

Zicht en greep

Overkoepelende analyse BZK-project Lokale ondermijning en weerbaar bestuur

Hans Boutellier
Yarin Eski
Mauro Boelens
Jolijn Broekhuizen

Zicht en greep

OVERKOEPELENDE ANALYSE BZK-PROJECT LOKALE ONDERMIJNING EN WEERBAAR BESTUUR

Hans Boutellier

Yarin Eski

Mauro Boelens

Jolijn Broekhuizen

Utrecht, oktober 2019

Achtergrond

De Kenniswerkplaats Veiligheid & Veerkracht ontving subsidie van het Ministerie van BZK voor onderzoek ten behoeve van gemeenten in het kader van het programma Weerbaar bestuur. Deze overkoepelende analyse betreft de eerste tranche van vijf gemeenten, die inmiddels is gevolgd door een tweede tranche van vijf waarvoor het onderzoek in 2019 zal worden uitgevoerd.

Uitgangspunt van het project is gemeenten te helpen bij het aanpakken van ondermijnende processen of gedragingen, die niet direct te maken hebben met strafbaar gedrag. Het onderzoek is gericht op het in cocreatie van onderzoekers en gemeente produceren van 'sociale diagnose-behandel-combinaties'. Dat betekent gezamenlijk komen tot: bepaling van het thema; bespreking van de onderzoeksstrategie; bespreking van de resultaten; bepalen van de geschikte handelingsstrategie.

Tevens is gewerkt aan een literatuurstudie naar de verschillende vormen van ondermijnende processen. Deze zal worden meegenomen in een wetenschappelijk artikel over niet strafbare processen van ondermijning. Deze overkoepelende analyse geeft inzicht in de opbrengsten voor de gemeenten, de problemen die we tegenkwamen bij het onderzoek en resulteert in een schema dat de ondermijningsproblematiek in kaart brengt.

Grote variatie

Over ondermijning is intussen veel geschreven, vaak vanuit de constatering dat niet heel duidelijk is waar het nu eigenlijk om gaat. Wij beschouwen 'ondermijning' als een sensitizing concept, dat wil zeggen, het attendeert de samenleving, in het bijzonder politici, beleidsmakers, wetenschappers en journalisten op verschijnselen waarvoor speciale aandacht nodig is. In die betekenis is het zonder meer succesvol te noemen. Het begrip is niet meer weg te denken uit de veiligheidswereld, er kwam een groot

beleidsprogramma uitgevoerd door het Strategisch Beraad Ondermijning en er werd een infrastructuur voor ingericht met tien regionale expertisecentra (RIEC's) en een Landelijk informatie en expertise centrum (LIEC).

Vaak wordt bij ondermijning gedacht aan georganiseerde misdaad, en dan vooral drugsgerelateerde criminaliteit (productie, handel en afvaldump). In onderhavig project is vanuit de lokale praktijk bekeken met wat voor problemen gemeenten te maken hebben, die als ondermijnend worden gezien. Daarbij is de aandacht uitgegaan naar niet-strafrechtelijke gedragingen. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat in veel gemeenten van alles speelt, maar dat de relatie met het begrip ondermijning niet altijd op prijs wordt gesteld. Gegeven deze kanttekening zijn de volgende lokale projecten ondernomen:

- Instrumentontwikkeling om zicht te krijgen op ondermijnende processen en gedragingen.
- Instrumentontwikkeling om ervaren intimidatie, bedreiging en omkoping van functionarissen te meten.
- Onderzoek naar problemen met het landelijk gebied van een gemeente.
- Onderzoek naar straatcultuur van jongeren.
- Onderzoek naar een geïsoleerde groep.

Het mag duidelijk zijn dat sprake is van een grote variatie in problematieken. Het brengt ons tot de constatering dat ondermijning als 'containerbegrip' dient, waarvan de relevantie kan worden betwist. Toch willen we het begrip niet te gauw afschrijven vanwege de mobiliserende werking en vanuit de vraag of er toch niet sprake is van ontwikkelingen die vanuit een oogpunt van weerbaar bestuur boven tafel moeten komen en/of blijven.

Opbrengsten

In de bijlage is per project (en dus per gemeente) weergegeven wat er gebeurd is en wat de aanbevelingen zijn geweest. Het lijkt ons niet zinvol deze samenvattingen hier nog eens te herhalen. Overkoepelend willen we uit de opbrengst wel drie rode draden trekken:

1. Er lijkt sprake te zijn van lokale ontwikkelingen of processen, waarvan bij gemeenten 'het gevoel' bestaat dat ze er onvoldoende zicht op hebben, en dus ook geen greep.
2. In de diagnose en behandeling van ondermijnende processen of gedragingen verdwijnt het onderscheid tussen strafbare en niet-strafbare problemen.
3. Er is sprake van een glijdende schaal tussen acceptabel gedrag (zelfredzaamheid, burgerlijke ongehoorzaamheid, legitiem verzet) en ondermijnend gedrag.

