De onaantastbaren

De destructieve doorwerking van onaantastbaren in wijk en buurt



Marnix Eysink Smeets
Eric Bervoets

m.m.v.
Jan Nap

LANDELIJKE
EXPERTISEGROEP
VEILIGHEIDSPERCEPTIES

NICIS INSTITUTE

Uitgave:
Nicis Institute
Laan van Nieuw Oost Indië 300
2593 CE Den Haag
Postbus 90750
2509 LT Den Haag
info@nicis.nl
www.nicis.nl
T+31(0)70 3440966
F+31(0)70 3440967

Redactie: Marjolein Rotteveel
Drukwerk: Digital4.nl

© Nicis Institute / Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties
Den Haag, december 2011

De onaantastbaren

De destructieve doorwerking van onaantastbaren in wijk en buurt

Marnix Eysink Smeets (LEV - Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties)
Eric Bervoets (LokaleZaken)

m.m.v.

Jan Nap (Politieacademie)

Samenvatting

In nogal wat gemeenten zijn er intimiderende jongeren en jongemannen 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 rechtstaat overheerst, maar waar het recht van de sterkste geldt?

In het veld wordt er hard aan gewerkt om te voorkomen dat in de toekomst nog dit soort onaantastbaren ontstaan. Maar het is dringend nodig ook de aanpak van de huidige onaantastbaren in een veel hogere versnelling te zetten. Daarvoor is allereerst moed en leiderschap nodig. De aanpak moet sterk worden geïntensiveerd, waarbij scherper wordt gedifferentieerd en voor de onaantastbaarsten onconventionele repressie met chirurgische precisie noodzakelijk is.

Dat is de kern van de bevindingen van de voorliggende verkenning van de problematiek van onaantastbaren. Deze verkenning vond plaats rond de zomer van 2011, aan de hand van focusgroepen en gesprekken met in totaal een veertigtal frontliners uit de veiligheidszorg (politie, reclassering, jeugdzorg, gemeenten).

Inhoudsopgave

Samenvatting

1 Onaantastbaren? 7

2 Wat is er aan de hand? 9

3 Wat is nodig? 15

4 Wie heeft de moed? 17

Geraadpleegde Literatuur 19

Bijlage I: De onaantastbaren in een paar veelzeggende verhalen 23

Bijlage II: Methodologische verantwoording 27

Bijlage III: De onaantastbaren in de literatuur 31

Bijlage IV: Sessiedeelnemers 37

Bijlage V: Over de auteurs 39

1 Onaantastbaren?

"*PvdA Kamerlid Samsom ontzet over overlast straattuig*", zo kopte NRC Handelsblad medio september 2011. Het bericht werd in de Nederlandse media breed overgenomen. Samsom was een jaar lang aan de slag geweest als straatcoach. Daar kwam hij tot het inzicht dat de huidige aanpak van bepaalde groepen overlastgevende straatjongeren volstrekt tekortschiet. Samsom spreekt daarbij van de 'onthutsende ervaring' dat er een groep jongeren blijkt te zijn die zich ontastbaar wanen en dat vaak ook daadwerkelijk zijn. Een onaantastbaarheid – en daarmee gepaard gaand triomfalisme – dat volgens hem door merg en been gaat. Met een sterke psychologische doorwerking ook: in de ogen van Samsom tast dit het zelfvertrouwen van de politie én dat van Nederland als geheel aan[1].

Op het moment van Samsoms *cri-de-coeur* legden wij net de laatste hand aan het veldwerk van een verkenning naar precies het door Samsom beschreven verschijnsel. Naar de verwoestende werking van *onaantastbaren* op het leefklimaat in buurt en wijk en naar het tekortschieten van de aanpak daarvan. En bovenal: naar wat dan wél zou kunnen werken.

In ons werk[2] waren wij namelijk de afgelopen tijd in toenemende mate gestuit op criminele en overlastgevende (jonge)mannen waar omheen een opvallend klimaat van angst en intimidatie hing. Waarvoor de buurt bang was, maar waarop ook de overheid haar tanden stuk leek te bijten, zonder dat daaruit – op dat moment nog - de conclusie werd getrokken dat voor deze groep kennelijk uit een ander vaatje getapt moest gaan worden. We introduceerden daarom voor deze groep in het voorjaar van 2011 de term onaantastbaren (Eysink Smeets, 2011a). Wij wilden weten of wij de enigen waren met deze – ook door ons als onthutsend ervaren – waarnemingen. En zo dat niet het geval was, wilden wij een versnelling op gang brengen van de ontwikkeling van een wél effectieve aanpak.

In samenwerking met Nicis Institute startten wij voor de zomer dan ook met een korte verkenning. De kern daarvan werd gevormd door (groeps)gesprekken met frontlinewerkers uit uiteenlopende Nederlandse gemeenten. Wij organiseerden drie van die gesprekken, maar wij hadden er ook tien vol kunnen krijgen, zo bleek[3]. Want het onderwerp leeft alom.

In deze notitie doen wij verslag van onze bevindingen. In nogal wat gemeenten (b)lijken professionals en burgers inderdaad dezelfde onthutsende ervaring te hebben als wij hadden en als die Samsom beschrijft. Net als de onthutsende ervaring dat de aanpak volstrekt tekortschiet, terwijl een wel werkende aanpak – in de beleving van velen althans - niet in het verschiet lijkt te liggen. Wij hopen met deze verkenning een bijdrage te hebben geleverd aan het versnellen van de ontwikkeling van een aanpak die wél werkt. Want die is dringend nodig.

[1] *Haakman, D. PvdA-Kamerlid Samsom ontzet over overlast straattuig, in NRC Handelsblad*, 15 september 2011, zoals geciteerd op www.nrc.nl, laatst geraadpleegd op 6 oktober 2011.

[2] Zie voor de achtergrond van de auteurs bijlage V.

[3] Omwille van de leesbaarheid hebben wij de uitgebreidere verantwoording van onze werkwijze opgenomen als bijlage (II).

Een voorbeeld uit de praktijk

In een oude buurt van één van de grote steden hangt al jaren een groep hangjongeren aan de kop van één van de twee toegangswegen tot de wijk. De jongeren worden in de buurt gevreesd vanwege hun crimineel en intimiderend gedrag, ook op het plein naast hun hangplek. Als halverwege het eerste decennium een jongen uit de groep na een woordenwisseling een oudere man doodslaat is hun reputatie helemaal gevestigd. Na dit incident verstevigt de overheid haar aanpak in het gebied. Met een intensieve campagne wordt het plein met de daar gelegen winkels weer relatief veilig gemaakt. Een nieuwe wijkagent treedt aan, die de opdracht krijgt de jongeren beter in kaart te brengen om een gerichte aanpak mogelijk te maken. Hoe meer zicht de wijkagent op de groep weet te krijgen, hoe sterker echter ook de bedreigingen in zijn richting worden. En wat de wijkagent ook probeert, een echt werkende aanpak van de jongeren – die zich inmiddels in de hele regio schuldig maken aan criminaliteit – krijgt hij niet van de grond. Hoewel de intuïtie van de wijkagent iets heel anders zegt wordt de groep in de Beke-systematiek 'afgewaardeerd' van criminele groep naar overlastgevende groep. Dat zou er ook toe moeten leiden dat andere partijen dan de politie hun rol nemen in de aanpak van de groep. Dat heeft maar beperkt resultaat, ook omdat de jongeren intimiderend optreden naar die andere partijen, bijvoorbeeld naar jongerenwerkers. Onderwijl zoeken de jongeren uit waar de wijkagent woont en beginnen hem en zijn gezin (daarmee) te bedreigen. Na enkele jaren besluit de wijkagent dat dit een strijd is die hij niet kan winnen en dat de persoonlijke prijs die hij moet betalen voor hem te groot is. Hij verlaat moegestreden zijn functie. De sfeer in de buurt wordt nog steeds in belangrijke mate door de groep bepaald.

