

Een veilige toekomst in Culemborg

ONDERZOEK VOOR HET PROJECT DUURZAME WEERBAARHEID

Rozetta Meijer

Hans Boutellier

Jolijn Broekhuizen

Een veilige toekomst in Culemborg

ONDERZOEK VOOR HET PROJECT DUURZAME WEERBAARHEID

Rozetta Meijer

Hans Boutellier

Jolijn Broekhuizen

Utrecht, november 2017

Voorwoord

Culemborg is een mooie gemeente, met een betrokken bestuur en talloze mogelijkheden voor de toekomst. Maar de gemeente kent ook problemen. Zo staan er regelmatig auto's in brand – waarom is dat en waar staat dat voor? En, er wordt al zoveel gedaan, kan het nog beter? Waarnemend burgemeester Kees-Jan de Vet benaderde het Verwey-Jonker Instituut om een impuls te geven aan het sociale veiligheidsbeleid van de gemeente. Burgemeester Gerdo van Grootheest nam het initiatief voortvarend over.

Voor u ligt het rapport waarmee wij ons onderzoek afsluiten. We hopen dat deze afronding voor de betrokkenen in Culemborg het begin zal zijn van een nieuwe fase in de aanpak van de problematiek. We hebben het een titel gegeven, die naar ons idee goed beschrijft hoe de gemeente de zaken aan wil pakken: toekomstgericht vanuit een verbeterde veiligheidssituatie.

Het rapport bestaat uit drie delen. In het *eerste* deel doen we verslag van ons onderzoek onder professionals en een aantal burgers van Culemborg. We hebben de veiligheids-situatie in kaart gebracht door de cijfers over criminaliteit en veiligheid te combineren met een schat aan informatie en ervaring van de betrokkenen. De resultaten van dit onderzoek zijn in het kort te zien in de PowerPoint-presentatie in de bijlage.

Deze presentatie werd gebruikt op de zogenoemde 'startconferentie' op 18 september 2017. Aan drie tafels gingen circa vijftig personen met elkaar in gesprek over de versterking van de aanpak. Het verslag van deze conferentie is te lezen in het *tweede* deel van het rapport.

In het *derde* deel van het rapport trekken we onze conclusies. Deze komen voor onze rekening, maar zijn gebaseerd op het onderzoek, de conferentie en op inzichten die we hebben opgedaan in andere gemeenten.

Het is misschien goed om te benadrukken dat de situatie in Culemborg uniek is, en toch niet op zichzelf staat. Veel gemeenten hebben te maken met veiligheidsproblematiek die hun bestuur en hun burgers onder druk zet. In dat verband wordt wel gesproken van ondermijning van gezag. Culemborg heeft met haar project *Duurzame weerbaarheid* deze handschoen voortvarend opgepakt. We wensen de gemeente een even voortvarend vervolg toe.

Prof. Hans Boutellier

Wetenschappelijk directeur Verwey-Jonker Instituut

Kenniswerkplaats Veiligheid & Veerkracht (in samenwerking met VU Amsterdam)

Inhoud

Voorwoord	2
Deel I Uitkomsten onderzoek	4
1 Naar een zorgvuldige diagnose	5
2 Sociale Diagnose	6
2.1 Sociale veiligheid in Culemborg	6
2.2 Autobranden	9
3 Naar duurzame weerbaarheid	11
3.1 Tegengaan (perceptie van) onaantastbaarheid	11
3.2 Doorbreken negatieve sociale controle	11
3.3 Versterken integrale samenwerking	12
3.4 Bieden van (toekomst)perspectief aan jongeren 12	
4 Conclusie en speerpunten voor beleid	14
Deel II Uitkomsten startconferentie Duurzame Weerbaarheid	15
1 Inleiding	16
2 Tegengaan van onaantastbaarheid	17
3 Doorbreken negatieve sociale controle	19
4 Vergroten weerbaarheid van jongeren	21
Deel III Richtinggevende conclusies over het gehele project	23
Literatuuroverzicht	26
Bijlage PowerPoint-presentatie van de uitkomsten van het onderzoek	27

Deel I

Uitkomsten van het onderzoek

1 Naar een zorgvuldige diagnose

In de gemeente Culemborg is sinds de onrust in 2009 en 2010¹ geïnvesteerd in het versterken van de samenwerking tussen professionals en de aanpak van sociale veiligheid. Desondanks zijn er regelmatig incidenten in Culemborg, waaronder autobranden, die een ondermijnend effect uitoefenen op het lokale gezag.

De gemeente Culemborg heeft het Verwey-Jonker Instituut daarom gevraagd om samen met de Culemborgse lokale experts (professionals en bewoners) de huidige aanpak te analyseren en met een advies te komen om de aanpak van sociale veiligheid te versterken. Dit onderzoek maakt onderdeel uit van het door de gemeente Culemborg op te starten programma 'Duurzame Weerbaarheid'.

De volgende vragen staan in dit onderzoek centraal:

1. Wat zijn de oorzaken van de frequente incidenten, zoals autobranden, in Culemborg?
2. Wat zijn sterke elementen van de huidige aanpak van sociale veiligheid?
3. Waar liggen kansen voor verbetering (handelingsrichtingen en veiligheidsarrangementen)?

De laatste vraag wordt deels beantwoord in deze notitie en is verder uitgewerkt tijdens de startconferentie met de Culemborgse lokale experts. De bevindingen uit deze notitie zijn tot stand gekomen op basis van interviews met 24 lokale experts.² Beleidsdocu-

menten en cijfermatige gegevens over de veiligheidssituatie in Culemborg zijn als achtergrondinformatie gebruikt.³

De notitie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 bespreken we de bredere ontwikkeling van sociale veiligheid in Culemborg en de achtergronden (motieven en oorzaken) van de autobranden: de sociale diagnose. Hoofdstuk 3 gaat in op de sterke elementen van de huidige aanpak en geeft aan waar kansen voor verbetering liggen. Op basis hiervan formuleren we in hoofdstuk 4 een aantal speerpunten voor het beleid die in de startconferentie verder zijn uitgewerkt.

1 In 2009 en 2010 waren er conflicten tussen een jeugdgroep (van grotendeels Marokkaanse afkomst) met een deel van de Molukse gemeenschap en confrontaties tussen jongeren en de politie en het gemeentebestuur. Grote openbare orde problemen op oudjaarsnacht 2009 leidden er onder andere toe dat de Mوبiele Eenheid in de wijk Terweijde werd ingezet.

2 De geïnterviewde personen zijn door de gemeente Culemborg aangedragen. De interviews duurden anderhalf uur en werden semigestructureerd afgenomen aan de hand van een topiclijst. Van deze 24 personen zijn: 7 personen werkzaam in het veiligheidsdomein (politie, OM en ambtenaren bij de afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Culemborg) 10 personen werkzaam in het sociaal domein (wijkcoach, wijkmanager, woningcorporatie, sociale wijkteam en voortgezet onderwijs) 7 personen woonachtig in Culemborg (2 jongere en 5 oudere bewoners).

3 Het gaat om de volgende cijfers: bij de politie geregistreerde criminaliteit tussen 2010 en 2016 en de gemeentebeleidsmonitor uit 2016.

2 Sociale Diagnose

In dit hoofdstuk bespreken we de ontwikkeling van de sociale veiligheid in Culemborg op basis van de gehouden interviews en cijfermatige gegevens over de veiligheidssituatie tussen 2010 en 2016 (2.1). Vervolgens bespreken we de ontwikkeling van auto-branden en de (volgens respondenten) achterliggende motieven voor het stichten van de branden (2.2). Tot slot bespreken we de voedingsbodem voor dit type incidenten (2.3).

2.1 Sociale veiligheid in Culemborg

2.1.1 Ontwikkeling sociale veiligheid

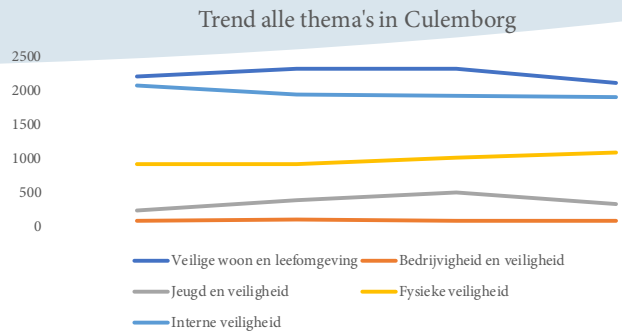
Bijna alle geïnterviewde professionals stellen dat de sociale veiligheid in Culemborg is verbeterd in de afgelopen vijf jaar. Een enkele professional stelt hier onvoldoende zicht op te hebben. Volgens de professionals is de verbetering te danken aan een intensievere samenwerking tussen hulpverlening, gemeente, politie en de woningbouwcorporatie sinds de onrust in 2009-2010 in de wijk Terweijde. Door de verbeterde samenwerking is er beter zicht gekomen op bewoners die voorheen overlast veroorzaakten. Enkele respondenten benoemen dat overlastgevend jongeren zich minder dan voorheen op straat begeven en dat vooral de heftigheid en structurele aard van de overlast is afgenomen.

