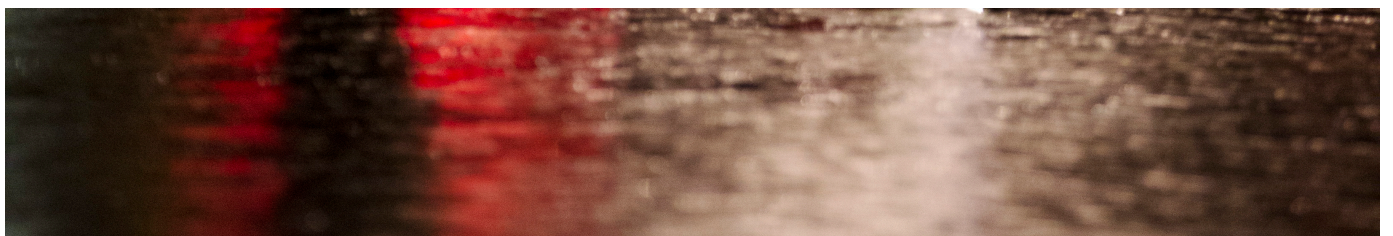




Je voelt je heel onveilig en heel alleen...

Burgers over de impact van 'ogenschijnlijk
onaantastbaren'

LANDELIJKE
EXPERTISEGROEP
VEILIGHEIDSPERCEPTIES



'Je voelt je heel onveilig en heel alleen....'

Burgers over de impact van 'ogenschijnlijk onaantastbaren'. En over wat daaraan zou moeten gebeuren.

Amsterdam, januari 2013
Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties i.s.m. Lokale Zaken

Marnix Eysink Smeets (LEV)
Eric Bervoets (LZ)
Jasper Bik (LZ)
Krista Schram (LEV)

INHOUD

MANAGEMENTSAMENVATTING	3
1 INLEIDING	9
2 PROBLEEMSTELLING EN VERANTWOORDING	13
2.1 Probleemstelling.....	13
2.2 Vraagstelling	14
2.3 Verantwoording.....	15
2.3.1 Begeleidingscommissie.....	17
3 EEN EERSTE VERKENNING VAN HET THEMA	19
3.1 Dreiging, intimidatie en 'terreur' in de woonbuurt	20
4 DE BLIK VAN HET 'ALGEMENE' PUBLIEK	27
4.1 Wat zegt de literatuur?.....	27
4.2 Wat zeggen burgers zelf?.....	29
4.2.1 Plichtsgetrouwen.....	30
4.2.2 Pragmatici	31
4.2.3 Buitenstaanders.....	33
4.2.4 Verantwoordelijken.....	35
4.2.5 De vier groepen overziend	37
4.3 Tussentijdse conclusie.....	39
5 DE BLIK VAN HET PUBLIEK 'DICHTBIJ'	43
5.1 Wat zegt de literatuur?.....	43
5.2 Wat is zichtbaar in de praktijk?.....	45
5.2.1 Wie worden als onaantastbaar gezien?.....	46
5.2.2 Waar doet de problematiek zich voor?	47
5.2.3 Wie hebben van de problematiek met name last?	48
5.2.4 Wat zijn de gevolgen?.....	49
5.2.5 Wat werkt de problematiek in de hand?	52
5.3 Tussentijdse conclusies	54
6 HOE WORDT ER AAN GEWERKT?	59
6.1 Wat zegt de literatuur?.....	59
6.2 Wat gebeurt er in de praktijk?	63
6.2.1 Kopstukkenaanpak / <i>weed and seed</i>	63
6.2.2 <i>Reassurance policing</i> : van angst naar weerbaarheid	67
6.2.3 Een totaalaanpak	68
6.2.4 Hotspotbenadering: terrein winnen op onaantastbaren	70
6.2.5 Burgers in hun kracht?	71
6.3 De aanpak overziend: wat opvalt	76
7 ALLES OVERZIEND: CONCLUSIES	79
GERAADPLEEGDE LITERATUUR	88
BIJLAGE A: OVERZICHT LEDEN BEGELEIDINGSKOMMISSIE	95

Managementsamenvatting

Eind 2011 verscheen de verkenning *De Onaantastbaren: de destructieve doorwerking van onaantastbaren in wijken en buurten* (Eysink Smeets, Bervoets en Nap). De verkenning laat zien dat op meer plaatsen dan tot dan toe werd aangenomen sprake is van overlast en intimidatie van jongens en jonge mannen die zichzelf onaantastbaar wanen, waarvoor de buurt bang is en waartegen – althans in de ogen van burgers – ook de overheid onmachtig lijkt om in te grijpen. Met name dit laatste zou de onveiligheidsbeleving van burgers versterken en een gevoel van onrechtvaardigheid in de hand werken. Eysink Smeets *et al* stelden dat het vraagstuk van de onaantastbaren niet zozeer gezien moest worden als een criminaliteitsprobleem, maar als een moreel probleem: wil je accepteren dat op een aantal plekken in Nederlandse buurten en wijken het recht van de sterkste geldt?

De problematiek – en de factoren die deze in de hand werkten – werd in het veiligheidsveld herkend, het pleidooi voor intensivering van de aanpak werd onderschreven. Anders was het met de term *onaantastbaren*: deze vond op de werkvloer weliswaar veel weerklank ('precies zoals het is'), maar wekte op bestuurlijk en strategisch niveau eerder irritatie en weerstand ('niemand is in Nederland onaantastbaar'). Voor beide zienswijzen is overigens wat te zeggen, zodat strikt genomen de term *ogenschijnlijk onaantastbaren* wellicht zuiverder is (maar een stuk minder makkelijk 'bekt').

Onderzoek naar de beleving van burgers

Als vervolg op de verkenning is nu uitgebreider onderzoek gedaan naar hoe het Nederlandse publiek de problematiek van de ogenschijnlijk onaantastbaren ervaart, wat in de ogen van burgers nodig is om deze problematiek adequaat aan te pakken en welke rol zij daarbij ook zelf zouden kunnen spelen. Het onderzoek vond medio 2012 plaats, aan de hand van literatuurstudie, interviews, focusgroepen en casestudies. In de casestudies werden ervaringen met de aanpak van onaantastbaren in vijftien wijken van elf verschillende steden in kaart werden gebracht. Het onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Beleving van het algemene publiek

In vier focusgroepen is gesproken met mensen die de materie niet van dichtbij meemaken, maar hooguit via de media hierover vernemen. Zij lijken zich daardoor niet bijzonder onveilig te voelen. Zij verengden de problematiek meteen tot die van 'intimiderende Marokkaanse hangjongeren', waarbij veel mensen zich wel afvroegen of dat beeld niet vooral door de media wordt opgeroepen. De problematiek wordt door hen vooral beschouwd vanuit het frame van de falende aanpak. Dat draagt bij aan een gevoel van machteloosheid en roept gevoelens op van onrechtvaardigheid en van een disbalans in de rechtshandhaving: op allerlei kleinere feiten van doorsnee burgers is – in hun ogen – immers wel sprake van een strakke handhaving. Die geluiden zijn te consistent en te goed met voorbeelden onderbouwd om deze louter uit te leggen als een voorbeeld van de handhavingsparadox¹.

¹ 'Ik wil dat er strenger wordt gehandhaafd, maar alleen tegen anderen dan mijzelf natuurlijk'.

Burgerschapstijlen

De burgers in de focusgroepen zijn geselecteerd op basis van de burgerschapstijlen zoals gehanteerd door Motivaction: *plichtsgetrouwen, buitenstaanders, pragmatici en verantwoordelijken*. De overeenkomsten tussen deze groepen waren groter dan de verschillen, ook waar het gaat om het denken over een aanpak. Spontaan bepleiten de meeste deelnemers een repressieve aanpak, maar wanneer zij kunnen kiezen uit een breed scala van interventies kiezen alle groepen voor een combinatie van preventie en (aangescherpte) repressie. Alleen de groep *verantwoordelijken* legt de nadruk op preventie en pleit – als enige – juist voor *minder streng* straffen. Dat is extra interessant als meegewogen wordt dat precies onder bestuurders en beleidsmakers het aandeel *verantwoordelijken* hoog is: hun manier van kijken kan dus wellicht als een proxy voor het overheidsframe worden gezien. De afstand tussen deze manier van kijken en die van de anderen is het grootst.

Beleving van burgers in casuswijken

In de casuswijken blijkt de mate waarin burgers te lijden hebben onder mensen die zij als onaantastbaar ervaren van buurt tot buurt te verschillen. Soms heeft de hele buurt hieronder te lijden, soms betreft het slechts een kleine groep bewoners rond een hotspot. Het gewraakte gedrag varieert van niet of nauwelijks strafbaar gedrag (met een intimiderende lading voor de goede verstaander) tot zware criminaliteit. Bewoners zien de ruimte voor de onaantastbaren als het product van de scheefgroei van het totale buurtsysteem en van het onvermogen van (ook) instituties om dat te keren. Als reactie kiezen burgers voor *fight* (variërend van positieve actie tot eigenrichting), *flight* (vermijdingsgedrag, verhuizen), of *freeze* (horen, zien en zwijgen). De laatste variant is de meest voorkomende. Machteloosheid wordt in de probleemgebieden breed gevoeld, zo hier en daar is domweg apathie zichtbaar.

Kentering in de aanpak

In de aanpak is op dit moment de klassieke-justitiële bril vaak nog leidend, waarbij de zwaarte van delicten het belangrijkste criterium is. Voor bewoners is deze *criminele impact* echter minder zwaarwegend dan de *maatschappelijke impact*. Binnen voorlopende gemeenten is daarom langzaam maar zeker een kentering zichtbaar, waarbij die maatschappelijke impact steeds meer wordt meegewogen. Uiteenlopende strategieën worden gehanteerd in de aanpak: *weed and seed*-methoden zoals de Kopstukkenaanpak, varianten op *reassurance policing*, integrale wijkaanpakken en hotspotbenaderingen. Diverse aanpakken zijn veelbelovend, maar het is nog te vroeg om hardere uitspraken over hun effectiviteit te doen.

Burgerbekrachtiging

Op diverse plaatsen worden ook uiteenlopende methodieken gebruikt voor burgerparticipatie of burgerbekrachtiging. Daaruit komt naar voren dat het bij deze problematiek ongewenst is te hoge ambities te hebben op het gebied van burgerparticipatie. Ten eerste omdat *allereerst* de overheid aan zet is, ten tweede omdat het al een grote stap vooruit zou zijn als burgers gewoon weer (kunnen) gaan doen wat 'gewone' individuele burgers kunnen doen: zich weer

vrij bewegen door de openbare ruimte, weer grenzen stellen als zij daar de behoefte toe voelen en dat zij informatie met overheid en politie delen als zij daar de noodzaak toe zien.

Succes- en faalfactoren

De aanpak van ogenschijnlijk onaantastbaren kent een hoge complexiteit en vergt mede daardoor een hoge mate van flexibiliteit, intensiteit en continuïteit. Dat stelt ook eisen aan de professionals waarvan resultaat mag worden verwacht: uit het onderzoek komt naar voren dat waar vernieuwende, veelbelovende aanpakken zichtbaar werden, vaak ook een bepaald type professional of bestuurder aan de slag was: met onder meer een hoge mate van betrokkenheid, gedrevenheid en creativiteit. Juist dergelijke *passionado's* lijken de aanpak net die extra impuls te kunnen geven die nodig is. De aanpak wordt verder gekenmerkt door een belangrijke paradox: vertrouwen (in politie, overheid) is de sleutel, maar juist door (het beleefde falen van) de aanpak is dat vertrouwen op veel plaatsen tot een minimum gereduceerd.

1 Inleiding

De afgelopen paar jaar begint in de veiligheidszorg steeds meer oog te ontstaan voor het schadelijk effect van een klein aantal hardnekkig recidiverende en intimiderende groepen en individuen. Als gevolg daarvan wordt op dit moment de aanpak van criminele jeugdgroepen op een hoger plan gebracht en is onlangs ook de aanpak van motorbendes geïntensiveerd. Eind vorig jaar vestigden wij ook de aandacht op de noodzaak van een breder (maar sterk aanverwant) probleem: dat van de intimidatie door ogenschijnlijk *onaantastbaren* in wijken en buurten (Eysink Smeets, Bervoets en Nap, 2011).

'In nogal wat gemeenten zijn er intimiderende jongeren en jonge mannen tegen wie de buurt niets durft te doen, maar waarvoor de overheid ook geen recept meer lijkt te hebben. Zij wanen zich onaantastbaar, zij zijn het feitelijk ook. Dat is funest voor de veiligheidsbeleving van het publiek, het is funest voor het zelfvertrouwen en de trots van professionals in het veiligheidsdomein, de politie voorop.

Aan de onmacht van de overheid lijken drie clusters van problemen ten grondslag te liggen: (1) alle klassieke knelpunten van het hedendaagse integraal veiligheidsbeleid, die zich rond deze groep nog eens extra doen gelden; (2) een 'Web van Angst', waardoor – ook binnen de overheid! – meer mensen de aanpak van onaantastbaren omzeilen dan wenselijk is en (3) een – voor deze groep – tekortschieten van het strafrecht als ultimum remedium.

De problematiek van de onaantastbaren is niet alleen een veiligheidsvraagstuk, maar boven alles een moreel vraagstuk. Wil en mag je accepteren dat er structureel situaties zijn waar niet de rechtsstaat overheerst, maar waar het recht van de sterkste geldt?' (Eysink Smeets et al, 2011, p3).

Het beeld zoals dat in het onaantastbarenrapport was geschetst, werd in de veiligheidszorg breed herkend. Zeker op tactisch en uitvoerend niveau, zo merkten wij in tal van sessies naar aanleiding van het rapport. Ook leek meer consensus te ontstaan over de noodzaak van aanscherping van de aanpak.

De blik (en behoeften) van de burger

Het onaantastbarenrapport was opgesteld op basis van een verkenning onder uitvoerend veiligheidsprofessionals. Het ministerie van Veiligheid en Justitie nam hun signalen en percepties serieus, maar wilde ze toch graag aanvullen met de perceptie van burgers zelf. Dit temeer omdat het ministerie net weer eens doordrongen was van het feit dat – allereerst - de percepties van burgers en professionals fors kunnen verschillen en - ten tweede - ook tussen verschillende burgers grote verschillen in perceptie kunnen bestaan (Directie Strategie, 2011).

Daarom heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie ons verzocht aanvullend onderzoek te doen naar de percepties en behoeften van burgers rond deze zogenaamde *onaantastbaren*. Zien burgers dit fenomeen (inderdaad) als probleem? Wat zien zij dan als oorzaken, wat als oplossingen? Hoe ziet een ideale aanpak eruit en wat kan – geheel in lijn met de tijdsgeest – daarin ook het aandeel van burgers zelf zijn?

Deze rapportage

Het voorliggende rapport vormt de weerslag van onze bevindingen.

In hoofdstuk 2 schetsen wij de onderzoeksvraag en verantwoorden wij onze werkwijze bij het beantwoorden daarvan. Vervolgens verkennen wij het thema van de 'publieke impact van onaantastbaren' op hoofdlijnen (hoofdstuk 3).

In hoofdstuk 4 leggen we ons oor te luister bij het algemene publiek: bij de mensen die de problematiek meestal niet uit eigen ervaring kennen. Wat zien zij desalniettemin van onaantastbaren, welke betekenis geven zij daaraan, en welke aanpak achten zij nodig?

Vervolgens brengen wij in kaart hoe de percepties en ervaringen zijn van burgers die de problematiek wél van meer nabij kennen. We schetsen wat zij zien, welke betekenis dit voor hen heeft, en welke impact dit op hen heeft (hoofdstuk 5).

In hoofdstuk 6 zoomen wij in op de aanpak. Wat wordt nu al gedaan om de impact van onaantastbaren op burgers te reduceren, en welk effect heeft dit of kan dat hebben?

Ten slotte maken we in hoofdstuk 7 de balans op. Hoe zwaar weegt het vraagstuk van de onaantastbaren voor burgers, wat zijn de sterke en zwakke kanten van wat er nu al gebeurt? En waar liggen aanknopingspunten voor verbetering, zowel waar het gaat om activiteiten van de overheid als van de burger zelf?

Afstandelijke beschrijvingen van onderzoekers roepen meestal niet een beeld op waarmee je je als lezer echt een voorstelling van de problematiek kunt maken. Vandaar dat het rapport is gelardeerd met verhalen uit de praktijk, opgetekend tijdens het veldwerk van dit onderzoek. Vanaf hoofdstuk 3 wordt elk hoofdstuk voorafgegaan door zo'n korte praktijkschets.

Over onaantastbaren en ogenschijnlijk onaantastbaren

Het onderzoek is mede ingegeven door het besef bij het ministerie dat er verschil (en soms ook spanning) kan bestaan tussen de 'frames' waardoor burgers en beleidsmakers maatschappelijke vraagstukken bezien. Zo'n verschil is meteen al zichtbaar rond de term '*onaantastbaren*'. Uitvoerend professionals omarmden deze term vaak meteen, vanuit een gevoel dat de term de essentie van het verschijnsel voor hen precies weergeeft ('*eindelijk iemand die het zegt: dit is de praktijk*'). Tegelijkertijd viel waar te nemen dat strategisch leidinggevenden en bestuurders – vrijwel zonder uitzondering – met even grote vaart afstand namen van de term ('*niemand is onaantastbaar, dus de term is onjuist en geeft deze mensen veel te veel eer*').

Misschien valt dit verschil te verklaren uit een voorkeur voor het beschrijven van een situatie in termen van *ist* of *soll*. Wellicht is het ook een illustratie van het klassieke verschil in taal en visie tussen *streetcops* en *polycops*. Hoe het ook zij: beiden hebben natuurlijk gelijk. In een zorgvuldig woordgebruik zou je dus wellicht beter kunnen spreken van *ogenschijnlijk onaantastbaren*. Een correcte (en wellicht zelfs overcorrecte) term die wij in dit rapport dan ook mede zullen hanteren. Aan het einde van het rapport maken we ook ten aanzien van die term nog een keer de balans op: waarvan zouden we het beste kunnen spreken?

2 Probleemstelling en verantwoording

2.1 Probleemstelling

Het oorspronkelijke onaantastbarenrapport was een verkenning, gebaseerd op focusgroepen en interviews met uitvoerend professionals in de veiligheidszorg. De aanname was dat zij een goed beeld hadden van (de ervaringen van) de burgers in hun verzorgingsgebied. Het ministerie van Veiligheid en Justitie wilde nadrukkelijk ook de percepties, ervaringen en wensen van burgers in kaart brengen. Van burgers die de problematiek aan den lijve ondervonden, van burgers die het van een wat grotere afstand in hun buurt zagen gebeuren en van burgers die er wellicht zelf nooit mee geconfronteerd werden, maar hierover louter uit de media hoorden. Wat deden dergelijke waarnemingen met hen? Hoe zou gereageerd moeten worden om hen het gevoel te geven dat de problematiek adequaat werd aangepakt? En, nu de dominante visie is dat veiligheid nooit alleen door de overheid kan worden beïnvloed, maar vooral betrokkenheid en inspanning van burgers zelf vraagt: wat vinden burgers dat zij zelf kunnen doen om de problematiek tegen te gaan, hoe zouden zij als het ware 'in hun kracht' kunnen worden gezet?

(Ogenschijnlijk) onaantastbaren?

Voor een afbakening van het begrip (ogenschijnlijk) onaantastbaren volgen wij de definitie van Eysink Smeets, Bervoets en Nap (2011). Deze neemt niet zozeer het (delict)gedrag van de betrokken personen als vertrekpunt, maar de schadelijke doorwerking die zij hebben op hun omgeving. Meer concreet betekent dat, dat wij ons richten op (de doorwerking van) individuen of groepen met een zekere uitstraling van onaantastbaarheid, waarvoor ook geldt dat:

- de eigen sociale kring niet (meer) corrigerend durft of wil optreden;
- de buurt bang is en niet (meer) durft in te grijpen en
- burgers de indruk hebben – hoe terecht of onterecht ook – dat ook de overheid onmachtig is om adequaat tegen deze individuen of groepen op te treden.

Aan al deze drie aspecten moet tegelijkertijd worden voldaan, waardoor een situatie ontstaat van ervaren collectieve onmacht, die fnuikend is voor het gevoel van veiligheid en rechtvaardigheid van burgers.

Drie subtypen

In een strategische expertmeeting naar aanleiding van het onaantastbarenrapport is nog eens geconstateerd dat drie subtypen met name relevant zijn:

1. persistente overlastveroorzakers die niet zozeer criminaliteit plegen, of die wel ook criminaliteit plegen, maar nog niet voldoen aan het veelplegerscriterium,
2. de zogenaamde nieuwe veelplegers (zie bijvoorbeeld Versteegh *et al*, 2010),
3. zichtbare leden van intimiderende, (vermoedelijk) criminele groeperingen, zoals bijvoorbeeld motorbendes.

Tussen deze subtypen is dus sprake van een opklimmende mate van crimineel karakter. In de praktijk zijn ons overigens al diverse casussen aangedragen waarbij verschillende van deze subtypen door elkaar lopen. Zoals bij een jeugdgroep waarvan de vaders van de leden lid zijn van een - zowel bij het publiek als bij justitie - als crimineel bekendstaande motorbende. Of bij intimiderende jeugdgroepen die onder invloed staan van bij justitie bekende drugsfamilies. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft overigens gevraagd in het onderzoek nadruk te leggen op de eerste twee groepen en de derde groep – die ook in ander verband al veel aandacht krijgt – vooralsnog buiten beschouwing te laten. Ook (bewoners van) zogenaamde vrijplaatsen blijven door aparte aandacht elders in dit onderzoek vooralsnog buiten beschouwing.

2.2 Vraagstelling

Op welke wijze kan de problematiek van de 'ogenschijnlijk onaantastbaren' aangepakt worden, zodanig dat deze problematiek ook in de beleving van burgers goed is aangepakt, en welke rol kunnen burgers hierbij zelf spelen?

Dat is kort gezegd de vraag waarop het ministerie van Veiligheid en Justitie een antwoord wilde hebben. In goed overleg zijn vijf deelvragen vastgesteld:

1. Hoe ervaren burgers de intimidatie, overlast en het geweld door 'ogenschijnlijk onaantastbaren'
 - a. Op het niveau van berichtgeving in de media (veraf)?
 - b. Op het niveau van de buurt ('horen zeggen') (dichterbij)?
 - c. Op het niveau van eigen ervaringen (dichtbij)?
2. Wat speelt daarbij volgens burgers een voorname rol en waarom?
3. Hoe moet de impact van deze groepen en individuen op burgers met name worden verklaard?
4. Welke maatregelen of interventies worden genomen door partijen in de veiligheidsketen en door burgers zelf om deze impact te voorkomen of te verminderen? (beschrijvend-inventariserend)
5. Welke maatregelen of interventies kunnen aan de oplossing van de geschetste problematiek bijdragen (inventariserend-prescriptief):
 - a. Wat zouden partijen in de veiligheidsketen kunnen doen?

- b. Wat zou de overheid (c.q. partijen in de veiligheidsketen) kunnen doen om burgers te helpen ook zelf de problematiek effectief aan te pakken?
- c. Welke maatregelen of interventies worden door burgers zelf effectief gevonden?

2.3 Verantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een zogenaamd T-model: een combinatie van een inventariserend breedteonderzoek en een toespitsend diepteonderzoek. Dat laatste kreeg vorm via verdiepende interviews en – vooral – casuonderzoek. Ten slotte is getracht de inventarisatie te vergemakkelijken én optimale bruikbaarheid voor de praktijk te waarborgen door consultatie van een aantal pioniers uit het veld. We lichten hieronder de verschillende gehanteerde methodieken kort toe.

Literatuurstudie en deskresearch

Gezocht is naar literatuur die iets zegt over de manier waarop burgers *ogenschijnlijk onaantastbaren* ervaren en wat eraan gedaan zou kunnen worden om hun impact op burgers te verminderen. Wij hebben daarbij zowel gekeken naar Nederlandse als internationale (Engelstalige) literatuur. In Nederland is daarbij ook de 'grijze' literatuur meegenomen².

Het concept van (ogenschijnlijk) onaantastbaren is in strikt letterlijke zin in de literatuur natuurlijk lastig te vinden: we hebben het begrip immers zelf (en pas kortgeleden) geïntroduceerd. Dus is 'lateraal' gezocht naar de impact van allerlei intimiderende groepen of personen. In de internationale literatuur is daarbij relatief veel materiaal te vinden over de impact van Amerikaanse *gangs* op de bevolking. We hebben dit materiaal natuurlijk ter inspiratie meegenomen, maar een kanttekening is op zijn plaats. We kunnen immers wel leren van ervaringen aldaar, maar moeten er tegelijkertijd voor waken de problematiek van intimiderende groepen of individuen in Nederland al te gemakkelijk op gelijke hoogte te plaatsen met die van *gangs* in de VS. Zoals ook al door anderen benadrukt is er een fors verschil in ernst tussen Amerikaanse *gangs* en intimiderende (jeugd)groepen in Nederland (Van Gemert, 2002; Klein, Weerman & Tornberry, 2006; Van San, 2009, Bervoets, 2012).

AV-materiaal

In aanvulling op de traditionele vormen van literatuuronderzoek en deskresearch hebben wij ook audiovisueel materiaal geïnventariseerd, onder meer via YouTube. Het betreft immers een maatschappelijk fenomeen dat ook vele 'sporen' nalaat op internet. Dit leverde beeldmateriaal op dat de materie (en aanpak daarvan) zichtbaar en invoelbaar maakt.

² *Beleidsonderzoeken, beleidsdocumenten e.d., dus literatuur die bibliografisch niet eenvoudig te traceren is.*

Interviews met professionals en slachtoffers

Een twintigtal interviews is uitgevoerd met (a) professionals die relevante projecten uitvoeren en (b) sleutelfiguren met een goed zicht op burgerperspectieven. Vier interviews zijn uitgevoerd met slachtoffers.

Focusgroepen

Er zijn vier focusgroepsessies georganiseerd met burgers die zelf overwegend beperkte ervaring hebben met ogenschijnlijk onaantastbaren en die deze problematiek dus vooral van horen zeggen of via de media kunnen kennen. Vermoedelijk het overgrote deel van het Nederlandse publiek derhalve. Deze burgers zijn gesegmenteerd op burgerschapsstijl (in de methodiek van bureau *Motivaction*). In elke sessie stonden burgers met één bepaalde burgerschapsstijl centraal. Zodoende werden sessies gehouden met 'plichtsgetrouwen', 'pragmatici', 'buitenstaanders' en 'verantwoordelijken'. In de sessies van steeds twee-en-een-half uur is aan de hand van een vaste systematiek gevraagd naar de perceptie van de deelnemers ten aanzien van veiligheid, bedreigingen van die veiligheid, onaantastbaren, oorzaken daarvoor en maatregelen die daartegen zouden kunnen worden genomen, inclusief maatregelen door burgers zelf. De sessies werden in september 2012 gehouden in Amersfoort. Deelnemers kwamen uit deze plaats of uit de zeer wijde regio.

Casestudies

Verdieping heeft vooral plaatsgehad via casestudies. Daarbij is gekozen voor een mengvorm van casestudy en *appreciative inquiry* (een vorm van onderzoek waarbij vooral gekeken wordt naar wat waarom in een specifieke setting effectief is). In de casestudies is gewerkt met drie niveaus van verdieping in de informatieverzameling:

- A. Licht : inventarisatie van ervaringen op basis van 1 contact/interview.
- B. Verdiepend : inventarisatie van problematiek en ervaringen via meerdere interviews/bezoeken (max 3 dagdelen).
- C. Uitgebreid : inventarisatie van problematiek en ervaringen via meerdere bronnen, veldbezoeken, uitgebreide gesprekken met burgers.

In de casestudies zijn 11 gemeenten betrokken, waarbij in meer of mindere mate aandacht is besteed aan de situatie in tenminste 15 wijken. Omdat de materie in veel gemeenten nog gevoelig lijkt te liggen, is met de begeleidingscommissie afgesproken dat geanonimiseerd over de casestudies wordt gerapporteerd. Doel van het onderzoek is immers lessen te genereren voor de praktijk, niet om nog eens dunnetjes discussies over specifieke gevallen over te doen. De begeleidingscommissie beschikt over een lijst van de bestudeerde gemeenten en geïnterviewde personen.³

³ *Natuurlijk echter niet over individuele gespreksverslagen: deze zijn en blijven alleen ter beschikking van het onderzoeksteam zelf.*

Toetsing bij professionals uit het veld

Bij de start van het onderzoek is een discussiegroep gevormd op LinkedIn (COP Onaantastbaren) waarvoor veel mensen zijn uitgenodigd die direct of indirect aan het eerste onaantastbarenonderzoek hadden deelgenomen. Doel van de discussiegroep was periodiek vragen te kunnen stellen over bijvoorbeeld veelbelovende maatregelen of interventiestrategieën. Het aantal deelnemers aan de groep bleef relatief beperkt, daarom is ook tweemaal via de (LinkedIn)discussiegroep 'Veiligheidshuizen' een uitvraag gedaan. Op 23 oktober 2012 is verder een bijeenkomst georganiseerd, waarin met een kleine groep professionals uit het veld (en andere relevante sleutelpersonen) gesproken is over de voorlopige bevindingen van het onderzoek. Ten slotte zijn de concept-bevindingen van het onderzoek getoetst aan ongeveer tachtig veiligheidsprofessionals van gemeenten, politie en andere organisaties op het CCV-congres 'Veilige Buurt' dat op 1 november 2012 werd gehouden. Bevindingen uit deze professionele toetsen zijn verwerkt in het eindrapport.

Onderzoekperiode

De onderzoekswerkzaamheden startten kort voor de zomer van 2012, stonden in de vakantieperiode grotendeels stil wegens de afwezigheid van vele sleutelfiguren, en vonden vervolgens weer plaats in september en oktober 2012. Een concept-rapport werd eind oktober opgeleverd, het eindrapport begin december.

2.3.1 Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie waarin vertegenwoordigers van ministerie en diverse gemeenten zitting hadden. De samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen als Bijlage A.

Heel onveilig en heel alleen....