Ad 1. In de beginfasen van de projecten is met gemeenten gezocht naar problemen waar 'de burgemeester – bij wijze van spreken - wakker van ligt'. Dat kunnen er meer of minder zijn, maar het bleek vaak moeilijk problemen te benoemen (geen zicht en greep) of te prioriteren ten opzichte van andere. In een gemeente ontstond zo de behoefte aan een 'peilstok', een instrument waarmee ondermijnende processen en gedragingen in kaart konden worden gebracht. In een andere gemeente werd lang getwijfeld en verliep uiteindelijk de samenwerking rond het project stroef. Men had er geen vat op en het werd daardoor ook geen beleidsprioriteit.

Ad 2. Er is een heel scala aan gedragingen die niet zonder meer strafrechtelijk relevant zijn, maar die wel samenhangen met (georganiseerde) criminaliteit, bijvoorbeeld de bereidheid om huur van panden cash te accepteren, het 'soepel' omgaan met vergunningen of hand- en spandiensten van notarissen. Ook het omgekeerde komt voor: hinderlijk gedrag van jongeren dat resulteert in strafbaar gedrag, zoals het via sociale

media in de val lokken van een potentieel slachtoffer. De keuze in een gemeente voor onderzoek naar intimidatie, omkoping of bedreiging kan ook moeilijk los worden gezien van het strafrechtelijk kader.

Motieven, middelen, samenwerkingsvormen en concrete acties leveren een amalgaam aan gedragingen die strafbaar (wetboek van strafrecht), onwettelijk (andere rechtsgebieden) of onwenselijk (moreel verwerpelijk, maar niet in de wet geregeld) kunnen zijn. Voor het maatwerk in de aanpak van problemen is het onwenselijk een onderscheid te maken vanuit het in te zetten instrumentarium; beter is het om het vertoonde gedrag als startpunt van de aanpak te maken.

Ad 3. Vooral waar het gaat om ideële vormen van ondermijning, zoals salafisme of verzet tegen een AZC, is het moeilijk om een onderscheid te maken tussen lastig, maar legitiem gedrag en daadwerkelijk ondermijnend gedrag. Hier bestaat het risico dat gedrag dat binnen het kader van de democratische rechtsstaat geoorloofd is, weg te zetten als ondermijnend¹. Dat is het moment dat het bestrijden van ondermijning een averechts effect kan hebben. Hier wreekt zich de onduidelijkheid van het begrip ondermijning. Dat blijkt zelfs in geval van intimidatie en bedreiging, waarbij respondenten het vaak moeilijk vinden de ernst te bepalen, bijvoorbeeld ten behoeve van melding bij derden. Vanuit een oogpunt van weerbaar bestuur kan de aanpak van de problemen desalniettemin wenselijk zijn.

¹ In dat verband werd door het Ministerie van BZK in samenwerking met De argumentenfabriek een afwegingskader voor problematisch gedrag ontwikkeld.