Ook de geïnterviewde bewoners stellen dat de sfeer in Culemborg is verbeterd ten opzichte van een aantal jaren geleden. Tegelijkertijd stellen zij dat jeugdoverlast, inbraken en autobranden terugkerende fenomenen zijn die een negatieve invloed hebben op het veiligheidsgevoel. Uit de gemeentebeleidsmonitor van 2016 blijkt dat dit veiligheidsgevoel sterk fluctueert per wijk. Met name de bewoners in de aandachts- en aanpakwijken voelen zich onveilig ten opzichte van de rest van Culemborg. Een derde van de ondervraagde bewoners in deze wijken geeft aan zich (soms) onveilig te voelen.

Uit de analyse van de cijfers blijkt dat de bij de politie geregistreerde criminaliteit tussen 2013 en 2016 het beeld van professionals en bewoners over de verbeterde sociale veiligheid niet ondersteunt. Uit de cijfers komt naar voren dat de ontwikkeling divers van aard is: tegenover een lichte afname van geregistreerde incidenten op het gebied van veilige woon- en leefomgeving (-5%)⁴, bedrijvigheid en veiligheid (-4%)⁵ en interne veiligheid (-8%)⁶, staat een beduidend sterkere toename van incidenten omtrent fysieke veiligheid (+18%)⁷ en jeugd en veiligheid (+18%)⁸ (figuur 2.1). Hierbij moet rekening worden gehouden dat bij het registeren van criminaliteit ook andere factoren een rol spelen: het oplossings- en ophelderingspercentage, de meldings- en aangiftebereidheid en de inzet van de politie (meer inzet leidt tot meer registraties).

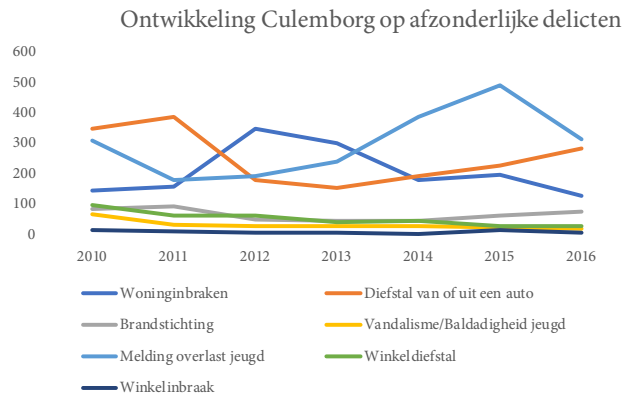
-
- 4 Onder veilige woon- en leefomgeving valt onder andere de sociale en fysieke kwaliteit van een omgeving. Denk aan registraties van burenruzies, vernieling, overlast, openlijk geweld, overvallen en vermogensdelicten zoals inbraak en zakkenrollerij.
 - 5 Onder bedrijvigheid en veiligheid vallen onder andere de subcategorieën 'een veilig winkelgebied of bedrijventerrein' en 'veilig uitgaan en evenementen'. Voorbeelden van registraties zijn geluidshinder en winkeldiefstal.
 - 6 Onder interne veiligheid valt onder andere de categorie georganiseerde criminaliteit zoals fraude en drugshandel, en incidenten over schending integriteit.
 - 7 Onder de categorie fysieke veiligheid vallen brandveiligheid en milieu/externe veiligheid. Voorbeelden hiervan zijn verkeersoverlast, ongevallen en brandstichting.
 - 8 Onder jeugd en veiligheid vallen twee soorten incidenten: vandalisme/baldadigheid door jongeren en meldingen over overlast door jeugd.

Figuur 2.1 Ontwikkeling veiligheid Culemborg tussen 2013 en 2016



De periode voor 2013 is lastig vergelijkbaar met de periode na 2013 omdat de methode voor het uniform presenteren van politiecijfers tussen 2012 en 2013 gewijzigd is en de hoofdthema's, zoals hierboven beschreven, sindsdien niet meer met elkaar te vergelijken zijn. Om toch zicht te krijgen op de ontwikkeling van de sociale veiligheid voor 2013 is voor enkele specifieke misdrijven, die voor en na 2013 wel eenduidige geregistreerd zijn, gekeken naar de ontwikkeling tussen 2010 en 2016. Figuur 2.2 toont de bevindingen.

Figuur 2.2 Ontwikkeling enkele afzonderlijke delicten tussen 2010-2016



De ontwikkeling van deze afzonderlijke misdrijven tussen 2010 en 2016 laat een positiever beeld zien dan de eerder besproken ontwikkeling op de vijf thema's tussen 2013 en 2016. Vandalisme en baldadigheid jeugd is sterk afgenomen tussen 2010 en 2016: van 67 naar 22 registraties en datzelfde geldt voor winkeldiefstal (van 98 naar 27 registraties) en winkelinbraak (van 16 naar 8). Ook constateren we een afname van het aantal woninginbraken (-11%), diefstal van of uit een auto (-19%) en brandstichtingen (-10%). Bij meldingen jeugd is er weinig verschil tussen 2010 en 2016: in 2010 waren er 310 meldingen, in 2016 313.

Het is tot slot goed om op te merken dat er bij de meeste misdrijven niet sprake is van een constante afname tussen 2010 en 2016. Zo nam het aantal woninginbraken eerst sterk toe, waarna er weer sprake was van een sterke afname. Diefstal van of uit een auto nam sterk af tussen 2010 en 2013, maar is tussen 2013 en 2016 weer toegenomen. Het aantal brandstichtingen nam af tussen 2011 en 2012, maar nam weer toe in 2015 en 2016. Vandalisme en baldadigheid jeugd nam sterk af tussen 2010 en 2011. Deze afname zette in 2015 en 2016 nog wat verder door. Het aantal meldingen van overlast jeugd nam sterk af tussen 2010 en 2012, maar is daarna weer sterk toegenomen tot 2015. Tussen 2015 en 2016 nam het aantal meldingen weer wat af. Het aantal winkeldiefstallen nam wel constant af tussen 2010 en 2016. Ten tenslotte nam het aantal winkelinbraken met name sterk af tussen 2011 en 2012. In 2015 was er een sterke toename, en in 2016 weer een sterke afname.

2.1.2 Veiligheidsproblemen

In de interviews is gevraagd welke veiligheidsproblemen volgens de respondenten het meest spelen in Culemborg. De meeste geïnterviewden benoemen de volgende actuele urgente veiligheidsthema's: overlast van jeugd en jeugdcriminaliteit, drugsgebruik en drugshandel, overlast van personen met verward gedrag, loverboyproblematiek en sexting en woninginbraken. Ook voor de volgende veiligheidsthema's wordt aandacht gevraagd: bovenlokale criminaliteit, polarisatie, radicalisering, huiselijk geweld en de vestiging van motorclubs. We beperken ons tot het bespreken van de meest urgente veiligheidsthema's.

Overlast jeugd en jeugdcriminaliteit

Overlast van jeugd en jeugdcriminaliteit wordt door alle respondenten als thema genoemd, dat met name in de wijk Terweijde speelt. Ook uit de gemeentebeleidsmonitor blijkt dat de overlast van jeugd vooral in de aandachts- en aanpakwijken als belangrijk probleem wordt gesignaleerd. Overlast van jeugd bestaat volgens respondenten onder andere uit intimiderend gedrag richting bewoners, geluidsoverlast, drugshandel en gevaarlijk rijgedrag. Ook brengen meerdere respondenten inbraken en autobranden met deze groep jongeren in verband. De meeste respondenten stellen dat de overlast en criminaliteit de afgelopen jaren is verminderd, maar desondanks een centraal thema blijft.

De politiecijfers en de shortlistmethode van jeugdgroepen ondersteunen dit beeld. Uit het jaarplan 2016-2017 van de gemeente Culemborg blijkt dat er volgens de shortlistmethode in 2016 twee hinderlijke en één overlastgevende jeugdgroep in Culemborg actief waren. Dit is een sterke afname sinds 2010; in 2010 waren er volgens dezelfde methode tien jeugdgroepen actief, waarvan acht hinderlijk, één overlastgevend en één crimineel. Tegelijkertijd is er na 2014 wel weer sprake van een lichte toename tot 2016. Uit de politiecijfers tussen 2013 en 2016 van overlast jeugd in de wijk Terweijde blijkt dat overlast jeugd een blijvend thema is. Er zijn geen politiecijfers beschikbaar van overlast jeugd in de wijk Terweijde voor 2013, maar na 2013 zien we tussen 2014 en 2015 een sterke toename van het aantal meldingen overlast jeugd (van 45 naar 175) en vervolgens weer een daling van het aantal meldingen in 2016 (naar 94).