2 Wat is er aan de hand?

Even terug in de tijd. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw begon de Nederlandse samenleving zich steeds meer te storen aan de grote maatschappelijke schade die veel heroïneverslaafden veroorzaakten. Door de criminaliteit (het 'roven en stelen'), door de prominente, soms als bedreigend ervaren aanwezigheid in het straatbeeld en door de symboliek van de justitiële draaideur, dat het gevoel naliet dat een effectieve aanpak nauwelijks mogelijk was. Heroïneverslaafden werden beleidsmatig vooral bezien door de bril van de volksgezondheid, wat lang een steviger repressief optreden in de weg stond. Tot een psychologische hobbel werd genomen, het *frame* van het veelplegen werd geïntroduceerd en de maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ISD) van de grond kwam. Hiermee kunnen veelplegers voor maximaal twee jaar in een gespecialiseerde inrichting worden geplaatst. De aanpak van (verslaafde) veelplegers kwam daarmee (ook) in termen van *incapacitatie* te staan: het zorgen dat deze criminelen geen criminaliteit meer kónden plegen, simpelweg doordat zij van straat waren verwijderd. Dat had aantoonbaar effect: het is een van de weinige beleidsinterventies waarvan is aangetoond dat deze substantieel heeft bijgedragen aan de recente daling van het criminaliteitsniveau (Vollaard et al., 2010). Die daling ging overigens, in tegenstelling tot het volksgeloof, vrijwel gelijk op met een minstens zo spectaculaire daling van de door de Nederlandse bevolking gerapporteerde onveiligheidsgevoelens (zie bijvoorbeeld Eysink Smeets e.a., 2010).

L'histoire se rèpète?

Het lijkt er echter op dat de geschiedenis zich herhaalt: zowel in de opkomst van (een nieuwe categorie) veelplegers, de desastreuze effecten daarvan op de criminaliteit én het welbevinden van de bevolking, maar ook het tekortschieten van de aanpak en de psychologische drempel om effectief in te grijpen.

In veel gemeenten in het land is immers een nieuwe groep veelplegers zichtbaar. Jong, vaak van allochtone herkomst en vaak optredend in groepsverband. Brutaal, confronterend, intimiderend. Ook bij de nieuwe groep lijkt een volksgezondheidsprobleem daarbij weer een voorname factor: dit keer niet in de vorm van een (drugs)verslaving, maar in de vorm van een gebrekkige geestelijke ontwikkeling (Teeuwen en Verhoeff 2009; Weijers, 2010).[1]

Onaantastbaren

Het hiervoor beschreven beeld is op zichzelf al ernstig. Maar daar bovenop kan worden geconstateerd dat een deel van dergelijke jongens en jonge mannen alle trekken heeft van een *onaantastbare*. Door hun uitstraling, maar vooral ook door hun pijnlijk zichtbare

[1] Zie ook de recente ervaringen van de gemeente Amsterdam, waar geconstateerd werd dat zo'n 40% van de Top 600 in die stad een bijzonder lage intelligentie heeft (gemeente Amsterdam, 2011; Het Parool woensdag 9 november 2011).

interventieresistentie. Niemand lijkt nog vat op hen te hebben. Ouders of buurtbewoners kijken ook wel uit: rond de jongeren of jongemannen hangt immers een sfeer van geweld en intimidatie (Van Gemert, 2002; Eysink Smeets en Zandbergen, 2011). Maar ook de overheid (b)lijkt onmachtig: de onaantastbaren onttrekken zich immers effectief aan preventieve of curatieve maatregelen en weten strafrechtelijk ingrijpen vaak te ontlopen (Schuppers e.a., 2010; Bervoets, 2011). De instituties laten het gebeuren. Dat versterkt de angst in de buurt nog weer verder: als immers zelfs de machtige overheid onmachtig blijkt, wie is dán nog in staat deze jongeren of jonge mannen te stoppen?

Als om hun onaantastbaarheid te onderstrepen, zoeken zij regelmatig ook nog eens actief de confrontatie met die overheid. Uit het veld verzamelden wij veel signalen dat de oplopende *interventieresistentie* nogal eens gepaard gaat met een oplopende *confrontatiebereidheid*. Onderwijl staat een nieuwe garde te trappelen om zich ook tot onaantastbare te ontwikkelen: zij zien voldoende *sociaal bewijs* dat deze route loont, dus waarom niet?

Oorzaak en gevolg tegelijk

De onaantastbaren zijn zowel oorzaak als gevolg van onveiligheid en angst in de buurt (Bervoets, 2011). Daaraan liggen complexere mechanismen ten grondslag, zoals internationaal bijvoorbeeld beschreven in de *urban violence*-literatuur en in Nederland in van Gemerts 'botsen met de buurt' (2002). Bewoners en jongeren reageren op elkaar op basis van processen die meestal niet bewust gestuurd worden, maar niettemin een uitkomst hebben die tot op zekere hoogte voorspelbaar is. Skogan (1992) repte van een *spiral of fear*: buurtbewoners stellen zich na criminaliteit en intimidatie terughoudender op, waardoor daders ruimte voelen voor verdergaande criminaliteit en overlast, waarna de buurtbewoners nog minder durven tegen te werpen, en zo verder.

De onmacht verkend

Dat buurtbewoners wel uitkijken met het aanpakken van (of zich teweerstellen tegen) deze groep is vaak voorstelbaar. Maar hoe kan het zijn dat ook (overheids)instituties zo vaak onmachtig lijken? En lijken ze dat alleen of zijn ze dat ook? In de zomer van 2011 deden wij een *verkennend onderzoek* naar de problematiek van de onaantastbaren. In dat kader spraken wij – onder meer in drie focusgroep sessies - met zo'n veertig frontlinewerkers[2] die met deze doelgroep te maken hebben. Zoals buurt- of wijkagenten, reclasseringswerkers, jeugdhulpverleners uit grote en kleinere gemeenten. En ook al betrof het nog slechts een eerste verkenning, wij schrokken van wat wij hoorden en zagen. De professionals die wij spraken onderschreven immers vrijwel zonder uitzondering het hiervoor geschetste beeld van de onaantastbaren. Inclusief de schadelijke doorwerking en het structureel tekortschieten van de aanpak. Zij vertelden daarover soms schrijnende verhalen (zie ook bijlage I).

[2] Wij kozen voor de *frontliners* om een zo ongecensureerd mogelijk beeld op te kunnen tekenen van de problematiek die zij in de praktijk zien en ervaren.

Uit de verkenning kwam het beeld naar boven dat het tekortschieten in de aanpak teruggebracht kon worden tot drie, deels overlappende clusters van problemen. We beschrijven deze hieronder kort.

Kernprobleem 1: de 'klassieke' knelpunten van het integraal veiligheidsbeleid

De aanpak van de onaantastbaren heeft te lijden onder alle problemen die ook uit het bredere integraal veiligheidsbeleid bekend zijn. De moeilijkheid om alle partijen die voor de oplossing van een bepaald probleem noodzakelijk zijn tegelijkertijd en gezamenlijk rond een specifiek probleem te verzamelen. De moeite om dan met een scherpe focus en met voldoende intensiteit op te treden. De kwestie om snel te kunnen schakelen, nú maatregelen te kunnen nemen, en niet op wachtlijsten te belanden waardoor interventies weer maanden op zich laten duren. Het gebrek aan continuïteit, waardoor wellicht éven doorgepakt kan worden, maar waarna de managementfocus, financiering of personele bezetting toch alweer op een ander probleem gericht wordt. En het feit dat het netwerk(en) niet alleen een kans biedt om samen tot werkzamer oplossingen te komen, maar ook kansen biedt om te vluchten, tot het doorschuiven van de hete aardappel. Deze problemen zijn natuurlijk niet nieuw of uniek, maar doen zich bij de aanpak van de onaantastbaren extra voelen, mede omdat volgens de professionals die wij spraken de minste hapering in die aanpak al tot mislukking leidt.

De knelpunten uit dit cluster leiden er dus toe dat een aanpak van voldoende breedte, scherpte, focus, intensiteit en continuïteit bij de aanpak van de onaantastbaren eerder uitzondering dan regel is.

Kernprobleem 2: een web van angst

Het tweede cluster van problemen dat een succesvolle aanpak in de weg staat kan worden beschreven als een web van angst. Angst zorgt er voor dat veel buurtbewoners (of andere burgers) niet durven optreden, maar ook geen informatie durven te geven aan de relevante instituties. Maar angst (of gebrek aan moed) blijkt breder door te werken. Zoals hiervoor al aangegeven, is het voor onaantastbaren niet ongebruikelijk de confrontatie te zoeken met vertegenwoordigers van de overheid. Dat gaat soms subtiel, zo bleek uit onze gesprekken met professionals, soms minder subtiel (zie ook bijlage I).

Wij spraken buurtagenten die systematisch waren bedreigd, één van de (politie)professionals in onze sessies vertelde vanwege zijn aanpak van onaantastbaren zelfs door hen in een hinderlaag te zijn gelokt en daar fors in elkaar te zijn geslagen. Ook elders pikten wij dergelijke verhalen op. Niet altijd voelden de professionals zich binnen de eigen organisatie voldoende gesteund om naar de onaantastbaren een vuist te (blijven) maken. Twee wijkagenten die wij spraken hadden inmiddels ook al de handdoek in de ring gegooid of stonden op het punt dat te doen: gefrustreerd over het gebrek aan resultaat en moegestreden, zonder het vertrouwen dat hun werk uiteindelijk wél een verschil in de aanpak van de onaantastbaren zou maken.