'...Het begon toen de bovenburen twee maanden op vakantie gingen naar Marokko. Zoonlief van 16 bleef alleen thuis. Vanaf dat moment was het elke avond bal. Een hele vriendengroep stommelde de trap op en af, veel geschreeuw, muziek, lawaai. Toen ik er wat van zei, kreeg ik een enorm grote mond; ze zouden me afmaken. De volgende dag waren een stuk of zeven kelderboxen opengebroken. Dat bleef een tijdlang zo doorgaan. Dan weer was die deur ingetrapt, dan weer een andere kelderbox opengemaakt. Telkens werden de deuren na een paar dagen weer gemaakt, maar steeds met hetzelfde type veel te zwakke slot. Toen ik zei dat dat dus niet hielp, zei de aannemer tegen me dat ik helemaal gelijk had, maar dat hij er van de woningbouwcorporatie niets anders in mocht zetten. De problematiek werd steeds nijpender. Steeds meer mensen kregen er ook last van, maar bijna niemand durfde wat te zeggen. De wijkagent erbij, de gemeente erbij, maar het leidde niet echt tot een oplossing. Ik kreeg het gevoel dat ik door gemeente en politie als een zeurend wijf werd gezien, omdat ik degene was die d'r mond opendeed. Maar de rest durfde gewoon niet. En dan wordt je ook nog door de jongens bedreigd, omdat ook zij zien dat je degene bent die nog wat zegt. Dan zit je klem tussen twee werelden. En voel je je héél onveilig en héél alleen. Uiteindelijk spande de woningbouwcorporatie toch een rechtszaak tegen het gezin aan om hen uit te zetten. Als bewoner moest je dan wel tekenen voor het feit dat je echt overlast ervoer. 25 mensen tekenden, ook al waren ze bang. Maar op de terechtzitting bleek dat de corporatie de handtekeningen was kwijtgeraakt. Het overlastgevende gezin had zelf ook handtekeningen opgehaald in de buurt, dat ze géén overlast gaven. Die handtekeningen waren er wel. Hoe ze er aan kwamen: Joost mag het weten. Toen beloofden de ouders ook nog aan de rechter dat de jongen – keurig in pak – bij zijn familie in een andere stad zou gaan wonen om op het rechte pad te komen. Je snapt het al: de rechter wees de uithuiszetting af. En die jongen is natuurlijk geen dag bij zijn familie in de andere stad gaan wonen, dat was allemaal theater. Maar iedereen slikte het. Een tijdje later stond er midden op de dag een Marrokaanse jongen in m'n huis. Weer aan 't inbreken. Ik schrok me rot en wist 'm te verjagen. Daarna was ik als de dood. De wijkagent zei dat ik niet bang hoefde te zijn: ik had toch twee flinke zonen in huis? Toen ben ik helemaal uit m'n dak gegaan. Mijn zonen zijn 15 en 17. Die mogen er toch vanuit gaan dat ik voor hún veiligheid zorg, niet andersom? En het gaat zo slordig allemaal. Laatst gebeurde er 's nachts wat en belde ik toch maar weer de politie. Gaan ze me onder m'n raam staan bellen om te vertellen dat ze niks gevonden hebben. 'Mevrouw X, we hebben niks gevonden hoor'. Zo hard dat de hele buurt weer hoorde dat ik degene was die belde. En wat langer geleden werd op de hoek een vrouw van de sokken gereden door twee jongens op een gestolen scooter. Vrouw ernstig gewond. De jongens lopen hard weg langs mijn huis, ik kijk ze vol in het gezicht. Dus ik bel de politie om te zeggen dat ik wel wil getuigen en dat als ik nu foto's kan zien, ik ze wel kan herkennen. Hoor ik weken niks meer, todat ze er veel later nog een keer op terugkomen. Dan kan ik ze toch met geen mogelijkheid meer herinneren? Dus onaantastbaar? Absoluut, maar alleen maar omdat de aanpak zo slonzig is! Ik wilde graag verhuizen, maar de woningbouwcorporatie vindt mijn geval niet ernstig genoeg. Dus ik wil wel, maar ik kan niet. Ik blijf voorlopig zitten, maar ik vind het eerlijk gezegd vreselijk.'

3 Een eerste verkenning van het thema

Eind 2011 verschenen kort na elkaar twee rapporten over intimiderende groepen en personen in Nederlandse buurten en wijken: de verkenning *De Onaantastbaren* (Eysink Smeets *et al*, 2011) en Monique Koemans' proefschrift *The war on Anti-social behaviour*, waarin zij onderzocht in welke mate in elf Vogelaarwijken van de vier grote steden gesproken kon worden van straatterreur in de ogen van de bevolking. De focus van beide onderzoeken kent een grote overlap. Des te opvallender is het dat beide onderzoeken tot verschillende conclusies komen.

Het rapport van Eysink Smeets *et al* geeft aan dat de problematiek van *onaantastbaren* op grotere schaal voorkomt dan vaak wordt gedacht, dat de impact op betrokken burgers ernstig is en dat bestuurlijk, moreel leiderschap nodig is om de aanpak hoger op de agenda te krijgen en aan te scherpen.

Koemans betoogt vrijwel het tegenovergestelde. Naar haar mening wordt de omvang van straatterreur – met name door politiek en media – ernstig overdreven, is de impact hiervan op burgers veel kleiner dan vaak wordt aangenomen (slechts in drie van de elf door haar onderzochte wijken signaleert zij een probleem) en wordt de roep om een intensievere, aangescherpte aanpak niet door feiten geschraagd.

Terwijl het *onaantastbarenrapport* gebaseerd was op focusgroepen en gesprekken met uitvoerend veiligheidsprofessionals (die met *onaantastbaren* te maken hadden), was Koemans' onderzoek gebaseerd op (straat)gesprekken met burgers in de betreffende wijken en met professionals uit die wijken met een meer diverse achtergrond. Een – op het eerste gezicht – steviger basis derhalve.

Wie de beide onderzoeken van dichterbij beziet, moet echter al snel concluderen dat de conclusies niet zo strijdig zijn als ze lijken. Voor een aanmerkelijk deel zijn zij terug te voeren op verschillen in de operationalisering van de gehanteerde begrippen. Zo spreekt Koemans pas van een probleem als 'overlast in de betreffende wijken het publieke debat overheerst' (Koemans, 2011, p136) en/of als de wijk vergeleken kan worden met 'getto's waar groepen van jonge immigranten de buurtbewoners terroriseren'. Koemans legt daarmee de lat een stuk hoger dan Eysink Smeets *et al* deden: in hun optiek was het bijvoorbeeld niet nodig dat de problematiek zich op het niveau van een hele wijk manifesteerde. Zij achtten een persistent intimidatieprobleem in alleen al een straat of buurt voldoende om van een probleem te kunnen spreken. En waar Koemans in feite de vraag stelt of er in kwantitatieve zin sprake is van een probleem, hebben Eysink Smeets *et al* het vraagstuk vooral benaderd vanuit een kwalitatief perspectief.

Over één ding zijn de auteurs van beide rapporten het in ieder geval hartgrondig eens: onderzoek naar de impact van *ogenschijnlijk onaantastbaren* op burgers vraagt om het hanteren van een sociaal-constructivistisch

perspectief⁴ en dát op zijn beurt vraagt om onderzoeksmethoden waarin het open luisteren naar lokale betrokkenen centraal staat.

In het nu voorliggende onderzoek vormt dat dus de hoofdmoot van de gehanteerde onderzoeksmethodieken. Daarbij zijn door ons wederom op onderdelen wat andere keuzen gemaakt dan door Koemans, waardoor wij – aan het einde van dit onderzoek – wederom weer tot wat andere inzichten komen. Maar op weg naar die conclusies maken we in elke stap dankbaar van Koemans' onderzoeksbevindingen gebruik, zoals in de navolgende paragrafen ook duidelijk zal worden.

3.1 Dreiging, intimidatie en 'terreur' in de woonbuurt

Volgens de Integrale veiligheidsmonitor 2011 ervaart ruim 10% van de Nederlandse bevolking de afgelopen jaren *dreiging in de woonbuurt*. Die dreiging is in belangrijke mate terug te brengen tot overlast van groepen jongeren. Het is naar verhouding de meest gesignaleerde vorm van dreiging en sociale overlast. Die dreiging is niet gelijk verdeeld over het land: burgers in de grootstedelijke regio's hebben hier aanmerkelijk meer last van. Overlast van jongeren is overigens niet het frequentst genoemde buurtprobleem, maar staat op een vijfde plaats, na te hard rijden, rommel op straat en dergelijke. 'Plekken waar groepen jongeren rondhangen' worden door burgers wel het meest genoemd als de plaats waar zij zich onveilig voelen: bijna de helft van de burgers zegt zich juist daar (tenminste 'wel eens') onveilig te voelen (IVM 2011).

Volgens de officiële statistieken zouden in 2011 zo'n 1.165 problematische jeugdgroepen in het publieke domein in Nederland aanwezig zijn: 878 hinderlijke, 222 overlastgevende en 65 criminele jeugdgroepen. Daarvan worden er 11 als straatbende en 5 als jeugdbende gekwalificeerd (Ferwerda & Van Ham, 2011). De problemen rond deze groepen lijken als omvangrijker en serieuzer te worden ervaren dan voorheen. Hun aanwezigheid alleen al heeft een negatieve uitstraling die de veiligheidsgevoelens van buurtbewoners sterk kunnen beïnvloeden (Van Gemert, 2002; Schaafsma, 2010; Bervoets, 2006). Dat komt ook doordat de criminaliteit en overlast van dit soort groepen wordt gezien als een belangrijke maatstaf voor sociale desorganisatie, omdat dit het tekortschieten van de gemeenschap benadrukt waar het gaat om het controleren van zijn eigen jeugd (Lane & Meeker, 2003). In lijn met Innes & Fielding's (2002) concept van *signal crimes* en *signal events* hebben Eysink Smeets & Zandbergen (2011) dit soort groepen en personen dan ook wel als *signal groups* en *persons* aangemerkt, met een disproportionele invloed op de veiligheidsbeleving van burgers, omdat zij voor hen de boodschap in zich dragen dat de sociale, morele of fysieke orde in hun buurt onder druk staat.

⁴ *Het sociaal constructivisme gaat er vanuit dat mensen zelf betekenis geven aan hun omgeving, waarbij sociale processen een prominente rol spelen.*

Koemans (2011) laat zien dat de bewoners van vrijwel alle – door haar onderzochte – elf zwakkere wijken van de grote steden overlast en dreiging ervaren van (groepen) jongens en jonge mannen in het straatbeeld. In drie wijken spreken buurtbewoners veelvuldig over bedreigingen door groepen jongeren en over (angst voor) intimidatie en vergeldingsacties – zoals in brand gestoken auto's en vernielde ruiten – die ervoor zorgen dat ze geen melding meer durven te maken van overlastgevend en crimineel gedrag. In deze wijken spreken buurtbewoners en professionals ook over conflicten en een machtsstrijd tussen groepen jongeren en de politie (Koemans, 2011).

In de andere acht buurten is de situatie volgens Koemans aanzienlijk minder schrijnend. Wel beschrijft zij dat ook hier veel buurtbewoners aangeven dat zij hun dagelijkse routine aanpassen vanwege angst voor antisociaal gedrag en criminaliteit door (jeugd)groepen, en dat zij bijvoorbeeld bepaalde straten vermijden of hun eigen huis zo min mogelijk verlaten. Volgens Koemans verschilt de perceptie van burgers in deze wijken aanzienlijk van de percepties zoals deze geschetst worden door politici en media: deze beschrijven naar haar mening immers een aanzienlijk zorgelijker beeld (Koemans, 2011).

Percepties van criminaliteit en overlast

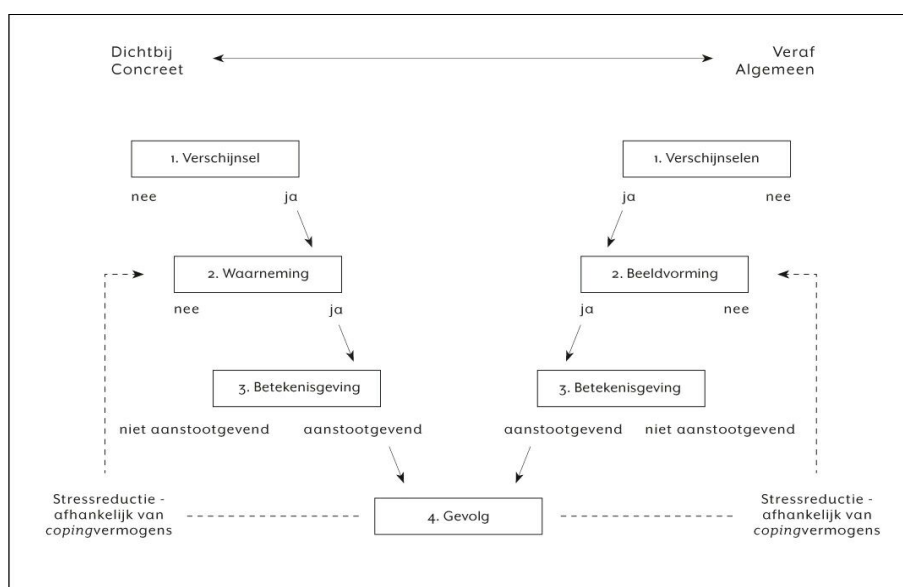
Dat het beeld dat mensen hebben van (een bepaalde vorm van) overlast en criminaliteit niet altijd (volledig) gebaseerd is op harde feiten of een daadwerkelijk reële en objectieve dreiging, is natuurlijk al veel vaker beschreven. Net als dat die percepties tussen verschillende individuen en/of groepen kunnen verschillen. Zo blijkt bijvoorbeeld dat iemands perceptie van criminele jeugdgroepen gemiddeld genomen minder waarheidsgetrouw is, naarmate diens leeftijd toeneemt. Takata & Zevitz (1990) stelden vast dat ouderen en jongeren uiteenlopende beelden van criminele jeugdgroepen hebben. Jongeren zien deze groepen vaak als ongeorganiseerde groepen met wisselende samenstellingen en weinig cohesie. Ouderen zien ze als georganiseerde, nauw gebonden, formele groepen van jongeren die dezelfde doelen hebben. Takata & Zevitz verklaren deze verschillen in percepties uit het feit dat de jongeren zich meer baseren op daadwerkelijke ervaringen met de jeugdgroepen, terwijl de ouderen zich vaker baseren op secundaire bronnen, zoals de media. Ook concluderen zij dat jongeren vaker de aanwezigheid van criminele en overlastgevende groepen op straat zullen opmerken, maar het wellicht minder vaak/snel als problematisch zullen aanmerken.

Versillen in percepties spelen dus een belangrijke rol, waar het gaat om de impact van onaantastbaren. In hun prijswinnende⁵ publicatie schetsen Eysink Smeets, Moors, van 't Hof en Van den Reek Vermeulen (2010a) de belangrijkste factoren die percepties van overlast in de hand werken, en zetten deze in een compact model. Kort gezegd geven zij aan dat overlast (in de ruimste zin des woords) *per definitie* subjectief is, en dat het de resultante is van een proces, waarin (1) een verschijnsel dat als overlastgevend kan worden opgevat (2) wordt waargenomen, waaraan (3) vervolgens ook de betekenis van hinderlijk of bedreigend wordt gegeven, terwijl die betekenis niet geneutraliseerd kan worden door middel van een *coping*proces, waarna ten

⁵ de publicatie werd bekroond met de VBO-NSV Beleidsprijs 2012, voor het beste Nederlandse beleidsonderzoek of –advies over de twee voorafgaande jaren.

slotte de (4) ervaring van overlast bij de waarnemer z'n impact heeft (zie het model in figuur 3.2).

Eysink Smeets *et al* (2010a) constateerden ook dat de afstand van de waarnemer – net zoals al geschetst in hoofdstuk 2 – tot het waargenomen verschijnsel een belangrijke factor is. Verschillen in afstand leiden er namelijk toe dat die percepties door verschillende bronnen worden gevoed: de eigen ervaringen versus de ervaringen van anderen, al dan niet gebracht via de media. De perceptie van het probleem zal hierdoor ook zeer verschillend kunnen zijn voor een verschijnsel dat dichtbij is of veraf (Mutz, 1998; Eysink Smeets *et al*, 2011).

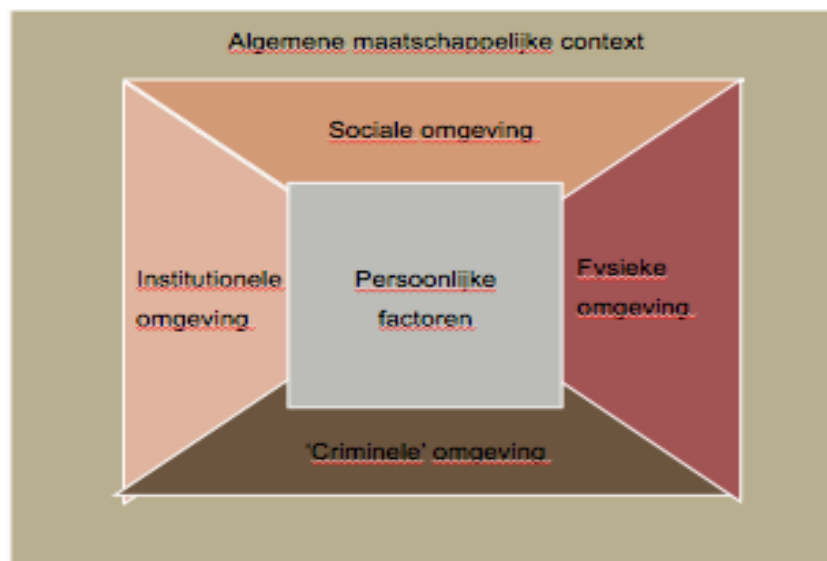


figuur 3.2. factoren die percepties van overlast bepalen (uit Eysink Smeets *et al*, 2010)

(Onveiligheids)beleving

Een wat andere manier van kijken – in z'n ordening, niet eens zozeer in z'n inhoud – is die door de bril van verklaringen voor veiligheidsbeleving/angst voor criminaliteit. De veiligheidsbeleving van burgers kent vele gedaanten en wordt ook nog eens door een breed palet aan factoren beïnvloed. Zoals hiervoor al is beschreven, kan eerder slachtofferschap bijvoorbeeld een rol spelen, maar ook persoonlijkheidstrekken van het individu verklaren veel, zoals de mate van frustratietolerantie, de copingvermogens of 'locus of control' (Gabriel & Greeve, 2003). Factoren in de situationele omgeving spelen eveneens een rol, zowel in fysieke als in sociale zin. Bijvoorbeeld variërend van de mate van vertrouwen in buurt en bureu (Boers, Van Steden en Boutellier, 2008) of *collective efficacy* (Sampson, Raudenbusch & Earls, 1997), tot de mate van culturele diversiteit in de buurt (Tesser, 1995; Uitermark, 2003). Eysink Smeets (2010b) splitst – uit oogpunt van beleidsrelevantie – de sociale factoren nog eens verder in sociale en institutionele factoren: ook het doen en laten van instituties rond de specifieke situatie blijkt immers veiligheidsbeleving van individuen te kunnen beïnvloeden. Ten slotte zijn ook

de ontwikkelingen in de macro-context van invloed op de veiligheidsbeleving, zoals brede sociaal-culturele veranderingen die gevolgen hebben op de behoefte aan zekerheid (Garland, 2001), andere bredere stemmingen in de samenleving (Casti, 2010) of bijvoorbeeld veranderingen in het medialandschap. Eysink Smeets (2010b) vat eerder deze uiteenlopende factoren grafisch samen zoals weergegeven in onderstaande figuur 3.4.



figuur 3.3. factoren die sociale veiligheidsbeleving beïnvloeden

Collective efficacy en resilience

Dat *collective efficacy* van invloed is op de veiligheidsbeleving hoeft natuurlijk niet te verbazen: het is immers een centrale factor in het voorkomen van criminaliteit en geweld in buurten. 'Collective efficacy' kan worden omschreven als de combinatie van sociale cohesie van burgers en hun bereidheid voor het goede op te komen. Het gaat dus om de mate waarin een burger bereid is deel te nemen aan activiteiten om de buurt te verbeteren, en vertrouwen heeft dat zijn buurman eenzelfde betrokkenheid tentoonspreidt. In buurten waar de 'collective efficacy' hoger is, zullen geweld en criminaliteit lager zijn. 'Collective efficacy' is doorgaans sterker in stabiele buurten (weinig verhuizingen) en zwakker in buurten met veel onderlinge verschillen in sociaaleconomische status, waar ook de regels onduidelijker zijn en het onderling vertrouwen minder groot is (Sampson, Raudenbush & Earls, 1997).

Naast over *collective efficacy* wordt – zeker ook onder beleidsmakers – in toenemende mate gesproken over de *resilience* van burgers in een buurt. *Resilience* of 'veerkracht' gaat over de mate waarin burgers in staat zijn om constructief om te gaan met een schokkende gebeurtenis, om 'terug te veren' als het ware. De factoren die hierop van invloed zijn, komen op hoofdlijnen overeen met de factoren die beschreven zijn onder veiligheidsbeleving: vooral persoonlijke eigenschappen, eigenschappen van de sociale omgeving

(waaronder *collective efficacy*), en het vertrouwen in instituties (overheid) spelen daarin een centrale rol (Hojtink, Te Brake & Dückers, 2011).

Vertrouwen in overheid en politie

De factor die hierboven als laatste genoemd werd, het vertrouwen in de overheid, speelt zeker ook in de problematiek rond onaantastbaren een centrale rol, zo bleek uit het eerdere onderzoek naar onaantastbaren. Dat vertrouwen wordt in grote lijnen beïnvloed door twee factoren: de ervaren kwaliteit van de communicatie met (vertegenwoordigers van) de overheid enerzijds en de inschatting van capaciteiten en prestaties van de overheid anderzijds. Dat komt ook naar voren uit recent onderzoek naar het vertrouwen van burgers in de – bij de onaantastbaren zo belangrijke! – politie. Daaruit blijkt dat het publiek vertrouwen in de politie de resultante is van de ervaren *procedurele rechtvaardigheid*⁶ in het contact met de politie enerzijds, en de inschatting van de *police performance* waar het gaat om de veiligheid anderzijds (Mazerolle & Davis, 2012).

In het navolgende zullen wij de impact die onaantastbaren op burgers hebben mede bezien vanuit het perspectief van de hiervoor gepresenteerde zienswijzen.

⁶ *Voelen mensen zich serieus genomen, zorgvuldig behandeld, met de juiste motieven, op een integere manier en dergelijke*

Een supermarktmanager vertelt

We spreken de filiaalmanager op de dag dat een grote politieactie tegen een groep onaantastbaren in zijn wijk in de kranten staat. Hij weet van niks, maar dat verbaast hem niet. De overheid is in zijn ervaring lastig te bereiken en communiceert weinig met winkeliers. Een gemiste kans in zijn ogen. De supermarktketen waarvoor hij werkt, is bereid actief bij te dragen aan de veiligheid en leefbaarheid in de directe omgeving. Gemeente en politie benutten die bereidheid niet. Dat stelt hem teleur. Daarom neemt hij ook zelf initiatieven. Zo is hij bezig een winkeliersvereniging op te richten. Tot zijn verbazing bestaat zo'n collectief nog niet in de winkelstraat waarin zijn zaak gevestigd is. Daardoor lukt het winkeliers niet om zaken aan te kaarten en op de agenda te krijgen bij de gemeente. Een groot punt van zorg en frustratie van de manager is de houding van de politie in de wijk ten aanzien van overlast, criminaliteit en intimidatie. De politie heeft de strijd hier allang opgegeven, zo constateert hij met spijt. Toen hij net in het filiaal was komen werken, viel het hem op dat de wijkagent niet kwam kennismaken. Dus heeft hij dat zelf geregeld, ook om te zorgen dat de inmiddels door hemzelf ingehuurd beveiliging op back-up en samenwerking kon rekenen. De kennismaking verliep prima, de wijkagent stelde zich coöperatief op. Maar korte tijd later deed zich een incident voor. Een jongen pleegde een winkeldiefstal en vluchtte wanneer de manager hem staande wilde houden. Hij rent de jongen achterna. Buiten bekogelt een groep jongeren hem met eieren. Naderhand laat de manager zijn verontwaardiging blijken over de gebeurtenis aan de wijkagent. Maar die reageert met: 'Welkom in de wijk. Je bent blijkbaar nog niets gewend.' De manager is met stomheid geslagen. Voor hem tekent die reactie de passieve houding van de politie. Deels begrijpt hij het wel: 'Die gasten hebben veel meegemaakt, zijn moegestreden, bang geworden.' Maar als winkelier kan hij zo'n houding niet accepteren. Zijn collega valt hem bij: 'Wij verwachten steun, begrip, back-up van de politie hier, maar die krijgen we niet. Dat is tekenend voor deze wijk. Hiervoor werkte ik in het centrum van de stad. Daar was wél een goede samenwerking met de politie.' De manager vult aan dat de hangjongeren een spel spelen met de politie: 'Ze lokken situaties uit en keren zich vervolgens collectief tegen het gezag.' Volgens hem is het pure verveling. Op het plein in de aangrenzende wijk is dat probleem aangepakt. In deze wijk niet. De geïsoleerde ligging van de wijk in een uithoek van de stad heeft daarmee te maken.'

4 De blik van het 'algemene' publiek

Wat is de impact van *ogenschijnlijk onaantastbaren* op het 'algemene' publiek? Op mensen die niet frequent of van nabij met hen worden geconfronteerd, maar die hiervan via mediaberichtgeving of andere kanalen toch signalen oppikken? Hoe beïnvloedt dit hen? Wat betekent dit voor hun veiligheidsbeleving, hun beoordeling van het veiligheidsbeleid en hun vertrouwen in politie en overheid? Die vragen staan centraal in dit hoofdstuk. Eerst brengen we kort in kaart wat de literatuur hierover zegt (paragraaf 4.1). Daarna schetsen we de bevindingen uit de focusgroepen met het algemene publiek (paragraaf 4.2). We sluiten af met een conclusie (paragraaf 4.3.)

4.1 Wat zegt de literatuur?

Naarmate iemand minder persoonlijke ervaringen met criminele en overlastgevende (jeugd)groepen heeft, is zijn perceptie daarvan meer afhankelijk van mediaberichtgeving. Dat zal vaker gelden voor ouderen dan voor jongeren (Takata & Zevitz, 1990). De berichtgeving kan ertoe leiden dat mensen criminaliteit en overlast door groepen op straat als een serieus, toenemend en gevaarlijk probleem gaan zien, maar dan wel slechts in *andere gebieden* dan hun eigen buurt (Pryor & McGarrell, 1993). Dat levert geen directe angstgevoelens op, maar een soort onzekerheid over hun toekomstige veiligheid (Lane, 2002). De angst wordt pas concreet zodra mensen in gebieden komen waar (criminele) (jeugd)groepen wel tot het straatbeeld behoren (Lane & Meeker, 2000), en zij dus zien dat de dingen waarvan zij in de media gezien en gehoord hebben ook daadwerkelijk kunnen bestaan. Van temperende factoren als *publieke familiariteit*⁷ (Blokland, 2009) is dan nog geen sprake, zodat de angst relatief groot kan zijn.

In hoofdstuk 3 is al onderscheid gemaakt tussen de individuele perceptie en de collectieve perceptie. Terwijl voor de beoordeling van de eigen situatie vooral wordt afgegaan op eigen ervaringen, wordt – vooral op basis van mediaberichtgeving – ook een beeld gevormd van de mate waarin *anderen, elders* overlast en criminaliteit ervaren. Dat leidt vaak tot een grote overschatting van de hoeveelheid criminaliteit en overlast (Eysink Smeets *et al*, 2010a; Mutz, 1998; Leidelmeijer, Bogaerts & Roet, 2010). Dit draagt bij aan het gevoel dat de veiligheid in de eigen omgeving op orde is, maar dat de criminaliteit of overlast elders in de samenleving een groot probleem is, en de morele of sociale orde in de samenleving onder druk staat.

⁷ een zodanige bekendheid met de fysieke en sociale omgeving, dat signalen uit die omgeving meteen adequaat geduid kunnen worden.

Teneur van de berichtgeving

Koemans (2011) beschrijft dat de berichtgeving in Nederland over overlast over een langere periode gezien fors is veranderd, zowel in frequentie, inhoud als toonzetting. Dit zou ook van invloed zijn geweest op de ontwikkeling in het politieke en publieke debat. De door Koemans onderzochte – geschreven – media berichten steeds vaker over straatoverlast, waarbij die straatoverlast onevenredig vaak gekoppeld wordt aan Marokkaanse jongeren. De toonzetting is in toenemende mate negatief, waarbij de problematiek door de media als een groot en groeiend probleem wordt gepresenteerd, terwijl de straatoverlast die het publiek daadwerkelijk ervaart juist zou dalen of gelijk blijft (Koemans, 2011, Leidelmeijer *et al*, 2010). Jeugdoverlast wordt in het mediadebat (en in aansluiting daarop in het politieke en publieke debat) in toenemende mate gelijkgesteld aan straatterreur (Koemans, 2011, p7).

Wanneer overlast en criminaliteit vooral geassocieerd worden met minderheden in de samenleving, blijkt dat overigens een punitievere houding in de samenleving met zich mee te brengen (Ousey & Unnever, 2012). Daarvan is sowieso al sprake bij een toename van minderheden: de meerderheid voelt zich daardoor bedreigd, wat leidt tot meer steun voor punitieve maatregelen (Stupi, Chiricos & Gertz, 2012).

De ene burger is de andere niet

Welke betekenis uiteindelijk aan berichtgeving in de media wordt gegeven, hangt natuurlijk van vele factoren af, waaronder de levenshouding van de ontvanger, de mate waarin deze de afzender geloofwaardig acht en de manier waarop in de sociale omgeving van de ontvanger over afzender en berichtgeving wordt gesproken (Eysink Smeets, Moors & Baetens, 2011a). Dit betekent dat aan dezelfde berichten door verschillende burgers een heel andere betekenis wordt gegeven, met ook heel andere gevolgen.

In toenemende mate proberen onderzoekers meer inzicht te krijgen in deze verschillen in percepties en betekenisgeving. Burgers worden gevat in typologieën als 'bedreigden, bedrijvigen en berustenden' (Van den Brink, 2002) met elk hun eigen kenmerken en behoeften. Soms is die typologie direct gebaseerd op onderzoek naar veiligheidsbeleving van burgers⁸ (Spithoven, De Graaf & Boutellier, 2012). Soms ook is die typologie gebaseerd op algemenere psychologische kenmerken en drijfveren van burgers, waarbij daaruit voortvloeiende percepties, attitudes, gedragingen door langjarige grootschalige dataverzameling gedetailleerd in kaart zijn gebracht.

In lijn hiermee oriënteert (ook) het ministerie van Veiligheid en Justitie zich tegenwoordig op het werken met burgerframes: het interpretatiekader dat burgers hanteren en dat tussen (groepen) burgers aanzienlijk kan verschillen. Dat interpretatiekader heeft consequenties voor wat burgers als probleem zien, wat zij als de belangrijkste oorzaken daarvan beschouwen en wat zij als passende instrumenten of maatregelen zien om die problemen aan te pakken. Wanneer het frame dat in het beleid wordt gehanteerd (het zogenaamde beleidsframe) sterk verschilt van de bestaande burgerframes, kan dit de

⁸ *Op basis hiervan maken Spithoven et al (2012) bijvoorbeeld het onderscheid in: ontstemde bewoners, onbezorgde libertaristen, angstige communitaristen, bezorgde toeschouwers en non-averse specialisten.*

acceptatie en de slaagkans van het beleid aantasten en de legitimiteit van het beleid ondergraven, zo is de redenatie.

