

# Samenvatting

## Achtergrond

Januari 2021: het begin van een nieuw jaar. De samenleving ging al maandenlang gebukt onder de gevolgen van de coronapandemie. Een periode van strenge maatregelen werd niet afgesloten. Integendeel, het kabinet kondigde een avondklok af, omdat de besmettingscijfers bleven stijgen. De invoering van de avondklok vormde de opmaat voor dagen van onrust, zelfs rellen in verschillende Nederlandse gemeenten. Ook in de provincie Noord-Brabant was dat het geval. De gebeurtenissen hebben in Eindhoven, Breda, 's-Hertogenbosch en Helmond naast fysieke schade vooral een diepe indruk achtergelaten. Bij de gedupeerde burgers, onder bestuurders, en niet in de laatste plaats bij de vele professionals op straat en in de gemeentehuizen, die vanwege hun werk voor de veiligheid en leefbaarheid, en het welzijn van de stad, met de ordeverstoringen te maken kregen.

## Doel en vraagstelling

Waar eerdere evaluaties zich vooral hebben gericht op de rellen zelf en de aanpak ervan, dient dit rapport een ander doel. De burgemeesters van de vier Noord-Brabantse gemeenten zijn op zoek naar de voedingsbodems en achtergronden van de ongeregelheden in hun stad. Zij willen meer kennis over aanknopingspunten om adequaat te kunnen handelen ter voorkoming van, dan wel in de voorfase en de nasleep van ordeverstoringen. Het is belangrijk om te leren van wat er destijds is gebeurd. Het onderzoek heeft zich weliswaar overwegend op de 'avondklokrellen' gericht, maar de bevindingen en uitkomsten ervan zijn breder van toepassing op het voorkomen van en handelingsperspectieven tijdens maatschappelijke onrust en ordeverstoringen.

Die ambitie ligt ook onder de vraagstelling van het onderzoek. We wilden weten welke factoren maken dat het rond de invoering van de avondklok uit de hand liep. Maar ook welke verschillen en overeenkomsten tussen de vier gemeenten te zien waren in de aanloop, het verloop en de afloop van de ongeregelheden. Waar komt die onvrede over het landelijke en lokale overheidsbeleid vandaan? Waarom uit die onvrede zich soms in ordeverstoringen (en soms niet) – en wat zijn daar plausibele verklaringen voor? Wat zijn de *early warning signals*? Wat was de betekenis van sociale media? Waren er veel jongeren bij de ordeverstoringen en rellen betrokken? Waren de 'avondklokrellen' een nieuw fenomeen? Probeerden nieuwe groepen mensen, met andere motieven, of op een andere manier hun (politieke) claims te uiten tijdens de protesten rond de invoering van de avondklok?

Het rapport beoogt antwoorden te formuleren op dit soort vragen. Het is nadrukkelijk geen evaluatie van het optreden van gemeente, politie en handhaving. Het rapport is bedoeld om bestuurders, beleidsmakers en -uitvoerders handvatten te bieden met het oog op de toekomst. Wat kunnen gemeenten en hun samenwerkingspartners in het veiligheids- en sociaal domein doen in de opbouw van maatschappelijke onrust en de aanloop naar ordeverstoringen, maar ook in de nasleep ervan? En wat kunnen ze van de 'avondklokrellen' leren ter voorbereiding op nieuwe ongeregelheden?

## Methode

Het rapport bevat informatie uit verschillende bronnen, die in de periode november 2021 tot eind april 2022 is verzameld. Internationale literatuur is geraadpleegd over (actuele vormen van) maatschappelijke onrust, ordeverstoringen en rellen. Tijdens een online Academisch Atelier is met acht academische experts met deskundigheid op het gebied van rellen en crises stilgestaan bij de achtergrond, de aanleiding, het verloop en de aanpak van ordeverstoringen en rellen in het algemeen, de 'avondklokrellen' in het bijzonder.