Ook werd – meest anekdotisch - gesproken over politiemensen die in hun discretionaire bevoegdheid de ruimte zagen om onaantastbaren te mijden. Om zich geen problemen op de hals te halen, óf met de onaantastbaren zelf, óf met de eigen leidinggevenden. Dit omdat zij niet het gevoel hadden dat deze het venijn van het probleem met de onaantastbaren onderkenden. Zo bezien lijken onze bevindingen sterk op die zoals recent gerapporteerd door Van der Torre (2011), die immers signaleerde dat een deel van de politiemensen soms geweld uit de weg gaat om problemen, ook met hun leidinggevenden, te vermijden.

Vrij regelmatig werd door onze gesprekspartners in dit licht opgemerkt dat – althans in hun beleving - de ernst van het probleem van de onaantastbaren op bestuurlijk en managerial niveau nog nauwelijks wordt gezien. Als dit al positief werd geduid, werd het beschreven in termen van 'nog niet onderkennen' – en vooral nog niet kunnen invoelen- van de problematiek. In een negatievere uitleg werd het ook beschreven als vermijdingsgedrag. Het onderkennen van het bestaan van een lastig, schrijnend probleem betekent immers dat er ook wat aan moet gebeuren, wat binnen het huidige interventiearsenaal vervolgens erg lastig blijkt. Dan is het veiliger het probleem niet te (onder)kennen. Kennis van onaantastbaren dus als *uncomfortable knowledge* die bij voorkeur wordt vermeden (Fineman 1993).

Al met al betekenen de knelpunten zoals beschreven in dit cluster dat de kans dat het probleem wordt aangepakt kleiner is dan de kans dat het wordt ontweken. Vanuit menselijk oogpunt gezien wellicht begrijpelijk, maar vanuit het oogpunt van (institutionele) geloofwaardigheid bezien natuurlijk funest.

Kernprobleem 3: het strafrecht als weinig effectief ultimum remedium

Het strafrecht zou, waar andere aanpakken tekortschieten, het laatste redmiddel moeten zijn bij de aanpak. Maar de meeste professionals die wij spraken constateerden met lede ogen dat dit bij de aanpak van onaantastbaren nauwelijks lukt. Een combinatie van factoren zou daaraan ten grondslag liggen. Allereerst kijken burgers – door angst en intimidatie – wel drie keer uit om aangifte te doen of anderszins tegen onaantastbaren te verklaren. Die terughoudendheid is niet loos: wij hoorden legio voorbeelden van represailles na zelfs maar de lichtste melding. Het gevolg is dat de politie vaak geen (strafrechtelijke) poot heeft om op te staan. Is er toch wel een zaak, dan blijken vervolgens veel van de onaantastbaren over zo weinig justitiële documentatie te beschikken, dat stevige(r) sancties al snel disproportioneel zijn. En is dat niet het geval dan lijken diegenen die wél al een stevig strafblad hebben desalniettemin toch bij de rechter nogal eens weg te kunnen komen met – althans in de ogen van veel professionals - relatief lichte sancties. De professionals die wij spraken vonden het daarbij vaak lastig om rechters oog te laten hebben voor de context waarin de onaantastbaren opereren en waarin de delicten dus gezien zouden moeten worden[3]. Alles bij elkaar lijkt het bij de onaantastbaren bijzonder lastig het strafrecht daadwerkelijk als effectief ultimum remedium te doen fungeren. De professionals die wij spraken signaleerden dat – wanneer alle andere maatregelen niet

[3] Sommigen investeren daarom extra in het voor Openbaar Ministerie en Zittende Magistratuur invoelbaar maken van de problematiek waarvoor zij zich gesteld zien. Bijvoorbeeld door een rechter-commissaris uit te nodigen om een paar diensten mee te draaien in een gebied waarin onaantastbaren actief zijn. Een ander werkt aan een film waarin buurtbewoners vertellen wat zij te stellen hebben met de overlastgevende jongeren.

blijken te helpen er – uit oogpunt van bescherming van de samenleving - snel doorgeschakeld moet kunnen worden naar het voor langere tijd van straat halen (*incapacitatie*) van een onaantastbare. Dat lijkt op dit moment vaak ondoenlijk en al zeker niet voor een langere tijd.

Al met al moeten we constateren dat door een combinatie van factoren het strafrecht vaak een te bot en weinig effectief instrument vormt om grenzen te stellen aan het gedrag van onaantastbaren. Daardoor ontbreekt een geloofwaardig ´ultimum remedium´, het laatste redmiddel als al het andere heeft gefaald.

Een cirkel van onmacht

Het beeld dat zich tijdens onze verkenning steeds meer aan ons opdrong was dat van een cirkel van onmacht. Door die bril bezien zijn onaantastbaren, we herhalen het nog maar eens, oorzaak en gevolg tegelijk. Doordat op basis van de hiervoor beschreven knelpunten intimiderend gedrag niet effectief wordt tegengegaan wanen diegenen die zich daaraan bezondigen zich steeds onaantastbaarder, waardoor steeds minder mensen hier tegenin durven of kunnen gaan waarop…etc. Het wordt tijd deze schadelijke spiraal te doorbreken.

3 Wat is nodig?

Het is wellicht verleidelijk het vraagstuk van de onaantastbaren te schetsen als een veiligheids- of leefbaarheidsvraagstuk dat vooral op enkele (bekende) plekken in het land incidenteel de kop op steekt. Dit is een onderwaardering van de aard en omvang van de problematiek, zo blijkt uit onze verkenning. Allereerst vingen wij uit relatief veel plaatsen op dat daar sprake is van min of meer structurele problemen met onaantastbaren. De schaal lijkt dus het relatief plaatselijke, relatief incidentele te boven te gaan.

Maar bovenal merkten wij dat nogal wat van de professionals die wij spraken de problematiek van de onaantastbaren niet ervaren als een veiligheids- of leefbaarheidsprobleem zoals vele andere. Soms impliciet, soms expliciet gaven zij aan het vraagstuk van de onaantastbaren bovenal te zien als een moreel vraagstuk. Een vraagstuk ook dat, zeker bij de politieprofessionals, de kern raakte van waar zij – als persoon en als organisatie - voor dachten te staan: het *begrenzen* van mensen die denken dat voor hen geen grenzen gelden, en het *beschermen* van mensen die door dergelijk gedrag in het nauw komen (Nap, 2006). Het voorkómen dus ook dat op straat of in de buurt het recht van de sterkte gaat gelden. En juist op die aspecten voelen zij dat zijzelf en de gezamenlijke veiligheidsinstituties tekortschieten.

In onze verkenning merkten wij dat dit gevoel van tekortschieten bij veel uitvoerend professionals frustratie oplevert. Wij zagen dat - zoals hiervoor al omschreven – dit er bij sommigen toe leidt dat zij naar een andere functie zoeken. Bij anderen leidt het tot de neiging er nóg een schep bovenop te doen in het zoeken naar een werkzame aanpak. Zonder dat dat echter ook maar bij iemand tot het gevoel leidt nu een werkelijk afdoende aanpak te hebben gevonden.

Het vraagstuk van de onaantastbaren knaagt dus bij uitvoerende professionals, maar er zijn voldoende signalen om te veronderstellen dat dit bij het publiek net zo goed het geval is. Zowel bij burgers die de problemen zelf aan den lijve ondervinden (‘dichtbij’, Eysink Smeets, Moors en Beatens, 2011) als bij burgers die vooral via de media een beeld over de omvang en doorwerking van de onaantastbaren vormen (‘veraf’). Het past naadloos in het frame van de steeds maar toenemende criminaliteit, al wijzen alle beschikbare indicatoren erop dat de criminaliteit het afgelopen decennium eerder spectaculair af- dan toe is genomen. Het past ook naadloos in het frame van de tekortschietende overheid die je, als het er op aan komt, toch niet zal weten te beschermen. Dat dat effect heeft op het vertrouwen in en de legitimiteit van die overheid laat zich raden. Eerder onderzoek naar het vertrouwen in de politie liet bijvoorbeeld zien dat daarvoor één gevoel doorslaggevend was: het idee dat de politie er voor je zou zijn op het moment dat het écht nodig is (Van Dijk e.a., 2007). Zo’n moment of situatie doet zich voor rond de onaantastbaren, waarbij dan nu nogal eens blijkt dat de politie toch niet de verwachte bescherming kan bieden.