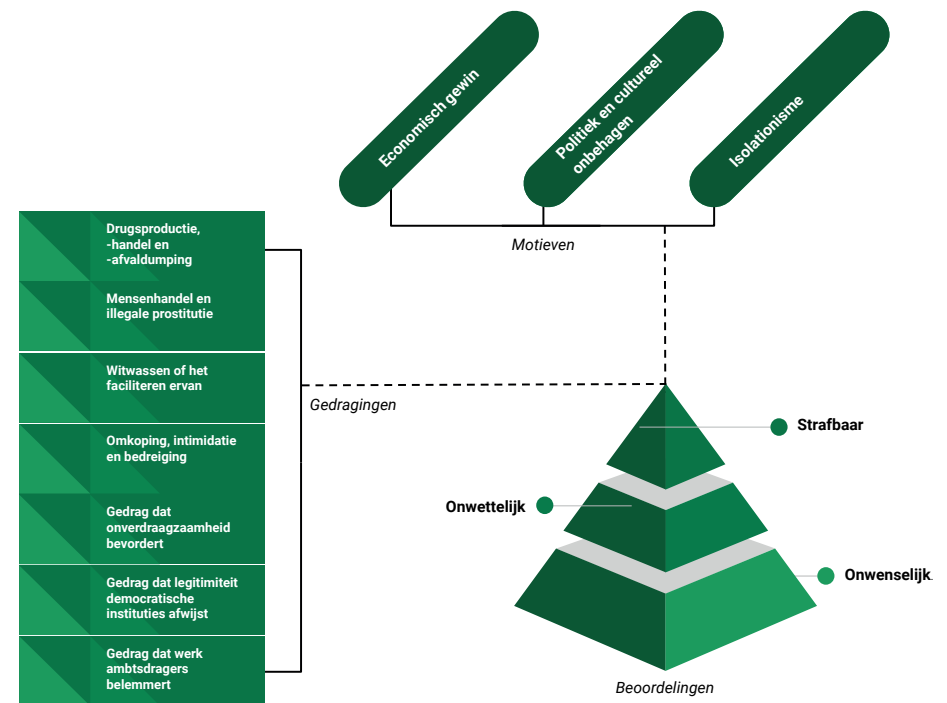
Naar een model van ondermijning

Tegen vorenstaande achtergrond lijkt het wenselijk enige orde te scheppen in de wijze waarop over ondermijning gesproken wordt. Daarbij gaat het om gedragingen die vanuit een oogpunt van continuïteit van de samenleving als ondermijmend (kunnen) worden beschouwd. Maar we zien het vooral als model waarmee de discoursen rond ondermijning kunnen worden ontleed, zodat duidelijker wordt waarover gesproken wordt. Op grond van vorenstaande overwegingen komen we tot het volgende schema. Het is gebaseerd op onder meer het afwegingskader problematisch gedrag met ondermijnende effecten (zie Boutellier, Van Steden, Eski & Boelens – artikel in voorbereiding), de eerste tranche van onderzoek in vijf gemeenten (zie bijlage) en een literatuuronderzoek (Boutellier & Boelens - ongepubliceerd). We onderscheiden in het model drie niveaus: motief, gedraging en beoordeling.

Ten aanzien van het motief onderscheiden we economische van ideële motieven. Het politieke onbehagen is echter een ander motief dan de vormen van isolationisme, zoals we die tegenkomen bij met name orthodoxe religieuze groepen. Het isolationisme is vaak verbonden met uitgesproken collectieve identiteiten die problematisch worden wanneer die zich niet meer kunnen verenigen met uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Politiek onbehagen is reactief en komt voort uit onvrede met concrete situaties (bijvoorbeeld een AZC) of met de algehele gang van zaken (bijvoorbeeld migratie). De motieven onderhouden echter geen directe relatie met de vormen van potentieel ondermijmend gedrag. Isolement (bijvoorbeeld een motorgang) kan tot verschillende problematische gedragingen leiden.

Het centrale deel van het model bestaat uit die problematische gedragingen, waarbij sprake is van een continuüm van strafrechtelijk gedefinieerd gedrag tot algemene onwenselijke gedragingen vanuit een oogpunt van de democratische rechtsorde.

Maar al deze gedragingen kunnen – afhankelijk van de vorm en de ernst - verschillende vormen aannemen en navenant aangepakt worden: als onwenselijk, onwettelijk of strafbaar. Drugsproductie en -handel bijvoorbeeld is strafrechtelijk vervolgbaar, maar kan effecten hebben die louter onwenselijk zijn (hand en spandiensten, zoals in cash geld accepteren van huur). Iets dergelijks geldt omgekeerd voor gedrag dat ambtsdragers belemmert in hun werkzaamheden – dat is vaak eerst en vooral onwenselijk.



Handelingskader zicht en greep

In onderstaand overzicht hebben we een aantal van de aanbevelingen aan de vijf gemeenten in de eerste tranche omgezet in een 'Handelingskader zicht en greep' voor gevallen dat gemeenten het gevoel hebben dat zij iets moeten ondernemen tegen problematisch gedrag met ondermijnende effecten.

- Maak een diagnose van de problematiek door te bepalen om welk soort gedrag het gaat (zie schema). Dit is een cruciale stap voor de besluitvorming over de inzet van actoren, middelen en capaciteit.
- Stel vervolgens vast of het gaat om onwenselijke, onwettelijke of strafbare gedragingen (vanzelfsprekend zijn er meerdere antwoorden op deze vragen mogelijk).
- Wanneer deze diagnose moeilijk is vast te stellen probeer dan met betrokkenen (dat kunnen zijn B&W, de gemeenteraad, ambtenaren en/of stakeholders) vast te stellen welk gedrag tolerabel is en welk absoluut niet (zie ook het Afwegingskader problematisch gedrag). En bekrachtig de norm door er met regelmaat naar te handelen.
- Wees helder en duidelijk in de communicatie over normen, handhaving en de argumentatie daarachter. In de praktijk blijkt het om verschillende redenen nodig en/of wenselijk zaken te gedogen, te accepteren en uitzonderingen te maken (het zogenoemde maatwerk). Maar dat vraagt om transparantie en heldere communicatie.
- Doe dit tegen de achtergrond van beleid waarin de gemeente laat zien oog te hebben voor de veelzijdigheid en meerstemmigheid in een gemeente. Zij benadrukt niet de tegenstellingen, maar de gezamenlijkheid. Men kan in een gemeente elkaar aanspreken op de noodzakelijke wil tot samenleven.
- Investeer in het opbouwen of versterken van de relaties tussen ambtenaren c.q. professionals en de contact- en sleutelpersonen vanuit de gemeenschappen,