Een kwantitatieve en kwalitatieve media-analyse is uitgevoerd, gericht op de periode tussen 23 en 30 januari 2020, gericht op wat er over de ordeverstoringen en rellen is gezegd en geschreven in traditionele media en op online platforms. De geanonimiseerde gegevens zijn geanalyseerd van de verdachten die tijdens de ongeregelde heden in Eindhoven, Breda, 's-Hertogenbosch en Helmond werden opgepakt.

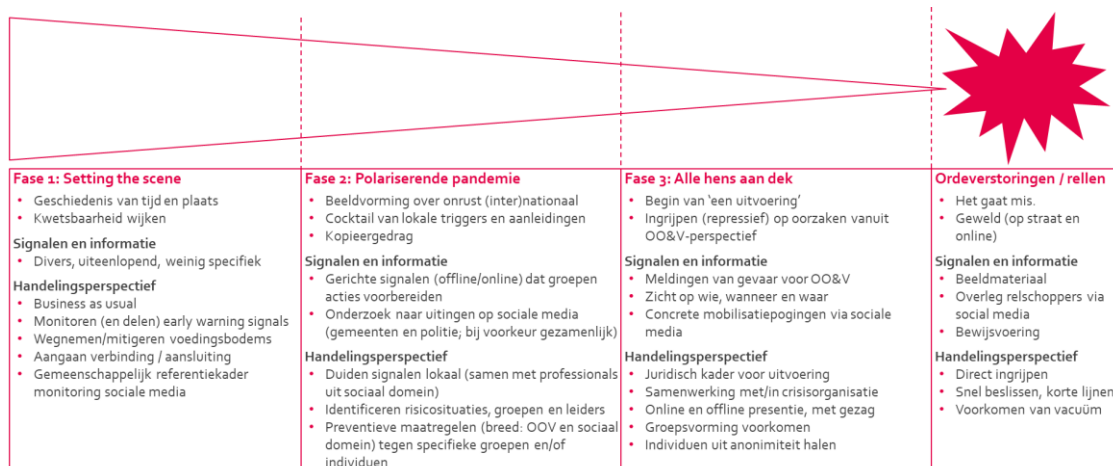
Er zijn 64 professionals geïnterviewd die in functie waren tijdens de ongeregelde heden in de vier gemeenten. In 4 focusgroepen is met professionals en vooral bewoners, waaronder jongeren, gesproken (in totaal 34 personen). Met bestuurders en professionals (in totaal 18 personen) spraken we tijdens 3 reflectiegroepen over de betekenis van de 'avondklokrellen'. Deze informatie stelt in staat om een rijk beeld te schetsen.

## Structuur van het rapport

Het rapport bestaat uit drie delen. Het eerste deel bevat, na een beknopte inleiding en verantwoording, een beschrijving van het verloop van de rellen per stad, met oog voor overeenkomsten en verschillen.

Vervolgens wordt in het tweede deel afgepeeld waarom het zo is gegaan. Eerst breder, vanuit literatuur over factoren die een rol spelen bij het ontstaan en verloop van maatschappelijke onrust en ordeverstoringen. Daarna wordt zoveel mogelijk chronologisch – én vanuit het perspectief van professionals – verder gewerkt vanuit het verzamelde materiaal. Het is onze keuze om de informatie te ordenen in zes tijdsfasen voor en na de rellen.

Het moment van de ordeverstoringen en rellen zelf krijgt summier aandacht. Daar is immers in eerdere evaluaties al uitvoerig op ingegaan. Het tweede deel vormt de kern van het rapport.





Informatie uit de verschillende genoemde bronnen is verwerkt in beschrijvingen van de verschillende fasen, die steeds zijn voorzien van praktische lessen en aanbevelingen. In het derde en laatste deel hebben we de belangrijkste bevindingen geordend en gekoppeld aan de belangrijkste vraag van de vier gemeenten: wat zijn de uitgangspunten om adequaat te kunnen handelen ter voorkoming van en bij vergelijkbare (dreigende) ordeverstoringen in de toekomst.

## Opvallende bevindingen

Onder de belangrijkste bevindingen rekenen we in elk geval de volgende.