Al met al gaat het vraagstuk van de aanpak van onaantastbaren dus om meer dan een simpel veiligheids- of leefbaarheidsvraagstuk alleen. Zowel intern (onder professionals) als extern (onder burgers) is de geloofwaardigheid en legitimiteit van de overheid en de instituties uit het veiligheidscomplex in het geding.

Wat er nu al gebeurt

Natuurlijk, in de praktijk is de aandacht groeiende voor deels overlappende doelgroepen als *criminele jeugdgroepen, nieuwe veelplegers, VIP's* of *patsers*. Vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie zagen in de afgelopen tijd in dit kader onder meer een nieuwe beleidslijn voor criminele jeugdgroepen en een voorstel voor een adolescentenstrafrecht het licht. En al dan niet achter de schermen wordt daar hard gewerkt aan aanvullende initiatieven. Op lokaal niveau vallen in meerdere grote steden nieuwe – en vernieuwende - initiatieven te zien die zich richten op de harde kern van veelplegers, zoals de Top 600-aanpak in Amsterdam of het Mammoet/KEA-project in een Haagse binnenstadswijk.

Uit het Haagse project (zie ook Bijlage I) wordt op dit moment nog eens extra duidelijk hoe diep de angst geworteld is bij burgers in deze wijk om informatie aan de politie te geven. Ook blijkt hoeveel moeite het kost om een echt integrale, gezamenlijke en intensieve aanpak van de overheidspartners in de buurt van de grond te krijgen en hoe alleen met een zeer intensieve inzet daadwerkelijk een strafrechtelijke vuist kan worden gemaakt (maar dat dan ook lukt!). En dan hoe lastig het is daarin vervolgens continuïteit aan te brengen, zodat burgers ook zien dat het niet een eenmalig projectje is, maar de buurt daadwerkelijk weer wordt heroverd. Bij het Haagse project is – zoals bij de onaantastbaren zoals bedoeld in deze notitie – de doorwerking van de nieuwe veelplegers op de buurt een belangrijk startpunt. Niet alleen zichtbare actie, maar ook (andere) communicatie met de buurt speelt een centrale rol in dit project.

In andere gevallen vindt de aanpak, zo deze al extra aandacht geniet, nog vooral plaats op basis van het bestaande interventierepertoire, waardoor geldt*: if you keep doing what you did, you keep getting what you got.*

4 Wie heeft de moed?

Onze verkenning geeft alle aanleiding om op korte termijn de aanpak van onaantastbaren te heroverwegen. Er lijkt sprake te zijn van een regelmatig voorkomende problematiek, met een stevige maatschappelijke schade en een aanpak die vaker niet dan wel werkt. Als de bevindingen uit onze verkenning kloppen is het zaak de aanpak van de onaantastbaren op korte termijn op een fors andere leest te schoeien. Door die aanpak hoger op de agenda te plaatsen en de focus, intensiteit en continuïteit een stevige impuls te geven. Ten slotte moet er op korte termijn worden bezien in hoeverre het mogelijk is het interventiearsenaal ten aanzien van de *onaantastbaarsten* zo bij te stellen dat zij – en zij alleen, dus met grote precisie- sneller en voor langere tijd van straat kunnen worden gehaald.

Voor het voorgaande is (bestuurlijk) leiderschap nodig. Allereerst om te onderkennen dat, hoewel dat vanwege registratie-effecten lang niet altijd uit de cijfers blijkt, in een aantal gevallen sprake is van schrijnende situaties die om actie vragen. Ten tweede om tijd, middelen en bestuurlijke steun ter beschikking te stellen, waarmee een aanpak van voldoende intensiteit, focus, daadkracht en continuïteit van de grond kan worden gebracht. Ten derde om een aanpak mogelijk te maken die duidelijk maakt dat een onaantastbare bij intimidatie of bedreiging van een professional zodanig grote krachten over zich afroept dat de bedreiger altijd het onderspit delft, welke strategie hij verder ook hanteert. Dat lijkt wellicht wat teveel gericht op het welzijn van de eigen professionals, maar wij zijn van mening dat slechts die zekerheid professionals in staat stelt om te doen wat nodig is bij het beschermen van burgers.

Graag blijven wij weg uit de eeuwige discussie over wat nu meer nodig is: het beter benutten van bestaande bevoegdheden (wat zeker door een deel van de mensen die wij spraken werd betoogd) of het uitbreiden van het interventie-arsenaal met nieuwe mogelijkheden of bevoegdheden (waarvoor eveneens wordt gepleit). De 80-20-regel indachtig geven de bevindingen uit onze verkenning ons aanleiding te veronderstellen dat bij een zeer intensieve, voldoende gerichte en continue aanpak van onaantastbaren, op een creatieve manier ingevuld door de beste mensen, pakweg 80% van de nu ogenschijnlijk onaantastbaren met het bestaande interventiearsenaal toch effectief kan worden beïnvloed.

Dan blijft er nog slechts een harde 20% over, de *onaantastbaarsten*, op wie niets blijkt te werken. Soms wordt er nu in de praktijk beleidsmatig voor gekozen dan maar geen aandacht meer aan deze groep te besteden. Die keuze lijkt ons zeer onverstandig. Voor de geloofwaardigheid van het veiligheidscomplex (en dus van het vertrouwen daarin van de bevolking, alsmede voor hun beleving van veiligheid en rechtvaardigheid) is het júist nodig deze groep van straat te halen. Er is dus differentiatie nodig in de vereiste aanpak, waarbij voor deze laatste groep een vorm van ‘repressie met chirurgische precisie’ nodig lijkt omdat veel generieke maatregelen op hen onvoldoende effect hebben. Hoe die precies vorm moet krijgen gaat het bestek van deze verkenning te boven. In de gesprekken met de professionals zijn verschillende opties geopperd, variërend van een vorm van ISD, opgerekt naar maximaal vier jaar, het bieden van bestuurlijke mogelijkheden of bijvoorbeeld het instellen van een vorm van maatschappelijke TBS. Daarmee raken wij de laatste vorm van leiderschap die gewenst is: namelijk om de discussie over mogelijk overdreven ogende maatregelen voor de onaantastbaarsten der onaantastbaren op de agenda te zetten.

Onze verkenning was overigens met name gericht op het doorbreken van de onmacht van de overheid, vanuit de gedachte dat eerst het doorbreken van die onmacht nodig is om vervolgens de onmacht van de buurt te kunnen doorbreken. Aan die laatste onmachtsvorm is dus in deze beknopte verkenning vooralsnog minder aandacht besteed. Waar het onderwerp zijdelings ter tafel kwam, ontstond nogal eens de gedachte dat in modernisering van de gedachten over ingrijpen door burgers nog wel eens onvermoede kansen kunnen liggen. Dat geldt dan zowel waar het gaat om het voorkómen van de allerprilste kiemen voor onaantastbaarheid als in het afstoppen van de onaantastbaarsten. Het verder uitwerken van de mogelijkheid burgers te laten ingrijpen zou echter weer een verkenning op zich vormen.

Tot slot

Het gebruik van het *frame* van de onaantastbaren maakt bij veel professionals (en burgers) in het veld energie los, zo merken wij. Het appelleert immers aan een breed gevoel van onbehaaglijkheid, ook omdat het raakt aan het morele vraagstuk in plaats van aan het juridische (zoals veelplegers). Omdat het ook, zoals al beschreven in hoofdstuk 3, voor veel professionals raakt aan wat zij als de kern van hun werk beschouwen, aan hun *raison d'etre*.

Tegelijk is ook breder in het veld te merken dat het rond dit thema steeds meer begint te gisten. Door de bevindingen van Samsom, die ook expliciet de onaantastbaarheid benoemt. Door de opwinding in Helmond. Door de 'lijst van weggepesten' van Gaykrant-hoofdredacteur Krol. Soms direct, soms indirect cirkelt de discussie hier steeds weer rond vormen van onaantastbaarheid, vormen van onmacht. De tijd lijkt dus rijp om de discussie naar een ander niveau te brengen en vooral over aanscherping van de aanpak te beginnen. Het *window of opportunity* begint zich immers te openen, zo lijkt het. Binnenkort al helemaal, wanneer de Nationale Politie van start gaat. De Nationale Politie heeft een externe uitdaging die intern enthousiasmeert en extern legitimiteit oplevert. De aanpak van de onaantastbaren is bij uitstek zo'n uitdaging. Wie pakt de kans?

Geraadpleegde Literatuur

Beke, B., A. van Wijk en H. Ferwerda (2000). *Jeugdcriminaliteit in groepsverband ontrafeld.* Amsterdam: SWP.