Vanuit het oogpunt van beleid en bestuur is het dus zaak zicht te krijgen op de bestaande burgerframes. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft er onlangs voor gekozen proeven te doen met de door het onderzoeksbureau SmartAgent ontwikkelde methodiek, waarin mensen worden geordend langs twee dimensies: een psychologische dimensie (introvert versus extravert) en een sociologische dimensie (egogericht versus groepsgericht). Op basis daarvan ontstaat een indeling in vier typen, die met kleuren worden aangeduid: rood, geel, blauw en groen. (Directie Strategie, 2011).

Een vergelijkbare methode is die van het onderzoeksbureau Motivaction, die hun Mentality-segmentatiemodel opbouwen aan de hand van opvattingen en waarden van mensen die aan hun levensstijl ten grondslag liggen. Bij Motivaction levert dat een basismodel op dat bestaat uit acht 'sociale milieus'. Waar het gaat om de verhouding tot de overheid, resulteert dat model in een onderscheid in vier segmenten met een eigen *burgerschapstijl*: de plichtsgetrouwen, de pragmatici, de verantwoordelijken en de buitenstaanders (Winsemius *et al*, 2012).

4.2 Wat zeggen burgers zelf?

Om meer zicht te krijgen op de percepties van burgers die de onaantastbaren-problematiek hooguit van afstand kennen, zijn in samenwerking met bureau Motivaction vier focusgroepen georganiseerd, met burgers uit de vier hiervoor genoemde burgerschapstijlen.

De bijeenkomsten kenden een vast stramien, waarbij achtereenvolgens in kaart is gebracht:

- * hoe de deelnemers naar veiligheid keken;
- * of zij daarbinnen bekend waren met ogenschijnlijk onaantastbaren;
- * de mate waarin en manier waarop zij dit als een probleem ervoeren;
- * de factoren die dat probleem naar hun mening in de hand werkten;
- * de maatregelen die in hun ogen nodig waren;
- * en de rol die burgers daarin zelf zouden kunnen nemen.

De focusgroepen werden gehouden in Amersfoort. Deelnemers zijn geworven uit deze plaats en de wijde omgeving daarvan, zodat zij zowel afkomstig waren uit stedelijk, als uit meer ruraal gebied. De deelnemers waren redelijk verdeeld over de beide geslachten en tussen de 26 en de 61 jaar oud. Het zwaartepunt lag tussen de 35 en 50 jaar. Een iets oudere leeftijdscategorie derhalve, waardoor - zoals hiervoor beschreven - de afstand tot de problematiek nog groter was dan bij een jongere categorie het geval zou zijn geweest. De focusgroepen zijn gehouden in september 2012. In de dagen rond de sessies speelden geen zaken in de media en/of het publieke debat waarvan verwacht mocht worden dat deze een groot stempel op de uitkomsten van de discussies zouden kunnen drukken.

Hieronder beschrijven wij de uitkomsten van de bijeenkomsten per burgerschapsstijl, waarna wij de bevindingen bijeenbrengen en tegen elkaar afzetten. Waar zitten de grote overeenkomsten, waar opvallende verschillen?

4.2.1 Plichtsgetrouwen

Eerst een algemene schets van burgers die tot deze burgerschapsstijl behoren. Plichtsgetrouwen behoren veelal tot de traditionele burgerij. Zij zijn sterker vertegenwoordigd in rurale gebieden dan in de (groot)stedelijke leefomgeving. Zij worden gekenschetst door een groot verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien van de samenleving en door een vaak sterke lokale betrokkenheid. Naar overheid en politiek zijn zij gezagsgetrouw, maar ze ervaren wel afstand. In (overheids)communicatie hebben zij moeite met de complexiteit, maar ze stellen zich loyaal en volgzaam op. Zorgen van plichtsgetrouwen liggen vooral op het vlak van de (snelle) veranderingen in de samenleving: de ik-cultuur, verandering van normen en waarden, de globalisering en de toename van complexiteit en keuzevrijheid. Plichtsgetrouwen hebben – samen met de buitenstaanders – een wat zorgelijker kijk op de ontwikkeling van de veiligheid in Nederland. Ook hechten zij zwaarder aan een actieve, repressieve (lokale) overheid ten aanzien van onderwerpen als veiligheid op straat en hangjongeren. Zo'n 18% van de burgers kan in 2012 tot deze groep worden gerekend. Dit aandeel is afnemend. (Motivaction, 2012)

In de focusgroep definiëren de plichtsgetrouwen 'veiligheid' in eerste instantie in vrij abstracte termen. De meeste deelnemers ervaren geen bedreiging van de eigen veiligheid. Zij wonen in kleinere gemeenten waar, in hun eigen woorden, de 'grote stads'-problematiek zich (nog) niet doet voelen. Als zij al signalen over onveiligheid oppikken, is dat via de media. Meerdere deelnemers zien ook de berichtgeving in de media als de belangrijkste oorzaak van verslechtering van de veiligheidsbeleving in Nederland. Het overgrote deel van de plichtsgetrouwen in de focusgroep zegt zichzelf in de afgelopen jaren echter niet onveilig te zijn gaan voelen.

Als er al sprake is van bedreiging van de (sociale) veiligheid, komt dat door hangjongeren van Marokkaanse afkomst. Dat is de belangrijkste steen des aanstoots in deze groep. De (zwaardere) problematiek van de ogenschijnlijk onaantastbaren is hen slechts in beperkte mate, en dan nog van afstand, bekend; met name via de media en/of door uitlatingen van specifieke politieke partijen. Elementen daarvan herkennen zij wel uit hun eigen omgeving. Twee deelnemers illustreren dat met als hinderlijk of bedreigend ervaren persoonlijke ervaringen, die bij hen hebben geleid tot vermijdingsgedrag.

'Dat sommige van die mensen echt weggepest worden (door Marokkaanse jongeren, red.). Daar gaan mijn nekharen van overeind staan. Ik vind het respectloos naar het land toe waar je bent komen wonen. Ze moeten zich aanpassen. Ik maak me hier soms wel druk om, ja. Het is altijd een terugkerend onderwerp op verjaardagen.'

De oorzaak van dit soort problemen rond met name (hang)jeugd, zoeken de plichtsgetrouwen voor een groot deel in gebrekkige disciplinerende. Daarnaast

spelen verveling, werkeloosheid, geringe kans op een baan en materialisme deze jongeren parten. Daardoor voelt deze groep naast frustratie ook empathie (of in termen van een respondent: 'medemenselijkheid') voor de jongeren waar het hier om gaat, want:

'...Wat een leven! Wat een minderwaardigheidsgevoel als je niet kunt voldoen aan je eigen en andermans verwachtingen....'

Het uitblijven van adequaat politieoptreden is deze groep een doorn in het oog. Daarover bestaat veel frustratie, anderzijds toont men begrip voor de beperkingen: 'ze doen wat ze kunnen.' Doordat de politie in hun ogen soms ook zelf bang is en daarnaast zelf ook te weinig wordt gesteund focust de politie zich tegelijkertijd teveel op makkelijke overtredingen, terwijl de zwaardere delicten ongestraft blijven. Dat levert een gevoel van onrechtvaardigheid op.

'Politieagenten durven niet meer op te treden omdat ze op non-actief worden gesteld wanneer ze een fout maken: bijvoorbeeld een burger raken bij het lossen van een waarschuwingsschot. Agenten vermijden optreden vanwege gebrek aan ruggensteun.'

De deelnemers zijn op twee manieren gevraagd aan te geven welke oplossingen zij voorstaan. Eerst door per persoon 'spontaan' de drie belangrijkste maatregelen op te geven die men zou willen nemen. Ten tweede 'geholpen', door op acht maatregelgroepen (variërend van louter preventief tot louter repressief) aan te geven waarin men meer of juist minder zou willen investeren. 'Geholpen' noemen de deelnemers redelijk gelijk verdeeld het hele palet van preventie tot repressie: van het versterken van kansen voor jongeren of van cohesie in de buurt, tot steviger politieoptreden en strengere straffen. 'Spontaan' noemt men ook een breed palet, maar ligt zeker de helft van de genoemde bijdragen in de sfeer van versterken van (politie)toezicht en steviger straffen.

De eigen rol van burgers ligt bij verschijnselen als deze (wanneer zij eenmaal bestaan) vooral bij het in staat stellen van de politie om haar werk adequaat te doen. Dat betekent dus vooral ook melding en aangifte doen bij de politie. Maar diverse deelnemers melden hierop terughoudend te zijn; angst is een belemmerende factor, een enkeling heeft dat zelf ook al aan den lijve ondervonden.

4.2.2 Pragmatici

Pragmatici staan, zoals het woord zegt, praktisch in het leven. Openminded en bovenal individualistisch ingesteld. Zij laten zich dus ook sterk leiden door de vraag 'What's in it for me'? In overheid en politiek hebben ze weinig interesse, wat niet betekent dat zij daarin geen vertrouwen hebben, dat vertrouwen is namelijk gemiddeld. In communicatie zijn zij vaardig, met een sterke hang naar hoofdlijnen. Zorgen van de pragmatici richten zich vooral op de inperking

van vrijheden, betutteling, bureaucratie en beperkende regelgeving. Pragmatici hebben – samen met de verantwoordelijken – een wat minder zorgelijke kijk op de ontwikkeling van de veiligheid in Nederland. Ook hechten zij minder dan gemiddeld aan een actieve (lokale) overheid ten aanzien van onderwerpen als veiligheid op straat en hangjongeren. Zo'n 24% van de burgers kan tot deze groep worden gerekend. Dit aandeel is groeiend. (Motivaction, 2012)

De Nederlandse bevolking is zich de afgelopen jaren steeds onveiliger gaan voelen, aldus de pragmatici. Voor henzelf geldt dat niet: zeven van de acht deelnemers zien in hun eigen veiligheidsbeleving geen verandering. Een bedreiging van de veiligheid in Nederland wordt vooral gevormd door incidenten in de eigen omgeving, en dan vooral door (intimiderende) hangjongeren. Dat probleem wordt nog eens extra gevoeld omdat men zelf machteloosheid voelt om daar wat tegen te doen, terwijl men een vergelijkbare machteloosheid waarneemt bij de politie. Dit versterkt de eigen machteloosheid, net als de frustratie daarover.

'Machteloosheid is het grote probleem. Het gebeurt, en ik kan er toch niks aan doen. Dat geldt ook voor de politie.'

Ogenschijnlijk onaantastbaren in de vorm van jeugdbendes of bijvoorbeeld motorgroepen zijn voor de meeste deelnemers nog erg 'ver-van-mijn-bed', maar men heeft wel het oncomfortabele gevoel dat dergelijke problemen steeds dichterbij komen, terwijl de incidenten daar omheen zich ook lijken te verharderen. De deelnemers onderkennen wel dat dat gevoel wellicht ook verklaard zou kunnen worden door vertekening van de problematiek in de media.

De bedoelde problemen worden volgens de deelnemers in de hand gewerkt door een scala aan factoren: grotere maatschappelijke tegenstellingen, cultuurverschillen en uitsluiting bijvoorbeeld. En de media spelen vermoedelijk een rol in het uitvergroten van de problemen. Opvallend is overigens dat ook in deze groep de problematiek van Marokkaanse (hang)jongeren weer centraal staat.

'Als Marokkanen alleen maar staan, dan voelen mensen zich bang. Maar ze staan bij elkaar, omdat niemand anders ze wil.'

Volgens de deelnemers aan deze focusgroep kan de problematiek echter vooral (blijven) bestaan bij de gratie van het uitblijven van een adequate aanpak. Het is op dit punt dat ook de meeste emotie merkbaar is. Met voorbeelden en ervaringen – van zichzelf en anderen – schetsen respondenten in dit kader een rechtssysteem dat uit balans is geraakt, en een overheid die niet afdoende optreedt. Het woord 'onrechtvaardig' wordt gedurende de sessie een aantal keren genoemd.

'En dan zeggen ze (politie, red.): 'We kunnen niks doen.' Dat is gelul: we hebben een APV!.'

De oplossingen die ter sprake komen om de veiligheid te vergroten, richten zich ook bij deze groep weer op het voorkomen van aanwas van criminelen (preventie) en anderzijds op het verbeteren van de aanpak van criminaliteit en overlast (repressie). In de preventieve sfeer worden vooral suggesties gedaan ter verbetering van de maatschappelijke kansen en insluiting van jongeren (investeren in onderwijs, opvoeding, begeleiding). Repressieve maatregelen zouden zich moeten richten op het meer laten voelen aan jongeren wat ze aanrichten, het straffen van ouders voor het gedrag van hun kinderen, beginnende criminelen meteen aanpakken, lik-op-stuk beleid (snelrecht), strengere straffen, en meer publiek (in de media) straffen.

Ook bij deze groep werd zowel 'spontaan' als 'geholpen' naar mogelijke maatregelen gevraagd. 'Spontaan' domineerden de repressieve oplossingen, 'geholpen' kwamen ook de preventieve maatregelen in beeld (zonder daarbij het repressieve deel geheel los te laten).

Als problemen al uitgegroeid zijn, is het vooral de taak van de politie en strafrechtelijk systeem om voor een oplossing te zorgen, zo menen de deelnemers. Desalniettemin wordt de suggestie gedaan om buurtbewoners en politie meer te verenigen, burgers te mobiliseren en burgers (buurtbewoners) meer middelen te geven om op treden. Dat laatste is nodig om de machteloosheid – die bij deze groep centraal staat in de probleemdefinitie – te doorbreken. Een van de deelnemers merkt op:

'We praten hier vooral over voorkómen van crimineel gedrag en het aanpakken ervan als het al erg uit de hand is gelopen. Waarom praten we niet ook over het tussenstuk, waar we zelf iets kunnen doen?'

4.2.3 Buitenstaanders

Buitenstaanders zijn maatschappelijk weinig actief. Ze hebben een ontevreden houding ten aanzien van de samenleving en zijn materialistisch ingesteld. Ze houden zich afzijdig van politiek en overheid, bezien beide ook met wantrouwen. In communicatie zijn zij vluchtig, ervaren ze keuzestress en zijn ze prikkelgericht. De zorgen van buitenstaanders houden vooral verband met zich (niet) gezien, gehoord en vertegenwoordigd voelen. Zij zijn bang om de boot te missen en ervaren een toenemende complexiteit en bureaucratie waarmee zij niet uit de voeten kunnen. Tegelijkertijd percipiëren zij achterkamertjespolitiek en een bonuscultuur waar zij zelf geen deel aan hebben. In de ervaring van buitenstaanders kalft de verzorgingsstaat gestaag af en staat de Nederlandse identiteit onder druk als gevolg van de multiculturele samenleving en globalisering. Buitenstaanders hebben – samen met de plichtsgetrouwen – een zorgelijker kijk op de ontwikkeling van de veiligheid in Nederland. Zij voelen zich vaker dan de andere groepen onveilig, en hechten zwaarder aan een actieve, repressieve (lokale) overheid ten

aanzien van onderwerpen als veiligheid op straat en hangjongeren. Zo'n 32 % van de burgers kan tot de groep van de buitenstaanders worden gerekend. Dit aandeel is stabiel. (Motivaction, 2012)

Criminaliteit en veiligheid zijn geen groot probleem in Nederland, geeft deze groep buitenstaanders aan (meest afkomstig uit kleinere plaatsen in de wijde omtrek van Amersfoort). Wel zijn mensen laks geworden in het elkaar aanspreken, ook omdat mensen veelal niet meer durven. Wat men weet over criminaliteit en onveiligheid zegt men vooral uit de media te hebben.

Het fenomeen van ogenschijnlijk onaantastbaren is voor de meeste deelnemers vrijwel onbekend. Slechts één deelnemer herkent iets:

'Bij mijn ouders in de straat woont een gezin; zij gebruiken drugs en veroorzaken overlast in de buurt. Ze terroriseren de hele wijk en niemand doet er wat aan. De wijkagent en de woningcorporatie doen er ook niets mee. Er is wel hulp geboden aan dat gezin, maar dat willen ze gewoon niet, ze trekken de deur dicht voor de maatschappij. Mijn ouders willen wel verhuizen, maar dit is lastig gezien hun leeftijd.'

De deelnemers zeggen in eerste instantie het fenomeen van de ogenschijnlijk onaantastbaren ook niet van TV te kennen. Wanneer hen een aantal filmpjes getoond wordt (onder meer uit nieuwsrubrieken), herkennen zij de problematiek toch wel. Maar het doet hen eigenlijk weinig. Want, zoals één deelnemer zegt:

'Je ziet de beelden, je vindt het erg, je maakt je zorgen. Maar je bent het na een kwartier weer vergeten. Omdat het niet in je eigen leven zit.'

Slechte opvoeding, zwakke overheid en lage straffen zijn belangrijke oorzaken van de problematiek in de ogen van de buitenstaanders. Net als integratie. Want ook deze groep ziet het probleem vooral ook weer als een allochtonenprobleem, Marokkanen voorop. Het kan zijn dat de media daarin vertekenen, zo stelt een deelnemer:

'Wat mij opvalt is dat het altijd over Marokkanen en Turken gaat. Ik vraag me af of dat ook echt zo is? Maar dit soort beelden en verhalen zorgt er bij mij wel voor dat ik altijd met een boogje om groepjes Marokkanen heenloop.'

Wanneer de deelnemers 'spontaan' hun meest favoriete maatregelen mogen opgeven, komt de helft van de genoemde maatregelen neer op strengere straffen. Ook zorgen dat ouders beter opvoeden wordt relatief vaak genoemd, zij het dat ook daar de harde hand niet wordt geschuwd.

'Maak maar een heropvoedkamp voor ouders.'

Wanneer de deelnemers maatregelen kunnen aangeven op de tevoren al gedefinieerde lijst met maatregelcategorieën (van preventief tot repressief), slaat de verhouding om. De deelnemers kiezen dan vooral in investeren in het versterken van de opvoeding en kansen voor jongeren. Strenger straffen en het versterken van toezichthouders en politie zijn echter nog steeds een goede tweede. In grote lijnen zijn de in deze groep gekozen oplossingen wel consistent met de door hen aangegeven oorzaken voor de problematiek.

De politie zal meer respect moeten afdwingen en autoriteit moeten uitstralen, zo stelt deze groep ten slotte. Om goed op te kunnen treden tegen de groepen en individuen waar het hier om gaat, heeft de politie natuurlijk ook informatie nodig van burgers. Maar de deelnemers vinden het niet raar dat daar in de praktijk problemen mee zijn: burgers hebben er immers geen vertrouwen in dat er daadwerkelijk ook wat met hun informatie gebeurt. De politie neemt aangevers ook niet serieus en je moet, als je informatie geeft aan de politie, uitkijken voor represailles.

4.2.4 Verantwoordelijken

Verantwoordelijken zijn vaak wat hoger opgeleid en afkomstig uit stedelijke gebieden. Zij spelen een actieve rol in de samenleving en zijn internationaal georiënteerd. Hun houding ten opzichte van de overheid is coöperatief, maar kritisch. Zij weten ook hoe zij met de overheid kunnen omgaan, zij zijn prima in staat (overheids)communicatie tot zich te nemen en op waarde te schatten, zij laten zich daarbij niet afschrikken door complexiteit. Zorgen van de verantwoordelijken liggen vooral op het gebied van een doorgeschoten ik-cultuur, toename van materialisme en afname van solidariteit, populisme en een doorgroei van directe democratie. Verantwoordelijken hebben – net als de pragmatici – een minder zorgelijke kijk op de ontwikkeling van de veiligheid in Nederland. Zij voelen zich ook minder vaak onveilig. Zij hechten dan ook minder dan gemiddeld aan een actieve (lokale) overheid op onderwerpen als veiligheid op straat en hangjongeren. Zo'n 28% van de burgers kan tot de verantwoordelijken worden gerekend. Dit aandeel is stabiel. (Motivaction, 2012)

De deelnemers aan deze groep komen met name uit een stedelijke omgeving, vooral uit Amersfoort zelf. In hun ogen is de Nederlander zich de afgelopen jaren overwegend onveiliger gaan voelen, maar voor henzelf geldt dat niet, met één uitzondering. Deze deelnemer woonde tot voor kort in een omgeving waar zich altijd criminele jongeren rondhingen ophielden, waardoor hij zich wel degelijk onveiliger ging voelen. Hij is na de vierde inbraak in acht jaar uiteindelijk verhuisd.

Als belangrijke bedreiging van de veiligheid in Nederland worden twee inhoudelijke problemen genoemd: intimiderende hangjongeren (waarbij met name Marokkaanse jongeren worden genoemd) en identiteitsdiefstal. Maar toenemende bureaucratie, inbreuken op de privacy en de overdrijvende werking van de media worden door de verantwoordelijken net zo goed als bedreigend voor de veiligheid gezien.

De ervaring met intimiderende groepen of individuen is beperkt. Eén deelnemer heeft zoals hiervoor aangegeven langjarige ervaring, een ander kent een dergelijk probleem van wat meer afstand in de eigen gemeente, een ander kent weer wat van horen zeggen. Beelden die men via de media hierover tot zich krijgt associeert men vooral met een falende aanpak, waaronder een gebrek aan preventie. Desalniettemin ziet men de problematiek met dit soort groepen of individuen niet als een groot probleem in Nederland: het is ver weg, geconcentreerd in een aantal slechte buurten, wellicht ook opgeblazen door de media. En bovenal:

'Bij mij is het rustig, ik maak me er niet zo druk om'.

'Het is niet iets waar ik me zorgen over maak. Ik denk dat het wel goed gaat komen, dat denk ik altijd.'

Gebrekkige controle is in de ogen van de verantwoordelijken in deze groep een belangrijke oorzaak van de criminaliteit. Dan gaat het zowel om controle door de politie als door buurtbewoners. Anonimiteit en ook angst dragen daaraan bij. De aanpak faalt, zowel in preventief als in repressief opzicht. Veel mensen in een achterstandssituatie bij elkaar, met gebrekkige voorzieningen en weinig perspectief, dat brengt frustratie die een uitlaatklep zoekt.

'Veel Marokkanen en Molukkers. Als je er veel bij elkaar op een kluitje zet en er geen perspectief is, dan krijg je mensen die gaan hangen en niks doen. Dan is het een stoofpot van ellende. Allemaal frustratie die jongeren niet kwijt kunnen. En dan knalt het er vanzelf een keer uit.'

'Geholpen' kiezen de deelnemers uit deze groep in meerderheid om meer te investeren in preventieve maatregelen: in samenhang van de buurt, kansen voor jongeren, versterken van de kwaliteit van de opvoeding. Repressieve maatregelen worden veel minder genoemd. Opvallend is dat deelnemers in deze groep er als enige expliciet voor kiezen om juist *minder streng* te straffen. Wel wil men het toezicht van politie en toezichthouders nog wat intensiveren. Bij de 'spontaan' genoemde maatregelen is het beeld niet veel anders: en duidelijke nadruk op meer preventieve maatregelen, gecombineerd met een wat steviger optredende politie (van vast in de wijk opererende mensen).

'Er is misschien een rare discrepantie. Aan de repressieve kant mag er al heel veel. Maar aan de preventieve kant mag er heel veel niet, vanwege privacy.'

Het optreden van de politie richt zich (ook) volgens de mensen in deze groep teveel op 'makkelijke' zaken en te weinig op de zaken zoals deze waar de samenleving zich echt druk om maakt. Dat voelt soms als onrechtvaardig. Het

valt wellicht mede te verklaren doordat de politie teveel aan de leiband van de politiek is genomen.

'Je ziet dit soort effecten optreden doordat politici zich ermee bemoeien. De politie moet betere scores halen en dan kiezen ze voor de makkelijkere zaken, omdat het goed scoort. De politie zou zich moeten richten op de dingen waar de samenleving zich druk om maakt. En niet om de dingen waarvan de politiek vindt dat de politie zich op moet richten.'

Burgers moeten zeker ook hun verantwoordelijkheid nemen en de politie informatie geven, maar melding en aangifte doen wordt door de deelnemers in deze groep niet altijd als even gemakkelijk of bevredigend ervaren.

4.2.5 De vier groepen overziend

Hoewel de discussies in de vier verschillende groepen wezenlijk van elkaar verschillen - niet alleen in inhoud, maar vooral ook qua toonzetting - zijn er toch erg veel overeenkomsten. In alle groepen wordt verondersteld dat de Nederlandse bevolking zich de afgelopen jaren onveiliger is gaan voelen, maar wordt ook geconstateerd dat dit voor henzelf niet geldt. Dit onderbouwt de hypothese van Eysink Smeets dat in Nederland niet zozeer de veiligheidsbeleving is veranderd, maar vooral de beleving van de (veiligheids)beleving van *anderen* (Zie ook Eysink Smeets *et al*, 2011).

De veiligheid in Nederland wordt in geen van de groepen als een groot probleem gezien. Maar als men desgevraagd een bedreiging van die veiligheid benoemt, dan noemt men intimiderende hangjongeren, waarbij vrijwel zonder uitzondering meteen over Marokkaanse (hang)jongeren wordt gesproken. Vaak plaatsen de gespreksdeelnemers daarbij meteen de kanttekening dat men niet weet of dat terecht is, of dat dat vooral door beeldvorming in de media in de hand wordt gewerkt.

Het fenomeen van ogenschijnlijk onaantastbaren is voor de meeste mensen in alle groepen een ver-van-m'n bed-verhaal. Er zijn wel verschillen zichtbaar tussen de groepen in de mate waarin mensen door deze problematiek emotioneel geraakt werden. Binnen de groep *plichtsgetrouwen* leken diegenen die sporen van de problematiek in hun eigen omgeving waarnamen, zich daardoor toch bedreigd te voelen. Daartegenover was ook duidelijke compassie merkbaar met de jongeren die zij met deze problematiek associeerden. De *pragmatici* leken vooral geraakt te worden door het gevoel van machteloosheid en onrechtvaardigheid dat voor hen onlosmakelijk aan de problematiek verbonden was. Bij de *buitenstaanders* merkten wij niet dat zij ook op een meer emotioneel niveau door de problematiek geraakt werden. In hun eigen omgeving namen zij de problemen immers nauwelijks waar. Als zij kennis namen van problemen elders, leken zij dit relatief gemakkelijk van zich af te laten glijden. Dat gold, weliswaar op een andere manier, ook voor de *verantwoordelijken*.

Wanneer wij over alle groepen heen kijken naar de mate waarin mensen zelf met de problematiek te maken hadden gehad, lijken diegenen die zelf voorbeelden van nabij kenden sterk door de problematiek te worden geraakt, gevolgd door de groep die *sporen* van vergelijkbare problemen in hun eigen omgeving waarnamen: ook bij deze laatste groep is een duidelijke zorg en ongerustheid waarneembaar.

Waar het gaat om gepercipieerde oorzaken, zijn vooral nuanceverschillen zichtbaar. Datzelfde geldt wanneer mensen gevraagd worden naar mogelijke oplossingen. Tenminste, zolang de inventarisatie van de 'geholpen' maatregelen wordt gezien. Bij die vorm van bevraging werd in alle groepen de noodzaak van zowel preventieve als repressieve maatregelen onderschreven, waarbij in de ene groep wat meer aandacht op de ene en in de andere groep wat meer aandacht op het andere type interventie werd gelegd.

Een uitzondering wordt gevormd door de groep *verantwoordelijken* die als enige groep hoofdzakelijk koos voor preventieve maatregelen en – wederom als enige – ook gebruikmaakte van de mogelijkheid om te kiezen voor *vermindering* van (de intensiteit van) een aanpak. Zij pleitten daarbij voor *minder strenge straffen*, waar andere groepen – de buitenstaanders voorop – juist om strengere straffen vroegen⁹.

Wanneer echter gekeken werd naar de 'spontaan' geopperde maatregelen, is in drie van de vier groepen een sterke voorkeur zichtbaar voor de repressieve maatregelen: het versterken van toezicht door politie en andere toezichthouders, gecombineerd met strengere straffen.

In alle groepen werd met spijt geconstateerd dat in het huidige systeem van toezicht en strafrecht – althans in de ogen van de deelnemers – een disbalans is ontstaan, waarbij 'de politie' zich teveel richt op kleine overtredingen van het algemene publiek (en deze te streng bestraft worden) en tegelijkertijd het gedrag van intimiderende en/of criminele groepen waarover het publiek zich zorgen maakt, te weinig een halt toeroept. Dat is in alle groepen als onrechtvaardig betiteld en gevoeld.

De kernbevindingen uit de verschillende groepen zijn nog eens kort samengevat in tabel 4.1.

⁹ In dit onderzoek is het zogenaamde beleidsframe niet apart onderzocht. Het kwam de gespreksleiders echter voor dat de discussie in de groep *verantwoordelijken* sterk leek op de discussies zoals zij deze kennen van bestuurders en beleidsmakers binnen de overheid. Daarmee zou het beleidsframe wellicht ook grote overeenkomst kunnen vertonen met het frame van de *verantwoordelijken*, die op zijn beurt dus weer spanning vertoont met de andere frames.

	Plichtsgetrouwen	Pragmatici	Buitenstaanders	Verantwoordelijken
Nederland onveilig?	Nee, wel voelen <i>anderen</i> zich steeds onveilig(er). Media?	Idem	Idem	Idem
Belangrijkste bedreiging veiligheid	Intimiderende (hang)jongeren, Marokkaans. Media-vertekening?	Idem	Idem	Idem, naast zaken als bureaucratie, wegvallen privacy e.d.
Onaantastbaren	Nauwelijks mee bekend. Komt wel dichterbij, dat voelt niet goed. Ook empathie	Weinig mee bekend. Sporen in eigen omgeving. Machteloos en onrechtvaardig	Nauwelijks mee bekend. Media-berichten maken geen indruk: is mijn buurt niet	Nauwelijks mee bekend. Vooral probleem van elders. Safety by comparison?
Oorzaken	Gebrekkige disciplineren, geringe kansen, materialisme, uitblijven aanpak	Breed. Falende aanpak	Integratie, slechte opvoeding, zwakke overheid en lage straffen	Breed scala achterstandsfactoren, geen controle, falende aanpak
Maatregelen	Preventie en repressie. Nadruk repressie.	Preventie en repressie, Nadruk repressie.	Preventie en repressie, maar vooral hard straffen!	Nadruk op preventie Wel meer (politie)toezicht, maar <i>minder</i> hard straffen!
	Herstel gezag politie En vooral: herstel disbalans in strafrechtshandhaving!	Idem	Idem	Idem

tabel 4.1.: de kernbevindingen uit de focusgroepen, samengevat op vijf relevante dimensies

4.3 Tussentijdse conclusie

Van een *directe* impact van ogenschijnlijk onaantastbaren op de veiligheidsbeleving van het algemene publiek lijkt geen sprake, zo kan uit de focusgroepen worden opgemaakt. Het probleem is de meesten hooguit bekend uit de media. Zij kunnen het dan relatief gemakkelijk van zich afzetten. Niet uitgesloten moet zelfs worden dat het – in ieder geval bij sommigen – bijdraagt aan *safety by comparison*: de gepercipieerde onveiligheid elders benadrukt hoe prettig en rustig het in de eigen leefomgeving is.