### Inzicht in aanloop, verloop en nasleep avondklokrellen

Het is op basis van de verzamelde informatie goed mogelijk gebleken om gebeurtenissen en beïnvloedende factoren te schetsen langs de tijdslijn voor- en na de ordeverstoringen en rellen.

### Het fenomeen 'avondklokrellen' uitte zich in de vier steden op uiteenlopende manieren.

In **Eindhoven** was op 24 januari sprake van grootschalige rellen, bewust aangewakkerd via landelijke *influencers* op online platforms, om vanuit gedeelde verontwaardiging, net als een week eerder op het Museumplein in Amsterdam, tegen een situatie van (vermeende) onrechtvaardigheid in actie te komen tegen overheid en gezag. De (landelijke) voormannen van bekende protestbewegingen tegen corona schaarden zich van meet af aan achter de ongeregelheden, net als de harde kern supportersgroepen van diverse betaald voetbal organisaties, actiegroepen en groepen notoire ordeverstoorders. Het meeslepend effect van de massa bracht veel mensen op de been. Na de rellen was het in een aantal Eindhovense buurten nog dagen onrustig. Dat was merkbaar op sociale media, maar ook aan spanningen en oeloopjes in de buurten. Daar is integraal vanuit de keten op ingezet en escalatie is voorkomen.

Op sociale media werden de rellen in Eindhoven gepresenteerd als een voorbeeld waar '**s-Hertogenbosch** op 25 januari wel 'overheen' zou kunnen. Het was rond de jaarwisseling onrustig geweest, maar die dag ontstonden de ordeverstoringen plots en snel. De Graafsewijk (Barten-Zuid) vervulde op sociale media de bekende icoon-functie als de *place to be*, maar vanuit deze

wijk en buurt was weinig directe betrokkenheid bij de ongeregelheden, die zich vooral in het stadscentrum zouden afspelen. De vernielingen en plunderingen waren omvangrijk en bedreigend, maar de schaal was veel kleiner dan in Eindhoven. Er gingen veel opruiende maar vooral uitdagende berichten rond op sociale media. Onder jongeren ontstond een dynamiek van nieuwsgierigheid, sensatie, de avondklokmaatregel negeren, een feestje bouwen in de stad. Er zaten geen (landelijke) organisaties en/of *influencers* achter, vrijwel geen harde kern supportersgroepen, of notoire ordeverstoorders achter. Er was geen kerngroep, onderlinge samenhang in de groep relplegers was moeilijk te zien. In tegenstelling tot in Eindhoven was de inzet van de mobiele eenheid in 's-Hertogenbosch laat, beperkt en kortstondig.

In Breda en Helmond bleven de 'avondklokrellen' verhoudingsgewijs beperkt, maar maakten ze deel uit van een langere periode van maatschappelijke onrust en ordeverstoringen in de context van de coronapandemie. In **Breda** ging het om twee verschillende wijken met een sterk ontwikkeld wij-zij sentiment en een aanzienlijke mate van beslotenheid. De onderlinge betrokkenheid is steviger dan de band met de lokale overheid. Sinds de jaarwisseling van 2019 op 2020, en bij gelegenheid van een aantal voetbalwedstrijden, is er een aantal keren sprake geweest van felle ongeregelheden. Mensen praten er nadien niet over, melden niet en houden zich op zichzelf. Net als in 's-Hertogenbosch was er in Breda geen sprake van een duidelijke formele organisatie bij de 'avondklokrellen'. Wel werden sociale media gebruikt voor wat 'mobiliserende solidariteit' genoemd kan worden. De inzet van de mobiele eenheid was beperkt en kortstondig.