Drugsgebruik en drugshandel

Bijna alle respondenten maken zich zorgen om het (toenemend) drugsgebruik en drugshandel onder jongeren in Culemborg. Er zijn vooral zorgen over de steeds jongere leeftijd waarop jongeren lijken te beginnen met drugsgebruik. Het is onduidelijk of dit alleen softdrugs, of ook harddrugs betreft. Uit de politiecijfers komt geen eenduidig beeld naar voren. In de politiecijfers zien we een lichte toename van het aantal registraties met betrekking tot het bezit van harddrugs (3 in 2013 naar 5 in 2016) en overlast in verband met alcohol of drugs (van 15 naar 25 registraties tussen 2015 en 2016). Tegelij-

kertijd is het aantal registraties over het vervaardigen van softdrugs (van 5 in 2013 naar 0 in 2016) en overige drugsdelicten (van 5 naar 2) licht gedaald.⁹

Overlast verwarde personen

Door de transities in het sociaal domein is de overlast van verwarde personen volgens een aantal respondenten toegenomen. Een aantal hulpverleners stelt dat een containerwoning meer op afstand van een wijk uitkomst zou kunnen bieden. Ook in de politiecijfers zien we een stijging van het aantal registraties omtrent overlast door verwarde personen (van 112 in 2013 naar 157 in 2016).

Loverboyproblematiek en sexting

Vooralsnog respondenten die met jongeren werken benoemen hun zorgen over loverboyproblematiek en sexting binnen en buiten scholen in Culemborg. Dit hangt volgens deze respondenten samen met de genoemde drugsproblematiek. Er zijn zorgen over minderjarige meisjes die in ruil voor seks met meerderjarige jongens drugs krijgen aangeboden. Respondenten geven aan weinig zicht te hebben op de orde van grootte van deze problematiek, onder andere doordat veel communicatie via sociale media verloopt en het niet in de openbare ruimte plaatsvindt.

Woninginbraken

Een aantal bewoners en professionals stellen dat woninginbraken een blijvend veiligheidsprobleem is in Culemborg. Uit de cijfers blijkt dat er tussen 2010 en 2012 een sterke toename van het aantal woninginbraken heeft plaatsgevonden (145 naar 301). Sinds 2013 heeft een daling van het aantal woninginbraken ingezet (naar 129 in 2016). In vergelijking met andere gemeenten blijkt dat het aantal woninginbraken in Culemborg relatief hoog is. In 2015 vonden 70,3 inbraken per 10.000 inwoners in Culemborg plaats tegen 38,3 gemiddeld voor de gehele Waarden.¹⁰ Uit cijfers uit de misdaadmeter blijkt daarnaast dat het aantal woninginbraken per 10.000 inwoners in Culemborg vergelijk-

⁹ Gezien verschillende registratie-effecten is er geen een-op-een relatie tussen feitelijke criminaliteit en geregistreerde criminaliteit. De volgende factoren spelen bijvoorbeeld een rol: het oplossings- en ophelderingspercentage, meldings- en aangiftebereidheid en de inzet van de politie (meer inzet leidt tot meer registraties).

¹⁰ Buren, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel en Zaltbommel.

baar is met het aantal woninginbraken binnen de vier grootste gemeenten van Nederland.

2.2 Autobranden

Op de vraag welke veiligheidsproblemen in Culemborg spelen, is het onderwerp autobranden niet als afzonderlijk thema benoemd. Dit komt enerzijds omdat autobranden worden gelinkt aan onderwerpen als jeugdoverlast, criminaliteit en overlast van verwarde personen, en anderzijds omdat er sprake lijkt te zijn van gewenning: 'autobranden horen nu eenmaal bij Culemborg'. Toch achten we het van belang hier nader op in te gaan. Autobranden dragen bij aan het gevoel van onveiligheid, een slecht imago van de stad (of een bepaald deel daarvan) en ondermijnen het overheidsgezag.

Autobranden worden door de politie niet als afzonderlijke categorie geregistreerd, maar vallen onder de categorie *brandstichting*. Uit de politiecijfers blijkt dat het aantal geregistreerde brandstichtingen tussen 2010 en 2016 licht is afgenomen: van 84 naar 76. Eerst was er sprake van een toename tot 2011, vervolgens van een sterke afname tot 2012 (49 brandstichtingen). De situatie bleef tussen 2012 en 2014 stabiel. Daarna nam het aantal registraties van brandstichting weer toe tot 2016. Het aantal brandstichtingen in de aanpakwijken tussen 2013 en 2016 (er zijn geen cijfers beschikbaar over de periode 2010-2012) is vergelijkbaar met de ontwikkeling van het aantal brandstichtingen in geheel Culemborg. De toename is het sterkst in Terweijde: van 7 geregistreerde brandstichtingen in 2013 naar 31 in 2016.

Autobranden zijn volgens respondenten een terugkerend fenomeen, omdat Culemborg bekend staat om autobranden, er veel media-aandacht voor is en de pakkans klein is. Opvallend is dat de meeste respondenten niet precies weten waarom autobranden worden gesticht. De volgende motieven worden genoemd voor het stichten van autobranden:

- Afrekeningen in criminele of relationele sfeer.
- Ondermijning van het gezag door enkele jongeren die zich met criminele activiteiten bezighouden.

- Pyromanie.
- Verzekeringsfraude.
- Kopieergedrag van jongeren uit verveling, het willen stoken van onrust of status willen verkrijgen.

Respondenten die goed zicht hebben op de problematiek stellen dat met name de eerste twee motieven een sterke rol spelen in het stichten van autobranden in Culemborg.

2.2.1 Voedingsbodem

In de interviews is gevraagd tegen welke achtergronden de autobranden plaatsvinden en welke elementen de voedingsbodem vormen voor deze uitingen. De volgende elementen kwamen uit de gesprekken naar voren: de demografische samenstelling van de aanpakwijken, en vooral de aanwezigheid van een aantal multiprobleemgezinnen in de wijk Terweijde, een gebrekkig toekomstperspectief onder jongeren, een straatcultuur waarin status en geld een centrale rol spelen en onvoldoende ondersteuning van sommige ouders aan hun kinderen.

Accumulatie problematiek en multiprobleemgezinnen

Meerdere respondenten geven aan dat de samenstelling van met name de wijken Terweijde en Achter de Poort een voedingsbodem vormen voor overlastgevend en crimineel gedrag, waaronder autobranden. Volgens deze respondenten is er in deze wijken een concentratie van sociale huurwoningen, financiële problematiek en werkloosheid. Daarnaast stellen enkele respondenten dat met name de wijk Terweijde wordt gekenmerkt door een concentratie van een aantal grote multiprobleemgezinnen waarvan enkele familieleden betrokken zijn bij criminaliteit en een negatieve invloed uitoefenen op de wijk.

Een gebrekkig toekomstperspectief

Bij sommige jongeren, met name in de wijk Terweijde, leeft het gevoel dat ze niet alle kansen krijgen en dat ze moeilijk aan een stageplek of een baan komen. Dat laatste blijkt bij sommige jongeren te worden versterkt doordat ze een strafblad hebben, kampen

met agressieproblemen of het beeld dat ze geen kans maken internaliseren. Volgens een hulpverlener zijn vooral jongeren tussen de 18 en 23 zonder startkwalificatie kwetsbaar.

Straatcultuur en verveling

Vooraf jongeren met een Marokkaanse achtergrond brengen in de wijk Terweijde veel tijd op straat door. Op straat zijn status, geld en gezien worden belangrijk. Tegen jongeren die zich bezighouden met criminele activiteiten wordt opgekeken. Daarnaast geeft iets vernielen of de politie uitdagen status. Geïnterviewde jongeren stellen dat er veel woede en frustratie is onder jongeren en dat jongeren zich vervelen. Er is volgens hen weinig te doen voor jongeren in Culemborg en het ontbreekt aan plekken waar ze samen kunnen komen zonder bewoners overlast te bezorgen.

Onvoldoende ondersteuning van ouders

Verschillende respondenten benoemen dat sommige jongeren onvoldoende ondersteuning krijgen vanuit huis door een traditionele kijk op opvoeden (vooral bij ouders met een migratieachtergrond), een taalachterstand bij één of beide ouders of weinig betrokkenheid van de ouders bij de leefwereld van hun kinderen. Daarbij speelt mee dat ouders die wel van goede wil zijn niet altijd om hulp durven te vragen uit schaamte.

3 Naar duurzame weerbaarheid

Tijdens de interviews is met respondenten gesproken over aanpakken die volgens hen bijdragen aan het tegengaan van frequente incidenten zoals de autobranden en de voedingsbodem daarvan. Gevraagd is welke aanpakken volgens hen veelbelovend zijn en wat daarbinnen de sterke elementen zijn. Daarnaast is ook ingegaan op mogelijke verbeterpunten en aanbevelingen voor beleid. Op basis van de antwoorden van respondenten en de gestelde sociale diagnose komen we tot vier overkoepelende aanbevelingen voor het versterken van de aanpak van sociale veiligheid en incidenten in Culemborg: het tegengaan van een perceptie van onaantastbaarheid (3.1), het doorbreken van een negatieve sociale controle in met name de wijk Terweijde (3.2), het versterken van de integrale samenwerking (3.3) en het bieden van een (toekomst)perspectief aan jongeren (3.4).

3.1 Tegengaan (perceptie van) onaantastbaarheid

In het onderzoek is naar voren gekomen dat er sprake is van een perceptie van onaantastbaarheid: personen die zich met criminele of overlastgevende zaken bezighouden en zich onvoldoende gehinderd voelen in de uitvoering daarvan. Strafrecht biedt niet altijd uitkomst omdat getuigenverklaringen ontbreken en daders niet op heterdaad worden betrapt (een autobrand is snel gesticht en laat vrijwel geen sporen na). Respondenten stellen dat de plus-min-mee methode¹¹, kortweg de PMM-methode, en het interventieteam gericht op het opsporen van fraude sterke elementen zijn in de huidige aanpak. Desondanks zouden zij graag zien dat de repressieve aanpak meer wordt versterkt om te voorkomen dat bepaalde figuren zich onaantastbaar wanen.