De mensen die de problematiek van dichtbij kennen of die (zelfs al geringe!) sporen hiervan in hun omgeving zien, lijken zich echter wel degelijk bedreigd te voelen. Niet uitgesloten is dat het beeld van 'verder weg' mensen als het ware wel sensitiever maakt voor signalen zodra zij deze in hun eigen omgeving opmerken, zoals in feite ook beschreven door Lane & Meeker (2000).

Er lijkt echter bovenal sprake van een *indirecte* doorwerking. In de focusgroepen werd de problematiek meestal vrij snel verengd tot die van intimiderende (hang)jongeren, wat vervolgens meteen verder werd verengd tot Marokkaanse jongeren. Uit de literatuur werd zichtbaar dat een dergelijke probleemdefinitie een punitievere houding van het publiek in de hand kan werken. Of dat inderdaad de verklaring is of niet: zo'n houding was in drie van de vier groepen daadwerkelijk zichtbaar.

Daarnaast laat zich de vraag stellen wat op langere termijn het gevolg is van het feit dat Marokkaanse (hang)jongeren voor zoveel mensen het symbool van het kwaad zijn geworden: de kans is immers groot dat burgers en Marokkaanse jongeren, aangeblazen door de turbowerking van media en het politieke debat, in een criminogene spiraal zitten die uiteindelijk alleen maar leidt tot nog meer angst, nog meer afwijzing en daarmee ook alleen maar meer criminaliteit en overlast. In dat licht is het goed te zien dat naast de punitieve tendens weldegelijk ook draagvlak zichtbaar is voor preventieve maatregelen.

Bij de aanpak van (ogenschijnlijk) onaantastbaren is allereerst de overheid (lees: politie) aan zet, zo wordt breed geconstateerd. Burgers moeten dat ondersteunen door informatie te geven en/of aangifte te doen, maar op dat punt valt in de ogen van burgers nog veel te verbeteren.

Bovenal is het vraagstuk van de onaantastbaren niet zozeer van belang voor de *veiligheidsbeleving* van het algemene publiek als wel voor hun beleving van *rechtvaardigheid*. Onder de burgers in de focusgroepen is een sterke consensus zichtbaar over het feit dat er disbalans in de rechtshandhaving is ontstaan. Burgers ervaren dat politie en justitie al te gemakkelijk handhaven bij het algemene publiek, maar bij de lastiger groepen het relatief snel laten afweten. Dat tast de legitimiteit van (en het vertrouwen in) politie en justitie aan. Terwijl die legitimiteit en dat vertrouwen nu juist nodig zijn om tot een adequate aanpak te komen. De signalen van de burgers zijn té consistent en worden té gemakkelijk van aansprekende voorbeelden voorzien, om ze eenvoudig af te serveren als een sprekend voorbeeld van de 'handhavingsparadox',¹⁰ zoals in het verleden wel vaker is geopperd. Het lijkt juist dat hier een belangrijke sleutel voor de aanpak ligt.

¹⁰ 'Ik wil graag dat er meer gehandhaafd wordt, maar dan wel ten aanzien van anderen dan mijzelf'

Een gesprekje tijdens het veldwerk

Ik spreek een paar mensen aan die voor de deur van een huis met elkaar staan te praten. Het blijken buren van elkaar te zijn. Ze vertellen mij dat ze zich vaak onveilig voelen door de jongeren in de wijk. Het liefst vermijden ze de pleintjes en lopen ze met een boog om de jongeren heen. Een van hen is een keer geslagen door een paar van de jongens. 'Ik deed niets. Liep gewoon naar huis zoals ik altijd doe. Blijkbaar hadden zij een verkeerde dag.' Hij heeft toen de politie er niet bij geroepen. 'Dat zou de situatie alleen maar erger maken. Voor je het weet lopen die klerelijers weer vrij rond. Dan heb je al helemaal een probleem.' Ik vraag ze of het juist niet handig is om de politie erbij te roepen of een klacht bij de overheid in te dienen, anders voelen de jongens zich onaantastbaar. Het antwoord is veelzeggend: 'Luister, die jongens weten beter dan jij en ik hoe ze moeten spelen met de politie. Hun ouders zijn crimineel, hun broertjes zijn crimineel, hun vrienden zijn crimineel. Zij kennen alle kneepjes van het vak. Wat denk je dat de overheid kan doen? Het enige wat zal helpen is ze allemaal voor lange tijd opsluiten en de sleutel weg te gooien. Met dat softe gedoe van de overheid en politie komen de jongeren zo weer op straat. Natuurlijk voelen ze zich dan onaantastbaar!' Ik vraag ze of de bewoners zelf misschien iets kunnen doen. 'Als die allochtonen niet op hun kinderen kunnen letten en de taal niet spreken, wat moeten wij als andere bewoners dan doen?'. Een paar dagen voor het gesprek vond in de buurt een stevige politieactie plaats tegen een aantal kopstukken uit de groep. Dat moet hen toch goed gedaan hebben? Het antwoord is ontluisterend. 'Actie? Welke actie?'

5 De blik van het publiek 'dichtbij'

In het voorgaande hoofdstuk kwamen de percepties en behoeften van het algemene publiek aan de orde. Van de mensen dus die zelf niet of nauwelijks te maken hebben met ogenschijnlijk onaantastbaren in hun directe omgeving.

Dit hoofdstuk verlegt de aandacht naar de mensen die de problematiek wél van nabij kennen. Naar de bewoners van buurten waar – volgens bewoners, professionals, mediaberichten – sprake zou zijn van ogenschijnlijk onaantastbaren. En naar de mensen die van hen ook concreet slachtoffer zijn geworden.

De opbouw is daarbij vergelijkbaar met die van het voorgaande hoofdstuk. Eerst wordt gezien wat in de literatuur over hun ervaringen en behoeften bekend is (paragraaf 5.1). Vervolgens wordt geschetst wat uit het veldwerk onder professionals, burgers en slachtoffers – vaak ook in het kader van de uitgevoerde casestudies – naar voren komt (paragraaf 5.2.). Afgesloten wordt wederom met een tussentijdse conclusie (5.3.).

5.1 Wat zegt de literatuur?

In meer zwakkere buurten in Nederland dan vaak wordt gedacht, toont een selecte groep jongens en jonge mannen zich in de ogen van burgers *interventieresistent*, zo constateren Eysink Smeets *et al* (2011). Mede als gevolg van intimidatie en geweld durven buurtbewoners hen niet (meer) te corrigeren, maar ook de overheid toont zich – althans in de ogen van burgers – ten aanzien van deze groep onmachtig. Dat versterkt de terughoudendheid en angst van burgers, wat op hun beurt de onaantastbaarheid van de jongens en jonge mannen nog weer versterkt. Zo zou uiteindelijk een *Spiral of Fear* kunnen ontstaan.

De percepties en ervaringen van burgers die overlast en intimidatie van nabij meemaken verschilt echter enorm, zo benadrukt Koemans (2011). Wat zij wel gemeen hebben, is dat zij nauwelijks onderscheid maken tussen crimineel en overlastgevend gedrag. Gevraagd naar overlast begint men bijvoorbeeld over inbraken en vandalisme. Maar het rondhangen van duistere figuren vindt men nog het ergst. Koemans constateert daarbij dat naarmate de wijk meer problematisch is, datgene wat als overlast wordt ervaren ook ernstiger is, tot intimidatie en geweld aan toe.

De betreffende jongeren en jonge mannen worden steeds handiger in het uit handen blijven van de politie en ontlenuw zowel daaraan als aan hun criminaliteit steeds meer identiteit en status (Schaafsma, 2010; Bervoets, 2012). In de ergste buurten is echter ook een strijd om de macht tussen jongeren en politie zichtbaar (Koemans, 2011; Eysink Smeets *et al*, 2011).

Over de gevolgen

Angst voor criminele of overlastgevende groepen wordt door dezelfde factoren beïnvloed als angst voor (algemene) criminaliteit, met een paar nuanceverschillen. Zo hebben etnische diversiteit en fysieke en sociale verloedering van de buurt op angstgevoelens voor (criminele) groepen een grotere invloed dan op angst voor algemene criminaliteit. En vrouwen zijn wel angstiger dan mannen om slachtoffer te worden van criminaliteit, maar niet banger voor groepen (Katz, Webb & Armstrong, 2006).

Wanneer iemand persoonlijk slachtoffer wordt van criminaliteit of intimidatie door (jeugd)groepen, gaat hij het fenomeen als een groter en toenemend probleem zien en zijn eigen buurt vaker ervaren als 'onveilig' (Pryor & McGarell, 1993).

Overlast in buurten draagt bij aan het ontstaan of groter worden van spanningen tussen bevolkingsgroepen in de buurt, zo laten Broekhuizen en Van Wonderen (2012) zien. Het effect is groter wanneer die overlast het karakter heeft van intimiderend gedrag. Dat heeft een grote impact, zoals *'bij bewoners die jongeren aanspraken en een grote mond terugkregen of overlast meldden en bemerkten dat die melding bij de jongeren bekend werd. Hetzelfde geldt voor bewoners die wel eens zijn bedreigd, bespuwd of beroofd of die te maken kregen met andere vormen van jeugdcriminaliteit'*.

Bewoners trekken zich terug en bemoeien zich niet met anderen in het publieke domein. Door dergelijk terugtrekkend gedrag blijven ook correcties van de intimiderende mensen of groepen uit. 'Hier heerst de Omerta' kopte dagblad Trouw dan ook in oktober 2012 over een buurt waarin onaantastbaren langere tijd de dienst uitmaakten. Eysink Smeets *et al* (2011) en Koemans (2011) beschrijven vergelijkbare mechanismen. Uit angst voor represailles kijken burgers de andere kant uit en/of durven niet te melden of te getuigen. Dat wordt door hen lang niet altijd raar gevonden, soms zelfs als iets normaal, iets onvermijdelijks (Koemans, 2011, p 98).

De aangiftebereidheid wordt overigens door meer factoren beïnvloed. Zo blijkt dat naarmate de sociaal economische achterstand in een buurt groter is, de kans dat slachtoffers uit die buurt aangifte doen kleiner is. Dat is tevens het geval in buurten waar de informele sociale controle kleiner is (Goudriaan, Wittebrood & Nieuwbeerta, 2004; Goudriaan, Nieuwbeerta & Wittebrood, 2005). Juist in dit soort wijken zal de impact van 'onaantastbare' groepen dus nog groter kunnen zijn, doordat de politie minder informatie krijgt en lastiger op kan treden.

Ten slotte wordt herhaaldelijk melding gemaakt van verhuizingen van burgers die aan de intimidatie, onveiligheid en criminaliteit willen ontsnappen (Van Gemert, 2002; Lamet & Wittebrood, 2009).

Over de factoren die dit in de hand werken

Literatuur die beschrijft wat burgers zelf als oorzaken voor de (impact van) de intimiderende groepen zien, is schaars. In de buurten die Eysink Smeets & Zandbergen (2011) onderzochten, zagen burgers een ongebreidelde instroom

van kansarme allochtonen als een belangrijke factor, gecombineerd met slechte huizen, weinig perspectief op de arbeidsmarkt, een überhaupt sociaal-zwakke bevolking en instituties die hun ogen langere tijd voor de ontstane problemen sloten. Lane (2000) beschrijft iets soortgelijks. In het onderzoek van Koemans (2011) wijzen burgers op falende opvoeding, falend toezicht van ouders, gebrekkige sociale cohesie en een tekort aan sociale maatregelen voor jongeren. Net als op een tekort aan publieke familiariteit, die immers zorg kan dragen dat mensen op straat niet meer als bedreigend worden ervaren.

Lane (2002) laat zien hoe burgers de informatie die zij horen van vrienden en burens gebruiken om hun omgeving te evalueren. Indirect slachtofferschap speelt zo een prominente rol: de probleempceptie wordt beïnvloed door verhalen van buurtgenoten die zelf slachtoffer zijn geworden van overlast, intimidatie of criminaliteit van intimiderende (jeugd)groepen. Deze indirecte, feitelijke ervaringen hebben een grotere impact op de probleempceptie dan algemenere beelden en scenario's uit mediaberichtgeving (Pryor & McGarell, 1993). Het is voor de burgers dan immers duidelijk dat het probleem fysiek gezien dichterbij komt. Hoewel ze zelf nog niet direct het slachtoffer hoeven te zijn geworden, is het probleem in grotere mate een reëel probleem aan het worden, aangezien het in de eigen buurt voorkomt en het mensen blijkt te raken die zij zelf kennen.

Takata & Zevitz (1990) constateren dat burgers zich met name zorgen maken over het uit de hand laten lopen van de problematiek. Burgers geven aan dat het probleem de 'kinderfase' voorbij is, maar dat hoe meer men het laat groeien, hoe erger het wordt, zeker als groepen echt een bepaald gebied/territorium in hun greep gaan krijgen. Dat proces onmachtig zien voltrekken, zou vooral impact hebben.

Culturele en etnische diversiteit in een wijk is ten slotte een belangrijke factor voor de onveiligheidsgevoelens van buurtbewoners. Die wordt versterkt door zorgen over bepaald (sub)cultureel gedrag of tenminste over mensen die in zekere zin anders zijn dan zichzelf. Deze 'vreemden' zouden er andere regels en normen op nahouden dan wat de burgers als maatschappelijk verantwoord aanvaarden (Katz, Webb & Armstrong, 2006). Deze verschillen kunnen ervoor zorgen dat buurtbewoners en groepen op straat er verschillende normen op nahouden, en het wederzijds onbegrip groot is.

5.2 Wat is zichtbaar in de praktijk?

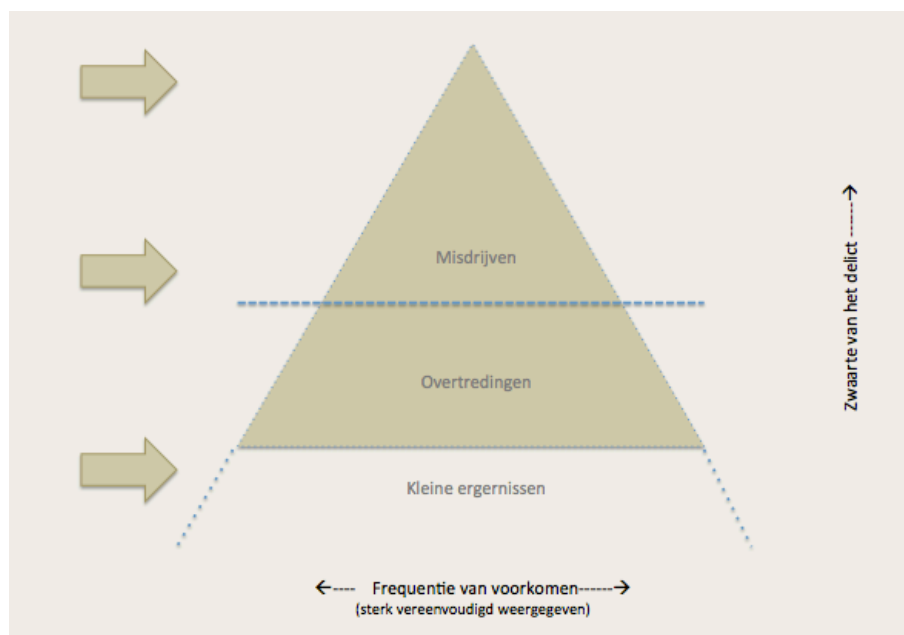
Na de schets van de – deels buitenlandse – literatuur in de vorige paragraaf richten wij nu de blik op de Nederlandse praktijk. Wat zien en horen wij in de door ons onderzochte wijken? Zien wij daar hetzelfde als ook al uit de literatuur zichtbaar werd? Hoe ervaren burgers de onaantastbaren en met welke gevolgen? Wat ziet men als oorzaken en hoe beoordeelt men de huidige aanpak?

5.2.1 Wie worden als onaantastbaar gezien?

Relatief veel mensen die wij in de door ons onderzochte wijken spraken, beschrijven uiteenlopende vormen van intimiderende overlast van mensen die zij in zekere zin als onaantastbaar ervaren. Heel vaak gaat het daarbij om 'substrafbaar' gedrag, om op zichzelf heel geringe gedragingen die echter vanwege de erachter ervaren boodschap, de onbeïnvloedbaarheid, en/of zelfs ook maar de suggestie van represailles als bedreigend worden ervaren.

'...Wij kunnen als politie alleen iemand aanhouden wanneer strafbare feiten zijn gepleegd en we daarvoor bewijzen kunnen verzamelen. Deze jongens weten precies op het randje te balanceren. Ook door te pesten en te treiteren op een manier waarbij de dader niet direct aan te wijzen valt, of waarvoor de straf nihil is...'

Maar niet alleen is sprake van 'klein ergerlijk' gedrag, ook wordt gesproken van gedrag dat zich hoger in de criminaliteitsrange bevindt: van structureel voorkomende middencriminaliteit tot zwaardere criminaliteit in georganiseerdere netwerken. Zo bezien kan het gedrag dus alle regionen van de criminaliteitspiramide beslaan, zoals hieronder afgebeeld.



figuur 5.2. de criminaliteitspiramide (Eysink Smeets, 2007) en de plaats daarin van de gewraakte gedragingen.

Wij vonden dat uiteenlopende mensen en groepen door zowel burgers als professionals als onaantastbaar werden ervaren. Hangjongeren of (jongeren uit) problematische gezinnen, maar ook specifieke coffeeshophouders, drugshandelaren of -runners, criminele groepen of individuen (deels ook 'onder de radar' van politie en justitie opererend), leden van motorbenden.

Bewoners van woonwagencentra hebben wij niet in ons onderzoek betrokken, maar professionals die in die sector actief zijn, beschrijven ons hier grotendeels hetzelfde.

Is intimiderende overlast en onaantastbaarheid voor het grote publiek vrijwel synoniem aan Marokkaanse jongeren, de burgers en professionals in de door ons onderzochte buurten noemen een veel breder scala wanneer gekeken wordt naar herkomst of etniciteit. Marokkaanse jonge mannen worden wel vaak genoemd, maar ook wordt op meerdere plekken melding gemaakt van zogenaamde 'white trash' in uiteenlopende gedaanten, Antillianen of bijvoorbeeld Suryoye.

Het scala van methoden dat door de betreffende individuen of groepen wordt gebruikt om de status van onaantastbaarheid op te bouwen is breed. Van kleine – maar voor een goed verstaander wel erg duidelijke – opmerkingen tot daadwerkelijke, verregaande represailles: wij kwamen in onze gesprekken met burgers en professionals alles tegen, waarbij op de meeste plekken waar wij onderzoek deden ook daadwerkelijk het hele scala plaatsvindt, zij het in gradaties. Uitdagen van en – soms vergaande – strijd met de autoriteiten (lees: politie) wordt herhaaldelijk genoemd.

De overlast of intimidatie is soms vooral expressief, soms instrumenteel. Soms komt het voort uit het botsen van straatcultuur en buurt, soms uit het afschermen van illegale praktijken, soms ook uit domeinconflicten.

Een Marokkaanse jongen rijdt in de wijk opzichtig rond op een gestolen motor. Wanneer de politie hem oppakt, vraagt de wijkagent welke straf hem nu te wachten staat en wat hij daarvan vindt. De jongen antwoordt: 'Ik krijg riemslagen en een taakstraf, maar dat is 't me meer dan waard. Ik heb wel twee weken kunnen rondrijden op die motor. Iedereen heeft me gezien. Weet je hoe de anderen naar me kijken? Ik kan ze nu vertellen wat ze moeten doen!'

Op enkele plaatsen zagen wij overigens dat de beïnvloeding van de omgeving (i.c. het opbouwen van een onaantastbare status) niet alleen plaatsvindt via intimidatie, maar ook door het verlenen van gunsten: geld, goederen, diensten, bescherming. Verdeel en heers in optima forma, zo lijkt het.

5.2.2 Waar doet de problematiek zich voor?

Ons onderzoek is kwalitatief van aard geweest, dus aan echt kwantitatieve uitspraken zullen wij ons niet wagen. Op basis van onze waarnemingen, gecombineerd met de interviews en de toetsende sessie met professionals, kunnen wij echter wel zeggen dat het geen verschijnsel is dat is voorbehouden aan slechts enkele wijken in de G4 (zoals wel eens is gesuggereerd). Het is wel zo dat in elk van de G4-gemeenten deze problematiek in meerdere wijken structureel voorkomt. In (tenminste!) een aanzienlijk deel van de G32-gemeenten registreerden wij eveneens voorbeelden van deze problematiek; ook uit kleinere gemeenten zijn ons meerdere gevallen aangedragen. Het gaat dus om een verschijnsel dat breder voorkomt dan in een enkele gemeente.

Wel valt op dat het vrijwel zonder uitzondering gaat om zwakkere wijken of buurten, en nogal eens om officiële aandachtswijken. De spreiding van de problematiek over deze wijken of buurten loopt sterk uiteen: van een concentratie op of rond enkele hotspots, tot een breed voorkomen in de gehele buurt.

5.2.3 Wie hebben van de problematiek met name last?

De mate waarin en de manier waarop burgers onaantastbaarheid ervaren verschilt van plek tot plek (zoals gezegd ook binnen één en dezelfde wijk) en van mens tot mens. Ook onaantastbaarheid is in hoge mate *in the eye of the beholder*. Geheel in lijn met de theorie zien we dat de mate waarin men daadwerkelijk met intimiderend gedrag wordt geconfronteerd van invloed is, de betekenis die men – ook in interactie met de sociale omgeving – aan dat gedrag geeft, net als de eigen copingstijl en -vermogens. Maar ook speelt de aantrekkelijkheid en gepercipieerde kwetsbaarheid als slachtoffer een rol: als jonge vrouw, ondernemer, autochtoon versus allochtoon, sterk versus zwak. Zeker door professionals werd ons bij herhaling benadrukt dat de intimiderende personen en groepen hun intimidaties feilloos op de zwaksten weten te richten:

'...Toen ik hier aantrad ben ik me rot geschrokken van wat ik aantrof: een groep jongeren die volledig de baas was, bewoners intimideerden en woningen van zwakbegaafden hadden overgenomen om zich erin op te houden, drugs te dealen. Die bewoners konden daaraan geen weerstand bieden. ...'
(een wijkagent)

Afstand blijkt in belangrijke mate ook een bepalend begrip. Dat kan geografisch, maar ook psychologisch zijn:

'...Ik leef binnen en ben niet zo vaak buiten, dus ik maak ook weinig van de overlast mee. Ik voel me zelf niet door de hangjongeren bedreigd, denk dat voornamelijk Nederlanders zich hierdoor bedreigd voelen. De jongeren geven niet zo snel een grote mond aan een vrouw met hoofddoek...'

Geografisch bezien is natuurlijk relevant hoe dicht je als burger woont of werkt bij de plaats waar de ogenschijnlijk onaantastbaren hun gedrag vertonen (een huis, plein, straat). Hoe dichter bij, hoe groter de kans op confrontaties. Maar zoals gezegd speelt afstand ook in meer psychologische zin een rol. Ben je door gedrag of een eigenschap in de (negatieve) belangstelling van de betreffende individuen of groep(en) gekomen? Staat je naam inmiddels in graffiti op een muur in de buurt of wordt op een andere manier duidelijk gemaakt dat de individuen of groep(en) het op je gemunt hebben?

'...Sinds de eerste inbraak werd ik regelmatig gebeld door een onbekend nummer. Waarschijnlijk om na te gaan of ik thuis was. Uiteindelijk is er zo

vaak bij mij ingebroken, dat ik m'n huis met verlies heb verkocht en ben verhuisd naar een ander deel van de stad. Ik heb nu eindelijk weer rust...'

5.2.4 Wat zijn de gevolgen?

Als we de reacties op een rij zetten die we van mensen noteerden die geconfronteerd zijn met de overlast en intimidatie van – in hun ogen – onaantastbaren, valt die globaal te categoriseren aan de hand van de psychologische stressresponse *fight-flight-freeze*. Maar die kan op heel verschillende manier invulling krijgen, zo tekenden wij op bij burgers en professionals.

Fight

Sommige mensen vinden het vervelend te zien wat er gebeurt in de buurt, maar voelen zich er niet zodanig door bedreigd, dat zij niet meer in staat zijn om te kiezen voor een constructieve copingstijl: door juist contacten te leggen, het gesprek aan te gaan, op een prettige manier grenzen stellen of zelfs door juist wat te gaan betekenen voor bijvoorbeeld kansarmere jongeren die zich eerder intimiderend opstelden.

A. is van mening dat je voor een groot deel zelf bepaalt hoe veilig je je voelt. Veel mensen klagen over hier over hangjongeren, zijn angstig en ontwijken ze. Hijzelf zoekt juist toenadering. Alle (Marokkaanse, red.) jongens die voorbij lopen, kent hij tenminste van gezicht. Ik zie inderdaad: jongens kijken naar binnen en zwaaien naar A. in het voorbijgaan. Volgens hem is dat het resultaat van een investering. Onvermoeid groet hij – vanaf het begin van de vestiging van zijn zaak – iedereen die langsloopt. In het begin keken de jongens hem vreemd aan, maar langzamerhand zijn ze toeschietelijker geworden en groeten ze terug.

Fight kan ook betekenen het inschakelen van de sterke arm in de vorm van de politie. Door bij hen aandacht voor de problematiek te vragen, te melden, aangifte te doen. Om zo ook het strafrechtelijk systeem te vragen te interveniëren: door bescherming te bieden en recht te doen. In vrijwel alle door ons onderzochte casussen stond deze vorm van 'fight' bij het begrenzen van de onaantastbaren onder druk. Deels vanwege angst bij burgers, de angst voor represailles. Een angst die uit de aan ons aangereikte voorbeelden vaak niet onterecht leek. In meerdere gevallen werd door politiemensen zelf – vaak met spijt en frustratie – beaamd dat de politie de bescherming (tegen represailles) die mensen verwachten domweg niet kan bieden. In enkele buurten werd ons door burgers expliciet of impliciet aangegeven dat de politie in het geheel niet (meer?) als actor werd gezien die iets in de problematiek zou kunnen betekenen. Dus waarom zou je dan naar hen toegaan?

Van *fight* zou ook gesproken kunnen worden bij het innemen van meer gepolariseerde standpunten, of een meer gepolariseerde houding ten opzichte van andere groepen in de buurt. Ook hiervan zagen wij soms signalen of voorbeelden, soms ook in de vorm van 'verrechtsing' van buurtbewoners.

Ten slotte werd enkele malen (in verschillende buurten) melding gemaakt van *fight*, in de vorm van eigenrichting. Een enkele keer werd in dat kader melding gemaakt van het inschakelen van een organisatie in de eigen, etnische kring (PKK resp. Grijsze Wolven) om een einde te maken aan zware overlast of intimidatie.

Freeze

In de meeste wijken of buurten leek *freeze* de populairste optie. De problematiek dus verdringen, nergens mee bemoeien, de andere kant uitkijken.

In tenminste één buurt viel op dat mensen de waargenomen zaken als het ware neutraliseerden door het te beschrijven als iets normaals, als '*ach ja, zo gaat dat hier*'. Alsof het over het weer gaat: soms regent het, soms schijnt de zon, daar valt nou eenmaal weinig aan te doen. Opvallend in deze buurt was – maar ook in andere buurten was dit soms zichtbaar – dat mensen op vragen naar intimiderende groepen zeiden 'dat ze nergens van wisten', 'dat er in de buurt niets aan de hand was' en 'dat het er heerlijk wonen was'. Terwijl tegelijkertijd mensen schichtig om zich heen begonnen te kijken, of ons anderszins non-verbale signalen gaven die erop wezen dat er wel degelijk veel aan de hand was (wat hier door de politie, maar ook - met de deuren dicht! - door ondernemers werd bevestigd). Zeker ook – maar niet alleen – in deze wijk werd door meerdere mensen die wij spraken niets van de politie verwacht: die kon daar nu eenmaal ook niets tegen beginnen.

Op mijn vraag of de politie niets kan betekenen, antwoordt de man sarcastisch: 'Laat me niet lachen, je moet ze zien met de politie. Die kunnen die gasten toch niets maken. Ze maken er gewoon een spelletje van. En de politie wordt een onderdeel van dat spelletje. Er is hier nooit iets veranderd door de politie.'

Flee

Ten slotte *flee*. Wij namen hiervan meerdere vormen waar. Veel beschreven door zowel burgers als professionals: het terugtrekken in huis en vooral maar niet op de buitenwereld letten. Vervolgens: het vermijden van bepaalde straten, pleinen of andere delen van de buurt. Met als derde variant: verhuizen. Wij kwamen in en rond de door ons onderzochte buurten meerdere mensen tegen die die keus hadden gemaakt (of deze het liefste zouden maken, maar uit financiële overwegingen niet konden):

'.....Het gezin is als represailles dermate getreiterd en geïntimideerd dat de wijkagent uiteindelijk heeft geadviseerd te verhuizen. In overleg met de corporatie heeft hij toen een nieuw huis geregeld buiten de wijk. De druppel om daartoe over te gaan, waren de neergaande schoolprestaties van de dochters in het gezin. Die waren het directe gevolg van de aanhoudende stress bij de ouders.....'

Illustratief voor de persoonlijke verschillen in reactie op dezelfde omgevingsprikkels is het homo-echtpaar dat we in één van de buurten tegenkomen. Eén van de echtelieden vindt het een uitdagende buurt, drijft er zelf een onderneming en weet – juist door het aangaan van persoonlijke contact – prima om te gaan met straatjongeren die door andere buurtbewoners soms als intimiderend worden ervaren. Maar op aandrang van zijn man zijn ze toch naar een andere buurt verhuisd. Zijn man voelde zich namelijk in de betrokken buurt wél hoogst onveilig.

Join

Naast *fight-flight-freeze* zien we ook *join* als strategie. Niet zozeer of niet alleen vanuit de gedachte *if you can't beat them, join them*, maar ook omdat mensen daar beter van dachten te worden. Als verzekeringspremie, mocht het eens tegen zitten in het leven, als aanvulling op de inkomsten of vanuit een lonkend carrièreperspectief: jong beginnen als hulpje en langzaam meegroeien. Door burgers, maar zeker ook door politiemensen, wordt vaak gewezen op processen van 'doorcriminalisering': groepen en individuen waartegen om verschillende redenen lang niet of niet adequaat is opgetreden, of die zelfs bewust langere tijd met rust zijn gelaten om escalatie te voorkomen, maar die zich vervolgens doorontwikkeld hebben in veel zwaardere criminaliteit. Meerdere malen werd ons benadrukt dat dit soms ook positieve gevolgen had voor de overlast in de buurt: eenmaal bezig met zwaardere criminaliteit wilde men immers de aandacht van de politie vermijden:

'...De overlast is sterk verminderd, want de jongens spelen het spel mee. Zij begrijpen dat ze zich beter rustig kunnen houden en verplaatsen hun activiteiten van woninginbraken (waar burgers veel last van hebben, red.) naar drugshandel (waar burgers weinig last van hebben, red.). Ik zie dat als een gezwel in de wijk....'