In **Helmond** is het in de zomer en het najaar van 2020 geregeld onrustig geweest, waarbij de mobiele eenheid werd ingezet. Vanwege familiebanden was het ook in Eindhovense buurten destijds onrustig. De aanleiding was een bokstoernooi, later in het jaar het vuurwerkverbod. De gemeente en de politie hebben van meet af aan gestuurd op de-escalatie (vanuit repressie, handhaving, maar vooral preventie). Bij de ongeregelheden in Helmond waren niet steeds dezelfde groepen (jongeren) betrokken. Een duidelijke regie, of een organiserende kern in de protesterende groepen was er niet, evenmin als een duidelijke betrokkenheid van de harde kern van supporters. Tijdens de 'avondklokrellen' stimuleerde de groeiende onrust in Eindhoven op 24 januari reuring in Helmond. Politie en jongerenwerk pikten signalen op dat mensen 's avonds de rellen in Helmond wilden voortzetten. Onder de groep die zich verzamelde, bevonden zich vooral jongeren uit Helmond, waarvan de politie vermoedde dat ze eerder op de dag ook in Eindhoven waren geweest. De (vroeg) inzet van de mobiele eenheid was beperkt en kortstondig. Op 25 januari circuleren in Helmond opnieuw oproepen om te rellen en vuurwerk af te steken. Er komen groepen jongeren bij elkaar. De politie is massaal op de been, de mobiele eenheid wordt opnieuw kortstondig ingezet zodra er met vuurwerk en stenen wordt gegooid, maar de situatie loopt niet uit de hand. De mobiele eenheid vertrekt naar 's-Hertogenbosch.

### Verschillen en overeenkomsten tussen relplegers

Tijdens de 'avondklokrellen' heeft de politie in Eindhoven 142 personen opgepakt, in 's-Hertogenbosch 80, in Breda 17 en 10 in Helmond. Bij de ordeverstoringen in Eindhoven (58%) en 's-Hertogenbosch (31%) zijn verhoudingsgewijs meer mensen opgepakt dan in Breda (7%) en in Helmond (4%). De totale groep bestaat nagenoeg helemaal uit mannen; er zitten vijf vrouwen tussen (2%). De gemiddelde leeftijd is 24 en varieert van 13 tot 66. In alle steden is het gros van de relplegers jonger dan 30 jaar (81%). Ongeveer een vijfde van de groep is jonger dan 18 jaar

(22%). Te oordelen naar de criminele antecedenten van de arrestanten was er een fors aandeel 'veelplegers'. De meeste van hen waren actief in Eindhoven (70% van de top 20).

Wat de **herkomst** van de relplegers betreft, kwam in Eindhoven ook het grootste deel van buiten. In Breda en Helmond kwamen de ordeverstoorers daarentegen vooral uit deze gemeenten zelf, dan wel direct uit de buurt. Voor 's-Hertogenbosch is ongeveer hetzelfde patroon zichtbaar. Vergeleken met de andere steden kwamen er in Eindhoven meer relplegers uit omliggende gebieden (38%) en van buiten de regio (27%). Die laatste groep mensen, waaronder dus ook een flink percentage 'veelplegers', moest soms behoorlijke afstanden reizen om aan de rellen deel te nemen. Dit maakt het minder aannemelijk dat zij toevallig aanwezig waren en zich lieten meeslepen door de dynamiek ter plaatse.

Over de **motieven** van de relplegers tijdens de 'avondklokrellen' in de vier steden hebben we geen of weinig informatie uit de politiegegevens kunnen halen. Uit de verhoren van Bredase arrestanten weten we, dat ze zich vooral vanuit sensatie en coronaverveling hebben geroerd, al was er tevens sprake van frustratie over het overheidsbeleid. Uit andere bronnen weten we, dat tijdens de 'avondklokrellen' een kleine, zichtbare groep erop uit was om te rellen. De 'reizende matters', zoals ze wel zijn genoemd, vermoedelijk ook een deel van de 'activisten'. De politie wees in Eindhoven en 's-Hertogenbosch ook op 'plunderaars', die een demonstratie 'gebruiken'. Veel meer mensen kwamen een kijkje nemen en gingen meedoen – soms tegen hun eigen verwachtingen in. Sensatiezoekers vormden ook een grote groep op sociale media, dikwijls waren zij 'ondoordachte delers' van opruiende berichten, die zo toch een stevige bijdrage leverden aan de onrust. Een grote groep had zeker bezwaar tegen de coronamaatregelen. Vrij algemeen was ook het gevoel van onvrede onder mensen die zich door de overheid niet serieus genomen voelden. Hun ongenoegen balde samen en uitte zich rondom de avondklokmaatregel. Meedoen aan demonstraties hiertegen is dan een soort van politiek statement.