Beke, B., E. Klein Hofmeijer en P. Versteegh (2009). *Gebiedsscan criminaliteit & overlast : een methodiekbeschrijving.* Politiekunde nr. 22. Reed Business.

Bervoets, E. (2010). Veelvoorkomende criminaliteit en (jeugdige) veelplegers. In: E. Muller e.a. *Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland* 133-148. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bervoets, E. (2011). *De buurt op scherp: een criminele jeugdgroep.* In: Bas van Stokkom, Jan Terpstra en Marleen Easton (eds.) Social disorder. Cahiers Politiestudies nr 18, jaargang 2011-1, 97–118.

Blauw, 25 september 2010, *Op de juiste knoppen drukken.*

Blokland, A. (2005). *Crime over the life span: trajectories of criminal behavior in Dutch offenders.* Alblasserdam: Haveka.

Body-Gendrot, S. (1998). *"Urban Violence in France: the quest for new policies".*Bruinsma, G, en C. van der Vijver (eds.), Public Safety In Europe. Enschede, IPIT, 33- 44.

Boutellier, H. en R. van Wonderen (2007), *Sociaal vertrouwen in Oud-Zuid.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Brink, G. van den (2006). *Geweld als uitdaging*. Utrecht: NIZW Jeugd.

Brons, D. N. Hilhorst en F. Willemsen (2008). *Het Kennisfundament Risicojongeren.* Den Haag: WODC.

Buit Trong, L. (1993). *Violences Urbaines: Les Vérités qui Dérangent.* Paris: Bayard Culture.

Clarke, R.V. and J. Eck (2005). *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps.* Washington, D.C.: Office of Community Oriented Policing Services, United States Department of Justice.

Dijk, T. Van (2007). *100%, Een onderzoek naar het vertrouwen van burgers in de politie.* GfK Intomart.

Eysink Smeets e.a. (2010). *Omgaan met de percepties van overlast en verloedering: een advies voor de bestuurspraktijk.* Strategisch advies ten behoeve van het ministerie van BZK, in samenwerking met het IVA, 2010.

Eysink Smeets, M.W.B. en H.J. Zandbergen (2011). *Verbetering van de veiligheidsbeleving in de praktijk: wat valt te leren van de aanpak op Heindijk en Prinsenplein?* Amsterdam: Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties.

Eysink Smeets, M.W.B. (2011) *Veiligheidsbeleving van de burger: hoe is die te beïnvloeden?* Presentatie paper voor de conferentie Veiligheidsbeleving van de gemeente Rotterdam op 18 april 2011, Rotterdam.

Eysink Smeets, M.W.B., H. Moors, T. Baetens (2011) *Schaken op verschillende borden: evidence-based strategieen voor comunicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicaliering. Een onderzoek naar de mogelijkheden,* Den Haag: IVA, LEV, Politiek Online.

Fineman, S. (1993*) Emotion in Organisations.* London: Sage.

Gemeente Amsterdam (2008). *De Cirkel van Onmacht.*

Gemeente Amsterdam (2011), *Gestapelde bezuinigingen, een Amsterdamse benadering om cumulatieve bezuinigingseffecten op te vangen.*

Van Gemert, F. (2002). *"Botsen met de buurt – overlast en wisselwerking tussen jeugdgroepen en de buitenwereld".* Tijdschrift voor Criminologie, nr. 2, 162-171.

Pauwels, E. (2010). *Social disorganisation, offending, fear and victimisation : findings from Belgian studies on the urban context of crime.* Antwerpen: Maklu.

Hoogerwerf, A. (1989). *Overheidsbeleid.* Alphen aan den Rijn: Samsom.

Innes, M (2004). *"Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action"*, British Journal of Sociology, nr. 3, 335-355.

Innes, M. (2007). *Signal crimes and Reassurance Policing.* Dutch Ministry of the Interior/Police Academy of the Netherlands (January).

Kleemans, E. e.a. (2007) *Criminele carrières in de georganiseerde misdaad.* Den Haag: WODC.

Kleijwegt, M en M. van Wezel, M. (2006). *Het land van haat en nijd,* Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Korpskrant Haaglanden. *Nieuwe Veelpleger steeds beter in vizier.* November 2010.

Laan, A. van der en M. Blom (2011). *Meer jeugdige verdachten, maar waarom?* Den Haag: WODC.

Maso, I. en Smaling (1998). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie.* Amsterdam: Boom.

Noije, L. en K. Wittebrood (2009). *Overlast en verloedering ontsleuteld.* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Pennings, L. e.a. (2006). *Jeugd en georganiseerde misdaad.* Tijdschrift voor Criminologie. 48(4), 361-377.

Politie Haaglanden (2010). *Strategische Probleemanalyse Nieuwe Veelpleger.*

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). *Tussen flaneren en Schofferen.* Amsterdam, SWP.

Rood, J. (2011). *Tegengif: tweedelig rapport over het straatgezag van de politie Amsterdam-Amstelland in enkele lastige buurten.*

Schaafsma, H. (2010). *De buurt is bang.* Amsterdam: SWP.

Sherman L. & J. Eck, (2002). *Policing for Crime Prevention.* In: Evidence-Based Crime Prevention, 295-329. Edited by Lawrence Sherman and colleagues. New York: Routledge.

Skogan, W. (1992). *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decline in American Neighborhoods.* University of California Press.

Skogan, W. and K. Frydl (eds.) (2004). *Fairness and Effectiveness in Policing:* Washington, DC: The National Academies Press.

Strijen, F. van (2009). *Van de straat: de straatcultuur van jongeren ontrafeld.* Amsterdam, SWP.

Teeuwen, M. en A. Verhoeff, (2009). *Zware bagage: Psychosociale problemen en verstandelijke beperkingen bij Amsterdamse jeugd een inventariserend onderzoek.* GGD Amsterdam.

Terpstra, J. (2010). *Het Veiligheidscomplex.* Den Haag: Boom Lemma.

Tillaart, J. van den e.a. (2007). *Geweld in Rotterdam.* Amsterdam: Regioplan.

Tollenaar, N., Dijk, J. van & Alblas, J.W. (2009). *Monitor veelplegers 2003-2006. Cijfermatige ontwikkelingen* (WODC Fact sheet 2009-1), Den Haag: WODC.

Torre, E. J. van der (2004). *Hardnekkige Bredase jeugdproblemen.* Den Haag: COT.

Torre, E.J. van der (2011). *Geweldsgebruik politiemensen.* Apeldoorn: Politieacademie.

Torre, E.J. van der en E. Bervoets (2009). *Koopavond in Rotterdam Centrum: Verandering, leefbaarheid en lastposten,* Den Haag: COT.

Vollaard, B. (2010). *Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid.* Apeldoorn: Politiewetenschap.

Weerman, F. (2001). *Samenplegen: over criminele samenwerking en groepsvorming.* Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Weijers, I (2010). *Jeugdige veelplegers*. Amsterdam: SWP.

Wijk van, A. en Y. Schoenmakers (2008). *Tussen Onmacht en Onwil. Marokkaanse veelplegers in Den Bosch*. Apeldoorn: Politieacademie.

Bijlage I: De onaantastbaren in een paar veelzeggende verhalen

En jij dacht wat te zeggen?

Een buurt (in grote stad A[1]) is al tijden in de greep van een criminele jeugdgroep die op een intimiderende manier laat weten dat de buurt in hun ogen van hen is. Anderen moeten zich maar schikken in de fratsen van deze groep. Bewoners die dat nalaten kunnen wraakacties verwachten. Jongens vernielen eigendommen, vallen voorbijgangers lastig en in eethuisjes wordt het eten niet betaald. De eigenaar van een eethuisje is bezig met een klant als hij ziet dat twee jongens van de bekende jeugdgroep in de wijk zonder consumptie op de stoeltjes voor het eethuis gaan zitten. Hij spreekt hen hierop aan, maar de jongens blijven op de stoeltjes zitten. De eigenaar hoort hen zeggen dat ze over een paar minuten weg zullen gaan. Even later komt een jongen op een scooter voor het eethuis stilstaan, waarbij hij zoveel gas geeft dat de uitlaatgassen het eethuis inwaaien. Als de eigenaar naar buiten kijkt ziet hij inmiddels een groep jongens dreigend zijn kant opkijken. De eigenaar loopt de jongens toe en vraagt waarom zij zich zo gedragen voor het eethuis, omdat hij en zijn klanten daar last van hebben. De jongens spugen hem in zijn gezicht. Kort hierna hoort de eigenaar geklop op de achterdeur van het eethuis. De eigenaar loopt naar de achterdeur en ziet dat de groep nu bij de achterdeur staat. De jongen van de scooter slaat de eigenaar met een vuist in zijn gezicht. De jongens maken zich uit de voeten, de eigenaar moet naar het ziekenhuis.