Erosie van vertrouwen in de overheid

Breed zagen wij ten slotte erosie van vertrouwen in de overheid (ook: politie). Soms ook resulterend in het gevoel in de steek gelaten te zijn. Het falen van een adequate aanpak werd veel beschreven. Soms met begrip, vaak ook niet. Dat laatste geldt nog eens extra bij de meest getroffen slachtoffers die wij spraken. Bij hen constateren we ook meermalen verbijstering over het (door hen ervaren) gebrek aan betrokkenheid, zorgvuldigheid en doortastendheid bij de instituties die zij te hulp riepen (politie, gemeente of bijvoorbeeld woningbouwcorporatie), en de mate van bescherming die zij hebben ervaren. Frustratie is er daarbij over gebrek aan inlevingsvermogen en over ambtelijke procedures.

Het gebrek aan vertrouwen komt ook tot uiting in de meldingsbereidheid aan de gemeente of (vooral) de politie. Door alle gesprekken heen dringt zich het beeld op dat het aantal meldingen onder de bevolking een parabool-achtige

ontwikkeling kent. Laag waar niks aan de hand is, hoger naarmate in de buurt meer speelt, en vervolgens weer afnemend naarmate meer sprake is van angst of intimidatie of anderszins problemen met onaantastbaren. Volgens nogal wat van de door ons gesproken professionals wordt met name dat laatste aspect in de praktijk veel te weinig onderkend: informatiesystemen worden veel teveel op *face value* genomen, waardoor schrijnende problemen over het hoofd dreigen te worden gezien.

'Tot voor kort ging iedereen hier gewoon op de meldsystemen af. Maar een aantal keren zag ik daarin incidentpatronen die voor mijn gevoel niet konden kloppen. Juist als er niks wordt gemeld, krijg ik de kriebels. Laatst ook zou volgens de registraties en volgens de wijkagent in een bepaalde buurt niks aan de hand zijn. Ik heb toen een ambtenaar gevraagd eens een week lang 's avonds in die buurt te gaan kijken. Bleek een plein volledig te zijn overgenomen door een criminele groep. Maar niemand durfde te melden. Toen heb ik wel even een paar stevige gesprekken gehad en vervolgens hebben we stevige actie ondernomen. Ga nooit alleen op de cijfers af!' (bestuurder met veiligheid in de portefeuille).

5.2.5 Wat werkt de problematiek in de hand?

De meeste betrokkenen met wie wij over mogelijke oorzaken spraken, schetsen een beeld van langjarige scheefgroei. Scheefgroei van zowel de (sociale en fysieke) omstandigheden in de betreffende wijk of buurt, als van de ontwikkeling van de personen of groepen die inmiddels als onaantastbaar worden gezien. Veelal wordt ex- of impliciet een beeld geschetst waarin de buurt en de betrokken personen of groepen niet los van elkaar kunnen worden gezien. Het zijn niet zomaar wat groepen of individuen die zich een verkeerde kant uit hebben ontwikkeld: het hele buurtsysteem (sociaal, fysiek, institutioneel) is in een richting gegroeid waarin dergelijke problemen kunnen ontstaan en verder groeien. Soms is dat op basis van een traditie die in de betreffende buurt al generaties lang bestaat, soms is het een relatief nieuwe ontwikkeling, in gang gebracht door een instroom van nieuwe sociaal relatief zwakke bewoners, bijvoorbeeld uit wijken die elders geherstructureerd worden. Gebrek aan perspectief, onvermogen in de opvoeding, gebrek aan sociale cohesie, afgewisseld met een juist grote cohesie in sociale substeelsels in de buurt, en gevoelde machteloosheid als gevolg van gebrek aan adequate interventies domineren de aangegeven oorzaken. Bij dat laatste wordt – terecht of onterecht – vaak een beeld geschetst van (te) laat reageren op de ontwikkelingen in de buurt door de relevante instituties.

Zo'n (te) laat reageren wordt ook gesignaleerd waar het gaat om het reageren op de intimiderende groepen of personen zelf. Daarvoor worden uiteenlopende verklaringen aangedragen.

Ten eerste blijven bepaalde negatieve ontwikkelingen (die eigenlijk aandacht verdienen) buiten het beeld van de relevante instanties omdat mensen die ofwel niet durven te melden, ofwel de weg naar de relevante organisaties niet goed – of niet in de juiste woorden – weten te vinden.

*'Wat ze echt eens aan zouden moeten pakken is dat 0900-8844 nummer van de politie. Men denkt wellicht dat het burgers helder is waarvoor dat dient, maar de meeste mensen die ik in mijn wijk zie, hebben geen idee. Die zijn niet zo op de hoogte van hoe dat allemaal werkt. 112 moeten ze niet bellen, dat weten ze. Maar wat dan wel?'
(politiechef in een zwakke wijk met relatief veel ogenschijnlijk onaantastbaren)*

Ten tweede wordt – vooral door professionals – veelvuldig gesignaleerd dat de problemen op uitvoerend niveau wel bekend zijn, maar dat deze niet doordringen op tactisch en strategisch niveau, waar onder meer andere interventies in gang kunnen worden gezet of meer middelen kunnen worden toegewezen. Zoals ook al beschreven in het onaantastbarenrapport, zien we hier in de praktijk uiteenlopende verklaringen voor: uitvoerend professionals vinden de problematiek niet belangrijk genoeg, dus melden ze niet; de uitvoerend professionals gaan zelf aan de slag, behalen daarbij onvoldoende resultaat, maar zien vervolgens geen noodzaak of kans te escaleren naar een hoger niveau; uit de in zwang zijnde kwantitatieve informatiesystemen komt het meer kwalitatieve beeld van de ernst van de problematiek in de ogen van de burgers niet naar voren; de informatie komt wel naar voren, maar op zo'n afstandelijke, gepersonifieerde manier dat de ernst niet doordringt; de informatie en de ernst komen wel naar voren, maar worden als *uncomfortable knowledge* ervaren en daarom geneutraliseerd of verdrongen. Vele oorzaken, maar met één gevolg: dat de problematiek op tactisch, strategisch of bestuurlijk niveau onvoldoende aandacht krijgt en/of wordt opgepakt.

'...Door de manier waarop wij inmiddels onze zaken hebben georganiseerd, zijn veel van de zaken waar mensen aan werken op zo'n afstand van hen gekomen, dat ze geen idee meer hebben waar het eigenlijk om draait. De problemen zijn niet meer invoelbaar geworden voor hen, waardoor de gekozen oplossingen vaak ook technocratisch of bureaucratisch zijn. Maar bij deze problematiek sla je dan de plank volledig mis en stoot je burgers ook verschrikkelijk voor het hoofd. Het grootste deel van mijn tijd ben ik dan ook bezig met het verkopen van buikpijn. Met het voor mensen invoelbaar maken van de problemen waaraan hun bijdrage nodig is. Daar word ik wel eens gek van. Maar dan bedenk ik me maar dat het voor burgers helemaal gekmakend moet zijn. Dan ga ik maar weer door.... (bureauchef van een politiebureau dat veel met onaantastbarenproblematiek te maken heeft).

Ten derde is zichtbaar dat – als de problematiek toch voldoende op de agenda staat – deze nog eens uitermate lastig aan te pakken blijkt. Doordat de problematiek zo verweven is met het gehele systeem van de wijk of de buurt, of bijvoorbeeld omdat de problematiek strafrechtelijk nauwelijks grijpbaar is. Of te licht is: omdat het weliswaar irritant en bedreigend wordt ervaren, maar strikt genomen geen strafbaar gedrag is. Of omdat het juist te zwaar is: zwaar crimineel gedrag, zodanig georganiseerd of uitgevoerd dat alleen met zeer langdurig, intensief en soms ook innovatief rechercheren hier een vinger achter te krijgen is. Bij burgers levert dat echter veel onbegrip op. 'Want een kind kan toch zien dat dit niet koosjer is?'

Wij pikten dan ook nogal eens bij burgers (maar ook bij professionals!) het gevoel op dat ze er alleen voor staan. In het volgende hoofdstuk zal duidelijk worden dat het voor mensen die dat voelen alleen al erg bemoedigend is te merken dat meer mensen in hun omgeving datzelfde gevoel hebben, en dat zij niet de enigen zijn die zich bedreigd of beschadigd voelen.

5.3 Tussentijdse conclusies

De problematiek van intimidatie en overlast in een sfeer van ogenschijnlijke onaantastbaarheid wordt in de wijken die wij onderzochten veel gerapporteerd, zowel door burgers als door (politie)professionals. Op basis van de ons beschikbare informatie kan geconcludeerd worden dat het geen probleem is van slechts enkele wijken in alleen de G4, maar dat het in aanzienlijk meer buurten en wijken, in aanzienlijk meer gemeenten voorkomt. Het probleem is wel geconcentreerd in (sociaal en/of fysiek) overwegend zwakkere wijken, waar het zich soms slechts voordoet op enkele hotspots, maar soms ook de hele wijk of buurt beslaat.

Ziet het algemene publiek (zie hoofdstuk 4) het probleem van onaantastbaarheid vooral als een probleem van intimiderende Marokkaanse (hang)jongeren, in de betrokken buurten komt een veel breder beeld van onaantastbaren naar voren. Wel heeft de groep Marokkaanse jongens en jonge mannen naar zeggen van onze respondenten daarin nog steeds een disproportioneel groot aandeel.

De bewoners van de betreffende buurten ervaren de problematiek in deze buurten ook niet in gelijke mate. Door verschillen in de aard van de problematiek, verschillen in geografische spreiding, verschillen in persoonlijke instelling of weerbaarheid. Onaantastbaarheid is ook niet iets wat je zelf 'hebt', het is vooral iets dat je door anderen wordt toegekend. Het is *in the eye of the beholder*, dus. Voor de één ligt de lat daarbij lager of hoger dan voor de ander.

Wij zien veel variatie in de manier waarop mensen *copen* met de intimiderende overlast of criminaliteit in hun omgeving. Veel van die varianten lijken niet te passen in een gezonde, vitale buurt. Terugtrekken, horen zien en zwijgen, omlopen, verhuizen. Collectieve machteloosheid. Hoe begrijpelijk ook, de kans is daarmee groot dat – conform Skogans' *Spiral of Fear* – de problematiek zonder verder ingrijpen alleen maar ernstiger en weerbarstiger wordt. Want hoe meer mensen zich terugtrekken, des te meer ruimte voelen zij die zich onaantastbaar willen wanen.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de problematiek van ogenschijnlijke onaantastbaarheid niet tot één of enkele specifieke oorzaken terug te voeren is, maar vooral kan ontstaan in de scheefgroei van het totale (sociale, fysieke en institutionele) systeem in een straat, buurt of wijk. In die zin kan ervaren onaantastbaarheid ook fungeren als een indicator van de staat van de wijk. In de door ons onderzochte buurten kan dan overigens beter van een *late* dan van een *early warning indicator* worden gesproken. Want net zoals al beschreven door Takata & Zevitz (1990) vonden de burgers in ons onderzoek

het verschijnsel van de ervaren onaantastbaarheid vooral als een symptoom van een allang uit de hand gelopen proces. Een nadrukkelijk gevolg ook van het uitblijven van tijdige en adequate interventies van de (lokale) overheid en haar partners. Ook aan die kant van de medaille wordt machteloosheid waargenomen. Machteloosheid is daarmee één van de centrale thema's van deze studie. In ieder geval in eerste instantie: in het volgende hoofdstuk is te zien dat deze ervaren machteloosheid op sommige plaatsen wel degelijk doorbroken kon worden.

In dit deel van het onderzoek pikken we verder weer veel onderbouwing op voor de stelling uit het onaantastbarenrapport dat drie kernproblemen de aanpak van onaantastbaren vooral in de weg staan: (1) de klassieke problemen van het integraal veiligheidsbeleid (2) een web van angst (3) het tekortschieten van de strafrechtelijke aanpak. En ook nu weer komt naar voren dat een belangrijk deel van de gedragingen die op burgers zo'n hoge impact hebben vooral 'substrafbaar' gedrag betreft, die echter door de lading die het gedrag door de tijd heen heeft gekregen in de buurten een grote doorwerking hebben. Daarmee kan de lichtste vorm van asociaal gedrag voor burgers – voorstelbaar – de lading hebben van de grootste intimidatie.

Ten slotte het beeld van vertrouwen in de overheid. Bij de burgers die wij spraken, tekenden wij vooral het beeld op van een falende overheid. Ook rond de problematiek van de onaantastbaren staat het vertrouwen in politie en andere representanten van de overheid sterk onder druk. Dat hoeft niet te verbazen wanneer in ogenschouw wordt genomen hoe de burgers kijken naar de twee belangrijkste elementen voor dat vertrouwen. De burgers die wij spraken hadden immers noch het gevoel dat die overheid naar hen toe procedureel rechtvaardig optreedt, noch dat die overheid effectief is in het aanpakken van de betreffende problematiek. Dat maakt de aanpak overigens extra lastig: voor een effectieve aanpak is vertrouwen in de overheid nodig, maar die ontbreekt nu juist als gevolg van de (niet effectieve) aanpak.

Weerbarstig

Van oudsher, met de komst van Marokkaanse en Turkse migrantengezinnen, domineren jeugdgroepen in deze wijk het beeld op straat. Een aantal van deze groepen bestaat al heel lang, en blijkt een kwestie van 'generatie op generatie'. Een deel van de jongens (want dat zijn het) hangt er puur voor tijdverdrijf en vermaak. Anderen maken criminele plannen en trekken er geregeld samen op uit om in de wijk, de stad en elders in het land criminaliteit te plegen. De buurt is bang. De groepen laten geregeld blijken dat de wijk van hen is, waarbij af en toe ook politiemensen worden bedreigd, ook met zogeheten 'dodenlijsten' op muren van gebouwen. Al jarenlang wordt door de gemeente, samen met politie en jongerenwerk een – zo zeggen lokale betrokkenen – projectenlawine losgelaten op de wijk. Afgezien van perioden (soms jaren) van relatieve rust, blijken de achterliggende problemen (bijvoorbeeld drugsfamilies die de straatgroepen gebruikten als onder meer drugsrunners) nog onverminderd. Ook recente maatregelen, vooral genomen door professionals, leveren nog altijd geen wezenlijke verbetering op of een afname van de criminaliteit. Hoewel bewoners zich wel wat weerbaarder zijn gaan voelen, omdat zij desondanks merkten dat er stappen werden gemaakt.

Herovering

Ook deze wijk is een wijk met een sterk gemengde bevolking. Het is een grote wijk, met delen van uiteenlopende sociaaleconomische kracht. Door de jaren heen doen zich in meerdere straten of buurten nare incidenten voor. Een probleemgezin terroriseert lang de omgeving, de wijkagent probeert de problematiek uit alle macht aan te pakken, maar vangt bot bij vrijwel alle organisaties die hij daarbij nodig heeft. De wijkagent zwaait uiteindelijk moegestreden af. De overlast is dan inmiddels goeddeels over, maar alleen omdat de gezinsleden zo zijn doorgecriminaliseerd dat zij liever geen aandacht meer op zich vestigen en zij zich dus in de buurt gedeisd houden. Elders in de wijk moet een gezin verhuizen wegens ellenlange intimidatie waar de overheid in eerste instantie niet tussen weet te komen. Zo doen zich op meerdere plekken meerdere stevige problemen voor met mensen die door de buurt als onaantastbaar worden gezien. Mensen zijn bang en melden niet, in de bureaucratie worden problemen die wel worden gemeld niet altijd even goed geduid en opgepakt. Een nieuwe bestuurder en een nieuwe politiechef zetten een andere lijn in. Veel meer wordt afgegaan op kwalitatieve signalen in plaats van op de signalen uit de officiële registraties. Geluiden over overlast worden serieus genomen, niet weggewimpeld. Gekozen wordt daarbij voor een hotspotachtige benadering, waarin regelmatig wordt gemonitord waar de problemen zich voordoen, waarna een intensieve aanpak op straatniveau wordt losgelaten. Daarbij wordt – soms van deur tot deur – bewoners om hulp gevraagd, die op verschillende plaatsen een verschillende invulling krijgt. De problemen zijn inmiddels zeker nog niet over (ook wij spreken meerdere mensen die vanwege de betreffende problematiek verhuisd zijn), maar er zijn tekenen dat veel delen van de wijk weer op de goede weg zijn.

Bewoners nemen zelf het heft in handen

Een andere, voormalige Vogelaarwijk heeft jarenlang last gehad van drugscriminaliteit, prostitutie en de daarmee gepaard gaande overlast. Verslaafden, hoerenlopers, pooiers, intimiderende hanggroepen en dealers bepaalden het straatbeeld en zorgden voor overlast. In de wijk waren veel gezinnen met een – wat we tegenwoordig noemen – meervoudige problematiek die een aandeel hadden in de overlast en de hiervoor genoemde problemen. De drugs en de prostitutie zorgden voor illegale inkomsten. De rest van de wijk werd geregeld met intimidatie en geweld tegemoet getreden om te zorgen dat niets werd verklikt tegen politie, sociale dienst en andere instanties. Soms werden mensen met geweld bedreigd, dan weer werd geprobeerd hen met geld en geschenken het zwijgen op te leggen. De angst regeerde. Grootschalige rellen in de jaren negentig zijn een belangrijk omslagpunt. Bezorgde bewoners (die tot dan toe nog niet waren verenigd) ervaren dat het zo niet langer kan en zoeken elkaar op in een wijkraad. Enkele voorvechters (vooral de wijkraadvoorzitter en enkele andere actieve bewoners, met ondersteuning van een bevlogen wijkagent) trekken de kar. Burgers en overheid (politie en de woningbouwcorporaties meer dan de gemeente) pakken na dit bewonersinitiatief gezamenlijk de problematiek – steeds in kleine deelprojecten – aan. 'Opknippen in kleine behapbare stukjes' is het devies. Anno 2012 zijn er nog wel eens spanningen en (kleine) incidenten. Er is echter veel meer rust in de wijk en zaken zijn bespreekbaar geworden. De 'moeilijke bewoners' van vroeger zijn nu veel aanspreekbaarder en zetten zich nu – soms schoorvoetend, maar soms met veel enthousiasme – ook in voor de wijk. De vraag is vooral: hoe blijft de wijk op dit niveau en zakt ze niet toch weer terug? Volgens bewoners en politie blijft daarom waakzaamheid geboden.

6 Hoe wordt eraan gewerkt?

In dit hoofdstuk bezien we wat in de praktijk al gebeurt om de impact van de schijnbaar onaantastbaren op burgers te verminderen. We proberen daarbij de valkuil te omzeilen om louter in te zoomen op wat gedaan wordt om de criminaliteit van deze groep in te dammen, op de *criminele impact* dus. Hoe relevant op zichzelf ook, de focus van deze studie is toch iets anders: die richt zich immers bovenal op het voorkomen van *maatschappelijke impact*, de psychologische impact op burgers (waaronder wij natuurlijk ook bijvoorbeeld ondernemers rekenen). Wat wordt gedaan om hun angst, hun zorgen en hun gevoel van machteloosheid als gevolg van de ogenschijnlijk onaantastbaren te verminderen? Welke strategieën worden gehanteerd, welke maatregelen worden in praktijk gebracht?

We volgen in dit hoofdstuk weer dezelfde opbouw als in de voorgaande hoofdstukken:

- we bekijken eerst wat de literatuur hierover zegt (paragraaf 6.1),
- daarna schetsen wij wat wij tegenkwamen in ons veldwerk (paragraaf 6.2).
- ten slotte geven we in de slotparagraaf aan wat ons met name opviel in onze zoektocht naar strategieën en maatregelen (paragraaf 6.3.).

6.1 Wat zegt de literatuur?

Eigenlijk is het raar, maar in de politie- en veiligheidsliteratuur zijn beschrijvingen van methoden waarin het verminderen van de psychologische impact van criminaliteit op buurten of gemeenschappen voorop staat, dun gezaaid. In feite gebeurt dat maar bij twee strategieën: *reassurance* en *weed and seed*. Na de beschrijving van deze twee strategieën, staan we ook stil bij een aantal strategieën of werkmethoden uit de literatuur die dit weliswaar niet primair als doel hebben, maar hiervoor wel gebruikt (kunnen) worden.

Public reassurance/reassurance policing

Reassurance (letterlijk: geruststelling) *policing*¹¹ is een vorm van *community policing* die als doel heeft de veiligheidsbeleving van burgers te vergroten en hun vertrouwen in politie en (andere) overheid te herstellen. De filosofie achter *reassurance policing* kent twee essentiële bestanddelen: (1) een open dialoog met de bevolking om te horen wat hen vooral dwarszit (en wat daaraan eventueel zou kunnen gebeuren) en (2) het vervolgens zichtbaar aanpakken van delicten, overlastvormen of anderszins gebeurtenissen waarvan gebleken is dat deze een grote impact op de burgers in de specifieke situatie

¹¹ *Policing hoeft hier niet smal te worden geïnterpreteerd als 'activiteiten van de politie', maar kan breed worden opgevat als 'uitoefening van de politiefunctie' of 'veiligheidszorg'.*

hebben. Dat zijn de zogenaamde *signal crimes*, *signal disorders* of *signal events*: gebeurtenissen die burgers het gevoel geven dat de sociale, fysieke of morele orde in hun omgeving in gevaar is (Innes & Fielding, 2002; Tuffin, Morris & Poole, 2006). Eysink Smeets & Zandbergen (2011) hebben daar later aan toegevoegd dat specifieke plaatsen, individuen of groepen eenzelfde impact op burgers kunnen hebben, zodat dus ook gesproken kan worden van *signal places* of *signal people*.

Zoals ook beschreven in hoofdstuk 3 mag van de combinatie van een als procedureel rechtvaardige dialoog én het zichtbaar aanpakken van die criminaliteit waar mensen zich echt druk over maken, allereerst een versterkende werking op het vertrouwen van burgers in de politie worden verwacht. Maar van de combinatie serieus genomen te worden, zelf (weer) invloed op de eigen omgeving uit te kunnen oefenen en zien dat de zaken die tellen aangepakt worden (en dus meestal ook verminderen), mag evenzeer effect op de veiligheidsbeleving worden verwacht (Eysink Smeets *et al*, 2010). Dat dit in de praktijk daadwerkelijk werkt, is uit evaluatie inmiddels wel gebleken (Tuffin *et al*, 2006, Skogan, 2009). Ook is gebleken dat de werkwijze burgers kan empoweren zelf actief te worden en een betere samenwerking tussen burgers, politie en andere partijen kan versterken (Skogan, 2009).

In de oorspronkelijke vorm van *reassurance policing* is de manier waarop de dialoog met burgers wordt aangegaan relatief strikt voorgeschreven. Daarop zijn echter uiteenlopende varianten ontstaan. Recent onderzoek heeft ook laten zien dat – in ieder geval waar het gaat om het versterken van vertrouwen – het niet uitmaakt hoe de dialoog precies plaatsvindt, als deze door de burger maar daadwerkelijk als constructief en procedureel rechtvaardig wordt beleefd (Paper ASC, 2012; Mazerolle & Davis, 2012). In Nederland zijn diverse varianten van het oorspronkelijk Angelsaksische model ontwikkeld en beschreven, zoals Buurtsignaal, Veilige Buurt Teams en Buurt Bestuurt (Hoekman, 2011; Van den Brink & Bruinsma, 2011). Deze zijn allen relatief recent tot ontwikkeling gebracht, zodat goede evaluatiestudies nog beperkt voorhanden zijn. De studies die er wel zijn (Hoekman, 2011; Van den Brink & Bruinsma, 2011) geven aanleiding om te veronderstellen dat zich ook in Nederland inderdaad (enige) effecten op veiligheidsbeleving, vertrouwen en burgerparticipatie voordoen.

Focus aanbrengen

In *reassurance policing* wordt meer focus aangebracht in waar de politie zich op richt. Maar er zijn meer vormen van politie- of veiligheidszorg waarbij hiervan sprake is. Ongericht werken blijkt ook in het veiligheidsbeleid overwegend weinig effectief. Maar hoe sterker de focus, hoe groter de kans is op aantoonbare effecten (Skogan & Frydl, 2004; WODC, 2008 en Versteegh *et al*, 2011). Die gedachte is inmiddels eveneens goed doorgedrongen bij de Nederlandse politie, in elk geval op papier en in woord. Dat is ook niet vreemd. In de literatuur over frontlijnwerk wordt keer op keer benadrukt dat dit type arbeid – met veel burgercontact, een mate van autonomie bij de uitvoerders en een welhaast oneindige vraag naar diensten – per definitie in een omgeving van schaarste wordt uitgevoerd. De veiligheidspraktijk leert dat er meer problemen en probleemveroorzakers zijn dan aangepakt kunnen worden. Dan biedt *focused policing*, in de vorm van bijvoorbeeld ook kopstukstrategieën, *hotspots policing* en tachtig-twintigbenaderingen, uitkomst

(Versteegh *et al*, 2011). Daarin zouden in theorie ook de meest weerbarstige criminelen aandacht moeten krijgen.

Informeel wordt in de praktijk echter nogal eens gekozen voor een strategie van 'afromen' (Engbersen, 1990; Van der Torre, 1999; Moors & Bervoets, te verschijnen). Men kiest daarbij juist voor de aanpak van de makkelijkste gevallen, het 'laaghangend fruit'. Daarmee valt makkelijker te scoren, ook voor het halen van de outputnormen en targets. De taaië kost wordt genegeerd of vooruit geschoven. In het onaantastbarenrapport werd reeds gesignaleerd dat dit verschijnsel zich rond onaantastbaren daadwerkelijk voordoet (Eysink Smeets *et al*, 2011).

Weed and seed

Bij *weed and seed*-strategieën worden zowel de belangrijkste criminelen en overlastgevers in een buurt aangepakt als de fysieke en sociale omgeving waarin zij kunnen floreren. De naam komt uit de V.S., waar het doel van deze intensieve en veelomvattende projecten is om in wijken met hoge misdaadcijfers de controle weer in handen te geven van de burgers en lokale autoriteiten en onveiligheidsgevoelens voor de bevolking te verminderen. Bij deze projecten worden in de eerste plaats langs repressieve weg de ergste overlastgevers en criminelen uit de wijk verwijderd (*weed*), zodat herstelprogramma's voor de buurt kunnen worden opgezet (*seed*), zoals het fysiek opbouwen van de buurt, het opzetten van een buurtpreventieteam en het verzorgen van educatie- en recreatieplannen voor de risicojeugd.

Evaluaties van de Amerikaanse projecten laten wisselende effecten zien. Bridenball & Jesilow (2005) vonden bij een evaluatie van een '*Weed and Seed*' geen positieve effecten op de percepties van bewoners ten aanzien van bedreigingen voor hun buurt. Zij opperen dat de arrestatiegolf waarmee het *weeden* gepaard ging voor de inwoners nog eens uitvergrootte hoeveel ernstige overlastveroorzakers en criminelen zich eigenlijk in hun wijk bevonden. Hierdoor realiseerden buurtbewoners zich nog meer dan tevoren dat hun buurt eigenlijk onveiliger was dan ze zelf oorspronkelijk dachten. Dit zou de onveiligheidsgevoelens juist hebben vergroot, waardoor buurtbewoners zich nog verder terugtrokken dan al het geval was, en het '*seeden*' uiteindelijk ook veel lastiger van de grond kwam. Vogel & Torres (1998) vinden in eenzelfde soort project echter wel effecten. In het project ging het *weeden* overigens ook nog gepaard met veel media-aandacht en werd het *seeden* ondersteund met meer 'blauw op straat'. De leefbaarheid en de veiligheidsgevoelens van de buurtbewoners verbeterden aantoonbaar (Vogel & Torres, 1998).

Eysink Smeets & Zandbergen (2011) beschrijven een Nederlandse versie van *weed and seed*, waarbij in een compacte buurt met veel overlast van ogenschijnlijk onaantastbaren 'de blauwe drillboor' wordt gehanteerd: eerst wordt - in een repressieve actie - een groot aantal criminelen en overlastgevers aangepakt, vervolgens worden velen van hen tot verhuizen verleid, en daarna wordt de fysieke en sociale staat van de buurt weer hersteld met een intensieve integrale aanpak. De onderzoekers vinden aantoonbare positieve effecten op de beleving van leefbaarheid en veiligheid, waarbij de buurtbewoners zelf het *weeden* als het keerpunt ervaren.

Pulling levers – de integrale aanpak

Het belang van een integrale aanpak komt uit de literatuur prangend naar voren, zowel waar het gaat om de aanpak van overlastgevende of criminele groepen als om het herstellen van een getroffen buurt. De rijke onderzoeksliteratuur over integrale aanpakken en netwerkbenaderingen maakt duidelijk dat een integrale aanpak ervoor zorgt dat organisaties hulpbronnen kunnen uitwisselen, zodat zij samen in een sfeer van *coproductie* en *co-creatie* effectiever worden (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Eén plus één is in dat soort gevallen soms drie, of zou dat volgens het leerstuk in ieder geval moeten zijn.

'*Pulling levers*' (Braga & Weisburg, 2012) is de strategie die in dit kader internationaal het meest gedocumenteerd is bij de aanpak van criminele en zwaar overlastgevende groepen. Deze succesvolle aanpak komt neer op het volgende: een integrale werkgroep van politie, sociale dienstverlening en buurt-/jongerenwerkers doet onderzoek om de belangrijkste overlastgevende en criminele groepen, gedragspatronen en individuen te identificeren; uit een breed menu van sancties wordt de meest geschikte maatregel gekozen ('*pulling levers*') om de personen en groepen te bewegen te stoppen met hun criminele en overlastgevende gedrag; buurt- en jongerenwerkers kiezen een aanpak die het best aansluit op deze strafrechtelijke aanpak; ondertussen wordt steeds aan de subjecten duidelijk gemaakt waarom zij deze speciale aandacht krijgen. Hoewel de aanpak in essentie een afschrikingsstrategie is die als doel heeft om de gepercipieerde pak- en strafbans groter te maken, wordt geconcludeerd dat die juist zo succesvol is doordat meerdere partijen op een integrale manier de gedragsverandering van de overlastgevers en criminelen nastreven.

Nederlandse kopstukstrategieën en Toplijstmethoden kennen grote overeenkomsten met *pulling levers*. Daarin wordt bijvoorbeeld gefocust op de invloedrijkste criminelen binnen criminele groepen of netwerken of – bij de Toplijsten – op de actiefste criminelen in een bepaald gebied. Getracht wordt hen uit te schakelen door middel van gerichte repressieve aandacht, ondersteund of gevolgd door activiteiten op het vlak van preventie, resocialisering en rehabilitatie. (Nog) niet is bekend in hoeverre deze strategieën de maatschappelijke impact van (ogenschijnlijk) onaantastbaren daadwerkelijk reduceren.