¹¹ De basis van de PMM-methode is de 'groepsdynamische werking' van een jeugdgroep. Door middel van een 'plus-min-mee' schema wordt in kaart gebracht wie binnen een groep de meelopers en negatieve en positieve kopstukken zijn. Groepsleden worden door de samenwerkende instanties ingedeeld op basis van hun invloed en rol. Deze inventarisatie geeft partners de gelegenheid om gebruik te maken van de natuurlijke werking binnen jeugdgroepen. Op basis van de rol van een jongere in de groep wordt een individuele aanpak bepaald. Het uitgangspunt is daarbij dat goed gedrag wordt beloond en slecht gedrag tot negatieve consequenties leidt.

In de eerste plaats zouden ze graag zien dat meer capaciteit wordt vrijgemaakt bij de politie, zowel op straat als in de opsporing. Jeugdagenten ervaren dat ze minder dan voorheen worden vrijgemaakt voor het leggen van contacten met jongeren op straat. Het persoonlijk kennen van jongeren is niet alleen van belang voor de preventie van overlastgevend of crimineel gedrag, maar ook voor effectieve opsporing. Ook stellen respondenten dat er onvoldoende recherchecapaciteit is voor de opsporing van (jeugd) criminaliteit. Daarbij moet worden opgemerkt dat respondenten benadrukken dat het bij capaciteitsvraagstukken niet alleen gaat om de kwantiteit, maar ook om de kwaliteit van de inzet.

In de tweede plaats benadrukken respondenten het belang van creativiteit en innovatie in de repressieve aanpak. Daar waar strafrecht geen uitkomst biedt, kan men bijvoorbeeld meer gebruik maken van bestuursrechtelijke instrumenten. Te denken valt aan het korten op de uitkering, het opleggen van bestuurlijke boetes, gebieds- en groepsverboden en meldplicht. De integrale samenwerking binnen het interventieteam gericht op het opsporen van fraude wordt als voorbeeld aangehaald van een dergelijk instrument.

3.2 Doorbreken negatieve sociale controle

Uit de interviews blijkt dat de aanwezigheid van een aantal multiprobleemgezinnen in de wijk Terweijde leidt tot een negatieve sociale controle in deze wijk. Onder andere door intimidatie en angst voor represailles is de meldingsbereidheid onder bewoners laag. De strafrechtelijke vervolging van criminele feiten wordt belemmerd door het ontbreken van aangiften en getuigenverklaringen. Het strekt tot aanbeveling om te investeren in het doorbreken van deze negatieve sociale controle, in het vergroten van de betrokkenheid van wijkbewoners in het terugdringen van criminaliteit en in het vergroten van de meldingsbereidheid. Het opbouwen van een vertrouwensband met burgers is daarvoor cruciaal. Vertrouwen ontstaat niet alleen door het opbouwen van

een persoonlijke relatie, maar ook door te laten zien dat de overheid aanwezig is in de wijk en risicogevoelens van bewoners (over het melden) serieus neemt (van der Steen et al., 2016). Daarnaast opperen enkele respondenten voor een betere spreiding van het aanbod van sociale huurwoningen om de accumulatie van problemen (en criminele activiteiten) in aanpakwijken te voorkomen. Er zijn bijvoorbeeld positieve ervaringen opgedaan met stedelijke vernieuwing in de wijk Achter de Poort.

3.3 Versterken integrale samenwerking

Er is veel geïnvesteerd in de samenwerking tussen verschillende partijen naar aanleiding van de onrust in 2009 en 2010. Partijen zijn positief over de korte lijnen en betere samenwerking die daardoor is ontstaan. Partijen benoemen verder als positieve punten de betrokkenheid van de gemeente (zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau) bij de uitvoerders en de verbeterde samenwerking tussen de politie en de welzijnsorganisatie binnen de PMM-aanpak.

Er komen echter ook enkele verbeterpunten naar voren. Allereerst lijken de transities in het sociaal domein eraan bijgedragen te hebben dat er minder nauw wordt samengewerkt dan voorheen. Vooral de samenwerking tussen zorg en veiligheid en de informatiedeling (door een strikte interpretatie van de privacywetgeving) tussen de sociale wijkteams en andere professionals staan onder druk. Respondenten geven aan behoefte te hebben aan betere afstemming. Sommige professionals geven aan het jeugdpreventienetwerk te missen. In dit overleg bespraken zorg en veiligheid zorgwekkende signalen van jongeren. Meerdere professionals pleiten ervoor om te werken met een gezamenlijk registratiesysteem of een verwijsindex, zodat men weet of andere hulpverleners ook bezig zijn met dezelfde casus en betere afstemming mogelijk is. Verder stellen enkele respondenten dat er binnen het sociaal wijkteam een (onjuist) beeld bestaat dat de afdeling veiligheid van de gemeente zich alleen met repressie bezighoudt. Tot slot blijkt uit de interviews dat de relatie tussen de politie en het welzijnswerk om een blijvende investering vraagt.

Het strekt tot aanbeveling om gezamenlijke werkafspraken te maken over informatiedeling binnen de kaders van de privacywetgeving, te werken met een gezamenlijk

registratiesysteem en/of een verwijsindex om informatiedeling en afstemming te vergemakkelijken en te investeren in de relatie tussen zorg en veiligheid om (onjuiste) beeldvorming weg te nemen.

3.4 Bieden van (toekomst)perspectief aan jongeren

Er zijn in Culemborg positieve ervaringen opgedaan met persoonlijk toegesneden interventies die het (toekomst)perspectief van jongeren verbetert en daarmee bijdraagt aan de preventie van jeugdcriminaliteit en overlast. In de interviews is naar voren gekomen dat de PMM-methode daarin het belangrijkste beleidsinstrument is. Respondenten stellen dat deze aanpak tot positieve resultaten leidt door de individuele benadering van jongeren, het bieden van maatwerk, het structurele karakter van de aanpak en de samenwerking tussen politie, het jongerenwerk en de gemeente.

Daarnaast is ook de Diamanttraining¹² als sterk element van de huidige aanpak genoemd. Respondenten binnen het onderwijs zouden graag zien dat deze training aan meer leerlingen met verschillende achtergronden wordt aangeboden. Nu wordt de training alleen aangeboden aan jongens met een islamitische achtergrond.

Als verbeterpunten hebben respondenten in de eerste plaats de borging van de PMM-aanpak en het blijvend bieden van maatwerk genoemd. Binnen de gemeente is er volgens respondenten geen structureel budget beschikbaar gesteld voor het inzetten van positieve interventies. Vooral het flexibel inzetten van budget blijkt een uitdaging. Er wordt volgens een respondent nog te vaak aanbodgericht en op groepsniveau gedacht, in plaats van vraaggestuurd en op individueel niveau.

Het tweede verbeterpunt dat in de interviews naar voren kwam is het jongerenwerk. Meerdere respondenten stellen dat het jongerenwerk onvoldoende zichtbaar is in Culemborg. Daarnaast is een aantal jongerenwerkers in het verleden actief geweest

¹² Diamant is een training ontwikkeld door Stichting Interculturele Participatie en Integratie (SIPI) die tot doel heeft het zelfvertrouwen en vertrouwen in anderen te vergroten bij moslimjongeren met identiteitsconflicten. Diamant betreft een systeemaanpak: de sociale omgeving van de jongeren wordt betrokken bij de interventie. Onderzoek heeft uitgewezen dat Diamant een positief effect heeft op het zelfvertrouwen en het vertrouwen in anderen (Feddes et al., 2013). In Culemborg wordt de Diamanttraining sinds 2012 jaarlijks aangeboden aan een groep van circa 15 leerlingen uit het voortgezet onderwijs.

binnen een jeugdgroep, wat de samenwerking met partners belemmert. Er is behoefte aan ervaren jongerenwerkers die contact kunnen leggen met jongeren op straat zonder daarbij in loyaliteitsconflicten te komen. Ook is er ruimte voor meer ontspannende en ondersteunende activiteiten voor jongeren. Geïnterviewde jongeren opperen om vanuit de jongerencentra huiswerkbegeleiding, ondersteuning bij solliciteren en hulp bij het omgaan met geld aan te bieden.

Het laatste verbeterpunt dat men benoemt, is het vergroten van de werkgelegenheid voor jongeren in Culemborg. Vooral jongeren met een MBO-opleiding, een beperking of een strafblad komen moeilijk aan een stageplek of baan. Ook benoemen enkele respondenten het belang van het beter managen van de verwachtingen van jongeren over het arbeidsmarktperspectief, zodat de keuze voor een vervolgopleiding beter aansluit bij de vraag op de arbeidsmarkt.