### **Vele relevante factoren, maar beperkt beïnvloedbaar**

Zijn ordeverstoringen als de 'avondklokrellen' te voorkomen? Dat zal zeker niet altijd het geval zijn. Sommige factoren zijn gegeven, zoals de kwetsbare achtergronden van buurten en wijken, waar vaker en om uiteenlopende redenen rumoer is. Maar bijvoorbeeld ook de plek van de 'avondklokrellen' in de maatschappelijke emotionele tijdslijn van de coronacrisis, waar begin 2021 bij veel verschillende groepen in de samenleving sprake was van onvrede, onbehagen, verveling, gebrek aan vertrouwen in de overheid en haar vertegenwoordigers, en perspectief. Een factor van belang is daarnaast ook de omvang van de populatie die opkomt en het diffuse, gemêleerde karakter ervan (de vele verschillende soorten groepen), in relatie tot de responscapaciteit van politie en handhaving, het moment en de aard van de inzet ervan.

### **De 'avondklokrellen' zijn een nieuw soort ordeverstoring**

De 'avondklokrellen' zijn wezenlijk anders dan de ordeverstoringen en rellen van vóór de coronapandemie. Die context kruide het mobilisatiepotentieel en was van invloed op de drijfveren van de relplegers, en bracht een ongekend divers geheel van groepen mensen op de been, die in het afkondigen en invoeren van de avondklok door de Nederlandse regering de steen des aanstoots vonden om hun ongenoegen en onbehagen te uiten ('straatpolitiek'), maar voor sommigen ook hun lust om een feestje te bouwen of te vechten. Ook de mate waarin en de

verschillende manieren waarop sociale media een rol speelden in de aanloop, het verloop en de nasleep van de ongeregelde heden maakte een verschil.

### **Sociale media maken een verschil**

De sociale media speelden een rol van grote betekenis. Als een coördinatie- en aanjaagmiddel, dat *influencers* en *brokers* vanuit groepen met organiserend vermogen doelbewust gebruiken om ervaren onbehagen en boosheid te kanaliseren in protestbewegingen. Politie en handhaving ontleen hier trouwens ook informatie aan en kunnen er invloed op uitoefenen.

De mobilisatie via sociale media blijkt op zichzelf niet altijd succesvol. De massale aanzuigende werking ervan werkt vooral in combinatie met rellen die al plaatsvinden en/of in een context waarbinnen organiserende netwerken elkaar al kennen. Het belang van sociale media als autonoom algoritme, dat groepen mensen in 'bubbels' concentreert, vervreemdt van én overvoert met informatie, mag evenmin worden onderschat, maar daar weten we nog relatief weinig over.

Het is belangrijk om te beseffen, dat die 'bubbels' nooit helemaal gesloten zijn geweest. Sociale media blijken vooral effectief in wisselwerking met de traditionele media. Deze nuance is van belang bij het taxeren van de mate waarin sociale media bijdragen aan het wel of niet uitbreken van ordeverstoringen.

### **Voornaamste handelingsperspectieven**

Onder de belangrijkste handelingsperspectieven voor gemeenten rekenen we in elk geval de volgende.

#### **Experimenteer met goede voorbeelden**

In alle vier de steden zijn voorbeelden te vinden van een aanpak die op verschillende momenten als effectief is ervaren. Het is belangrijk om na te gaan of dergelijke *best practices* daadwerkelijk opnieuw of elders kunnen worden toegepast. Effectieve vormen om offline en online informatie te delen, te wegen en mee te nemen in besluitvorming zijn onmisbaar. Dat geldt met name vroeg in het proces, in de eerste twee fasen, als professionals in de buurten en wijken (vooral vanuit het sociaal domein en de handhaving) eerste ongerichte signalen opvangen. Deze *early warning signals* zijn lastig te duiden op hun betekenis voor de openbare orde en veiligheid, maar daar is waarschijnlijk wel aanzienlijke winst te behalen door de koppelingen tussen sociaal domein, leefbaarheid, openbare orde en veiligheid (OOV) te versterken binnen gemeenten. Burgemeesters zouden hier een nadrukkelijker rol in kunnen spelen, niet alleen vanwege hun formele positie in de driehoek (waar in evaluaties de meeste aandacht naar uitgaat), maar ook en vooral als zichtbare verbinder tussen die verschillende domeinen die werken en signaleren in de wijken.