vooral op momenten dat het goed gaat, en rond thema's die van iedereen zijn, zoals veiligheid, school en zorg.

- Zorg voor een goede afstemming tussen repressieve inzet van politie en justitie (en bestuursrechtelijke maatregelen) en zorg en hulpverlening. Vaak is een derde soort instrumentarium van drang nodig om op basis van maatwerk individuen de goede kant op te begeleiden.
- In wijken met een serieuze achterstandsproblematiek zou de gemeente moeten durven kiezen voor 'een sociaal offensief', vanuit een gemeenschappelijke inzet op de vraag aan iedereen: 'wat willen we met deze wijk?' Daarmee moet worden begonnen in rustige tijden, waarbij de verschillende gemeenschappen zich gehoord voelen en betrokken worden. Doorbreek de moedeloosheid, door het gevoel te geven dat ook de bewoners van deze wijk ertoe doen.

Tot besluit

Bovenstaand handelingskader gaat van concreet naar algemeen. De ervaring leert dat gemeenten vaak uitgaan van goede bedoelingen en probleemgedrag laat wordt opgemerkt of handelingsverlegenheid oproept. Beleidsmatig bevelen we de omgekeerde weg aan. Probeer zicht en greep te krijgen op problematisch gedrag en werk van daaruit naar voren om de kwaliteit en vitaliteit te bevorderen. Vergelijk de opstelling van een voetbal-elftal: teneinde het spel voorin te spelen, dient het van achteruit te worden opgebouwd.

Intussen wordt door de Kenniswerkplaats Veiligheid & Veerkracht hard gewerkt in een tweede tranche van vijf gemeenten. In die zin hebben we hier te maken met een tussenstand die in combinatie met andere producten en nieuwe inzichten kan worden uitgebouwd tot een permanent programma gericht op versterking van de weerbaarheid van het bestuur.

Bijlage Geanonimiseerde samenvattingen van vijf onderzochte gemeenten in het kader van weerbaar bestuur

Gemeente A: Onderzoek naar de aard, omvang en aanpak van intimidatie, bedreiging en omkoping van de lokale overheid

Gemeente A wilde graag weten of er in de gemeente sprake is van ondermijning van de lokale overheid: in hoeverre vindt er intimidatie, bedreiging en omkoping plaats van raadsleden, wethouders, beleidsambtenaren en eerstelijnsprofessionals, zoals de medewerkers binnen de sociale wijkteams? Ook wilde de gemeente inzicht in de mogelijkheden om meer weerbaar tegen dergelijk gedrag te worden. Er werd een enquête ontwikkeld en afgenomen onder 59 gemeentelijk professionals, bestuurders en ambtsdragers om inzicht te krijgen in de mate en aard van ondermijning van de lokale overheid. Hiernaast spraken we met vertegenwoordigers van verschillende afdelingen om zicht te krijgen op de aanpak van intimidatie, bedreiging omkoping. Dit project resulteerde in een onderzoeksrapportage en een handelingsperspectief met tien aanbevelingen.

Vier op de tien (41%) respondenten geven in de enquête aan in de afgelopen 5 jaar bedreigd en/of geïntimideerd te zijn en bijna een derde van de respondenten (31%) heeft dit in het afgelopen jaar meegemaakt. Slechts één respondent benoemt een voorval van een poging tot omkoping. De intimidaties en bedreigingen bestonden het meest uit schelden, stem verheffen en grof taalgebruik. Dreigen met een klacht of het opzoeken van de media en stalking kwamen echter ook enkele malen voor. Escalatie tot fysiek geweld of vernieling vond slechts tweemaal plaats. De intimidatie en bedreiging vond het meest direct (face-to-face) plaats of per telefoon. Incidenten van intimidatie en bedreiging betreffen vooral de processen handhaven en bepalen van regels en/of voorschriften, gevolgd door handhaven openbare orde en veiligheid, werkzaamheden in het kader van de basisregistratie en het verlenen/intrekken van vergunningen.