Het strekt tot aanbeveling om de PMM-aanpak verder uit te bouwen, beter te borgen binnen de gemeente, de politie en het welzijnswerk en (financiële) ruimte te bieden voor maatwerk. De persoonlijke aandacht voor jongeren blijkt zijn vruchten af te werpen en kan bijdragen aan het tegengaan van de heersende straatcultuur (door het ontstaan van meer positieve rolmodellen) en het verminderen van criminaliteit en overlast. Om jongeren perspectief te bieden zijn daarnaast ook goede jongerenwerkers nodig en werkgevers die bereid zijn om jongeren met een beperking of strafblad een kans te geven op de arbeidsmarkt. Tot slot kan ook gedacht worden aan meer ondersteuning van ouders (bijvoorbeeld door laagdrempelige opvoedondersteuning).

4 Conclusie en speerpunten voor beleid

Er is de laatste jaren veel verbeterd in Culemborg – zo lijkt en zo voelt het. Toch is er een aantal hardnekkige problemen. De criminaliteitscijfers geven niet zonder meer een rooskleurig beeld; ze fluctueren over de jaren en per delict. Ook de autobranden – de aanleiding voor dit onderzoek – vallen op. Ze namen af tussen 2010 en 2013, maar er waren toch weer 76 brandstichtingen, waaronder autobranden, in 2016. Zij zijn het meest zichtbare verschijnsel van een aantal structurele problemen. Ze ondergraven het veiligheidsgevoel en zijn gezagsondermijnend. Maar er zijn meer problemen, vooral rond overlast en jeugdcriminaliteit.

Sinds de onrust in 2009-2010 is er in de aanpak veel veranderd. De samenwerking van organisaties is daarmee echt van de grond gekomen. Er is steeds meer sprake van een integrale aanpak. Met name de plus-min-mee aanpak ziet men als succes. Toch lijken verschillende perspectieven in de aanpak en in de organisatie van samenwerking elkaar soms in de weg te zitten. Bij een repressieve aanpak geeft men vanuit de sociale hoek aan de preventie niet uit het oog te verliezen. Bij een preventieve aanpak kunnen hardnekkige incidenten een versturende rol spelen. Het komt erop aan waar nodig hard aan te pakken en daarnaast toekomst te bieden. We komen tot de volgende drie speerpunten voor beleid.

1. Waar het gaat om regelrecht criminele feiten zoals de autobranden, maar ook de woninginbraken en criminele overlast is een overtuigende persoonsgerichte aanpak aangewezen. Het gaat hier om acute problemen waarvoor preventie te laat komt. Voor een strafrechtelijke aanpak is de medewerking van de omgeving van de probleem veroorzakende individuen noodzakelijk. Er moet gemeld en aangegeven worden om vervolging mogelijk te maken. Doorbreek de negatieve sociale controle en ontwikkel een beweging om het vertrouwen te winnen in de desbetreffende omgeving, zodat persoonsgerichte interventies mogelijk worden.

2. Versterk de integrale benadering, vooral tussen ‘repressieve’ en ‘preventieve’ instanties. Voorkom dat langs preventieve lijnen naar criminele incidenten wordt gekeken, en omgekeerd. Vergelijk de situatie met een voetbalwedstrijd. Verdediging en keeper komen in actie bij een gevaarlijke aanval voor de goal (politie, justitie, leerplichtambtenaren). Maar bij voorkeur speelt men het spel op het middenveld (sociale wijkteams, goede zorg, onderwijs). Het gaat om het samenspel tussen de linies – dat moet goed zijn. Daarvoor zijn onderling vertrouwen en concrete tactische afspraken nodig tussen betrokken professionals – met een sluitende aanpak als concreet doel.
3. Zorg voor maatwerk, zowel repressief als preventief. Dat betekent een aantal dingen: (1) zorg voor structurele inbedding van de plus-min-mee aanpak; (2) houdt de urgentie erin waar het gaat om problematische (criminele) personen en (3) zorg dat interventies en begeleiding kunnen worden toegesneden op de behoefte van personen. Maak daarvoor structurele ruimte voor maatwerk in het beleid en de praktijk mogelijk.

Tot slot: alles heeft met alles te maken. Dat is het kenmerk van hardnekkige vraagstukken (‘wicked problems’) en is een valkuil voor het aanpakken daarvan. We constateren een grote betrokkenheid onder professionals, maar zien ook enige handelingsverlegenheid wanneer het gaat om een aantal acute problemen. Deze kunnen alleen worden opgelost op basis van een gezamenlijke aanpak, waarbij men elkaar (repressie en preventie) respecteert, weet te vinden tot op casusniveau en tot concrete afspraken komt. De basis is in Culemborg aanwezig (dat is een groot goed) om oplossingsgerichte acties tot een nog groter succes te maken.

Deel II

Uitkomsten startconferentie
Duurzame Weerbaarheid

1 Inleiding

Op 18 september vond de startconferentie over de resultaten van het onderzoek 'Duurzame Weerbaarheid' plaats in Culemborg. Aanwezig waren de lokale experts¹³, raadsleden, het college van Burgemeester en Wethouders en bestuurders van de verschillende betrokken partijen (onder andere de woningbouwcorporatie, welzijnsorganisatie en scholen). De avond begon met een plenair programma waarin de resultaten van het door Verwey-Jonker uitgevoerde onderzoek zijn gepresenteerd en er ruimte was voor een korte discussie. In de discussie kwam onder andere de rol van bewoners ten opzichte van professionals aan bod, de nadruk op de wijk Terweijde en de rol van het onderwijs en werkgevers. Vervolgens gingen de deelnemers uiteen voor drie ronde tafelgesprekken waarin werd doorgepraat over de onderzoeksresultaten, de implicaties daarvan en mogelijke vervolgstappen. De drie ronde tafels waren gegroepeerd aan de hand van de drie overkoepelende verbeterpunten die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen: (1) het tegengaan van onaantastbaarheid, (2) het doorbreken van een negatieve sociale controle (3) en het vergroten van de weerbaarheid van jongeren.

Er is in de afgelopen jaren al veel ondernomen en geïnvesteerd om sociale onveiligheid in Culemborg tegen te gaan. Het doel van de startconferentie was om tot een aantal afspraken en adviezen te komen voor verdere aanscherping van het beleid en de uitvoering. In dit verslag beschrijven we per tafel de besproken onderwerpen en aanbevelingen. Een overkoepelend beeld van de uitkomsten van het onderzoek en de startconferentie staan beschreven in deel III van het rapport.

13 De lokale experts zijn de geïnterviewde personen voor het onderzoek 'Duurzame Weerbaarheid'. In het kader van dit onderzoek is gesproken met vierentwintig personen, waarvan tien professionals uit het sociale domein, zeven uit het veiligheidsdomein en zeven bewoners waaronder twee jongeren.

2 Tegengaan van onaantastbaarheid

In het onderzoek 'Duurzame Weerbaarheid' is naar voren gekomen dat er behoefte is aan een versterking van de repressieve aanpak om onaantastbaarheid van personen die zich met criminele en overlastgevende activiteiten bezighouden tegen te gaan. Daarvoor is voldoende politiecapaciteit en ruimte voor creatieve oplossingen als het strafrecht geen uitkomst biedt noodzakelijk. Aan deze tafel gingen de lokale experts met elkaar in gesprek of ze zich in dit beeld herkennen en welke maatregelen uitkomst kunnen bieden om onaantastbaarheid tegen te gaan. De discussie aan de thematafel had een ambivalent karakter. Aan de ene kant herkennen de deelnemers de houding van 'onaantastbaarheid' die sommige personen of groepen uitstralen. Aan de andere kant is er de neiging om de discussie algemeen te houden en niet te zeer te richten op het problematische gedrag van een beperkte groep, zoals brandstichting of andere misdrijven. Het heeft tot gevolg dat de discussie heen en weer pendelt tussen 'hoe pakken we serieuze delicten aan' en 'wat moeten we doen om deze te voorkomen'. Hieronder bespreken we de verschillende onderwerpen en bijbehorende adviezen die aan de tafel aan bod zijn gekomen.

Creativiteit in repressieve aanpak

Hardnekkige delicten (zoals autobranden) zijn moeilijk strafrechtelijk aan te pakken, maar via een omweg kunnen de plegers wel vastgezet worden. Deelnemers aan de tafel constateren dat er vooral 's avonds een tekort is aan professionals op straat. In de avonden is alleen de politie aanwezig, maar ook deze aanwezigheid is beperkt vanwege een gebrek aan capaciteit (waarover later meer). Een aanbeveling (waar nog onvoldoende over is doorgepraat) is dat meer gebruik kan worden gemaakt van andere instrumenten zoals straatverboden, huisuitzetting en de inzet van burgerwachten om toch repressief in te grijpen.

Inzet van ervaringsdeskundigheid

Aan de tafel speelde een van de geïnterviewde jongeren een belangrijke rol. Hij behoort tot de jongeren die het lukte een negatieve ontwikkeling om te buigen en de criminaliteit de rug toe te keren. Dat was hem gelukt door het toedoen van een wijkagente die een aantal jaren geleden duidelijk was geweest en hem op een positieve manier in de gaten hield: zij was persoonlijk betrokken vanuit een gezagspositie. In de periode voor 2013 was sprake van een verhoogde inzet van de politie met duidelijk resultaat (dat is ook zichtbaar in de cijfers). Het gesprek werd sterk gevoed door de ervaringen van de betreffende jongere en leidde tot de aanbeveling om meer gebruik te maken van ervaringsdeskundigen in de aanpak van sociale onveiligheid.