Een wijkagent kiest voor z'n eigen veiligheid

In een oude buurt van één van de grote steden (B) hangt al jaren een groep hangjongeren aan de kop van één van de twee toegangswegen tot de wijk. De jongeren worden in de buurt gevreesd vanwege hun crimineel en intimiderend gedrag, ook op het plein naast hun hangplek. Als in 2005 een jongen uit de groep na een woordenwisseling een oudere man doodslaat is hun reputatie helemaal gevestigd. Na dit incident verstevigt de overheid haar aanpak in het gebied. Met een intensieve campagne wordt het plein met de daar gelegen winkels weer relatief veilig gemaakt. Een nieuwe wijkagent treedt aan, die de opdracht krijgt de jongeren beter in kaart te brengen om een gerichte aanpak mogelijk te maken. Hoe meer zicht de wijkagent op de groep weet te krijgen, hoe sterker echter ook de bedreigingen in zijn richting worden. En wat de wijkagent ook probeert, een echt werkende aanpak van de jongeren – die zich inmiddels in de hele regio schuldig maken aan criminaliteit – krijgt hij niet van de grond. Hoewel de intuïtie van de wijkagent heel iets anders zegt wordt de groep in de Beke-systematiek 'afgewaardeerd' van criminele groep naar overlastgevende groep. Dat zou er ook in moeten resulteren dat andere partijen dan de politie hun rol nemen in de aanpak van de groep. Dat heeft maar beperkt resultaat, ook omdat de jongeren intimiderend optreden naar die andere partijen, zoals naar jongerenwerkers. Onderwijl zoeken de jongeren uit waar de wijkagent woont en beginnen hem en zijn gezin (daarmee) te bedreigen. Na enkele jaren besluit de wijkagent dat dit een strijd is die hij niet kan winnen, terwijl de persoonlijke prijs die hij moet betalen voor

[1] Om te voorkomen dat de aandacht louter uitgaat naar een bepaalde stad spreken wij van stad A t/m E

hem te groot is. Hij verlaat moegestreden zijn functie. De sfeer in de buurt wordt nog steeds in belangrijke mate door de groep bepaald.

Bescherming, dat dwing je toch gewoon af?

In een middelgrote stad C is sinds kort een 19-jarige jongeman van Marokkaanse afkomst terug uit detentie die veel aanzien geniet bij de (risico)jeugd. Die jeugd is volgens politiemensen zelfs een beetje bang voor hem. De terugkeer zal vrijwel zeker aanzetten tot nieuw geweld in de buurt tegen omwonenden en tegen politiemensen. De jongen spant de jongeren en kinderen voor zijn karretje. In het verleden bleek de jongen vaak onvindbaar voor de politie wanneer hij werd gezocht voor nieuwe misdrijven. Volgens de wijkagenten bieden enkele buurtbewoners hem onderdak en een schuilplek, en staan her en der in de wijk onafgesloten auto's waarin de jongen zich kan verschuilen en waarmee hij eventueel kan wegvluchten bij een politieachtervolging. Deze buurtgenoten (zowel jongeren als hun ouders) hebben ontzag voor de sluwheid van deze jongen en werken tegelijkertijd mee als gevolg van angst en vrees voor represailles.

De buurt is bang (maar de politie maakt vorderingen)

In het gebied rond de Haagse Delftselaan zijn al jaren enkele criminele (jeugd) groepen actief. Het vermoeden bestaat dat zij zich niet alleen schuldig maken aan criminaliteit in de eigen buurt, maar in feite in het hele land. Ook hangt er rond hen een sfeer van intimidatie en bedreiging. Buurtbewoners durven uit angst geen informatie te geven aan de politie, mensen die ook maar de verdenking daarvan op zich laden hebben het zwaar. Mede daardoor is het bijzonder lastig de groepsleden strafrechtelijk aan te pakken, zij beschikken vaak ook nauwelijks over justitiële documentatie (deels ook omdat deze over het hele land verspreid blijkt). Het politieteam in de buurt constateert dat de meeste instituties zich inmiddels ook uit de buurt hebben teruggetrokken, men vreest het ontstaan van een no-go-area. Het politieteam besluit over te gaan tot een extreem intensieve aanpak om het gebied voor de buurtbewoners terug te winnen. Er wordt een klein gebied afgebakend waarin de problemen zich concentreren: alle beschikbare middelen[2] worden verder in dit gebied geconcentreerd. Politiemensen gaan letterlijk van deur tot deur om van bewoners te vernemen hoe ze het wonen in de buurt ervaren en welke problemen zij ondervinden. Dat heeft een dubbele functie: het levert veel informatie op zonder dat voor anderen duidelijk wordt wie die informatie aan de politie heeft gegeven (er is immers met iedereen gesproken), het fungeert ook als een krachtig signaal naar bewoners dat de politie hun situatie serieus neemt. Met de andere partners uit het veiligheidscomplex wordt een project gestart om de overheid weer in de buurt terug te brengen (project Mammoet). En een team van het Bureau Bovenregionale Recherche is vrijgemaakt om naar de groepen toch een repressieve vuist te kunnen maken (project KEA). Dat gebeurt mede door het actief volgen van verdachten uit het actiegebied. Dat levert uiteindelijk een groot aantal aanhoudingen op. Aanhoudingen worden waar mogelijk zo uitgevoerd dat zij voor de hele buurt zichtbaar zijn (en niet statusverhogend werken voor de aangehoudenen). Ook anderszins wordt veel gedaan om de buurtbewoners steeds goed op de hoogte te houden van

[2] Uit alle aan het wijkbureau beschikbare politieprocessen, dus zowel uit handhaving, wijkzorg, informatie als opsporing. Juist deze combinatie wordt door de betrokken projectleiders als essentieel gezien.

de vorderingen van de politie. Zo worden alle aanhoudingen na overvallen via borden in de wijk gecommuniceerd. Toch blijven bewoners lang bang om informatie te delen: hoewel de politie vaker informatie krijgt merkt een medewerker van Meld Misdaad Anoniem die in de buurt een project opzet dat bewoners 'nog maar de helft vertellen van wat er gebeurt'. Om een optimale informatiepositie te creëren wordt een Informatie Knooppunt Jeugdgroepen opgericht dat zich specifiek richt op het verzamelen van informatie over de jeugdgroepen. De projectleiders van het project zijn ervan overtuigd dat de politie (en haar partners) met dit alles op de goede weg zijn, maar dat het echte succes alleen zal komen als de inzet langdurig kan worden volgehouden. Dat blijkt echter lastig te passen in de gebruikelijke manier van werken. Zo horen de projectleiders leidinggevenden al na enkele maanden voorzichtig vragen of het niet weer eens tijd wordt voor een andere prioriteit, het KEA-project wordt wegens zo'n andere prioriteit na circa een halfjaar beëindigd.

De wijkagent houdt het voor gezien

In grote stad D werkt een wijkagent in een achterstandsbuurt in opkomst. In de buurt wonen een paar Marokkaanse criminele families, die voor de nodige overlast in de buurt zorgen. Daarmee stellen ze zich zo intimiderend op, dat niemand in de buurt iets tegen hen in durft te brengen. De wijkagente zit er boven op. Zij probeert er enerzijds voor te zorgen dat strafrechtelijk adequaat op het gedrag van de families wordt gereageerd. Dat lukt maar mondjesmaat, waardoor een werkelijk grenzen stellende aanpak alleen met medewerking van allerlei andere instituties van de grond kan komen. Daar doet zij haar uiterste best voor, maar ze heeft het gevoel continu tegen een betonnen muur aan te lopen. Na een paar jaar vechten besluit zij daarom haar baan er aan te geven en wijkagent te worden in een veel rustiger gebied. De overlast van de families is in de buurt inmiddels een stuk gereduceerd. Deels omdat de agente uiteindelijk toch wel de nodige maatregelen voor elkaar had kregen, zoals door politiemensen die naast zo'n familie werden gehuisvest. Maar deels ook is de overlast gereduceerd, omdat enkele leden van de familie inmiddels zo'n criminele carrière hebben gemaakt, dat zij in hun eigen buurt liever geen aandacht meer op zich willen vestigen.