Collective efficacy en burgerparticipatie

De leerstukken over integraal veiligheidsbeleid en modern politiewerk zijn doordeesemd van de aanname dat burgerbetrokkenheid nodig is om echt effectief te kunnen zijn. Niet alleen met het verminderen van criminaliteit, maar juist ook met het verminderen van het wantrouwen, de onveiligheidsgevoelens en de leefbaarheidsproblemen in de buurt. *Collective efficacy* blijkt daarvoor ook een belangrijke factor, zo beschreven wij eerder. Hiervoor beschreven wij al enkele strategieën die daaraan ook een bijdrage kunnen leveren. Verder valt op dat, hoewel in veel landen burgerparticipatie op meerdere terreinen als een essentiële sleutel tot succes wordt gezien, over die burgerparticipatie bij de aanpak van (ogenschijnlijk) onaantastbaren nog weinig is gepubliceerd. Wel geeft het recente overzichtsrapport van Winsemius *et al* (2012) een aantal aanbevelingen voor succesvolle burgerparticipatie,

zoals het investeren in de juiste sleutelfiguren en hun netwerken, het serieus nemen van burgers en het vinden van een evenwicht tussen loslaten en sturen van burgerparticipatie. Daarnaast wijzen Winsemius *et al* erop dat burgers in zowel de toerusting als bereidheid tot participatie fors kunnen verschillen en dat het over één kam scheren van burgers dus gedoemd is tot teleurstelling te leiden. In het navolgende zal duidelijk worden dat deze ogenschijnlijk zo abstracte hoofdlijnen zeer concreet tot leven kwamen in ons veldonderzoek naar de aanpak van onaantastbaren.

6.2 Wat gebeurt er in de praktijk?

In de vorige paragraaf brachten we in kaart wat in de literatuur te vinden is over aanpakken om de impact van onaantastbaren op burgers te verminderen. In deze paragraaf laten we zien wat daarvan in de Nederlandse praktijk zichtbaar wordt. Dat zijn achtereenvolgens:

1. Kopstukkenaanpak / *weed and seed*
2. Nederlandse versies van *reassurance policing*
3. Integrale wijkaanpak
4. Hotspot-aanpak
5. Burger-bekrachtiging

6.2.1 Kopstukkenaanpak / *weed and seed*

Niet alleen in de internationale literatuur, maar ook in de Nederlandse praktijk van onze casusgemeenten zien we een aanpak op stevige daders of 'kopstukken'. Soms wordt deze inderdaad ook letterlijk Kopstukkenaanpak genoemd, soms Prominentenbenadering of High Impact-aanpak. Een bekende exponent is de Top 600-aanpak in Amsterdam. Bij de Amsterdamse (en tegenwoordig ook Rotterdamse) aanpak geldt de hele stad als werkveld, de Kopstukken- of Prominentenaanpak is vaak veel lokaler ingestoken, en richt zich dan bijvoorbeeld op de veelplegende daders in een bepaalde buurt of wijk. De aanpak richt zich op hardnekkige recidivisten en dus op de veelplegers die in de praktijk in ieder geval deels door burgers als ogenschijnlijk onaantastbaren worden ervaren.

Deze strategie staat in Nederland nog wel redelijk in de kinderschoenen. Vaak zijn de betrokken professionals nog zoekende naar welke deelnemende instanties precies nodig zijn, wie waarvoor verantwoordelijk is en waar bijvoorbeeld de regie zou thuishoren in de aanpak. Volgens de geïnterviewden is de aanpak het gevolg van een nog verse trend om naast de focus op groepen (met name bij jeugd) vaker en intensiever te gaan letten op – juist – ook individuele subjecten die bijvoorbeeld met de shortlistmethodiek niet (goed) in beeld komen. Ze moet daarom in een aantal casusgemeenten, volgens de geïnterviewden, ook worden gezien als een doorontwikkeling van *de aanpak van criminele jeugdroepen*. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat zij lang niet altijd aangrijpingspunten hebben op groepsniveau. De vaak gebruikte shortlistmethodiek waarin hinderlijke, overlastgevende en criminele

groepen worden onderscheiden, zou inmiddels zijn grenzen hebben (zie ook Bervoets, 2012). In een van de casusgebieden zijn bijvoorbeeld officieel geen Beke-jeugdgroepen meer, maar is de overlastproblematiek daarmee nog geenszins afgenomen. Dat was een reden om dan maar in te zetten op de al bekende kopstukken onder de intimiderende en criminele jeugd. Het individu wordt meestal bepaald niet los gezien van de sociale omgeving; ook de familie en netwerk van subjecten worden meegenomen in de aanpak.

Van longlist naar shortlist

In één van de casusgemeenten wordt gewerkt met een zogeheten focuslijst. Daarop staan personen (subjecten) die al bekend waren vanuit de groepsaanpak, op de landelijke runnerslijst staan, bij het Veiligheidshuis bekend zijn, bij de gemeente, op de drugsrunnerslijst staan, actief zijn in de wijk en bekend zijn bij het JCO. Sommigen maken bovendien deel uit van een van de vier te volgen probleemfamilies. Van al die subjecten wordt een longlist gemaakt (in maart bestond deze uit 182 personen), met subjecten die aan een enkele of meer van deze criteria voldoen. Met als uitzondering dat jongeren die (ook) bij het JCO bekend zijn vervolgens niet worden geselecteerd. Anders wordt dubbel werk gedaan. Van subjecten die (ook) bij het veiligheidshuis bekend zijn hangt het af van de situatie of zij ook via de focuslijst worden gevolgd. De longlist is steeds de vijver waaruit wordt geput voor de shortlist van ongeveer twintig subjecten die nadrukkelijk worden gevolgd en waarop wordt geïntervenieerd met partners. In maart 2012 was de shortlist 33 subjecten lang. Er wordt gewerkt met kleurcodes: Rood – kritisch volgen; Oranje – twijfelachtig; Groen – gedragsverandering (kan van de shortlist) en Paars – langdurig gedetineerd.

Vaak werkt de aanpak met een zogeheten Toplijst met personen die (met name in de systemen van diverse instanties) bekend zijn als problematisch. Minder vaak wordt die kennis gecombineerd met zogeheten straatinformatie, waardoor volgens de betrokkenen 'de echte onaantastbaren' geregeld buiten beeld blijven. Zij komen immers geregeld niet, of veel minder, voor in de systemen.

Zo hier en daar worden daarom ook dossiers opgebouwd van subjecten die zonder extra focus in een Top-X aanpak buiten beeld zouden blijven. In die zin zou dus vooral dit deel van de methodiek een *onaantastbare aanpak* kunnen worden genoemd. Heel gericht wordt in één van onze casusgemeenten bijvoorbeeld getracht met de aanpak een aantal jonge drugscriminelen aan te pakken die voor de instanties en voor de buurt vooralsnog welhaast ongrijpbaar zijn gebleken. Met een reguliere aanpak, dus zonder extra dossieropbouw en focus blijven deze personen vaak buiten schot. De dossiers worden gebruikt als basis voor een zogeheten sfeerrapportage en sfeerverbaal¹² om de achtergrond van een dader en de ernst van de gepleegde feiten te kunnen aantonen voor de zittende magistratuur, zodra een subject toch kan worden aangehouden. Ook zijn de persoonsdossiers juridisch noodzakelijk, willen er bestuursrechtelijke maatregelen genomen kunnen

¹² Een sfeerverbaal is een proces-verbaal van bevindingen waarin politiemensen aangeven in welke sociale en criminogene omgeving een specifieke verdachte verkeert, met het doel de rechter een context en achtergrond te bieden in een proces.

worden. In een andere wijk zagen wij dat zelfs het risico genomen werd om louter op basis van professionele inschattingen een verkennend opsporingsonderzoek tegen subjecten te beginnen, tegen wie op strafrechtelijk niveau formeel gesproken niets in te brengen was.

In de Kopstukkenaanpak wordt vaak ook ingezet op het verhogen van de subjectieve pakkans. De subjecten op de lijst krijgen een brief thuisgestuurd waarin staat dat op hen wordt gelet, ze merken dat instanties inderdaad nauwer samenwerken, en ze worden frequent thuis opgezocht. Volgens één van onze gesprekspartners maken al deze acties dat de schijnbaar onaantastbaren zich 'hinderlijk achtervolgd' voelen en zich in een aantal gevallen meer gedeisd houden. Ook volgens bewoners zou het daardoor rustiger zijn in de buurt.

De insteek bij de Kopstukkenaanpak is echter vooralsnog vooral *weed* en minder *seed*. Aandacht voor de buurt en de maatschappelijke impact van onveiligheid op een buurt blijven meestal nog minder belicht.

In één van onze casus zien we desalniettemin een interessante aanpassing lopende het Kopstukkenproject. Getracht wordt om naast de aanpak van de subjecten bewoners te bereiken, te activeren en met hen samen te werken aan een betere wijk. Het betreft een wijk met veel problemen rond – deels onaantastbaar ervaren – Marokkaanse drugsrunners. Leden van de Marokkaanse gemeenschap zijn daarbij zelf actief geworden, delen bijvoorbeeld ook anti-drugs folders uit en in de pers veroordelen Marokkaanse zelforganisaties de drugscriminaliteit.

Een uitzondering is de Kopstukkenaanpak die in een buurt gepaard gaat met (voorafgaande) informatie-inwinning bij bewoners, waarbij van deur tot deur wordt gegaan om informatie op te halen (en soms ook om zo bewoners te laten merken dat echt wat aan de betrokken groepen of individuen gedaan gaat worden). Rond deze aanpak worden wisselende ervaringen gemeld. Bewoners lijken het prettig te vinden serieus te worden genomen, mensen geven soms ook makkelijker informatie omdat bij deze methode niet meer te traceren is wie nu wat heeft gezegd. Maar ook wordt door betrokken professionals meerdere malen gerapporteerd dat het mensen heeft wakker geschud ten aanzien van de problemen in hun buurt, en bij deze groep de veiligheidsbeleving dus juist is verslechterd. Datzelfde wordt ook aangegeven in een buurt waar gedurende langere tijd een stevige politieactie plaats had om enkele criminele groepen die een grote invloed op de buurt hadden, uit te schakelen. Een betrokken professional meldt dat een deel van de burgers tevreden was, omdat eindelijk wat was gedaan. Een andere groep zou zich juist onveiligler zijn gaan voelen, omdat eerder nooit tot hen was doorgedrongen 'dat het zó erg was'. Burgers die wij spraken, meldden ons overigens dat de situatie in de wijk tijdens de betreffende (langdurige) politieactie 'beter' was (dan op het moment van het interview, waarin de situatie weer was genormaliseerd).

Over de effecten op het vertrouwen en veiligheidsgevoel zijn dus wisselende geluiden op te tekenen. Volgens betrokkenen moet echter vooral op de langere termijn worden gedacht: gaat het om zeer intensieve aanpakken die

uiteindelijk wel degelijk leiden tot meer grip op personen die tot op heden (met een reguliere integrale aanpak) de dans lijken te ontspringen. Want volgens de betrokkenen zijn dat nu juist de onaantastbaren. En dat zullen burgers uiteindelijk daadwerkelijk gaan merken, zo is hun stelling.

Wat overigens tijdens het veldwerk direct in het oog sprong, was de mate van interne energie die de aanpakken vergen, vooral in de vorm van overleg en afstemming. Er moeten veel uiteenlopende partijen aan deelnemen en aan samenwerken om de zo felbegeerde integrale aanpak te realiseren. De intensiviteit maakt dat de kans bestaat dat een Kopstukkenaanpak weer snel wordt 'losgelaten' en de aandacht verslapt. In één van de casusgemeenten (waar de aanpak ook relatief goed loopt), wordt in dit licht benadrukt dat een stevige en strakke procesregie conditio sine qua non is. Hierop heeft men hier dan ook zwaar geïnvesteerd, zowel in de inrichting van het proces als in de personele bezetting.

Treiteraankpak

Ten minste één gemeente (Amsterdam) heeft inmiddels geconstateerd dat alleen een criminele Toplijst het vraagstuk van intimiderende overlast in buurten nog onvoldoende adresseert. Deze gemeente komt daarom met ingang van 1 januari 2013 met een aparte – maar even intensieve – *Treiteraankpak*.

Amsterdam kende recent meerdere gevallen van persistente overlast en intimidatie met grote gevolgen – waaronder verhuizing – voor getroffen bewoners. Het bleek lastig om met de traditionele werkwijzen voldoende snel en intensief te kunnen interveniëren. Daarom werd een aparte, intensieve aanpak ontwikkeld. Startpunt vormt het sneller herkennen van gevallen van intimidatie. Hiervoor is een werkproces ontwikkeld, dat lijkt op het proces bij de aanpak van overlastgevend multiprobleemgezinnen. Daarin is ruime aandacht gegeven voor het (ook anoniem) kunnen melden van treiteren en intimidatie bij gemeente en stadsdeel. In eerste instantie moet op basis hiervan een aanpak van de grond komen op stadsdeelniveau, onder regie van een stadsdeelregisseur (1 treitersituatie, 1 regisseur en 1 plan.) De stadsdeelregisseur escaleert bij zeer complexe zaken naar de voorzitter van een stedelijk top-10 team. Dat team heeft het karakter van een vliegende brigade, onder leiding van een krachtige manager die zijn/haar sporen op dit terrein al ruimschoots heeft verdiend. Het team staat de stadsdelen bij in de aanpak van de meest taaie overlastproblemen (naar verwachting een tiental gevallen per jaar). Om snel door te kunnen pakken heeft het team een directe lijn naar de burgemeester (de bestuurlijk eindverantwoordelijke voor intimidatie in de woonomgeving). Het stedelijke team heeft het mandaat om snel en effectief op te kunnen treden en daarbij het volledige arsenaal aan beschikbaar instrumentarium in te zetten, desnoods door geldende (beleids)afspraken heen, om te voorkomen dat slachtoffers verhuizen. Uitgangspunt in de aanpak is – ruw gezegd – dat, als al van verhuizingen sprake is, niet de slachtoffers, maar de overlastgevers zullen verhuizen. Mensen die zich aan extreme overlast of intimidatie schuldig maken, zullen voortaan ook zelf uit hun huis kunnen worden gezet, of ze nu in een huurwoning of koopwoning hun domicilie hebben. Ook een gebiedsverbod of contactverbod, waarbij wordt aangesloten bij de zogeheten Voetbalwet, behoort tot de mogelijkheden. Voorkomen moet natuurlijk worden dat

treiteraars in een eventuele nieuwe woonomgeving gewoon verder gaan met treiteren. De meest hardnekkige treiteraars gaan daarom naar een nieuwe maatschappelijke opvangvoorziening voor overlastveroorzakers naar Deens voorbeeld: Skaeve Huse (Singelenberg, 2010). Het is een vorm van beperkt begeleid wonen die nodig is voor mensen die vanwege hun persistente overlastgevende gedrag niet passen in een stedelijke woonbuurt (portiekflat of rijtjeshuis). De Treiteraankpak is een samenwerking van de gemeente met stadsdelen, politie, het OM, woningbouwcorporaties en zorgpartners.

6.2.2 *Reassurance policing*: van angst naar weerbaarheid

In een toenemend aantal Nederlandse gemeenten werken breed samengestelde teams van politie, toezichthouders en soms ook nog andere partijen op een *Reassurance*-achtige manier aan veiligheid in de wijk. Ook in enkele van onze casusgemeenten was dit het geval, met de werkwijze van Buurt Bestuurt resp. Veilige Buurt Teams. Buurt Bestuurt werkt met een panel van buurtbewoners dat kort-cyclisch de prioriteiten (mede)bepaalt van politie en toezichthouders. Veilige Buurt Teams hebben een uitgebreide methode van – eveneens kort-cyclische – informatie-inwinning om tot prioriteiten in de buurt te komen, en terugkoppeling te geven op de activiteiten en resultaten in de afgelopen periode.

Beide verschijningsvormen zijn nog relatief jong en nog maar beperkt op hun werking bezien. De voorlopig beschikbare studies wijzen er wel op dat de effecten in de beoogde richting liggen: een groter vertrouwen van burgers en verbetering van veiligheidsbeleving. Waar het gaat om de aanpak van onaantastbaren had de werkwijze naar zeggen van onze gesprekspartners een duidelijke meerwaarde.

In één casus kon door de komst van het VBT uiteindelijk een aanzienlijke sterkere informatiepositie worden gerealiseerd, waardoor een gerichtere, intensievere aanpak dan voorheen mogelijk werd ten aanzien van enkele gezinnen in de buurt die zich een langjarige status van onaantastbaren hadden verworven.

In een andere casus is sprake van een wijk met straatgroepen die voor angstige buurtbewoners een onaantastbare status hadden. Burgers hadden geen vertrouwen meer dat zij iets konden doen of dat de overheid die situatie zou kunnen doorbreken. In de wijk werd Buurt Bestuurt geïntroduceerd, wat het gesprek tussen burgers en overheid over deze problematiek in ieder geval weer op gang bracht. De verwachting van betrokken professionals is dat met de werkwijze ook meer effectieve aandacht gegeven zal kunnen worden aan de straatgroepen. De methodiek is echter nog te kort actief om hier al een uitspraak over te kunnen doen.

In een andere casus gaat de inbreng van bewoners nog veel verder, en zijn de rollen in feite omgedraaid. Daar is sprake van bewonersteams die met elkaar overleggen over de wijkveiligheid (vaak over de heel praktische kant van de zaak). Daarbij komen dan vervolgens geregeld professionals aanzitten, naar gelang de agenda en de te nemen besluiten. Het bewonersteam heeft een eigen wijkbudget en kan dan (beperkt) ook zelf knelpunten in de wijk

aanpakken. Vanwege het budget zijn zij dan ineens ook politiek een factor van betekenis. Een groep geïnterviewde bewoners merkte in dat verband met een brede glimlach op dat met name in verkiezingstijd de gemeenteraadsfracties vochten om een overleg van het bewonersteam te mogen bijwonen. Ook hier ontstaat dan (vaak wel alleen beperkt tot de deelnemende bewoners) het idee dat bewoners weer wat te zeggen hebben over hun wijk, en zij de invloed van de zich onaantastbaar wanenden de baas zijn. De angst van bewoners is immers volgens betrokkenen een voorname voedingsbodem voor de onaantastbaarheid. Wat ook opvalt is dat deze bewoners, die zich eerst nog machteloos en angstig voelden, gaandeweg leren hoe zij aandacht voor hun problemen kunnen genereren, zodat zij met hun problemen terecht komen op de lokale politieke agenda (gemeenteraad).

Wijkcoaches en bevlogen opbouwwerkende wijkagent

In één van de casus ondersteunden wijkcoaches van de gemeente buurtbewoners met hun initiatieven en activiteiten om de leefbaarheid van de buurt te verbeteren en op peil te houden. Dat was nadat de wijk jarenlang gebukt ging onder drugsproblematiek en de rol daarbij van intimiderende buurtbewoners (ex-kampers in het geval van deze casus) en jeugdgroepen die in contact stonden met een aantal bekende drugsfamilies. De wijkcoaches werken anno 2012 om de buurt 'op peil' te houden. Eerder had de wijkagent een belangrijke functie, toen de wijkcoaches er nog niet waren en de buurt nog echt gebukt ging onder de 'drugsterreur'. De wijkagent vertelde bewoners wat de mogelijkheden voor de politie waren om het probleem aan te pakken, maar bracht ook binnen de wijk partijen (gedupeerden) bij elkaar om samen een vuist te maken tegen de overlast. Mensen moesten leren inzien dat zijzelf de sleutel waren voor een betere wijk. Hij stelde zich volgens zijn collega's soms op als een opbouwwerker, maar volgens hemzelf deed en doet hij gewoon wat een wijkagent hoort te doen: de buurt wijzen op haar eigen kracht. 'Daar kan geen politie tegenop als je een georganiseerde buurt kunt maken samen'.

In twee van de drie casussen valt overigens op dat het aantal betrokken (en bereikte) bewoners relatief gering is. De vraag laat zich daarmee stellen in hoeverre met deze methodiek de buurtbewoners in brede zin zich weer meer 'in control' voelen. Het tweede is dat – zoals ook in diverse andere casus zichtbaar werd – het succes lijkt te staan of vallen met enkele zeer betrokken trekkers, zowel aan de kant van de professionals, maar vaak ook bij de burgers. Zij weten te motiveren en te overtuigen. Hun aanwezigheid is zowel sterkte als kracht: zonder hen is een aanpak vaak geen lang leven of succes beschoren, zo ervaren de geïnterviewden.

6.2.3 Een totaal-aanpak

Tot dusver noemden we alleen strategieën met een duidelijke afbakening: kopstukken, hotspots of heel specifiek overlastgevend gedrag. In één van de casuswijken kwamen we een aanpak tegen die feitelijk neerkwam op een soort totaalconcept. Die aanpak kwam in eerste instantie erg (en wellicht veel te) ambitieus op ons over. Ruimtelijke ordening, stedenbouw, onderwijs, lokale economie, bevolkingsopbouw: op alles moest worden geïnvesteerd om de

buurt veiliger en leefbaarder te maken en uit de greep te krijgen van de zich onaantastbaar wanenden. In gesprekken gaven zowel burgers, een opbouwwerker als politiemensen aan dat deze groep op al de genoemde terreinen een kwalijke invloed heeft gehad op de wijk. Het 'virus' had de afgelopen jaren volgens hun zeggen een olievlekwerking op de hele wijk, op al deze terreinen, en was niet zomaar terug te voeren op bepaalde straten en personen. De wijk zag er verwaarloosd uit, bood met donkere plekken, bosschages en hofjes fysieke gelegenheid aan criminelen, zorgde voor een grote illegale markt, met veel gevolgen voor de veiligheid en leefbaarheid. Sommige bewoners die geen toekomst meer zagen in de buurt verhuisden, faciliteiten (waaronder scholen) verdwenen mede door dit wegtrekken, maar ook vanwege de slechte wijkreputatie waarin een aantal mensen zich in de ogen van buurtbewoners de status van onaantastbare had verworven.

Samen een vuist maken

In één van de casuswijken voelden bewoners zich pas sterk toen bleek dat zij in de wijk veel lotgenoten hadden die op een bepaald moment, na het zoveelste incident in de wijk, elkaar voor troost opzochten in het buurthuis. De wijkagent had samen met opbouwwerk een bijeenkomst gepland onder leiding van de toen reeds bestaande wijkraad. Door het incident (kennelijk een voorwaarde) werden 'gewone' en 'reeds extra actieve wijkbewoners' met elkaar in contact gebracht. Nadien ontstonden er – verder aangewakkerd door wijkwerkers en wijkagent – werkgroepen en buurtcommissie die rapporteerden aan de wijkraad en elk thematisch probeerden een deel van de problematiek in de wijk aan te pakken (openbare ruimte, kinderspeelplaatsen, veiligheid, sociaal et cetera).

De betrokkenen kozen nadrukkelijk voor een brede aanpak, omdat in hun ogen een gerichte aanpak maakt dat je misschien op korte termijn resultaten boekt, maar dat de achterliggende negatieve mechanismen in de wijk overeind en onaangeroerd blijven.

Een charismatische wijkagent die samen met een aantal bewoners een centrale rol in de totstandkoming van de aanpak speelde, hanteerde - om de moedeloosheid van bewoners te doorbreken - de strategie van 'opknippen in kleine stukjes'. Met gebruikmaking van het gezonde verstand van de buurtbewoners liet hij dan zien hoe bewoners zelf met ogenschijnlijk heel simpele middelen (tijdig aanspreken voor iets escaleert, zorgen dat je het goede voorbeeld geeft door zelf wel je tuintje te verzorgen en verloedering tegen te gaan, melden van rommel) de buurt sociaal op orde konden houden. Mensen die volgens hem de neiging hebben om te vervuilen en er een zooi van te maken in de wijk, vallen dan sneller op of worden er juist toe bewogen (bijvoorbeeld ook met een prijs voor de mooiste tuin in één van de bestudeerde achterstandswijken) hun gedrag aan te passen. Toen wij vroegen wat dat te maken had met onaantastbaarheid antwoordde hij: 'door samen de normen in de wijk te veranderen, sla je de voedingsbodem van de onaantastbaren weg'. Dat deed verdacht veel denken aan de *Broken Windows-theorie* (Wilson & Kelling, 1982), die er immers ook vanuit gaat dat verwaarlozing criminaliteit aantrekt, en een nette omgeving nu juist een buffer is tegen onaangepast gedrag.

De strategie leidde er volgens buurtbewoners en professionals toe dat burgers het gevoel kregen dat ze weer meer grip krijgen op de situatie. Bewoners werden ook handiger in het genereren van politieke aandacht en het afdwingen van oplossingen voor hun probleem die in handen van anderen lagen. Daarmee daalde het gevoel van machteloosheid dat in de buurt was ontstaan. Mensen raakten weer in staat om (in positieve zin) voor hun buurt te 'vechten' in plaats van te 'vluchten' of hun mond te houden en te doen alsof ze niets zien of horen. Vluchten en zwijgen speelt de zich onaantastbaar wanenden volgens onze geïnterviewden alleen maar in de kaart.

Betrokkenen gaven aan dat dit totaalconcept misschien ambitieus was, maar in een wijk die op meerdere terreinen en langdurig onder invloed was van onaantastbaren, viel er volgens hen niet aan te ontkomen. Wel is een kern van mensen nodig die bereid zijn de nek uit te steken, die verder kijken dan het eigen tuintje, die elkaar weten te verstaan en te steunen en die bereid en in staat zijn om onorthodoxe wegen te bewandelen. In de ogen van onze gesprekspartners (burgers en professionals in deze buurt) zijn zij in staat een 'reorganisatie' in de buurt op gang te brengen, wat uiteindelijk de onaantastbaren de pas afsnijdt. Want onaantastbaren kunnen moeilijk gedijen in een buurt die zich heeft georganiseerd, zo stelden zij.

6.2.4 Hotspotbenadering: terrein winnen op onaantastbaren

Zeker waar overlast en intimidatie van onaantastbaren zich heel lokaal voordoet reageren (met name) gemeente en politie soms met een hotspotbenadering. De capaciteit wordt gericht op de heel specifieke probleemgebieden waarover informatie wordt verzameld, potentiële verdachten worden hier geïdentificeerd en samen met gemeente, andere instanties en – soms – de buurt wordt nagedacht over heel concrete oplossingen. Denk aan meer toezicht, meer sociale controle, meer verlichting en dergelijke.

Net als vele van de andere hiervoor beschreven aanpakken is de werkwijze vaak tijdrovend, met name wanneer opsporing wordt ingezet als één van de middelen. Nogal eens moet er eerst – onder moeilijke omstandigheden – een informatiepositie worden opgebouwd, waarna vervolgens flink moet worden geanalyseerd, uit- en door gerechercheerd voordat werkelijk (bij strafbare feiten) personen kunnen worden aangehouden.

Met de hotspotsaanpak wordt vaak gewoon letterlijk getracht terrein terug te veroveren op zich onaantastbaar wanenden. Net als bij de kopstukken betreft het hierbij een strategie waarbij toch vooral de lokale overheid het initiatief neemt en burgers lang niet altijd aan bod komen. Desondanks troffen wij een aanpak aan in één van onze casus waarbij de overheid weliswaar leidend was en 'voorop ging', maar daarbij de burgers wel nadrukkelijk om hun hulp en informatie vroeg. Dat zou er volgens onze respondenten toe hebben geleid, dat de hotspots beheersbaarder werden en de bevolking verbetering zou ervaren op veiligheidsgebied.

Voldoende capaciteit, overtuigings- en organisatiekracht en een ruime mate van creativiteit worden door onze gesprekspartners als succesfactoren voor

deze werkwijze gezien. Het daadwerkelijk kunnen aanvoelen van en reageren op wat er leeft onder de betrokken burgers (responsiviteit) is volgens betrokkenen belangrijk voor het vertrouwen en de veiligheidsgevoelens.

Hotspots

Eén van onze casusgemeenten kent buurten met welhaast structurele hotspots. De hele buurt kan ze met veel gemak benoemen. Soms hangt de plek samen met de aanwezigheid van een hanggroep van jongeren, dan weer met een coffeeshop of er wonen zogeheten multiprobleemgezinnen. In deze casus proberen gemeenten en politie er echter steeds op tijd bij te zijn door de informatievoorziening rond een bepaalde hotspot steeds actueel te houden. Hierdoor kan volgens betrokkenen vaak nog bijtijds worden gehandeld, om te voorkomen dat het van kwaad tot erger gaat. Professionals van gemeente en politie vertelden ons wel dat de slagkracht erin zat dat nadrukkelijk op mensen werd gestuurd. Professionals die het probleem niet zagen of die geen verbanden konden leggen en dus niets konden met de informatie, werden gewoonweg vervangen door mensen die deze vaardigheden wel hadden. Twee belangrijke lessen uit deze casus zijn dat er (1) een bestuurder moet zijn – een burgemeester of een wethouder – die zich rechtstreeks tegen het probleem aan bemoeit en (2) de wil en de kennis moet zijn om 'het verhaal achter de cijfers' te leren kennen en goed te kunnen interpreteren. Immers, het is al eerder benoemd, een probleem van intimidatie en angst blijkt niet altijd direct uit de registraties.

6.2.5 Burgers in hun kracht?

Burgerparticipatie is inmiddels een geliefd bestuurlijk mantra, ook in de strijd tegen de schijnbaar onaantastbaren. De meer actieve en intensieve vormen op de participatieladder zijn in die situatie echter bepaald geen gemeengoed, zo blijkt uit ons onderzoek. Een minder actieve, 'gewone' burger zal bijvoorbeeld weinig of niets doen aan beleidsadvisering of conflictbemiddeling, maar zal zich hooguit willen laten zien op minder intensieve terreinen van de burgerparticipatie (in de breedste zin van dat woord dan weliswaar): in de vorm van het doen van aangifte, een melding of een klacht, het doorgeven en het delen van informatie met instanties en actieve(re) wijkbewoners in bijvoorbeeld een buurtcommissie. Verdergaande activiteiten of buurtactivisme zijn bepaald geen gemeengoed, het kan ook niet zomaar worden afgedwongen. Wel merkten we in de gemeenten dat een eenmaal door bewoners zélf aangewakkerd vuurtje verder kan worden opgepookt door wijkwerkers en buurtagenten.

Bij de problematiek van de schijnbaar onaantastbaren geldt de taaiheid van het stimuleren van burgerparticipatie nog eens extra. Zoals ook al geschetst in hoofdstuk 5 leeft het idee heel sterk onder burgers, maar ook onder veel (uitvoerend) veiligheidsprofessionals, dat hier in eerste instantie toch de overheid aan zet is en niet de burger. In onze casuswijken wonen nogal eens burgers die op zijn minst afwachtend zijn en op zijn sterkst apathisch en stomgeslagen door de problemen en intimidatie die zij de afgelopen jaren hebben meegemaakt (en de gesloten deuren die zij naar eigen zeggen bij

instituties nogal eens hebben ervaren). Zij vinden een beroep op burgerzin door de overheid al te makkelijk en *gratis*. Die overheid zal in hun ogen dan eerst moeten laten zien dat ze de problemen serieus neemt, de burgers serieus neemt en zal vaak daarom ook de eerste stap moeten zetten.

Vervolgens zijn wel op een minder ambitieus niveau activiteiten van burgers te vragen en zijn in de casuswijken wel manieren uitgeprobeerd om burgers weer in hun kracht te zetten, al is het maar in kleine stapjes. In feite gaat het dan vaak om niet meer dan zorgen dat mensen weer datgene doen wat in principe iedereen zou moeten kunnen doen: informatie geven aan de politie of weer vrijelijk gebruik gaan maken van de buitenruimte.