Maatwerk met status (politie en sociale makelaars)

In de discussie werd duidelijk dat een individuele benadering van groot belang is. Die wordt aan jongeren in principe ook gegeven met de plus-min-mee-aanpak (hierna PMM-aanpak). De jeugdagenten spelen daarin een grote rol. Er is echter minder capaciteit aanwezig dan voorheen. Dat komt onder andere door de spreiding van de capaciteit over heel Culemborg (waar voorheen de focus op de wijk Terweijde lag). Andere professionals hebben minder invloed dan de jeugdagenten omdat zij door de betrokken jongeren minder serieus worden genomen (jeugdboas en jongerenwerkers) – tenzij ze herkenbaar zijn voor de jongeren. Behalve aan de inzet van politie kan gedacht worden aan de inzet van intermediairs, personen die kunnen bemiddelen tussen de jongeren en hun omgeving en de overheid en professionals. Dit kunnen ervaringsdeskundigen zijn die als rolmodel kunnen fungeren of goede jongerenwerkers. De aanbeveling is om te bezien of de terugloop in de capaciteit van de (jeugd)politie kan worden gekeerd (wellicht door minder spreiding over geheel Culemborg) en meer gebruik kan worden gemaakt van 'sociale makelaars'.

Mobilisatie van buurt, ouders of jongeren

Het is volgens lokale experts zinvol om bewoners meer te betrekken bij de aanpak van de problematiek. Ze spreken over verschillende soorten bijeenkomsten: van bewoners van wijken of straten, van ouders of van jongeren. Cruciaal is steeds de wijze waarop bewoners worden benaderd en gemobiliseerd. Dat lukt nog onvoldoende via de reguliere voorzieningen. De ouders zouden bijvoorbeeld in en via de moskee kunnen worden benaderd, of de jongeren via positieve rolmodellen (er zijn naar schatting circa tien 'plusfiguren' die hier mogelijk bereid toe zijn). De bijeenkomsten zouden moeten plaatsvinden vanuit de vraag hoe de gemeente (inclusief politie en maatschappelijke instanties) bewoners kunnen ondersteunen en helpen om de problematiek tegen te gaan. De aanbeveling is om meer werk te maken van de mobilisatie van bewoners op basis van een doordachte strategie.

Een breed programma

In de discussie over het tegengaan van de onaantastbaarheid gaat het tot slot al gauw over een breed scala aan onderwerpen. Dat is tot op zekere hoogte begrijpelijk, hoewel er naar de mening van de voorzitter soms wel gemakkelijk over de ernst van de problemen wordt heengestapt. De discussie leidt ertoe dat het tegengaan van de onaantastbaarheid onderdeel moet zijn van een groter programma van maatwerk, met inzet van ervaringsdeskundigen, sociale makelaars en andere personen met status. Het gaat hierbij ook om voorlichting in het onderwijs, al reeds op de basisschool. De aanbeveling is om te werken aan een programma waarin het tegengaan van onaantastbaarheid onderdeel is van een bredere aanpak.

3 Doorbreken negatieve sociale controle

In het onderzoek 'Duurzame Weerbaarheid' is naar voren gekomen dat er met name in de wijk Terweijde sprake is van een negatieve sociale controle. Door intimidatie en angst voor represailles is de meldingsbereidheid onder bewoners laag. Aan deze tafel is gesproken over de vraag in hoeverre de lokale experts zich herkennen in dit beeld, hoe deze negatieve sociale controle kan worden doorbroken en de meldingsbereidheid onder bewoners kan worden vergroot. Uit de discussie aan de tafel blijkt dat lokale experts zich herkennen in het beeld. Het eerste gedeelte van de sessie spraken wij door over de problematiek en de mogelijke oorzaken van het ontbreken van een positieve sociale controle. We zoomden hier vrij snel in op de geringe meldingsbereidheid en de mogelijke oorzaken hiervan. Vervolgens gingen we uitgebreid in op de mogelijkheden om de positieve sociale controle te verbeteren. Hierbij ging het gesprek weer breder dan alleen de meldingsbereidheid. Zo spraken wij ook over het verbeteren van een aanspreekcultuur en over positieve rolmodellen. Een divers palet aan mogelijkheden kwam uiteindelijk tijdens de sessie aan de orde, waarbij met name de eensgezindheid over het meer betrekken van bewoners bij het ontwikkelen van beleid opviel. Hieronder gaan we nader in op de tijdens de tafel besproken onderwerpen.

Breder dan de wijk Terweijde

Deelnemers aan de tafel herkennen dat er in sommige delen van Culemborg sprake is van een negatieve sociale controle, en vooral van de aanwezigheid van negatieve rolmodellen: personen die snel geld verdienen, macht hebben en waar tegen op wordt gekeken. Dit is volgens deelnemers aan de tafel echter niet alleen in de wijk Terweijde het geval. Ook in de wijken Nieuwstad en Achter de Poort komt het voor. Daarentegen geeft een deelnemer wel aan dat de problematiek in de wijk Terweijde toonaangevend is: *“Daar bevindt zich wel de harde kern, deze vormt een voorbeeld voor jongeren in andere wijken.”*

Lage meldingsbereidheid

Herkenning en mogelijke oorzaken

Lokale experts herkennen zich in het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt dat de meldingsbereidheid onder bewoners onder andere door angst voor represailles en intimidatie laag is. Een deelnemer schetst een voorbeeld van een bewoner die vanuit haar raam ziet dat iemand in een auto probeert in te breken. De dader ziet de bewoner echter ook. Zij is vervolgens te bang voor represailles om aangifte te doen. Volgens de deelnemers aan de tafel speelt deze angst breed onder de bewoners van de wijk Terweijde. Zij noemen de wijk daarom een 'zwijgwijk'.

Naast de angst voor represailles en intimidatie benoemen de lokale experts ook nog drie andere redenen voor de lage meldingsbereidheid. De eerste betreft volgens hen een geringe verbondenheid van bewoners uit een bepaalde wijk met de rest van de stad: *“Het is toch niet mijn auto die in de brand gaat, het is dus ook niet mijn probleem”*. Daarentegen is er volgens enkele deelnemers aan de tafel wel een sterke verbinding met de eigen wijk of buurt: verraad van een buurman is geen optie. Hier spelen ook kwesties als straatcultuur en eergevoel een rol. *“Eer is belangrijker dan eerlijkheid”*, stelt een lokale expert. In de tweede plaats benoemen de lokale experts dat de meldingsbereidheid laag is omdat anoniem melden of aangifte doen te onbekend is bij bewoners. Ze weten onvoldoende hoe een dergelijk traject verloopt. Ook bij sommige professionals is onvoldoende bekend hoe ze om moeten gaan met een anonieme aangifte. Hiernaast is er bij bewoners angst dat de anonimiteit toch doorbroken wordt. Een recent geval, waarbij de anonimiteit werd doorbroken, bevestigde deze angst.

Tot slot benoemen lokale experts dat de meldingsbereidheid laag is omdat bewoners weinig effect zien van gedane meldingen. Er zijn met name twijfels over het vermogen en de capaciteit van het Openbaar Ministerie (OM) om daders te vervolgen. Een deelnemer geeft aan dat de bereidheid om te melden in principe groter is dan de angst. Maar

dat de bereidheid afneemt als bewoners merken dat er weinig met meldingen wordt gedaan.

Mogelijke oplossing: stimuleren bekendheid met (anonieme) meldingsmogelijkheden

Om de meldingsbereidheid te verhogen bevelen de lokale experts in de eerste plaats aan om meer duidelijkheid te creëren over de rol van de politie: wanneer kan men de politie wel of niet inschakelen. Een kader waarin is gesteld welk gedrag wel of niet wordt getolereerd kan daarbij behulpzaam zijn. In de tweede plaats bevelen lokale experts aan meer duidelijkheid te scheppen over hoe en waar meldingen van criminaliteit of overlast gedaan kunnen worden en bovenal wat er vervolgens met deze aanmeldingen gebeurt. Het is van belang daarbij ook aandacht te schenken aan de mogelijkheden die er zijn voor het doen van anonieme meldingen en aangifte en hoe deze anonimiteit (beter) geborgd wordt.

Mogelijke oplossing: beter gevolg geven aan meldingen

Tot slot bevelen lokale experts aan om serieus met alle meldingen om te gaan. Zoals eerder gesteld zijn bewoners minder bereid te melden als er uiteindelijk (te) weinig met een melding wordt gedaan. Indien vervolging wegens te weinig bewijslast niet mogelijk is (terwijl men zeker weet wie de dader is), zou men meer gebruik moeten maken van andere middelen. Als voorbeeld wordt het hinderlijk volgen van een verdachte door de politie genoemd.