Niemand doet ons wat

Vier jongens rond de achttien jaar plegen in een grote stad een gewelddadig misdrijf. Zij slaan een jonge buurtgenoot op straat in elkaar en steken hem meerdere malen in buik en borst. Ze laten de jongen voor dood achter. Geen van de getuigen durft tegen de daders te verklaren, die allen wegens gebrek aan bewijs worden vrijgesproken. De daders horen bij een intimiderende criminele jeugdgroep van eenentwintig jongeren waarvoor de buurt bang is. De groep werd geen strobreed in de weg gelegd: niet door ouders, niet door de buurt, niet door langs elkaar heen werkende instanties die pas in een (te) laat stadium probeerden de groep aan te pakken en niet door rechters die, zo bleek bij latere analyse, de jongeren kans na kans boden. Zo lieten deze relatieve nieuwelingen een spoor van sepots en vrijspraak achter zich. Zij voelen zich daardoor onaantastbaar (uit: Bervoets, 2011).

Een wijkagent in de frontlinie

Een wijkagent in middelgrote gemeente E ziet dat zijn wijk gedomineerd wordt door een zestigtal Marokkaanse jongeren. Ze zorgen voor criminaliteit en geven overlast waarbij zij zich erg intimiderend naar de buurt opstellen. De buurt, met ook veel Marokkaanse bewoners, durft

de jongeren daarom maar mondjesmaat tegengas te bieden. De wijkagent verdiept zich in de groep en probeert een aanpak van de grond te brengen, zowel op het preventieve als repressieve vlak. Via familieoudsten weet hij invloed te krijgen op de groep. Maar kennelijk ervaren de jongeren dat als bedreigend. Zij beginnen daarom zelf de wijkagent te bedreigen. Eerst alleen hemzelf, later ook zijn gezin. Uiteindelijk wordt hij bij een melding in de val gelokt en mishandeld. Hij raakt gewond en moet enkele maanden revalideren. Zijn leidinggevenden suggereren hem maar een andere functie aan te nemen. Na goed nadenken weigert hij dat. Naar zijn mening zijn er te veel goedwillende (al dan niet Marokkaanse) inwoners in de wijk met wie hij inmiddels steeds beter samenwerkt, omdat zij zich ook door de groep geschaad voelen. En ook is hij ervan overtuigd dat hij, met een lange adem weliswaar, een belangrijke deel van de groep tóch kan beïnvloeden. Na zo'n vier jaar intensief werk kan hij constateren dat hij – door zeer intensief samen te werken met gemotiveerde bewoners en andere professionals in de buurt - het gedrag van driekwart van de groep in positieve richting heeft weten om te buigen. Zo'n vijftienjongeren blijven over, waarop niets blijkt te werken, waarop niemand ook maar enige vat heeft en die domweg volharden in hun gedrag. Voor deze groep ontbreekt nog elk antwoord.

Bijlage II: Methodologische verantwoording

Vijf hypothesen

Aan onze verkenning en (uiteindelijk) ons betoog lagen de volgende vijf hypothesen over de onaantastbaren en (de noodzaak van) een aanpak daarvan ten grondslag:

1. In met name sociaaleconomisch zwakkere buurten van de grotere steden hebben kleine groepen jongeren zich de status verworven van onaantastbare.

2. Deze status is gebaseerd op:
a. een hoge mate van (gewelddadige) criminaliteit en (een uitstraling van) intimidatie (‘nieuwe veelpleger’),
b. gekoppeld aan een breed waargenomen onvermogen van de organisaties uit de strafrechtelijke keten om dit gedrag effectief een halt toe te roepen c.q. consequenties aan te verbinden (‘Onvermogen’).

3. Het fenomeen van de onaantastbaren heeft een disproportionele invloed op de veiligheidsbeleving van in eerste instantie de bevolking in de betreffende buurten en in tweede instantie ook andere delen van de bevolking.

4. Het aantastbaar maken van de onaantastbaren is de belangrijkste enkelvoudige interventie die de overheid kan nemen om de veiligheidsbeleving van het Nederlandse publiek te verbeteren. Daarnaast is het niet onwaarschijnlijk dat daarmee ook de misdaadcijfers in Nederland (verder) dalen.

5. De aanpak van de onaantastbaren vraagt de ontwikkeling van een sterk repressieve en ook sterk gerichte (‘chirurgische precisie’) aanpak. Om deze te realiseren zullen bestuurders en beleidsmakers echter eerst en vooral een psychologische hobbel moeten nemen, vergelijkbaar met die welke eerder bij de ‘ klassieke’ veelpleger moest worden genomen.

Deze starthypothesen waren geformuleerd aan de hand van de resultaten van eerder door ons en door anderen uitgevoerd onderzoek en lopende projecten, alsmede op basis van signalen die wij uit ons netwerk in het veiligheidsveld ontvingen. Doel van de verkenning was deze hypothesen te toetsen, aan te scherpen, te verfijnen en waar mogelijk verder te funderen. Lijkt elk van die hypothesen daadwerkelijk te kloppen? Welke bewijzen of signalen zijn daarvoor beschikbaar? Kunnen de hypothesen worden verdiept, uitgebreid, nader worden ingevuld? De hypothesen kunnen worden teruggebracht naar vier kernthema’s die we hebben benut om structuur te geven aan focusgroep bijeenkomsten met professionals en een verkennende literatuurscan:

- een definiëring en profiel van de onaantastbaren;
- invloed op de maatschappelijke omgeving: buurt, instanties, ouders;
- huidige aanpak;
- de toekomst.

Werkwijze

Onze exercitie betreft nadrukkelijk een voorverkenning en geen uitgebreid, volledig empirisch onderzoek. Deze verkenning vond plaats in focusgroep bijeenkomsten met professionals en aan de hand van beschikbare literatuur, aangevuld met casusmateriaal dat een beeld moest schetsen van de problemen met de onaantastbaren. De verkenning bestond uiteindelijk uit focusgroep bijeenkomsten, een literatuurverkenning en interviews.

Drie focusgroep bijeenkomsten met in totaal 32 professionals die direct als frontlijnwerker of indirect betrokken zijn bij de problematiek van deze welhaast ongrijpbare categorie daders en veroorzakers van onveiligheid. Nadrukkelijk kozen wij voor frontlinewerkers om ervaringen uit de eerste hand te horen, zonder dat deze vertekend zouden zijn door het filter van de bestuurlijke en beleidsmatige wenselijkheid. De bijeenkomsten werden gehouden op respectievelijk 10 juni te Amsterdam (10 deelnemers), 15 juli te Rotterdam (11 deelnemers) en 1 september in Utrecht (11 deelnemers). Deelnemende professionals waren, verspreid over de drie bijeenkomsten afkomstig van gemeenten (4x), politie (17x), jeugdzorg (5x), jeugdreclassering (5x), en GGD/GGZ (1x). De deelnemers werden geworven in combinatie van het rechtstreeks benaderen van professionals die we reeds kenden uit vorige onderzoeken en de sneeuwbalmethode (professionals in het netwerk van degenen die al bij ons bekend waren).

Het tweede deel bestond uit een *literatuurverkenning* aan de hand van de digitale catalogus van de Koninklijke Bibliotheek en digitale zoeksystemen (o.a. Picarta), waarna we de opgevraagde bronnen bestudeerden. Er is sprake van een eerste literatuurverkenning. In een eventueel vervolgonderzoek zal deze verkenning worden uitgebreid en verfijnd. De zoekwoorden die we gebruikten om literatuur te vinden zijn afgeleid van de hypothesen en een werkdefinitie van onaantastbaren (zie bijlage III) die in de loop van het onderzoek ontstond als gevolg van de focusgroep bijeenkomsten. Hieronder volgen de zoekwoorden die we alleen of in combinatie gebruikten om de uiteindelijke literatuurlijst samen te stellen. We verzamelden onderzoeksliteratuur, beleidsnotities maar ook enkele actuele mediaberichten rond:

- Jeugdcriminaliteit
- Carrièrecriminaliteit, -criminelen
- Jeugd
- Geweld (inclusief intimidatie)
- Overlast
- Jeugdgroepen
- Onveiligheidsgevoelens/veiligheidsbeleving
- Effectieve interventies (What Works?)
- Veelplegers
- Nieuwe veelplegers

De zoekwoorden werden alleen of in combinatie gebruikt, als vertrekpunt van zoekslagen in zowel Nederlandstalige als (beperkt) Engelstalige en Franstalige literatuur. Feitelijk werd een sneeuwbalmethodiek toegepast. Dat verklaart het relatief beperkt aantal 'startbegrippen' waarmee de eerste zoek slag werd verricht.