Het verschilt binnen gemeente A sterk per afdeling in welke mate er sprake is van preventieve maatregelen tegen intimidatie, bedreiging en omkoping. Er is hiernaast geen gemeentelijke norm over welk gedrag van burgers wel of niet acceptabel is. Bijna de helft van de respondenten weet precies wat ze bij bedreiging/intimidatie moeten doen, rond één derde weet dit gedeeltelijk en één op de vijf respondenten weet dit niet. De meeste medewerkers hebben intern melding gemaakt van het incident. Melden of aangifte doen bij de gemeente vindt zelden plaats. Bij de meeste afdelingen lijkt de nazorg na een incident alleen informeel plaats te vinden, tussen collega's onderling.

We raadden de gemeente aan gezamenlijk een norm te bepalen over welk gedrag van burgers wel of niet acceptabel is en deze breed bekend te maken – zowel bij burgers als bij bestuurders en professionals. We adviseerden risicovolle situaties te verminderen, bijvoorbeeld door een richtlijn voor afdelingen welke gesprekken met burgers in een ruimte met alarmknop moeten worden gevoerd. We hebben de gemeente aanbevolen voor de functies die uit het onderzoek als relatief kwetsbaar naar voren zijn gekomen na te gaan hoe deze minder kwetsbaar gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld door rouleren (mensen niet te lang op kwetsbare functies houden) of depersonaliseren. We adviseerden gemeente A een handleiding te maken hoe men het beste kan reageren als men te maken krijgt met intimidatie, bedreiging of een poging tot omkoping en om deze handleiding actief te delen en medewerkers hierin te trainen. We raadden aan af te spreken waar een medewerker wat meldt en dat deze meldplek laagdrempelig moet zijn. We benoemden dat het van belang is te reageren op de dader: informeel, civielrechtelijk, bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk.

Tot slot hebben we de gemeente aanbevolen enkele richtlijnen op te stellen voor nazorg op maat aan personen die een incident van intimidatie, bedreiging of omkoping hebben meegemaakt.

Gemeente B: Ontwikkeling van de peilstok ondermijning democratie

Ondermijning is een sluipend proces met een grote impact op de samenleving. Over het algemeen wordt gedacht aan vormen van georganiseerde misdaad die zich vermengen met legale structuren. Notarissen, boeren met leegstaande schuren, makelaars, recreatieparkhouders – dat zijn voorbeelden van personen die in het kader van hun legale praktijk betrokken raken bij de illegale, of beter criminele praktijken. In plaats van ‘high impact crime’ (zoals inbraken of overvallen), spreken wij hier van ‘hidden impact crime’. Er gaat steeds meer aandacht uit van de politieke en politie en justitie naar ondermijnende criminaliteit. Er zijn echter ook vormen van ondermijning die niet per se samenhangen met illegale economische motieven maar wel net zo sluipend zijn en een navolgend risico voor de integriteit van de samenleving vormen. Dan gaat het bijvoorbeeld om intimidatie of hard verzet tegen de komst van een AZC, om (religieuze) uitingen die haaks staan op onze grondrechten of om buurten of gemeenschappen die weinig waarde hechten en zich afzetten tegen (autoriteiten) binnen de democratische rechtsorde. We hebben hier te maken met fenomenen die niet per se strafbaar zijn te definiëren of aan te pakken, maar wel aangepakt moeten worden vanuit een oogpunt van sociale stabiliteit. Er zijn gemeenten die tot dusverre weinig inzicht hebben in hoeverre dergelijk ‘problematisch gedrag’ voorkomt. We ontwikkelden hiertoe de ‘peilstok ondermijning democratie’ en namen deze – als pilot – af in gemeente B.

In de peilstok ondermijning democratische rechtsorde staat niet-strafbare ondermijning centraal. We hebben drie vormen van ondermijnd gedrag onderscheiden: gedrag ten gevolge van isolationisme (het op afstand houden van de overheid, eigen regels bepalen), door conflicterende religieuze/culturele opvattingen (intolerantie, wij-zij denken) of door politieke onvrede (weinig vertrouwen hebben in de overheid, ondemocratisch verzet).

De peilstok die als pilot in gemeente B is afgenomen bestaat uit drie verschillende modules:

- Module interviews professionals.
- Module interviews informele sleutelfiguren.
- Module analyse open (registratie)data.

Professionals blijken vrij goed zicht te hebben op ondermijnende processen in gemeente B en ook uit de analyse van open data komen relevante signalen naar voren. Informele sleutelfiguren blijken met name inzicht te hebben in de voedingsbodem van ondermijning: de situatie die ten grondslag kan liggen aan het ontstaan van ondermijning, zoals spanningen tussen bevolkingsgroepen of burgers die ontevreden zijn over de (lokale) overheid. Zij hebben minder zicht op ondermijnende gedragingen die (hier mogelijk door) ontstaan.

