaVerb=group-discover>
- Europees Parlement. (2019, 4 juli). *Opkomst | Europese verkiezingsresultaten 2019 | Europees Parlement*. europa.eu. Geraadpleegd op 7 mei 2023, van <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/nl/opkomst/>
- Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. (2021). Een machteloos gevoel: Leerevaluatie naar aanleiding van de ongeregelde heden in Den Bosch op 25 januari 2021. In *Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement*.
- Kusters, I. (2023). De ongelijke sanctionering van avondklokrelschoppers is verklaarbaar [Essay]. Juridische Hogeschool.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2017, 1 februari). *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur*. researchgate.net.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). Meerjarenplan Omgaan met Maatschappelijke Onrust en Ongenoegen 2022-2026. In Rijksoverheid.nl.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023, 28 april). *Burgemeesters. Gemeenten | Rijksoverheid.nl*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/burgemeesters>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021, 24 december). *Maatschappelijke onrust*. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. <https://www.nctv.nl/onderwerpen/maatschappelijke-onrust>
- NCTV. (2023, 17 januari). *Hoe je als overheid communiceert terwijl de wereld in brand staat*. Geraadpleegd op 7 mei 2023, van <https://magazines.nctv.nl/nctvmagazine/2023/03/hoe-je-als-overheid-kunt-communiceren-terwijl-de-wereld-in-brand-staat>
- NOS. (2021b, januari 25). Politiebond vreest dat rellen voorbode zijn van komende "dagen of weken". *NOS*. <https://nos.nl/nieuwsuur/collectie/13858/artikel/2365873-politiebond-vreest-dat-rellen-voorbode-zijn-van-komende-dagen-of-weken>
- NOS. (2022, 25 augustus). Honderden deelnemers bij protestmars naar aanmeldcentrum Ter Apel. *NOS*. <https://nos.nl/collectie/13898/artikel/2442043-honderden-deelnemers-bij-protestmars-naar-aanmeldcentrum-ter-apel>
- NOS. (2023a, januari 26). Klimaatactie op snelweg mogelijk strafbaar, maar aanhoudingen "aan zware kant". *NOS*. <https://nos.nl/artikel/2461336-klimaatactie-op-snelweg-mogelijk-strafbaar-maar-aanhoudingen-aan-zware-kant>
- NOS. (2023b, 27 februari). Tijd dringt voor afhandeling duizenden coronaboetes. *NOS*. <https://nos.nl/artikel/2465469-tijd-dringt-voor-afhandeling-duizenden-coronaboetes>
- Steenvoorden, E. (2016). Societal pessimism: A study of its conceptualization, causes, correlates and consequences [Academisch proefschrift]. Universiteit van Amsterdam.
- Vuik, G., & Bantema, W. (2021). Het digitaal gebiedsverbod als gemeentelijk instrument tegen online aangejaagde ordeverstoringen. In *Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid*. Bestuurswetenschappen.