Melden en aangifte doen

Pogingen om burgers weer tot melden te brengen, zien we in vele varianten. Door – zoals hiervoor al omschreven – bijvoorbeeld van deur tot deur te gaan om van buurtbewoners te vragen waarvan zij last hebben: doordat iedereen bevestigd wordt, is lastiger te traceren wie wat heeft gezegd. Een variant erop is de boter-kaas-en-eieren-methode rond specifieke overlastgevers: hier wordt iedereen in de omgeving bevestigd, pas wanneer voldoende mensen hetzelfde verklaren (zodat de schuld niet meer bij één specifiek individu ligt) wordt op de informatie geactueerd. Professionals die hiermee ervaring hebben, geven aan dat met dergelijke methodes zeker meer informatie boven tafel komt, maar vaak toch nog onvoldoende. In sommige casussen zijn ook medewerkers van Project M de buurt ingegaan om te proberen op basis van anonimiteit informatie op te halen. Bij die activiteiten werd nog eens duidelijk hoeveel informatie de politie in de getroffen buurten níet bereikt, omdat mensen die domweg niet aan de politie willen of durven melden.

In enkele casuswijken signaleerden wij dat in samenwerking tussen (al dan niet enkele) burgers en politie of gemeente een zogeheten overlasttelefoon of een ander meld- en rapporteersysteem werd opgezet, waarmee bewoners (die vaak uit angst nog steeds anoniem willen blijven, in elk geval naar de rest van de buurt) onregelmatigheden kunnen rapporteren. In één van de onderzochte casussen liet de burgemeester zich geregeld bijpraten door deze voor de buitenwereld anonieme en 'gewone' (niet zichtbaar extra actieve) burgers. Daar werd het 'meldsysteem' ondersteund door twee wijkagenten. Dit soort meldsystemen ontstaat volgens de geïnterviewden vaak uit een grote behoefte om het formele, bestaande meldsysteem via de (politie)meldkamer of een meldpunt woonoverlast van de gemeente te omzeilen.

Overlasttelefoon

De overlasttelefoon fungeert vergelijkbaar met een horecatelefoon waarbij horecaeigenaren direct een politieagent aan de lijn krijgen en zonder al teveel omhaal hun probleem of klacht kunnen voorleggen. Wanneer zij de reguliere meldkamer zouden bellen, duurt het vanwege een uitvraagprotocol al enkele minuten voor een burger ter zake kan komen. Bovendien is de anonimiteit niet gegarandeerd. Met de overlasttelefoon kunnen mensen direct onregelmatigheden melden bij politiemensen die op dat moment op straat zijn.

Klankbordgroep

In een andere gemeente bestaat sinds enkele jaren een klankbordgroep van een beperkt aantal personen die alleen bekend zijn bij de wijkagenten en enkele functionarissen bij de gemeente. Zij rapporteren schriftelijk met een soort *sitraps* (situatierapportages) over ontwikkelingen in de wijk. Dat kunnen overlastincidenten zijn, maar zeker ook (vermoede) criminele handelingen. Agenten geven aan dat het gaat om informatie die nooit ter terechtzitting kan worden opgevoerd maar het helpt hen wel om te weten in welke richting moet worden gezocht bij aanhoudingen en bepaalde politieacties. Eerder werden op deze manier enkele drugshandelaren aangehouden die zonder klankbordgroep zeer waarschijnlijk veel minder in het oog zouden zijn gelopen. Met dit soort systemen wordt de anonimiteit en onzichtbaarheid doorbroken waar schijnbaar onaantastbaren wel bij varen.

Melders willen vaak hoe dan ook anoniem blijven, en bij een officiële melding of aangifte kan dat meestal niet. Dat maakt ook dat politiemensen burgers soms ontraden aangifte te doen, maar ook komt het voor dat politiemensen burgers ontraden hen überhaupt bepaalde informatie te vertellen. Want op het moment dat het relevante informatie is, moeten zij die informatie vastleggen in de politiesystemen en zijn zij, zo vertellen zij ons, ofwel meteen verplicht de identiteit van de bron bekend te maken, of kunnen zij later worden verplicht dat alsnog te doen. Dat betekent dat zij dus de anonimiteit van de bron niet kunnen garanderen, waardoor de melder in gevaar kan komen. De represailles waar de melders bang voor zijn, zijn immers zeker niet louter denkbeeldig, zo heeft de praktijk onze gesprekspartners geleerd. 'En de bescherming daartegen die mensen van de politie verwachten kunnen wij niet waarmaken, hoe vervelend we dat ook vinden', zo constateren meerdere gesprekspartners uit de politie.

Tijdens een werkbezoek aan één van de casuwijken laten agenten aan de rand van de wijk het halfgezonken wrak zien van een plezierboot. Het jachtje was tot zinken gebracht meteen nadat de eigenaar naar de politie was gegaan om te vertellen waar hij zijn (door ogenschijnlijk onaantastbaren) gestolen motor in de buurt had zien staan. 'Zo gaat dat hier', vertelden de agenten, 'zodra ze weten dat iemand naar de politie durft te gaan, weten ze je wel te vinden.'

Niet alleen burgers zijn bang om te melden of aangifte te doen, politiemensen zélf zijn soms ook terughoudend zijn bij het muteren van zaken rond specifieke onaantastbaren, om te voorkomen dat zij daarmee hun eigen veiligheid in gevaar te brengen. Het gaat daarbij om uitzonderlijke gevallen, maar toch werden ons – uit eerste en tweede hand – meerdere voorbeelden uit meerdere korpsen aangereikt.

Een wijkagent tijdens een rondleiding door een (andere) wijk: 'ze [de ogenschijnlijk onaantastbaren] weten haast nog beter wie er in dienst is dan wijzelf. Bijna niemand in deze wijk is anoniem.'

Om enig weerwerk te bieden aan intimidatie van (of represailles tegen) melders en aangevers, zijn recent de mogelijkheden om anoniem aangifte te doen of te melden verder verruimd¹³. Zo liet minister Opstelten op 5 september 2012 de Tweede Kamer weten dat het OM de mogelijkheid om 'aangifte onder nummer' te doen, heeft opgenomen in de handleiding *Opnemen (deels) anonieme aangifte/verklaring*. In deze handleiding stonden al de mogelijkheden van domiciliekeuze, anonieme getuige en beschermde getuige. Hieraan wordt nu de aangifte onder nummer toegevoegd. Hiermee wordt het aangeven en verklaren onder nummer (in plaats van naam en/of adresgegevens) voor slachtoffers en getuigen landelijk mogelijk. Het nummer is een nieuw in te voeren uniek nummer, waardoor de bescherming optimaal zou zijn (in eerste instantie overigens voorbehouden aan professionals).

Het zijn niet de (on)mogelijkheden, het is de uitvoering....

In een recent artikel in het NJB geven Bovenkerk & Kruijswijk (2012) aan dat de schoen niet zozeer wringt in de wettelijke mogelijkheden om anoniem aangifte te kunnen doen of anoniem te getuigen, maar in de praktische moeilijkheid om die anonimiteit ook daadwerkelijk te handhaven. Soms is dat moeilijk uit de aard van de zaak, waardoor voor de dader al heel snel duidelijk moet zijn wie een bepaalde verklaring heeft gedaan. Maar nogal eens staat de (gebrekkige) kwaliteit van het opvolgende administratieve proces in de weg. Daardoor zijn burgers bang dat de toegezegde anonimiteit niet wordt waargemaakt. Die angst is niet onterecht, geven strafrechters aan waarmee Bovenkerk & Kruijswijk spraken. 'Het schijnt onmogelijk zo niet heel moeilijk te zijn het dossier helemaal schoon te krijgen', zo stelt een van hen. De rechters kunnen zich goed voorstellen dat mensen zich door eerdere gebeurtenissen op dit vlak toch niet laten overhalen hun verhaal te doen. Bovenkerk & Kruijswijk richten hun hoop bij de aanscherping van de strafrechtelijke aanpak van onaantastbaren¹⁴ dan ook meer op het gebruik van goed onderbouwde en goed gepresenteerde sfeerverbalen, waar dergelijke problemen veel minder mee spelen.

Weer plek innemen in het publieke domein

Een andere manier waarop burgers weer een rol kunnen spelen, is door hen te stimuleren en uit te dagen weer vrijelijk mee te doen in het publieke domein. Probleem van de zich onaantastbaar wanenden is immers dat zij – en dan vooral jeugdgroepen – vaak delen van een buurt voor zich claimen waarvan anderen (kleine kinderen en ouderen worden vaak genoemd) dan geen gebruik meer durven te maken. In onze casusgemeenten waren er soms speciale projecten die bewoners met voorlichting, en soms zelfs met een kleine cursus, moesten leren om zich weerbaarder op te stellen, of er werden juist

¹³ Brief minister Opstelten aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 september 2012. Kenmerk 293507.

¹⁴ Het artikel is de vrucht van een studie naar aanleiding van het onaantastbarenrapport.

aantrekkelijke buurtactiviteiten georganiseerd in de delen van de buurt die impliciet werden geclaimd door de probleemveroorzakers. Soms werden ook gewoon fysieke aanpassingen gedaan door de gemeente die een bepaalde plek minder aantrekkelijk moest maken voor bijvoorbeeld lastige hanggroepen en juist een stuk aangenamer voor anderen. Geen hoogdravende of spectaculaire vormen van burgerparticipatie dus, volgens gesprekspartners, maar kleine stappen met echter een grote doorwerking.

Enigszins in het verlengde liggen de activiteiten die speciaal waren gericht in het weerbaarder maken van de buurt en bewoners tegenover de zich onaantastbaar wanenden. Dat gebeurde dan bijvoorbeeld her en der in onze casusgemeenten met zogeheten eigen krachtconferenties. Dat zijn bijeenkomsten waarin bewoners onder leiding van een onafhankelijke coördinator met elkaar in gesprek gaan, en vervolgens gezamenlijk een plan van aanpak maken om de problemen aan te pakken. Heel soms werden daarbij ook de nog aanspreekbare probleemveroorzakers zelf betrokken.

Verdergaande activiteiten

Ten slotte zagen we in sommige casuswijken initiatieven die erop waren gericht om mensen weer meer voor de buurt te laten doen. Denk daarbij ook aan de casusbeschrijving waarmee we dit hoofdstuk zijn begonnen. In deze casus durfden bewoners weer wat meer te doen voor de buurt toen zij erachter kwamen dat hun probleem werd gedeeld met een hoop medebewoners. Dat waren lotgenoten. Zij kwamen er op die manier achter dat ze niet alleen stonden en dat ze zelfs werden ondersteund door een bevlogen wijkagent die maakte dat burgers weer in de buurt gingen geloven, hoe wanhopig de situatie bij aanvang ook was. In een enkel geval viel te zien dat de bewoners in belangrijke mate het initiatief en de regie naar zich toetrokken, mede uit onvrede over het uitblijven van initiatief van de gemeente.

Zelfbeheer: het opzetten van een eigen registratie en wijkanalyse

In één van de casuswijken voelden de bewoners zich aanvankelijk weinig serieus genomen door de lokale overheid. Zij kregen, ambtelijk geformuleerd, hun problemen met verwaarloosde (drugs)panden, illegale onderverhuur en prostitutie maar niet geagendeerd. De gemeente had haar handen immers al vol aan de vier in de wijk aanwezige coffeeshops, zo leek de redenering op het stadhuis. Een aantal bewoners met een doorwrochte wijkkennis is toen op basis van een bestemmingsplan en bouwtekenen met kleuren per woning gaan aangeven wat ermee loos was. 'Daar zitten wietplantages, daar is illegale onderverhuur, daar is illegale prostitutie...' Daarmee trok als het ware de mist op (het probleem manifesteerde zich voor het eerst in volle omvang) en werd het ook voor het stadhuis en de politie duidelijk dat het probleem niet meer te ontkennen viel. Daarnaast zijn de bewoners een eigen klachtenregistratie gaan bijhouden, omdat de politie en de gemeente te vaak aangaven dat de problemen wel mee moesten vallen, omdat er niets in het systeem stond. De klachtenbriefjes van de plaatselijke woningbouwcorporatie dienden als voorbeeld. Inmiddels is al een aantal jaren op deze wijze dossiervorming opgebouwd, waarover de bewoners hoe dan ook zelf controle willen houden. Zij spelen het politieke spel mee: kennis is macht. De dossiers komen goed van pas bij meldingen aan de gemeente en aan politie. Dan blijkt immers dat

een bepaalde melding niet zomaar een incident is, maar te maken heeft met een bepaalde trend of bredere problematiek in de wijk (bv drugshandel en andere illegale economieën in de wijk.)

Voorwaarden voor succes

Ook bij dit type maatregelen constateerden wij wederom dat waar wij succesvolle (of in ieder geval succesvol ogende) maatregelen zagen, dat succes vooral te verklaren leek te zijn uit de trekkende of inspirerende kracht van bevlogen pioniers, zowel onder professionals als burgers. We namen ook waar dat de meest succesvolle professionals in deze materie (letterlijk en figuurlijk) in staat zijn om tussen de mensen te staan, en niet erboven. Zoals Winsemius (2012) al constateerde: *'Als je erboven staat, zijn mensen minder bereid informatie met je te delen, en als je er niet tussenin staat, krijg je bepaalde informatie ook niet te horen'*.

6.3 De aanpak overziend: wat opvalt

Terugkijkend is in het veiligheidsveld een opklimmende aandacht te zien voor de aanpak van meer persistente, lastig grijpbare criminelen, en van anderen die zich menen structureel aan de naleving van ook bredere regelgeving te kunnen onttrekken. Het is te zien aan de opkomst van bijvoorbeeld Toplijsten of de Kopstukkenaanpak, maar ook aan ontwikkelingen op flankerende terreinen als de aanpak van criminele jeugdgroepen, motorbendes of vrijplaatsen.

Bij de aanpakken is de klassiek-justitiële bril meestal nog leidend. Dat betekent dat de motivatie voor de aanpak vooral ingegeven wordt door wat wij de criminele impact genoemd hebben: de aard, frequentie en zwaarte van de gepleegde delicten. De maatschappelijke impact is meestal daaraan nog ondergeschikt. Toch is ook daarop al enige verschuiving zichtbaar. Dat geldt voor het brede justitiële beleid, waar bijvoorbeeld inmiddels meer aandacht gegeven gaat worden aan High Impact Crimes: delicten met een – verondersteld – hoge maatschappelijke impact. Maar ook in verschillende steden is zichtbaar dat de veiligheidspartners langzaamaan meer oog krijgen voor de grote impact die ogenschijnlijk kleine delicten of strafbare gedragingen onder omstandigheden op burgers kunnen hebben. Dat begint bij voorlopers te leiden tot aanvullende beleidsinitiatieven of aanpakken, zoals de Treiteraananpak of de buitengewoon intensieve (politie)acties zoals deze op sommige plaatsen zichtbaar zijn geworden.

Diverse nieuwe werkmethoden zijn ontwikkeld die een bijdrage aan het verminderen van de maatschappelijke impact van onaantastbaren zouden moeten leveren. Door *weed* (het wegnemen van degenen die als meest bedreigend worden ervaren) en door *seed* (via het aangaan van nieuwe allianties met burgers in de getroffen buurten en het stimuleren van sociale en fysieke kracht in de betreffende buurten). Op het eerste gezicht lijken dergelijke nieuwe werkwijzen te sporen met de theorie. Het moet dus niet uitgesloten worden geacht dat zij kunnen werken. Maar zeker is dat (nog) niet.

Allereerst is dat omdat de meeste methodieken nog te kort in de praktijk actief zijn om concrete uitspraken over hun effectiviteit te kunnen doen, al helemaal waar het gaat om effectiviteit in het reduceren van de maatschappelijke impact van onaantastbaren.

Een tweede reden is dat het succes van meerdere van de methoden in hoge mate af lijkt te hangen van de intensiteit (en continuïteit) van de uitvoering. Vrijwel overal kregen wij te horen dat voor een werkelijk succesvolle werking een veel hogere intensiteit en continuïteit nodig is dan tot nu toe in het veiligheidsveld vaak gebruikelijk is. Die mate van intensiteit is uit het oogpunt van beschikbare middelen lastig op te brengen. Want als dit de prioriteit is, wat is dan de posterioriteit? De mate van intensiteit en continuïteit lijkt ook moeilijk te verenigen te met de hedendaagse bestuurscultuur van korte klappen. De aanhouder wint, zo is de titel van een recent rapport over de Veilige Buurten Aanpak (Van den Brink & Bruinsma, 2011). Maar uit wat wij van onze gesprekspartners (zowel burgers als professionals) horen, komt naar voren dat moderne overheidsinstituties het aanhouden zijn verleerd.

Een derde reden waarom niet zeker is dat de geschetste methoden daadwerkelijk effectief zullen blijken, is dat wij zien dat veelbelovende aanpakken niet zo zeer succesvol zijn door *wat* er gebeurt, maar bovenal door *wie* daar aan de slag is. Zowel aan de kant van de burgers als aan de kant van de professionals lijkt het nogal eens een wat bijzonder(der) slag mensen te zijn dat het verschil weet te maken. Mensen die zich oprecht betrokken weten bij de materie en zich er ook oprecht boos over kunnen maken. Mensen die – elk op hun eigen niveau – het morele leiderschap tentoon weten te spreiden dat volgens het onaantastbarenrapport nodig is om de aanpak op een hoger plan te brengen. Creatief, bereid tot het begaan van ongebaande paden, met een mentaliteit die zich meestal weinig aantrekt van de grenzen tussen 9 en 5. ‘Proactieve passionado’s’ hebben wij hen tijdens ons veldwerk genoemd, omdat zowel hun betrokkenheid als het vermogen om proactief te zijn opvalt. Het zijn vaak mensen die zowel bejubeld (want: innovatief) als verguisd (want: lastig) worden.

De passionado’s, buurtburgemeesters of hoe ze ook maar genoemd worden onder de burgers, zijn in staat vorm te geven aan de door zoveel bestuurders en beleidsmakers bepleite burgerparticipatie. Maar die participatie lijkt waar het gaat om de problematiek van onaantastbaren niet het eerste te zijn wat bij burgers moet worden nagestreefd. Uit ons onderzoek komt naar voren dat het veel zinniger is eerst maar eens in te zetten op minder hoogdravende doelen, op het weer uit de schulp (durven) kruipen van burgers en op het weer inhoud durven te geven aan wat van een ‘normale’ burger mag worden verwacht: zijn of haar eigen grenzen bewaken, het aangeven als die grenzen (of die van anderen in de omgeving) overschreden worden en het durven praten met of melden aan politie of andere instituties als die grensoverschrijding daarom vraagt. Politie mensen geven ons aan dat de regels over de omgang met informatie uit het publiek op dit moment daarbij ook niet bevorderend werkt: politie mensen ontraden burger soms niet alleen om aangifte te doen, maar zelfs nogal eens om überhaupt informatie te verschaffen over strafbare zaken in hun omgeving (‘Meneer, ik wil dit niet weten, want als ik het van u hoor, moet ik ook vastleggen van wie ik het heb gehoord en daardoor komt u in gevaar’).

De *passionado's*, best persons of hoe zij ook maar worden genoemd binnen de overheidsorganen en andere instituties, zijn vaak meer dan anderen bereid en in staat ambtelijke binnenweggetjes te nemen, en procedures of protocollen te omzeilen om zo een probleem werkelijk aan te kunnen pakken of op te kunnen lossen. Voor hen is het probleem leidend, niet de procedure. In tijden van nood maakt hen dat populair, in tijden van rust maakt hen dat vervelend, zo komt uit onze onderzoek(en) naar voren. Hebben burgers vooral behoefte aan gevoelde steun, deze pioniers hebben dat evenzeer.

Toch komt stelselmatig uit onze gesprekken in het kader van dit onderzoek naar voren dat de problematiek van ogenschijnlijk onaantastbaren zodanig complex is dat ten eerste de normale werkwijze, procedures en protocollen tekortschieten. Dus is elke keer weer maatwerk nodig van een hoge moeilijkheidsgraad om wel succes te boeken en daarom is het noodzakelijk om – op alle aspecten van het werkproces – de allerbeste mensen in te zetten. Die dan ook nog de professionele ruimte moeten hebben om op een zo laag mogelijk niveau te beslissen over werkwijzen, mensen en middelen.

Het is in dat laatste licht dat nogal wat professionals waarmee wij spraken met argwaan kijken naar de komst van de Nationale Politie. Met alles wat ten tijde van ons onderzoek over inrichting en sturing bekend was, vreesden vele professionals dat juist de professionele ruimte om flexibel (en snel) in te kunnen spelen op onaantastbarenproblematiek aanzienlijk kleiner zou worden dan thans het geval was (terwijl deze ruimte nu al als relatief gering wordt beoordeeld). Ook bij bestuurders viel deze angst te beluisteren. Een aanzienlijk deel van onze gesprekspartners sprak de vrees uit dat het vermogen om adequaat tegenspel te bieden aan ogenschijnlijk onaantastbaren, met de komst van de Nationale Politie eerder kleiner zou worden dan groter. Met name werd daarbij gesproken over een centralere sturing, en over het op grotere afstand plaatsen van noodzakelijke rechnercapaciteit die lokale slagvaardigheid zou beperken, en over het verlies aan invloed vanuit het bestuur.

Ten slotte lijkt de informatiepositie van de politie een achilleshiel te vormen in de aanpak. Dat komt door een complex van factoren. Door de angst en afstand die bewoners in de betreffende buurten veelal ervaren. Door de regels ten aanzien van de omgang met intelligence uit de buurt, zoals in vorige paragraaf beschreven. Door de terechte schroom ook van mensen om eventueel anoniem te getuigen, omdat men ervaart dat de strafrechtelijke keten die anonimiteit niet zal weten te garanderen. En ten slotte – zo wordt ons ook van verschillende kanten aangegeven – door veranderingen op het personele vlak binnen de politie, waardoor het lijkt alsof politiemensen minder stevig geworteld zijn in hun stad of buurt en daardoor ook een minder goede bekendheid met de (al dan niet criminele) sleutelpersonen in hun wijk hebben. Tegelijkertijd valt waar te nemen dat vanuit de politie uiteenlopende initiatieven worden gestart om de informatiepositie te verstevigen, en vooral ook beter zicht te krijgen op wat bewoners van buurten of wijken bezighoudt (om vervolgens de politieactiviteiten hier mede op af te stemmen). *Contextgedreven werken* is in dit verband binnen de politie één van de nieuwe mantra's. De toekomst zal moeten uitwijzen of daaraan ook daadwerkelijk invulling kan worden gegeven, ook (of vooral) rond ogenschijnlijk onaantastbaren.

7 Alles overziend: conclusies

De kernvraag van dit onderzoek was 'Op welke manier kan de problematiek van de 'ogenschijnlijk onaantastbaren' aangepakt worden, zodanig dat deze problematiek ook in de beleving van burgers goed is aangevat, en welke rol kunnen burgers hierbij ook zelf spelen?'

In dit laatste hoofdstuk geven we een antwoord op die vraag. Eerst beantwoorden we de deelvragen die aan het begin van dit onderzoek zijn geformuleerd.

- 1. Hoe ervaren burgers de intimidatie, overlast en het geweld door 'ogenschijnlijk onaantastbaren'**
 - a. Op het niveau van berichtgeving in de media (veraf)?**
 - b. Op het niveau van de buurt ('van horen zeggen' - dichterbij)?**
 - c. Op het niveau van eigen ervaringen (dichtbij)?**

Burgers die de problematiek niet van nabij kennen en hierover alleen via de media horen, zeggen zich daardoor niet onveiliger te voelen. De problematiek blijft voor de meesten ver van hun bed. Ze kunnen zich er ook niet al te veel bij voorstellen, zij verengen de problematiek al snel tot 'intimidatie van Marokkaanse hangjongeren', hoewel zij zich daarbij ogenblikkelijk afvragen of dat terecht is of dat dat vooral wordt ingegeven door uitvergroten berichtgeving in de media.

Hoewel de respondenten uit het algemene publiek zeggen zich door berichten niet onveiliger te voelen lijkt het hen wel te *primen*, gevoeliger te maken. Kleine signalen in de omgeving die door hen met intimidatie of onaantastbaarheid worden geassocieerd worden zo meteen gevoeld; een omweg wordt sneller gemaakt als een groepje Marokkaanse jongens bij elkaar staat. Want je weet maar nooit. Maar dat dit gedrag op de langere termijn een selffulfilling prophecy blijkt is zeker niet denkbeeldig.

Het veiligheidsgevoel wordt naar eigen zeggen niet beïnvloed, de risicopercepties dus wel. Maar bovenal tasten berichten over onaantastbaren het rechtvaardigheidsgevoel aan. Het enige punt waar in alle focusgroepen overeenstemming over heerst, is de constatering dat er sprake is van een disbalans in de strafrechtshandhaving. De kleine overtredingen van de goedwillende burger worden hard en zonder clementie aangepakt, maar intimiderende overlastgevers en criminelen ontspringen langdurig de dans, zo is de communis opinio. Terwijl de maatschappelijke impact van deze groep juist als groot wordt ervaren. Dat voelt onrechtvaardig. Het is verleidelijk de stelling van de burgers als een voorbeeld van de handavingsparadox van tafel te vegen (die immers elke handhaving onmogelijk maakt, omdat 'u niet bij mij, maar bij die anderen moet wezen'). Daarvoor zijn de geluiden - ook bij de andere burgers die wij spraken - echter té structureel en té goed onderbouwd met aansprekende, soms schrijnende voorbeelden. Maar bovenal beamen verschillende veiligheidsprofessionals die wij in het kader van dit onderzoek

spraken de waarneming van de burgers: zij kunnen zich het gevoel van disbalans van de burger heel goed voorstellen. Het lijkt dat hier – voor het algemene publiek – een belangrijke sleutel voor een aanpak ligt.

Dichter- en dichtbij

In sociaal zwakkere wijken van een aanzienlijk aantal steden wordt de problematiek van de ogenschijnlijke onaantastbaarheid door burgers aan den lijve gevoeld. De mate waarin daarvan sprake is, varieert: soms speelt het slechts rond een enkele hotspot, soms staat de leefbaarheid in de hele wijk onder druk van intimiderend gedrag. Wie en wat daarbij als echt onaantastbaar wordt ervaren, varieert van persoon tot persoon en is onder meer afhankelijk van de mate waarin de intimidatie op de persoon zelf is gericht en van de inschatting van de eigen weerbaarheid. Verengt het algemene publiek de onaantastbaren al snel tot intimiderende Marokkaanse (hang)jongeren, in de buurten waar het werkelijk speelt, beschrijven bewoners onaantastbaren van allerlei pluimage, met daarin echter nog wel een stevige vertegenwoordiging van Marokkaanse jongens en (jonge) mannen.

De reactie van bewoners die de problematiek aan den lijve ervaren of in hun omgeving zien gebeuren, is samen te vatten in *fight-flight-freeze*. De laatste variant (*freeze*) is het wijdst verbreid. De andere kant op kijken, horen, zien en zwijgen of het gedrag verdringen, is de belangrijkste strategie die wordt gehanteerd. Niet bemoeien met wat je ziet, want voor je het weet ben je zelf aan de beurt. *Flight* is een variant daarop. Je mijdt bepaalde plekken in je buurt, trekt je terug in eigen huis, of – als je erg veel last hebt én daartoe in staat bent (!) – je verhuist. Beide varianten zijn in feite een uiting van machteloosheid. Dat is ook een verbindend thema in de wijken die wij onderzochten: een ervaring van collectieve machteloosheid. Ten slotte is er een relatief kleine groep die kiest voor *fight*. Als de problematiek nog niet al te groot is: door het inroepen van de hulp van politie of gemeente. Hoe zwaarder de problematiek, hoe meer de kans daarop echter afneemt uit angst voor represailles. Een angst die ook volgens politieprofessionals vaak niet onterecht is, net als de angst dat de politie burgers in de praktijk daar onvoldoende tegen kan beschermen. Anderen kiezen voor andere vormen van *fight*. Soms op een negatieve manier, door over te gaan tot eigenrichting. Soms op een positieve manier, door vanuit betrokkenheid een actieve rol te gaan spelen in een buurt, het gesprek aan te gaan met de ogenschijnlijk onaantastbaren, mensen bijeen te brengen om samen wat aan de problematiek te gaan doen, et cetera. In verschillende buurten kwamen wij dergelijke *passionado's* tegen, die juist onder grote druk wisten op te staan om een rol voor de buurt te gaan spelen. Ook hier ligt naar onze mening weer een sleutel voor de aanpak.

In ons onderzoek kwamen wij overigens ook nog een vierde reactievariant tegen: *join*. Voor sommige burgers in de betrokken buurten of wijken is het aantrekkelijker zich aan de kant van de ogenschijnlijk onaantastbaren te scharen dan ertegen te vechten. Dat kan immers ook wat opleveren, ofwel nu (goederen, diensten), ofwel in de toekomst, voor als het wat tegenzit in het leven. In het veld zagen wij dat sommige onaantastbaren hier ook gericht op inspelen, door niet alleen te intimideren, maar soms ook te 'paaien'.

2. Wat speelt volgens burgers een voorname rol, en waarom?

De problematiek wordt ervaren als een symptoom én een symbool van een doorgeschoten negatieve ontwikkeling in de buurt op meerdere fronten. In de perspectieven en kansen voor de betrokken jongens en jonge mannen, waardoor een delinquente levensstijl bijna logisch lijkt. In de bevolkingsamenstelling, sociale structuren en sociale cohesie, waardoor correctiemechanismen niet of nauwelijks meer functioneren. Maar bovenal wordt de problematiek gezien vanuit het frame van een falen van instituties, en van het onvermogen van de overheid om 'de baas te zijn op straat'. In de wijk(en) waar de situatie ons het ernstigst voorkwam, leek de zorg van bewoners de vorm te hebben van berustende apathie, waarin de intimidatie van bepaalde groepen net zoets was als regen: het heeft geen zin om je er druk over te maken, want je verandert er toch niets aan. De *collective efficacy* is zodanig onder de maat – tot non-existent – dat burgers het gevoel hebben zelf geen verandering te kunnen bewerkstelligen. En hulp inroepen van overheid of politie wordt eveneens als zinloos ervaren, want wat zouden die immers kunnen uitrusten?