Na de afname van de drie modules is er een breed beeld van ondermijnende processen in gemeente B ontstaan. Tegelijkertijd is er van een aantal mogelijke problematische situaties nog te weinig kennis en is er behoefte aan aanbevelingen hoe met deze situaties om te gaan. We gaan in gemeente B begin 2019 daarom waarschijnlijk aan de slag met twee aanvullende modules: module verdieping (waarin enkele thema's nader onderzocht worden) en de module handelingsperspectief.

Gemeente C: Onderzoek naar eigengereid gedrag in landelijk gebieden

De inwoners van gemeente C behoren tot de gelukkigste van Nederland. De gemeente biedt een omgeving en faciliteiten waar haar inwoners klaarblijkelijk wel bij varen. Ook de gemeente mag zich daar gelukkig mee prijzen.

Toch toont dit onderzoek naar de sociale dynamiek in de gemeente ook dat er wrijvingen zijn, waar het woord ‘gelukkig’ niet zonder meer op van toepassing is.

We deden onderzoek in de landelijke gebieden omdat de gemeente niet altijd zicht lijkt te hebben op wat zich daar afspeelt². Zij wordt regelmatig geconfronteerd met gebeurtenissen die ze niet heeft voorzien of waarmee ze niet goed weet om te gaan. Het is de gemeente er alles aan gelegen om een optimale verhouding te hebben met haar inwoners.

De gemeente heeft ruim 110.000 inwoners en er komen er elk jaar zo’n duizend bij. Het is een gevarieerde en veelzijdige gemeente met een stedelijk gedeelte en diverse dorpen. In de gemeenteraad zitten confessionele en niet-confessionele partijen. In het landelijk gebied zien we een samenkomen van een plattelandscultuur en vormen van religieuze orthodoxie. Er zijn soms eigen normen of ongeschreven regels waar niet aan getornd mag worden. Enerzijds is sprake van grote sociale cohesie, anderzijds zijn er vormen van afzijdigheid of isolement. Er zijn in normatieve zin drie krachten aanwezig: de dorpsgemeenschap, het geloof en de gemeentelijke overheid. Daar kunnen spanningen tussen zitten.

De gemeente heeft, ondanks een open houding en vele inspanningen, soms het idee weinig zicht te hebben op de ontwikkelingen (moeilijk toegang, te laat horen van gebeurtenissen). We zijn in dit onderzoek gedragingen of gebeurtenissen tegengekomen die vanuit een oogpunt van rechtsstatelijkheid en sociale cohesie niet wenselijk zijn; voorbeelden zijn mestfraude, zuipketen of zorgmijding. In de praktijk zien we de gemeente

en de professionals (van hulpverlening tot politieagenten) zich als koorddansers bewegen – men koestert aan de ene kant de relatie, maar er dient toch ook soms te worden opgetreden. Vanuit een extern onderzoekersperspectief lijkt deze houding begrijpelijk en we beschouwen deze tot op zekere hoogte ook wenselijk. Uiteindelijk overheerst het gevoel dat ondanks wrijvingen men er altijd wel weer uitkomt. We besluiten dit rapport met de aanbeveling om:

1. De veelzijdigheid en meerstemmigheid van de gemeente centraal te stellen en niet de tegenstellingen te benadrukken – men kan elkaar aanspreken op de noodzakelijke wil tot samenleven.
2. Te kiezen voor maatwerk afhankelijk van gedraging, situatie of persoon, en variërend van strenge interventies tot door de vingers zien tot expliciet accepteren.
3. In alle gevallen in alle openlijkheid te communiceren over de gekozen houding, het besluit of het optreden; dat de gemeente opereert vanuit het algemeen belang dient daarbij voorop te staan.
4. Te investeren in het opbouwen of versterken van de relaties tussen ambtenaren c.q. professionals en de contact- en sleutelpersonen vanuit de gemeenschappen, vooral op momenten dat het goed gaat, en rond thema’s die van iedereen zijn, zoals kerk, school en zorg.