Bouwen aan positieve sociale controle en contact met bewoners

Naast het vergroten van de meldingsbereidheid spreken we aan de tafel ook breder over mogelijkheden voor het doorbreken van een negatieve sociale controle. Er moet volgens lokale experts aandacht zijn voor een verbetering van de aanspreekcultuur, waarbij men elkaar aanspreekt op ongewenst gedrag. Verschillende lokale experts geven aan dat er behoefte is aan, zoals eerder benoemd, een kader waarin men duidelijk stelt wat wel en niet te tolereren gedrag is. Een lokale expert stelt voor om budget beschikbaar te stellen voor een door bewoners gedragen project om het thema op de kaart te zetten. In lijn hiermee benoemen lokale experts dat het van belang is meer met bewoners (specifiek ook met jongeren) in gesprek te gaan en gezamenlijk naar oplossingen te zoeken

voor eventuele problemen. De koffiebar die het wijkteam gebruikt wordt als voorbeeld gegeven hoe gemakkelijker contact met bewoners kan worden gelegd.

Positieve rolmodellen

Ten slotte bevelen lokale experts aan om in te zetten op positieve rolmodellen voor de jeugd in Culemborg: 'Culemborgse helden'. Jongeren die in kwetsbare wijken zijn opgegroeid, maar die succesvol zijn in hun studie, werk of sport. Deze positieve rolmodellen kunnen andere jongeren helpen. De positieve uitstraling van deze rolmodellen kan er volgens de lokale experts voor zorgen dat jongeren elkaar meer op hun gedrag aanspreken, waardoor de positieve sociale controle toeneemt. De lokale experts zien voor zichzelf en de gemeente een rol weggelegd om positieve rolmodellen te faciliteren (bijvoorbeeld door een vergaderruimte beschikbaar te stellen, mee te denken) en meer zichtbaar te maken (bijvoorbeeld door publiciteit te genereren). Een aanspreekpunt binnen de gemeente voor deze rolmodellen is daarbij behulpzaam. Belangrijk is de rolmodellen ook voldoende los te laten en dat de groep rolmodellen groot genoeg is, anders is het te kwetsbaar. Op dit moment is er al een (klein) aantal positieve rolmodellen (waaronder enkele plusjongeren van de PMM-aanpak) die zich bijvoorbeeld richten op het aantrekkelijker maken van het uitgaansleven in Culemborg en op stages voor jongeren.

4 Vergroten weerbaarheid van jongeren

In het onderzoek 'Duurzame Weerbaarheid' is naar voren gekomen dat het bieden van (toekomst)perspectief aan jongeren een bijdrage levert aan hun weerbaarheid tegen overlastgevend of crimineel gedrag. Voorwaarden zijn maatwerk, een structurele aanpak en een goede samenwerking tussen zorg en veiligheid. In deze tafel is gesproken over de vraag in hoeverre de lokale experts zich herkennen in dit beeld en wat er nog nodig is om de weerbaarheid van jongeren tegen het vertonen van overlastgevend en/of crimineel gedrag te vergroten. Uit de discussie aan de tafel blijkt dat lokale experts zich herkennen in het beeld. Ze herkennen vooral de noodzaak voor (meer) maatwerk en integrale samenwerking. Wel merken enkele lokale experts op dat jeugdproblematiek (onder andere overlastgevend gedrag, criminaliteit) zich niet langer alleen in de wijk Terweijde concentreert. Ook in nieuwbouwwijken, zoals de wijk Parijsch, is sprake van deze problematiek.

De discussie over te nemen vervolgstappen op basis van de geschetste bevindingen richtte zich aan de tafel met name op het vergroten van het bereik onder jongeren en de integrale samenwerking. Het bleek moeilijk om hierbij tot concrete adviezen en afspraken te komen. Dit werd mede veroorzaakt door een grote verscheidenheid aan deelnemers aan de tafel (zowel het type organisatie dat zij vertegenwoordigden als hun functie). Het strekt tot aanbeveling om met een kleinere groep betrokkenen door te praten over deze thema's om tot concretere afspraken te komen. Hieronder bespreken we de verschillende besproken onderwerpen en bijbehorende adviezen die aan de tafel aan bod zijn gekomen.

Werken aan de ontwikkeling van alle jongeren

Het eerste punt dat door verschillende lokale experts wordt ingebracht is het belang van het werken aan een (toekomst)perspectief voor *alle* jongeren. Zij reageren daarmee op de opmerking van enkele andere lokale experts dat de PMM-aanpak bijdraagt aan het vergroten van het (toekomst)perspectief van jongeren. Deze lokale experts erkennen

het belang van de PMM-aanpak, maar stellen dat deze te beperkt is, omdat het is opgezet vanuit een veiligheidsperspectief en zich enkel richt op jongeren die binnen de aanpak vallen. Ook de Diamanttraining wordt genoemd als voorbeeld dat bijdraagt aan het vergroten van de weerbaarheid van jongeren. Lokale experts stellen dat dit aanbod nu nog te beperkt is (alleen jongens met een islamitische achtergrond die een indicatie hebben voor de training kunnen deelnemen). Daarbij is het elk jaar opnieuw de vraag of er voldoende budget is om de training aan te bieden. Er is behoefte aan een aanbod waar alle jongeren die worstelen met hun identiteit op vrijwillige basis aan mee kunnen doen. De scholen zijn een goed startpunt voor het bieden van een dergelijk aanbod, in samenwerking met andere partijen. Volgens een aantal lokale experts zou de samenwerking met scholen nog prominenter onderdeel uit kunnen maken van het huidige jeugdbeleid van de gemeente. Het strekt tot aanbeveling om hier met scholen en andere betrokkenen nog verder over in gesprek te gaan. Hoe deze samenwerking er concreet uit kan zien is namelijk niet aan de tafel besproken.

Integrale samenwerking

Lokale experts herkennen het beeld dat de integrale samenwerking, en met name de samenwerking tussen het veiligheids- en het zorgdomein kan worden verbeterd. Zij stellen dat er nog te vaak vanuit het eigenbelang van een organisatie wordt gedacht en dat dit de integrale samenwerking in de weg staat. Lokale experts zien voor zichzelf een rol weggelegd in het bespreekbaar maken van de verschillende belangen en zelf alert te zijn in het voor ogen houden van het gemeenschappelijk doel. Verder benoemen de lokale experts drie gebieden waar nog specifiek ruimte is voor verbetering.

In de eerste plaats zien lokale experts ruimte voor verbetering in het overdragen van casussen van het zorg- naar het veiligheidsdomein en andersom. Het advies is om jeugdinterventiewerkers in te zetten om als intermediairs tussen zorg en veiligheid te fungeren.

In de tweede plaats zien lokale experts ruimte voor verbetering in de samenwerking tussen bij de PMM-aanpak betrokken professionals en andere professionals. Enkele deelnemers aan de tafel waarschuwen dat de PMM-aanpak geen loket moet worden dat alle hulpverleningsvragen zelf afhandelt. De bij de PMM-aanpak betrokken professionals moeten jongeren warm kunnen doorverwijzen naar andere vormen van hulpverlening indien nodig. Dit ook om rolverwarring te voorkomen. Tegelijkertijd benoemt een lokale expert betrokken bij de PMM-aanpak dat er behoefte is aan samenwerking met professionals die het vertrouwen van jongeren weten te winnen en kunnen omgaan met de opgedane straatwijsheid van deze jongeren.

In de derde plaats zien lokale experts ruimte voor verbetering in het delen van informatie binnen de kaders van de privacywetgeving. Er is behoefte aan duidelijkheid en afstemming over de privacywetgeving: wat kunnen we wel met elkaar delen en hoe kunnen we daar nog meer gevolg aan geven?

Deel III

Richtinggevende
conclusies over het gehele
project

Richtinggevende conclusies over het gehele project

De veiligheidssituatie in Culemborg heeft specifieke trekken, die in het onderzoek en op de startconferentie goed naar voren zijn gekomen. Er gebeurt veel in de aanpak van sociale veiligheid, en met een grote betrokkenheid, maar ook met een zeker gevoel van machteloosheid waar het om een aantal hardnekkige problemen gaat. Betrokkenen denken in termen van een breed programma, waarvoor een aantal duidelijke ingrediënten en speerpunten is aangedragen. Het tegengaan van een perceptie van onaantastbaarheid van overlastplegers moet onderdeel zijn van een bredere aanpak die is gericht op het opbouwen van vertrouwen en geloof in een gezamenlijke toekomst.

De opgave is om urgentie te geven aan dit programma en tot concrete afspraken te komen. Het programma zou naar de mening van het Verwey-Jonker Instituut, gevoed door het onderzoek, de startbijeenkomst en ervaringen in andere gemeenten, uit de volgende tien bouwstenen moeten bestaan.