#### **Ontwikkel routine**

Vanuit het motto 'wat je zelden doet, doe je zelden goed' is het niet meer dan logisch dat professionals vanuit veiligheid en welzijn in de gelegenheid zijn om routine op te doen. Dat gaat verder dan opleiden, trainen en oefenen. Dat is belangrijk, maar hoe meer het handelen tijdens crises – actief online en offline communiceren met uiteenlopende groepen (jongeren) – onderdeel is van het dagelijkse werk, hoe groter de kans dat het ook zo wordt gedaan in bijzondere en kritieke omstandigheden. De uitdaging zal blijven om 'in vreedstijd' relaties met

korte lijnen aan te gaan én te onderhouden, waarlangs in crisistijd snel informatie kan worden uitgewisseld en geduid.

### **Ontwikkel een gezamenlijk referentiekader voor het interpreteren van online aangejaagde ordeverstoringen**

Ontwikkel regionaal en landelijk een gezamenlijk referentiekader om (vroeg) signalen van ordeverstoringen, ongeregelheden en rellen op sociale media te duiden. Breng de verspreide initiatieven en informatiepunten op dit vlak zoveel als mogelijk in verband.

### **Wees bewust van onvermijdelijke versmalling van focus**

Op weg naar 'het heetst van de strijd' versmalt de ruimte voor brede preventie naar repressie en minimalisering van escalatie. Tijdens de rellen zelf vernauwt de focus zich onvermijdelijk tot het beheersen van de schade, tot de inzet van repressieve middelen en het voorkomen van erger. Het is niet realistisch om meer te verwachten van bestuur, handhaving en politie. Naarmate de situatie weer normaliseert komt er direct weer meer ruimte voor het bredere perspectief en de koppelingen tussen sociaal domein, leefbaarheid, openbare orde en veiligheid. Het belang dat dit terugveren plaatsvindt zodra het kan, is groot.

### **Kijk breed zodra de situatie onder controle is**

De gedachte dat sociologische verklaringen niet nodig zijn, maar dat het slechts om crimineel gedrag gaat dat aangepakt moet worden, laat zich begrijpen vanuit de hitte van het moment en de emoties van betrokkenen. Echter, het onderzoek laat ondubbelzinnig zien dat sociale omstandigheden en factoren die er al waren, deels onderdeel van de lokale geschiedenis, deels in de hand gewerkt of versterkt door de dynamiek van de coronacrisis, meespelen in het gedrag van relplegers en daarmee het verloop van de rellen beïnvloedden.

### **Het onderzoek voorziet niet in een receptenboek tegen ongeregelheden of in een handleiding om ongeregelheden aan te pakken.**

Het fundamentele probleem blijft immers, dat we nooit zullen weten of andere keuzes, informatie of betrokkenheid van andere partijen destijds tot een wezenlijk ander verloop zouden hebben geleid. Daarom blijft het ingewikkeld (of zelfs onmogelijk) om een handleiding te maken die op alle situaties zou passen. Het model met zes fasen, voor en na de rellen, is echter tijdens het verzamelen van informatie behulpzaam gebleken om gegevens te ordenen en in gesprek te gaan met allerlei verschillende betrokkenen over de gebeurtenissen, hun rol daarin en zaken die op verschillende momenten in de tijd een rol speelden. Dat leverde inzichten op die helpen om de achtergronden, de aanloop, het verloop en de nasleep te begrijpen en op basis hiervan handelingsperspectieven voor gemeenten te formuleren.