Het is voor overheidsdienaren wellicht niet prettig om te constateren, maar vanuit de optiek van de bewoners gezien is dat een vrij realistische inschatting. De praktijk leert immers tot nu toe dat een adequate aanpak van de onaantastbare problematiek bijzonder lastig is. Ten eerste omdat het lastig blijkt de verschillende partijen (instituties voorop) en mensen die een rol zouden moeten kunnen spelen, voldoende van de urgentie van de problematiek te doordringen. Net als om hen te mobiliseren om – gelijktijdig, met voldoende intensiteit en voldoende continuïteit – met de problematiek aan de slag te gaan. Dat is ook de grote frustratie van de betrokken veiligheidsprofessionals die nu al wél van de problematiek doordrongen zijn: het grootste deel van hun energie gaat op aan het 'verkopen van buikpijn' aan andere organisaties en andere onderdelen van de eigen organisatie. Ten tweede is een adequate aanpak lastig omdat veel van de gedragingen van de ogenschijnlijk onaantastbaren ofwel net niet strafbaar zijn, ofwel zodanig zwaar en goed georganiseerd zijn dat hier alleen met zeer intensief onderzoeken een vinger achter te krijgen is. Ten derde is een aanpak lastig omdat de angst voor represailles vaak zeer reëel is, en politie en overheid in de praktijk nauwelijks in staat blijken hiertegen daadwerkelijk bescherming te bieden.

En zo doet zich ook het paradoxale verschijnsel voor dat terwijl vertrouwen in de overheid (de politie voorop) juist gewenst is om een adequate aanpak van de grond te brengen, die aanpak (of beter: het uitblijven van een aanpak) juist in de hand werkt dat het vertrouwen in de overheid afneemt. Dat vertrouwen wordt immers beïnvloed door twee belangrijke elementen: (1) de inschatting van het vermogen van die overheid om de gesignaleerde problemen aan te pakken en (2) de mate van procedurele rechtvaardigheid die in de contacten met de overheid ervaren wordt. Op beide punten zijn de percepties van bewoners in de betreffende wijken – voorzichtig uitgedrukt – suboptimaal.

3. Hoe moet de impact van deze groepen en individuen op burgers met name worden verklaard?

Alles overzien moet de impact naar onze mening vooral verklaard worden uit een 'giftig mengsel' van vier factoren:

1. De persoonsgerichte aard van de – al dan niet latente – bedreigingen of intimidaties, die op zichzelf al voldoende zijn om een grote doorwerking te hebben.
2. De ervaring van individuele én collectieve machteloosheid, die deze doorwerking nog eens versterken. Het gevoel dus er vooral alleen voor te staan. Dit geldt vooral voor burgers in de betreffende buurten, maar ook sommigen in het algemene publiek maakten van zo'n gevoel melding.
3. De gevoelde onrechtvaardigheid, beschreven door zowel het algemene publiek als het publiek in de betreffende buurten. Deze laatste geven daar ook nog al eens bij aan dat zij kennelijk niet belangrijk genoeg zijn om wat voor te doen.
4. De doorwerking wordt nog verder versterkt door een interetnische component. Ook uit de literatuur blijkt dat crimineel of intimiderend gedrag van andere etnische groepen als extra bedreigend worden gezien en dat dit meer onveiligheidsgevoelens, spanningen en bijvoorbeeld ook een meer punitieve houding oproept.

4. Welke maatregelen of interventies worden genomen door partijen in de veiligheidsketen en door burgers zelf om deze impact te voorkomen of te verminderen?

Welke maatregelen burgers nemen om de impact te voorkomen, is in belangrijke mate al beschreven onder punt 2, waar wij ingingen op de gehanteerde copingstijlen. De *passionado's* onder de burgers die kiezen voor een positiefactieve copingstijl, zien wij verschillende wegen bewandelen. Sommigen leggen vooral contacten met de bedreigende groep om te kijken of tot een constructieve dialoog te komen is en/of activiteiten te organiseren zijn die hen op een constructiever spoor kunnen zetten. Anderen brengen (buurt)bewoners bijeen om zo meer gewicht in de schaal te kunnen leggen ten opzichte van onaantastbaren en/of overheid. Nog weer anderen leggen zich vooral toe op het verbeteren van de informatievoorziening naar en/of samenwerking met politie en andere toezichthouders (variërend van belcirkels tot Buurt Bestuurt). En ten slotte zagen wij betrokken buurtbewoners die de handen ineensloegen om een intensieve, integrale aanpak van hun hele buurt van de grond te krijgen.

Het aantal bewoners dat dit doet (en kan doen) is beperkt, het aantal sprekende voorbeelden ook. In ons onderzoek onderstrepen zowel burgers als de meest betrokken veiligheidsprofessionals dat het spreken over eigen verantwoordelijkheid van burgers en over burgerparticipatie wellicht op dit moment *bon ton* is, maar in het licht van deze problematiek ook snel *gratuit*. Ten eerste onderschrijven bijna al onze gesprekspartners dat, gelet op de aard van de problematiek, allereerst de overheid aan zet is en dat pas daarna maatregelen van burgers kunnen worden gevraagd. Ten tweede is dan de grootste winst meestal niet gelegen in allerlei vernieuwende participatiemodellen, maar in het domweg weer innemen van de (fysieke en

mentale) ruimte die niet-bedreigde burgers gewoon zijn in te nemen: vooral door in de publieke ruimte te gaan en staan waar men wil, en door aan overheid en politie melding (of aangifte) te doen wanneer daar aanleiding toe is.

Aan de kant van de overheid overheersen voornamelijk de maatregelen die gericht zijn op de *criminele impact* van de onaantastbaren. Maatregelen die zich richten op de *maatschappelijke impact* – de psychologische impact op de burger – zijn aanzienlijk minder dik gezaaid. En zo zijn vooral persoons- en groepsgerichte aanpakken zichtbaar die gebaseerd zijn op systeemlogica en systeeminformatie, waardoor de aanpak vooral gericht wordt op diegenen die de meeste officiële antecedenten (op zware delicten) hebben. Burgers en uitvoerend professionals wijzen er bij herhaling op dat zo niet per definitie de mensen in beeld komen die de schadelijkste doorwerking in buurten en wijken hebben. Ten eerste is, zoals eerder betoogd, nogal wat gedrag van ogenschijnlijk onaantastbaren niet of nauwelijks strafbaar, ten tweede leggen nogal wat (andere) onaantastbaren een zodanige gewiektheid aan de dag dat zij maar een beperkt aantal antecedenten hebben. Diverse professionals bepleiten dan ook een combinatie van systeeminformatie en (intersubjectieve) professionele inschatting om tot prioritering van de aan te pakken personen te komen.

Ten aanzien van de aandacht voor de maatschappelijke impact is overigens wel een kentering zichtbaar. Zoals in Amsterdam, waar eerst de Top-600 werd ontwikkeld (met een vernieuwende, integrale en zeer intensieve aanpak van de criminelen met de meeste antecedenten *en hun broertjes en zusjes*), maar waar vervolgens ook een aparte Treiteraankpak werd ontwikkeld om persistente intimidatie en overlast in de woonbuurt met eenzelfde doortastendheid, intensiteit en continuïteit te kunnen aanpakken. Maar ook in andere aanpakken, op wat je zou kunnen noemen de 'belendende percelen' (zoals de aanpak van vrijplaatsen) komt steeds meer naar voren dat de psychologische impact, waaronder de corrumperende symboolwerking van de ogenschijnlijke onaantastbaarheid, een eigenstandig aandachtspunt wordt die ook om aparte interventies vraagt.

Wie door zijn oogbalken naar die interventies kijkt, ziet dat deze idealiter twee aspecten in zich dragen: een gerichte, precieze en effectieve aanpak van de mensen die de grootste impact hebben, gekoppeld aan een werkwijze die aandacht heeft voor de dialoog en de relatie met burgers. Strategieën als *Weed & seed* of *reassurance policing* (die in Nederland onder meer vorm krijgen in Veilige Buurt Teams of Buurt Bestuurt) kennen nadrukkelijk die combinatie. Van verschillende kanten wordt ons daarbij aangegeven dat de balans tussen *weed* en *seed* op veel plekken nog verre van optimaal is: er is meestal een brede (ook organisatie-culturele) voorkeur voor één van beide aspecten, die vervolgens een goede invulling van de andere dimensie in de weg staat.

Sommige voorlopers in het veld zien wij tevens – vanuit het oogpunt van het voorkomen van aanwas van nieuwe onaantastbaren – een *Broken Windows*-achtige benadering voeren met veel aandacht voor details. Hierbij worden de kleinste vormen van sociale of fysiek verloedering meteen gecorrigeerd, om uitgroei tot groter te voorkomen. Dit sluit uitstekend aan op wat burgers als

één van de oorzaken van het ontstaan van onaantastbaren hebben aangegeven: een te late correctie van ongewenste ontwikkelingen.

5. Welke maatregelen of interventies kunnen aan de oplossing van de geschetste problematiek bijdragen (inventariserend-prescriptief):

- a. Wat zouden partijen in de veiligheidsketen kunnen doen?**
- b. Wat zou de overheid c.q. partijen in de veiligheidsketen kunnen doen om burgers te helpen om ook zelf de problematiek effectief aan te pakken?**
- c. Welke maatregelen of interventies worden door burgers zelf effectief gevonden.**

De aanpak zal allereerst verbetering kennen als op strategisch en tactisch niveau in de veiligheidsketen de *maatschappelijke* impact van ongewenst gedrag nog wat meer wordt meegewogen dan thans het geval is. Daar hoort ook een herwaardering bij van het begrip overlast. Over dat begrip wordt in ambtelijke kringen in de veiligheidsketen nog wel eens lacherig gedaan, als zou het hier vooral gaan om de spreekwoordelijke hondenpoep, die als laatste steen des aanstoots overgebleven is voor een oververwende burger. Moeten we ons daar nu druk over maken? Maar in buurten waar we het in dit rapport over hebben, bedoelt de burger met overlast vaak iets heel anders, tot geweldpleging aan toe. En daar waar het juridisch wellicht om onbeduidende zaken gaat, is het de lading die de overlast heeft meegekregen die maakt dat het voor de burger dezelfde betekenis heeft als criminaliteit. Wie dat niet kan zien, heeft in de veiligheidszorg van de betreffende wijken niets te zoeken.

Dat raakt aan een volgend kernpunt. Uit ons onderzoek komt naar voren dat het eigenlijk niet doorslaggevend is *wat* precies de strategie is die ten aanzien van de onaantastbaren wordt gevoerd, of *hoe* het proces daarbij wordt vormgegeven. Wat vooral bepalend is voor het succes is *wie* daarbij aan de knoppen zit, of *wie* daarbij in het veld loopt. De materie van onaantastbaren is complex en weerbarstig. Vele personen of partijen moeten op uiteenlopende manieren worden geactiveerd, gemotiveerd en juist begrensd. Tussen de vele wettelijke grenzen, bureaucratische hinderpalen en organisatorische onmogelijkheden moet op een creatieve manier door worden gelaveerd om uit te vinden wat *wél* mogelijk is. Net als bij de burgers kwamen wij ook aan de kant van de overheid bijzondere mensen tegen die hier het verschil wisten te maken. Op uitvoerend niveau, op managerial niveau, op bestuurlijk niveau. Als wij iets vernieuwends tegenkwamen, iets aantreffen waarvan je zou mogen veronderstellen dat het daadwerkelijk zou kunnen werken, bleken daar één of enkele van dit soort mensen aan verbonden te zijn. *Passionado's* hebben wij hen genoemd, omdat het vooroplopende enkelingen bleken met een grote, vaak passievolle betrokkenheid. Met een morele verontwaardiging over de problematiek, die leidt tot een conclusie 'dat het zo niet langer kan'. Dat geeft energie en de enorme motivatie die nodig is. Deze bevinding bevestigt nog eens de conclusie uit het onaantastbarenrapport, dat boven alles (bestuurlijk) moreel leiderschap nodig is om de aanpak op een hoger plan te brengen.

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat daar waar *passionado's* uit de overheid hun evenknieën onder burgers weten te vinden, de kracht helemaal groot kan zijn. Dan lijkt met een relatief kleine voorhoede veel te bereiken te zijn, waarbij de omslag gemaakt kan worden van collectieve machteloosheid

naar collectieve weerbaarheid. Naar 'ik sta niet alleen' en vooral: 'wij zijn met meer'.

Alleenstaan is voor de getroffen burgers wellicht een punt, voor veel van de *passionado's* bij de overheid die wij spraken, speelde dat evenzeer. Het gevoel tegen de eigen organisatie te moeten vechten was breed verbreid. Tegen risicomijdend gedrag (terwijl de aanpak juist vraagt om grenzen te verkennen), tegen trage bureaucratische processen (terwijl de materie in het veld om snelle actie vraagt), tegen de dominante cultuur van korte klappen (terwijl de materie een zeer lange adem nodig heeft), of tegen het feit dat door de geprotocolleerde werkprocessen de feitelijke problemen uit het zicht zijn geraakt van velen in de organisatie die een bijdrage moeten leveren. Het doorbreken van die eenzaamheid, door onder meer steunend leiderschap, is geboden en zou uiteindelijk ook wel eens de beste kwaliteit in bejegening van de onaantastbaren op kunnen leveren, zo valt uit recent onderzoek van Van der Helm *et al* (2011) af te leiden. De aanpak van de problematiek van onaantastbaren is topsport, zo zou kunnen worden gesteld. Dat vereist allereerst de inzet van de beste mensen. En vervolgens ook een cultuur en handelingsruimte waarin die beste mensen optimaal tot wasdom kunnen komen. Met veel ruimte om hun professionaliteit op nieuwe manieren invulling te geven. Want daar vraagt de materie om. Niet onvermeld mag blijven dat nogal wat professionals (en bestuurders) vreesden dat met de komst van de Nationale Politie die ruimte eerder kleiner dan groter zou worden.

Interessant in het licht van de persoonlijke ruimte en kwaliteit is ook dat wij door de bank genomen maar twee manieren vonden waarop succesvolle aanpakken waren gestart. De ene was omdat een of meer *passionado's* het besluit hadden genomen *tot hier en niet verder* en zijn, haar of hun tanden in de materie waren gaan zetten. De andere aanleiding was dat er een incident was geweest dat geleid had tot 'gedoe' in media of politiek. Ook dan werd uiteindelijk – nu meest op bestuurlijk niveau, en nogal eens afgedwongen – *tot hier en niet verder* gezegd, waarna voldoende ruimte ontstond voor een intensieve aanpak. Als bestuurder is er dus wellicht een keuze: breng je de juiste professional in positie of wacht je op het incident?

En wat kan de overheid ten slotte doen om burgers in hun kracht te zetten en te zorgen dat zij ook zelf iets aan de problematiek gaan doen? Dat is allereerst vooropgaan en laten zien dat je serieus wat aan de problemen gaat doen. De problemen zijn vaak te zwaar en te bedreigend om vanaf het begin af aan al bij burgers terug te leggen. Eigenlijk is de strategie samen te vatten in de missie die Nap ooit voor de politie formuleerde¹⁵: *begrenzen, beschermen, bekrachtigen*. En wel in die volgorde. Eerst moeten burgers weer zien dat 'hun' overheid bereid en in staat is intimiderende mensen te begrenzen en hen daartegen wil beschermen. Uit de door ons bestudeerde casussen komt naar voren dat daarmee het bekrachtigen meteen al is begonnen.

Wanneer bewoners vervolgens door hun overheid om hulp worden gevraagd, lijkt dat ook een aanzienlijk inspirerender strategie dan wanneer die overheid hen bij herhaling streng op hun eigen verantwoordelijkheid aanspreekt. Het eerste doet nogal wat mensen vooruitstappen, zo horen wij in de praktijk, het tweede doet mensen juist terugdeinzen. Zowel de manier waarop hulp wordt gevraagd, als wélke hulp wordt gevraagd, zal daarbij sterk moeten afhangen

¹⁵ en die inmiddels ook in het missiestatement van de Nationale Politie is opgenomen.

van wat specifiek past bij de leefwereld van de burgers in de specifieke situatie. Een persoonlijke manier van benaderen, van mens tot mens en (letterlijk!) van deur tot deur, heeft daarbij in de meeste van de getroffen wijken een aanzienlijk grotere kans op succes dan de geijkte methode van bewonersbrief en voorlichtingsavond.

Een bijzonder punt van aandacht vormt nog het vraagstuk van de informatievoorziening van burgers aan de politie. In het maatschappelijk debat wordt dit vaak verengd tot het vraagstuk van het anoniem aangifte doen. De problematiek is echter veel breder. Het gaat om alle informatieoverdracht van burgers aan politiemensen die een aanpak kan richten, en een eventueel startpunt kan vormen voor strafrechtelijk onderzoek. Het vormt in de praktijk de achilleshiel van een effectieve aanpak. De politie blijkt in deze buurten en rond deze materie haar informatie niet 'tot uit de haarvaten van de samenleving' te kunnen verwerven. Burgers zijn al erg beducht om rond onaantastbare informatie met de politie te delen, maar het wordt voor hen helemaal lastig als politiemensen tegen hen (moeten) zeggen '*dat ze dit beter niet aan hen kunnen vertellen*'. Hoe begrijpelijk ook vanuit justitieel perspectief, voor veel burgers is dit de wereld op zijn kop. Hier valt dus nog veel vooruitgang te boeken. Daarbij is het verstandig de waarschuwing van Bovenkerk & Kruijswijk (2012) in het achterhoofd te houden dat de schoen niet zozeer wringt in de wettelijke mogelijkheid om anoniem te kunnen getuigen of aangeven, maar veel meer in de mate waarin die anonimiteit vervolgens ook werkelijk gegarandeerd kan worden.

In dit onderzoek is ook bekeken in hoeverre het gebruik van een segmentatie aan de hand van verschillende burgerschapsstijlen bijdraagt aan een beter begrip van de manier waarop burgers kijken naar de problematiek en naar de aanpak. Er is vooral gekeken naar het algemene (dus niet direct getroffen) publiek. Accentverschillen waren hier zeker zichtbaar: waar het gaat om de inschatting van de problemen, de oorzaken of de aanpak. Op hoofdlijnen waren de overeenkomsten echter groter dan de verschillen, met hooguit één categorie als uitzondering: de *verantwoordelijken* die vooral voorstander waren van meer preventie en er ook voor pleitten om de ogenschijnlijk onaantastbaren juist *minder* streng te gaan straffen. Interessant is dan te beseffen dat juist deze groep sterk vertegenwoordigd is onder beleidsmakers en bestuurders, waardoor meteen al een basis is gelegd voor een verschil tussen beleidsframe en burgerframe. Waar het gaat om de aanpak, zijn tussen de diverse groepen geen grote verschillen te zien. Over het algemeen pleiten de burgers in onze focusgroepen – wanneer zij een breed palet van mogelijkheden krijgen voorgeschoteld – vrijwel allemaal voor het gebruik van het hele palet, van preventief tot repressief. Wanneer mensen echter spontaan maatregelen mogen aangeven, domineren de repressieve maatregelen. Het lijkt erop dat de repressieve maatregelen wat meer aansluiten bij het gevoel van de deelnemers, en het brede palet wat meer bij het verstand. Voor beide categorieën interventies is dus een basis, zij het een verschillende. Die zal ook op een verschillende manier aangesproken moeten worden. En dan is het goed te beseffen dat burgers met de verschillende stijlen ook heel andere eisen stellen aan de communicatie met de overheid. Het is vermoedelijk hier dat de grote meerwaarde van de segmentatie ligt: die geeft immers richting aan de manier waarop de communicatie optimaal kan worden ingericht. Naar het algemene publiek, maar ook in de getroffen buurten en wijken: vaak is immers

bekend welke burgerschapsstijlen hier met name vertegenwoordigd zijn (vaak ook *buitenstaanders*).

En ten slotte... dit hele rapport lang hebben wij figuurlijk onze tong gebroken over de kromtaal van de *ogenschijnlijk onaantastbaren*. Een term die gekozen is omdat het woord *onaantastbaren* wellicht helder is voor burgers en professionals die hen dagelijks in de buurt tegenkomen, maar onaanvaardbaar is voor beleidsmakers en bestuurders. Zij willen immers graag beklemtonen dat – als het erop aankomt - niemand in Nederland onaantastbaar is. Wij delen hun ambitie, maar constateren tegelijkertijd dat wij dan nog een weg te gaan hebben. Bemoedigend is dat in diverse gemeenten te zien is dat steeds meer partijen op die weg op pad gaan. Met vallen en opstaan wellicht, maar niet zonder voortgang. En met steeds meer begrip ook voor de beleving (en het taalgebruik) van de burger. Wellicht komt daarmee de dag snel dichterbij waarop ook bestuurders en beleidsmakers de term *onaantastbaren* gewoon gaan hanteren. Omdat ze de zekerheid hebben dat zodra dát stempel wordt geplakt, de beleefde onaantastbaarheid geen lang leven meer is beschoren.....

Geraadpleegde literatuur

- Bervoets, E. (2006). *Tussen respect en doorpakken: een onderzoek naar de politieke aanpak van Marokkaanse jongeren en Gouda, Utrecht en Amsterdam*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Bervoets, E. (2012). *Vlindermessen en Djonko's: jeugdcriminaliteit, hangjongeren en een praktijkverhaal uit West*. Den Haag: Boom Lemma.
- Boers, J., Steden, R. van & Boutellier, H. (2008). Het effect van positieve en negatieve factoren op veiligheidsbeleving: een kwantitatieve studie onder inwoners van Amsterdam. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7, 34-52.
- Bovenkerk, F. & Kruijswijk, N. (2012). 'Onaantastbare' delinquenten in de buurt. Anoniem getuigen en sfeerverbalen. *Nederlands Juristenblad*, 42, 2954-2958.
- Blokland, T. (2009). *Oog voor elkaar: veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*. Amsterdam: Amsterdam university press.
- Braga, A.A. & Weisburg, D.L. (2012). *The effects of 'pulling levers' focused deterrence strategies on crime*. Oslo: The Campbell Collaboration.
- Bridenball, B. & Jesilow, P. (2005). Weeding criminals or planting fear: an evaluation of a weed and seed project. *Criminal justice review*, 30, 64-89.
- Brink, G. van den (2002). *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Brink, G. van den & Bruinsma, M. (2011). *De aanhouder wint. Samenwerken aan veilige krachtwijken*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Broekhuizen, J. & Wonderen, R. van (2012). *Samenleven met verschillen. Signaleren van spanningen en versterken van vertrouwen in Amsterdamse buurten*. Amsterdam: Verwey-Jonker Instituut.
- Casti, J.L. (2010). *Mood Matters, from rising skirt lengths to the collapse of world powers*. New York: Copernicus Books.
- Directie Strategie (2011). *Beleids- en burgerframes jeugdcriminaliteit*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Engbersen, G. (1990). *Publieke bijstandsgeheimen: het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Eysink Smeets, M. (2007). *Schetsmodellen rond criminaliteit en veiligheid*. Utrecht: CCV.
- Eysink Smeets, M. (2010b). *Presentatie ter introductie van De Tafel van Twaalf*. Rotterdam: Hogeschool Inholland.
- Eysink Smeets, M., Moors, H., Hof, K. van 't & Reek Vermeulen, E. van den (2010a). *Omgaan met de perceptie van overlast en verloedering. Een beknopt advies voor de bestuurspraktijk*. Tilburg: IVA.

- Eysink Smeets, M. & Zandbergen, H.J. (2011). *Verbetering van de veiligheidsbeleving in de praktijk: wat valt te leren van de aanpak op Heinsdijk en Prinsenveld?* Amsterdam: Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties.
- Eysink Smeets, M., Vanderveen, G. & Roest, M. (2010). *Toolkit Veiligheidsbeleving*. Rotterdam: Hogeschool Inholland/CCV
- Eysink Smeets, M., Moors, H. & Baetens, T. (2011a). *Schaken op verschillende borden. Evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering: een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Eysink Smeets, M., Bervoets, E. & Nap, J. (2011). *De Onaantastbaren. De destructieve doorwerking van onaantastbaren in wijk en buurt*. Amsterdam/Den Haag: LEV/NiCIS Institute.
- Ferwerda, H. & Ham, T. van (2011). *Problematische jeugdgroepen in Nederland: omvang en aard in het najaar van 2011*. Arnhem: Bureau Beke.
- Gabriel, U. & Greeve, W. (2003). The psychology of fear of crime: Conceptual and methodological perspectives. *British Journal of Criminology*, 43, 600-614.
- Garland, D. (2001). *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gemert, F. van (2002). Botsen met de buurt – overlast en wisselwerking tussen jeugdgroepen en de buitenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 44, 162-171.
- Goudriaan, H., Wittebrood, K. & Nieuwbeerta, P. (2004). Buurtkenmerken en aangiftegedrag van slachtoffers van criminaliteit. De effecten van sociaal-economische achterstand, informele sociale controle en vertrouwen in de effectiviteit van de politie. *Mens en maatschappij*, 79(3), 287-314.
- Goudriaan, H., Nieuwbeerta, P. & Wittebrood, K. (2005). Overzicht van onderzoek naar determinanten van aangifte doen bij de politie. Theorieën, empirische bevindingen, tekortkomingen en aanbevelingen. *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 4(1), 27-48.
- Helm, G.H.P. van der, Boekee, I., Stams, G.J.J.M. & Laan, P.H. van der (2011). Fear is the key. Keeping the delicate balance between flexibility and control in a Dutch youth prison. *Journal of Children's Services*, 6, 248-263.
- Hoekman, H.J. (2011). *Buurt Bestuurt, een aanpak voor nu en in de toekomst*. Wageningen: Hogeschool Wageningen.
- Hoijsink, L., Brake, H. te & Dückers, M. (2011). *Veerkrachtmonitor: Ontwikkeling van een meetinstrument voor psychosociale veerkracht*. Amsterdam: Impact.
- Jong, J.D.A. de (2012), *Ons kent ons, naar een probleemgerichte aanpak van een crimineel (jeugd)network: Beresteinlaan*, Rebond Onderzoek en Advies, Amsterdam
- Innes, M. & Fielding, N. (2002). From community to community policing: 'signal crimes' and the problem of public reassurance. *Sociological Research Online*, 7(2).

- IVM (2011). *Integrale veiligheidsmonitor 2011 : landelijke rapportage*. Den Haag : Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Katz, C.M., Webb, V.J. & Armstrong, T.A. (2006). Fear of gangs: a test of alternative theoretical models. *Justice quarterly*, 20:1, 95-130.
- Klein, M.W., Weerman, F.M. & Thornberry, T.P. (2006). Street gang violence in Europe. *European journal of Criminology*, 3, 413-437.
- Koemans, M.L. (2011). *The war on antisocial behaviour*. Leiden: University press.
- Lamet, W. & Wittebrood, K. (2009). *Nooit meer dezelfde. Gevolgen van misdrijven voor slachtoffers*. Den Haag: WODC / SCP.
- Lane, J. (2002). Fear of gang crime: a qualitative examination of the four perspectives. *Journal of research in crime and delinquency*, 39, 437-471.
- Lane, J. & Meeker, J.W. (2003). Fear of gang crime: a look at three theoretical models. *Law & Society*, 37, 425-456.
- Lane, J. & Meeker, J.W. (2000). Subcultural diversity and the fear of crime and gangs. *Crime & delinquency*, 46, 497-521.
- Leidelmeijer, K., Bogaerts, A. & Roet, W. (2010). *Jongerenoverlast in perspectief – Een analyse van de omstandigheden die van invloed zijn op de overlast van jongeren*. Amsterdam: RIGO.
- Mazerolle, L. & Davis, E. (2012). *Legitimacy in Policing: A Systematic Review and Meta-Analysis*, paper presented at annual conference 2012 American Society of Criminology, Chicago
- Moors, H. & Bervoets, E. (te verschijnen). *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg: casus, patronen en analyse*. Den Haag: Boom Lemma.
- Motivaction, (2012), *Burgerschapstijlen, kenmerken en veiligheidspercepties*, intern werkmateriaal, Amsterdam
- Mutz, D.C. (1998). *Impersonal influence: How perceptions of mass collectives affect political attitudes*. Cambridge: Cambridge University press.
- Noije, L. van & Wittebrood, K. (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: SCP.
- Noije, L. van & Wittebrood, K. (2009). *Overlast en verloedering ontsleuteld: veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: SCP.
- Ousey, G. C. & Unnever, J. D. (2012). Racial-Ethnic Threat, Out-Group Intolerance, and Support For Punishing Criminals: A Cross-National Study. *Criminology*, 50, 565-603.
- Pryor, D.W. & McGarrell, E.F. (1993). Public perceptions of youth gang crime: an exploratory analysis. *Youth society*, 24, 399-418.
- San, M. van (2009). *'We waren gewoon een vriendengroep die blauw ging dragen.'* *Jeugdbendes naar Amerikaans model in Nederlandse steden en op Curaçao*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Sampson, R.J., Raudenbush, S.W. & Earls, F. (1997). Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. *Science*, 277, 918-924.

- Schaafsma, H. (2010). *De buurt is bang*. Amsterdam: SWP.
- Singelenberg, J. (2010). *SEV-advies Skaeve Huse*. Rotterdam: SEV.
- Skogan, W. & Frydl, K. (Eds.) (2004). *Fairness and effectiveness in policing: The evidence*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Spithoven, R., Graaf, G. de & Boutellier, H. (2012). Resultaten van een Q-studie naar subjectieve sociale onveiligheid. *Tijdschrift voor veiligheid*, 3, 38-56.
- Stupi, E.K., Chiricos, T. & Gertz, M. (2012). *Perceived Criminal Threat, Context and Punitiveness toward Legal Immigrants*, paper presented at ASC Conference 2012, Chicago
- Takata, S.R. & Zevitz, R.G. (1990). Divergent perceptions of group delinquency in a midwestern community: Racine's gang problem. *Youth & Society*, 21, 282-305.
- Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Enschede: IPIT
- Tesser, P.T.M. (1995). *Rapportage minderheden 1995: concentratie en segregatie*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Tuffin, R., Morris, J. & Poole, A. (2006). *An Evaluation of the Impact of the National Reassurance Policing Programme*. London: Home Office.
- Uitermark, J. (2003). *De sociale controle van achterstandswijken: een beleidsgenetisch perspectief*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Versteegh, P., Plas, Th. van der & Nieuwstraten, H. (2010). *Best of Both Worlds: effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Vogel, R.E. & Torres, S. (1998). An evaluation of Operation Roundup: an experiment in the control of gangs to reduce crime, fear of crime and improve police community relations. *Policing: an international journal of police strategies & management*, 21, 38-53.
- Wilson, J.Q. & Kelling, G. (1982). Broken Windows: the police and neighbourhood safety. *Atlantic Monthly*, march, 29-38.
- Winsemius, P., Knottnerus, J.A., Asselt, M.B.A. van, Lieshoudt, P.A.H. van, Prins, J.E.J., Vries, G.H. de (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam university press.
- WODC (2008). *Het kennisfundament t.b.v. de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Elektronische bronnen:

'Masterplan aanpak jeugdgroepen voor gemeenten' van Ministerie van Veiligheid en Justitie (via www.rijksoverheid.nl).

Actieprogramma Problematische jeugdgroepen (via
www.wegwijzerjeugdenveiligheid.nl)

Centrum voor Criminaliteit en Criminaliteitspreventie (via www.ccv.nl)

Bijlage A: Overzicht leden begeleidingscommissie

Gert Varkevisser	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Robert Flos	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Mireille Geldorp	Gemeente Amsterdam
Rik Scheele	Gemeente Gouda – Afdelingshoofd Veiligheid en Wijken
Fleur van der Werf	Gemeente Rotterdam