1. Een operationeel programma, als onderdeel van het project 'Duurzame Weerbaarheid', met een aansprekende titel, bijvoorbeeld: *Met kracht naar een veilige toekomst voor iedereen in Culemborg*. Onderdeel van het programma is een goede communicatie met de bewoners van Culemborg.
2. Versterking van de (kwantitatieve en innovatieve) capaciteit van politie en OM op de plekken waar dat ertoe doet. Bij voorkeur wordt de capaciteit vergroot, maar de bestaande capaciteit zou ook herverdeeld kunnen worden naar ernst van de situatie (en niet via evenredige spreiding) of via een slimme inzet op basis van innovatieve zienswijzen.
3. Betere inzet van andere instrumenten dan strafrechtelijke. Te denken valt aan het uitvaardigen van een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht, hinderlijk volgen (zoals bij Amsterdamse Top-600), huisuitzetting, gebruikmaken van de wet BIBOB, een bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing en het sanctioneren van (uitkerings) fraude.
4. Een structurele borging van de plus-min-mee-aanpak (PMM) binnen de activiteiten van de deelnemende partijen: de politie, het welzijnswerk en de gemeente. En versterking van de samenwerking tussen de bij PMM betrokken professionals en andere hulpverleners, met voldoende (financiële) ruimte om maatwerk te bieden.
5. Een sluitende en integrale aanpak voor multiprobleemgezinnen. Samenwerking vanuit de hulpverlening, gemeente, justitie en politie gericht op zowel het gezin als geheel, als op individuele leden daarvan. Het gaat om een niet-vrijblijvende combinatie van optreden, vroegsignalering en tijdig ingrijpen.
6. Inzet op zogenoemde 'sociale makelaars' en positieve rolmodellen. Het gaat hier nadrukkelijk om personen die voortkomen uit de eigen gemeenschap van met name Marokkaans-Nederlandse Culemborgers. In een aantal relaties is al geïnvesteerd. Belangrijke spelers hierin kunnen onder andere de plus-jongeren zijn van de PMM-aanpak, imams en leerkrachten.
7. Mobiliseren en betrekken van bewoners op basis van een informele benadering via genoemde sociale makelaars. Probeer het gesprek te organiseren vanuit de vraag waar hun behoeften en vragen liggen. Probeer met name de Marokkaanse gemeenschap mee te krijgen in een toekomstgerichte strategie, waarin consensus ontstaat over het belang van het bestrijden van ondermijnende factoren. Het sleutelwoord is vertrouwen. Onderdeel van dit gesprek kan zijn het opstellen van een normenkader: welk gedrag tolereren we niet, en hoe zou daar door wie op gereageerd moeten worden?
8. Bewoners bekender maken met de mogelijkheid om (anoniem) aangifte en meldingen te doen en met het vervolgproces daarvan. Van belang is te bezien wat de vervolgactie moet zijn op meldingen waarbij de anonimiteit gehandhaafd blijft.

9. Samen met de scholen werken aan een toekomstperspectief voor alle jongeren. Dat is reeds de kernfunctie van het onderwijs, maar er zou meer aandacht gegeven kunnen worden aan de kwestie van identiteit en toekomstperspectief.
10. Faciliteren van samenwerking tussen en binnen het veiligheids- en zorgdomein door: (1) te werken aan het onderlinge vertrouwen tussen professionals; (2) duidelijkheid te scheppen over informatiedeling en privacy; (3) het vergemakkelijken van informatiedeling en afstemming, bijvoorbeeld door het invoeren van een gezamenlijk registratiesysteem of een verwijzindex.

Literatuuroverzicht

Feddes, A.R., Mann, L., Zwart, N. de & Doosje, B. (2013) Duale identiteit in een multiculturele samenleving: een longitudinale kwalitatieve effectmeting van de weerbaarheidstraining Diamant. *Tijdschrift voor Veiligheid*, Vol. 12(4), pp. 27-44.

Steen, M. van der, Schram, J., Chin-A-Fat, N. & Scherpenisse, J. (2016). *Ondermijning Ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Bijlage PowerPoint-presentatie van de uitkomsten van het onderzoek



Verwey-Jonker Instituut

Onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken

Duurzame Weerbaarheid

Een onderzoek ter versterking van de aanpak van incidenten en onveiligheid in Culemborg

Rozetta Meijer, Hans Boutellier & Jolijn Broekhuizen
Verwey-Jonker Instituut



Inhoud presentatie

- Onderzoeksvragen
- Onderzoeksopzet
- Voedingsbodem frequente incidenten
- Sterke elementen huidige aanpak
- Handelingsrichtingen
- Veiligheidsarrangementen

Onderzoeksvragen

1. Wat zijn de oorzaken van de frequente incidenten, zoals autobranden, in Culemborg?
2. Wat zijn sterke elementen van de huidige aanpak van sociale veiligheid?
3. Waar liggen kansen voor verbetering (handelingsrichtingen en veiligheidsarrangementen)?

Onderzoeksopzet

- 24 diepte-interviews met professionals en bewoners
 - 7 professionals uit het veiligheidsdomein
 - 10 professionals uit het sociaal domein
 - 5 bewoners (waaronder 2 jongeren)
- Achtergrondinformatie:
 - Beleidsdocumenten
 - Bij de politie geregistreeerde criminaliteit 2010-2016

Voedingsbodem voor de frequente incidenten

- Aanwezigheid van enkele multiprobleemgezinnen
 - Accumulatie van problematiek
 - De aanwezigheid van een aantal multiprobleemgezinnen die een negatieve invloed uitoefenen op de wijk (met name in Terweijde)
- Gebrekkig toekomstperspectief onder sommige jongeren
- Straatcultuur waarin status en geld een centrale rol spelen
- Onvoldoende ondersteuning van sommige ouders aan hun kinderen

Sterke elementen huidige aanpak

- Plus-min-mee-methode
 - Samenwerking, individueel gericht, maatwerk, directe reactie op gedrag, lange adem
- Samenwerking
 - Korte lijnen en betrokkenheid van gemeente bij uitvoerders
- Diamanttraining
- Investerings in leefbaarheid
- Interventieteam

Handelingsrichtingen

1. Tegengaan onaantastbaarheid
2. Doorbreken negatieve sociale controle in aanpakwijken
3. Versterken van de integrale samenwerking
4. Het bieden van (toekomst)perspectief aan jongeren



Tegengaan (perceptie van) onaantastbaarheid

- Persoonsgerichte aanpak criminaliteit
- Capaciteitsvraagstuk politie: jeugdagenten en recherche
- Meer inzet van bestuursrechtelijke maatregelen
- Behoefte aan meer creatieve oplossingen om onaantastbaarheid tegen te gaan



Doorbreken negatieve sociale controle

- Sluitende aanpak voor multiprobleemgezinnen in aanpakwijken
- Vergroten van de betrokkenheid van wijkbewoners bij terugdringen criminaliteit en overlast
- Verhogen meldingsbereidheid:
 - Opbouwen van een vertrouwensband, aanwezigheid van de overheid in de wijk en het serieus nemen van risicogevoelens (m.b.t. intimidatie) van bewoners
- Betere spreiding van sociale huurwoningen over Culemborg

Versterken integrale samenwerking

- Versterken van de integrale benadering tussen repressieve en preventieve instanties met een sluitende aanpak als concreet doel
- 
- Verdediging en keeper komen in actie bij een gevaarlijke aanval voor de goal (politie, justitie, leerplicht). Maar bij voorkeur wordt het spel op het middenveld gespeeld (sociale wijkteams, goede zorg, onderwijs). Het gaat om het samenspel tussen de linies – dat moet goed zijn.*
- Komen tot tactische afspraken over samenwerking en informatiedeling binnen de kaders van de privacywetgeving
 - Werken met een gezamenlijk registratiesysteem of verwijzindex om informatiedeling en afstemming te vergemakkelijken

Het bieden van een (toekomst)perspectief

- Het belang van maatwerk
- Plus-min-mee-aanpak verder uitbouwen en borgen
- Investeren in goed jongerenwerk
- Aanbieden van ondersteunde en ontspannende activiteiten voor jongeren
- Stimuleren van werkgelegenheid
 - In het bijzonder voor jongeren met een beperking of een strafblad
- Het bieden van laagdrempelige (opvoed)ondersteuning aan ouders

Veiligheidsarrangementen

- De basis is in Culemborg aanwezig (dat is een groot goed) om oplossingsgerichte acties tot een nog groter succes te maken.
- De hiervoor benodigde veiligheidsarrangementen zijn tijdens de startconferentie besproken.

Colofon

Opdrachtgever
Auteurs

Gemeente Culemborg
R. Meijer, MSc
Prof. dr. J.C.J. Boutellier
Drs. J. Broekhuizen

Omslag
Uitgave

Ontwerppartners, Breda
Verwey-Jonker Instituut
Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht
T (030) 230 07 99
E secr@verwey-jonker.nl
I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-853-5

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2017.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction
of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

De laatste jaren is er veel verbeterd in Culemborg. Toch zijn er een aantal hardnekkige problemen, zoals autobranden. Zij zijn het meest zichtbare verschijnsel van een aantal structurele problemen die het veiligheidsgevoel ondergraven en het gezag ondermijnen. De gemeente startte daarom een project om de aanpak van sociale veiligheid een impuls te geven. Dit rapport is daar onderdeel van. Het bestaat uit drie delen. In het eerste deel is de veiligheidssituatie in Culemborg in kaart gebracht op basis van interviews met professionals en bewoners. De resultaten waren input voor een conferentie in september 2017. Het verslag van deze conferentie vormt het tweede deel van dit rapport. Het derde deel omvat conclusies en aanbevelingen gebaseerd op het onderzoek, de conferentie en op inzichten die het Verwey-Jonker Instituut heeft opgedaan in andere gemeenten.