Gemeente D: Onderzoek naar zorgen over de straatjeugd

Zorgen over de jeugd zijn van alle tijden – we vinden ze zelfs al bij de oude Grieken. Maar dat betekent niet dat we serieus probleemgedrag van de jeugd kunnen wegredeneren. We onderzochten op verzoek van gemeente D ‘de straatcultuur’ onder de jeugd, en we concluderen dat deze sterk aanwezig is. We kunnen op basis van dit onderzoek geen schatting maken van de omvang van de problemen. Als we naar de criminaliteitscijfers kijken dan is er sprake van een relatief hoog niveau, maar van een dalende trend

² Dit onderzoek vond plaats binnen het kader van het programma Weerbare overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het ministerie financiert onderzoek voor gemeenten; deze kunnen zelf bekijken wat ze met de uitkomsten daarvan doen. Er wordt een overkoepelende analyse gemaakt van alle onderzoeken, waarin de resultaten niet-herleidbaar tot gemeenten worden meegenomen.

(overeenkomstig de landelijke cijfers). Maar volgens onze respondenten - van bestuurders tot jongeren, van een criminoloog tot frontliniewerkers uit het onderwijs, van de politie en jongerenwerk – is er sprake van serieuze problemen.

Daarbij is het begrip straatcultuur nog slechts beperkt van toepassing. Problemen doen zich voor op straat, maar hebben in de digitale wereld (internet en sociale media) ook een andere ‘verblijfplaats’ gekregen. We concluderen dat deze twee werelden van de straat en internet elkaar niet alleen versterken, maar dat het probleemgedrag ook een heimelijker karakter kan krijgen. De straatcultuur met zijn hinderlijke, overlast gevende en criminele jeugdgroepen (een indeling die vanaf de jaren negentig wordt gehanteerd) gaat als het ware ten dele ondergronds. Het versterkt het gevoel bij de gemeente en bij professionals dat er te weinig zicht op bestaat en daarmee de greep ontbreekt.

Specifiek (maar niet uniek) voor de straatcultuur van gemeente D is het materialistische karakter ervan. Het uit zich in snel geld willen verdienen, veel waarde hechten aan hippe consumptiegoederen en een machocultuur die wordt versterkt door de populariteit van hiphop en de daarin voorgespiegelde wereld van luxegoederen en seksistisch gedrag. In de criminologie wordt gesproken van ‘strain’, de spanning tussen de voorgespiegelde wereld en de reële wereld. Deze leidt onherroepelijk tot probleemgedrag inclusief criminele vormen daarvan.

Tegelijk is duidelijk dat het probleemgedrag van de jongeren geworteld is in ernstige sociale problematiek. Daarbij zijn alle risicofactoren die van oudsher bekend zijn uit de criminologie aanwezig: van laag IQ tot ongestructureerde gezinnen, van armoede tot schooluitval. Met name de dominantie van de ‘straatcultuur’ (snel geld, consumptisme) ten opzichte van de schoolcultuur (langdurige inspanningen, persoonlijke ambitie) baart een aantal respondenten zorgen. Het blijkt voor jongeren ook moeilijk

om zich los te maken van de straatcultuur indien ze daar eenmaal onderdeel van zijn geworden. En dat is vaak op zeer jonge leeftijd (basisschool) reeds het geval.

Dit onderzoek weerspiegelt de inzichten en opvatting van onze zegslieden, de respondenten die veel kennis en informatie hebben over de lokale jeugd. Er worden door de gemeente en de professionals grote inspanningen gepleegd om vat te krijgen op de jeugdcultuur. Onze aanbevelingen zijn gericht op de vraag of het nog beter kan. Dit ‘betere beleid’ zou zich moeten toespitsen op versterking van de relatie tussen repressieve mogelijkheden en zorg en hulpverlening. Er is een derde soort instrumentarium van drang nodig om op basis van maatwerk individuele jongeren bij ‘het nekvel’ te pakken en de goede kant op te begeleiden.

In het algemeen pleiten we voor een duidelijke opstelling naar jongeren, waarbij een onderscheid wordt gehanteerd tussen strafbare, onwettige en onwenselijke gedragingen. Het moet duidelijk zijn wat de gemeente toestaat en vooral wat niet. En daar moet met enige regelmaat op een geloofwaardige manier naar gehandeld worden. Maar jongeren moeten tevens het gevoel hebben dat de instellingen er ook voor hen zijn. Dat gaat niet vanzelf, dat vraagt om goede afspraken tussen politie, school (leerplichtambtenaren) en (outreaching) jongerenwerk. Daar bovenop lijkt het van belang meer zicht te krijgen op de virtuele wereld waarin de jongeren zich bewegen. Deze taak zou een plaats moeten krijgen in de afspraken van welzijnsorganisaties met de gemeente. Jongerenproblematiek is van alle tijden, maar het omgaan daarmee vraagt altijd weer om actuele inspanningen.

Gemeente E: Onderzoek naar salafisme en isolement

De onderzochte wijk in gemeente 5 is arm. Vrijwel alle respondenten noemen de kenmerken van deze achterstandswijk, die worden bevestigd door de cijfers: lage inko-

mens, hoge werkloosheid, slechte huisvesting (behoudens de koopwoningen), bijstandsmoeders en kinderen in armoede. Veel jongeren ervaren een toekomst zonder perspectief en worden verscheurd door de tegengestelde eisen en verwachtingen van ouders, school, vrienden, moskee en sociale media. Zij zien de maatschappelijke weerzin tegen hun islamitische achtergrond of hebben daar letterlijk mee te maken bij pogingen om mee te tellen in de Nederlandse context. Het leidt tot een proces van uitsluiting en zelfuitsluiting.

Dit vindt plaats in een context waarin de culturele en religieuze achtergrond nadrukkelijk aanwezig is. We zien een proces van fragmentering tussen allerlei groepen en gemeenschappen, waarvan een deel zich daadwerkelijk afwendt van de lokale samenleving. Een deel van de jongeren voelt zich niet aangetrokken tot de huidige samenleving; zij worstelen met hun identiteit. Het creëert een voedingsbodem voor radicalisering en verzet tegen integratie. Gemeenschappen gaan niet met elkaar om en er is weinig zicht op de aard, omvang en effecten van met name 'salafistische moslims'. In de praktijk blijkt dit overigens een onproductieve term: betrokkenen gebruiken hem niet en buitenstaanders begrijpen hem niet. De salafistische beweging is niet per se tegen democratie, ze streven vooral andere normen en waarden na. Het probleem zit eerder in haar geslotenheid en non-participatie in de wijk.

De relatie tussen islamitische gemeenschappen, de moskee en de gemeente moet transparanter worden en eerlijker. Daarbij kan worden voortgebouwd op goede initiatieven waarvan we er diverse zijn tegengekomen, die we hier om redenen van anonimiteit niet concreet kunnen noemen: het gaat om projecten voor ouders, interreligieus contact, een platform van organisaties voor overleg met de gemeente, een voorziening voor professionals om 'te sparren' over sociale spanningen en sprotvoorzieningen. Gesproken initiatiefnemers en belangrijke sleutelpersonen in de wijk hebben echter het gevoel dat zij zich steeds opnieuw voor de lokale overheid moeten bewijzen.

Vooraf moslimgemeenschappen voelen zich door de lokale overheid niet begrepen of vertegenwoordigd. De salafistische stroming lijkt vooral een probleem te zijn voor de gemeente; bewoners en frontlijnwerkers zien minder problemen (zij zien vooral de sociale problematiek als gevolg van de armoede in de wijk). Het lijkt erop dat de overheid zou moeten durven kiezen voor 'een sociaal offensief', vanuit een gemeenschappelijke inzet op de vraag aan iedereen: 'wat willen we met deze wijk?' Daarmee moet worden begonnen in rustige tijden ('vredestijd' volgens een van de respondenten), waarbij de verschillende gemeenschappen zich gehoord voelen en betrokken worden. De gemeente zou ervoor kunnen kiezen het gevoel van moedeloosheid te doorbreken, door het gevoel te geven dat ook de bewoners van deze wijk er toe doen.

Colofon

Opdrachtgever
Auteurs

Ministerie BZK
Prof. Dr. J.C.J. Boutellier
Dr. Y. Eski
M. Boelens, MSc
Drs. J. Broekhuizen
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

Omslag
Uitgave

ISBN: 978-90-5830-969-3

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

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2019.

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.

Op verzoek van het Ministerie van BZK voerde de Kenniswerkplaats Veiligheid en Veerkracht in 2018 een onderzoek uit naar het vóórkomen en het tegengaan van ondermijnende processen of gedragingen, die niet direct te maken hebben met strafbaar gedrag, maar wel problematisch zijn voor de sociaal-maatschappelijk orde binnen de lokale overheid. Voor dit onderzoek zijn vijf gemeenten geselecteerd. In vier gemeenten onderzochten we een specifieke vorm van problematisch gedrag met ondermijnende effecten op lokaal niveau, waaronder intimidatie, bedreiging en omkoping van de lokale overheid, eigengereid gedrag in landelijk gebieden, jeugdige straatcultuur en een religieus geïsoleerde gemeenschap. Naast deze gemeenten zijn er ook gemeenten die onvoldoende zicht hebben op ondermijnende processen die in hun gemeente plaatsvinden. Om deze reden stond in één gemeente de ontwikkeling van een meetinstrument – de peilstok ondermijning democratie – centraal. Dit meetinstrument geeft inzicht in de mate waarop antidemocratisch gedrag op lokaal niveau zich voordoet en wat op den duur in andere gemeenten ingezet kan worden.