Als aanvulling op de bijeenkomsten werd nog een tiental (telefonische en face-to-face) interviews gehouden met professionals ten behoeve van de casusbeschrijvingen en/of nadere toelichtingen op onderdelen van de problematiek. Zo werd gesproken met projectleiders van meerdere projecten gericht op nieuwe veelplegers en werden de eerste bevindingen nog eens besproken met medewerkers van het Openbaar Ministerie, Officieren van Justitie en parketsecretarissen, ook tijdens justitie-onderwijs. Gedachte daarachter was dat die beroepscategorie nog werd gemist bij de drie focusgroep bijeenkomsten en in die bijeenkomsten wel als een essentiële partij naar voren kwam. Bij de werving voor de bijeenkomsten gingen we echter in eerste instantie uit van frontlijnwerkers.

Bijlage III: De onaantastbaren in de literatuur

Als we op internet zoeken met de term 'onaantastbaren' of 'untouchables', dan krijgen we vooral vermeldingen van stripboeken, films en boeken. Allen verwijzen naar de gelijknamige groep politiemensen die onder bezielende leiding van recherchebaas Eliot Ness alles in het werk stelde om destijds maffiabaas Al Capone en zijn bende dwars te zitten. Als we de 'untouchables' combineren met 'criminology' dan treffen we onder andere een oud artikel aan uit The Economist uit 2001 waarin de link wordt gelegd tussen zware criminelen en onaantastbaarheid. In de onderzoeksliteratuur, maar ook in beleidsdocumentatie, komt deze term (nog) niet voor als aanduiding van een bepaalde dadergroep. Het is ons eigen woordgebruik.[3] De hypothesen en de vier kernthema's boden echter aanknopingspunten die we vertaalden naar een werkdefinitie van de onaantastbaren voor de literatuurscan. Het is voor een scan immers nodig dat we vooraf onze zoektocht afbakenen, al is dat maar met een voorlopige definitie. Volgens deze definitie zijn onaantastbaren jeugdige en jongvolwassen recidivisten die, vaak groepsgewijs, met intimidatie, overlast en geweld angst en (institutionele) machteloosheid in de hand werken bij de sociale omgeving, waarbij effectieve gedragsbeïnvloeding uitblijft. Op basis van deze omschrijving verkenden we op basis van zoektermen (zie methodologische bijlage) onderzoeksliteratuur over jeugdige en jongvolwassen recidivisten (jeugdige veelplegers en nieuwe veelplegers), over buurtintimidatie (urban violence) en onveiligheidspercepties alsmede over de organisatorische knelpunten bij de aanpak van deze dadercategorie. We gaan in dit hoofdstuk meteen ook in op aanknopingspunten die literatuur en beleidsdocumentatie bieden rondom werkzame aanpakken.

Voorlopig profiel van de onaantastbaren: jonge, onbevattelijke recidivisten

Eén van de basiskenmerken van De onaantastbaren is recidivisme. In de literatuur is veel te vinden over jeugdige veelplegers (o.a. Bervoets, 2010). Volgens de Monitor Veelplegers (Tollenaar e.a., 2009) waren er in 2003 in heel Nederland 1.068 jeugdige veelplegers en in 2006 waren het er 1.617. Kijken we naar de grote steden, dan telde Utrecht in 2003 al 3,57 jeugdige veelplegers per 1000 jeugdige inwoners en in 2006 waren dat er zelfs 5. Ter vergelijking: in 2006 had Amsterdam 2,38 jeugdige veelplegers per 1000 jeugdigen, Den Haag 3,17; Rotterdam was inmiddels gekomen van 2,3 in 2003 tot 4,67 drie jaar later. Recentere openbare gegevens zijn helaas niet aangetroffen. Ondanks de (sterke) toename is en blijft het aantal jonge veelplegers maar een fractie van de totale jeugdige daderpopulatie. Maar wie is nu die jonge veelpleger? Uit Utrechts veelpleger onderzoek van Weijers (2010, p. 24) blijkt dat het vaak een jongen is, bijna de helft van de onderzochte veelplegers is Marokkaans, ze

[3] De term werd geïntroduceerd in Eysink Smeets en Zandbergen, 2011, en Eysink Smeets, 2011.

spijbelen, komen uit gebroken gezinnen en zijn naarstig op zoek naar kicks en risico.[4] Uit deze studie blijkt verder dat het meestal generalisten zijn: zij hebben vaak meerdere soorten misdrijven op hun naam staan. Verder hebben de jeugdige veelplegers hun eerste politiecontact rond hun dertiende jaar, worden de meeste feiten gepleegd in groepsverband en is een laag IQ bij deze jongeren niet ongewoon (vgl. Teeuwen en Verhoeff, 2009).

In november 2010 staat een artikel over zogeheten nieuwe veelplegers in de korpskrant van politie Haaglanden, gebaseerd op een eerder in dat jaar verschenen politierapport van dat korps. Nieuwe veelplegers zouden langzaam het stokje hebben overgenomen van de klassieke oude veelplegers (denk aan de fietsenjunk). Volgens het artikel zijn nieuwe veelplegers ongrijpbaar. Deze nieuwelingen houden zich vooral bezig met overvallen en woninginbraken. Er zouden er in heel Haaglanden ongeveer 420 zijn, zo blijkt uit een analyse van de korpsrecherche. Er is ook sprake van een grote overlap tussen de nieuwe veelplegers en het regionale jeugdgroepenbestand. In het artikel staan profielen van zowel de Oude als de nieuwe veelpleger. De gemiddelde leeftijd van de oude veelpleger is (was) 42 jaar. De gemiddelde leeftijd van de nieuwelingen zou 'ergens tussen de 14 en de 30 ' jaar oud zijn. De nieuwe veelplegers zijn zelden drugsverslaafd en als zij worden gepakt bekennen zij bijna nooit. De oude veelpleger zag het strafrechtsysteem vaak als een kat- en muisspel. Voor de nieuwe veelpleger is criminaliteit een serieuze zaak. Inmiddels heeft Haaglanden een casusoverleg nieuwe veelplegers in het Veiligheidshuis en heeft de Nederlandse politie een Expertgroep Aanpak Veelplegers. Dat geeft aan hoe urgent het probleem wordt gezien. Volgens het politievakblad *Blauw* van september 2010 is de nieuwe veelpleger vaak jong, niet-westers en nauwelijks vatbaar voor de overheid. Hij (het zijn bijna uitsluitend jongemannen) zou materialistisch zijn en extreem gewelddadig. Hij zou onbevattelijk zijn voor straffen of hulpverlening. Vanwege het intimidatie-element is er volgens ons overlap tussen de onaantastbaren en de nieuwe veelplegers. Daarbij geldt wel, dat een onaantastbare volgens onze definitie een jeugdige recidivist is, maar dat een jeugdige recidivist niet altijd een onaantastbare hoeft te zijn. Intimidatie en aanjagen van angstgevoelens zijn wezenskenmerken van een onaantastbare. Dat brengt ons op de invloed van de onaantastbaren op de maatschappelijke omgeving.

Invloed op de maatschappelijke omgeving: buurt, instanties, ouders

De onaantastbaren menen in de buurt de dienst uit te maken en doen dat door zowel de buurt als professionals te intimideren. Eysink Smeets (2010, 2011) laat zich in zijn werk inspireren door reassurance policing, oftewel – vrij vertaald - de veiligheidsstrategie van de 'geruststelling' (Terpstra, 2010). Deze strategie heeft volgens Innes (2007) drie hoofdbestanddelen: zichtbaar (politie)toezicht, de informele sociale controle in gemeenschappen en de gerichtheid van het toezicht op *signal crimes* en *signal disorders*. Bij laatstgenoemden gaat het om (vaak zichtbare) criminaliteit en overlast die maken dat een buurt of wijk onbehaaglijk en onveilig voelt. Volgens Eysink Smeets kunnen we in het

[4] Verklaringen voor de oververtegenwoordiging van Marokkaanse jongens hebben de afgelopen jaren boekenkasten vol met studies en discussie opgeleverd. De consensus is inmiddels dat de oververtegenwoordiging zowel moet worden gezocht in structuur (slechte maatschappelijke omstandigheden) en dat deels ook de culturele achtergrond en migratie een rol spelen (Janssen, 2007).

verlengde van deze 'signals' ook *signal groups* en *signal people* onderscheiden, die – althans volgens de theorie – *een onevenredig grote invloed* op de veiligheidsbeleving hebben.

Het intimiderende gedrag heeft volgens ons sterke raakvlakken met wat in de literatuur bekend is als stedelijk geweld ofwel *urban violence*. Onderdeel van dit geweld is annexatie van de publieke ruimte via domeinconflicten (Body-Gendrot, 1998; Van Gemert, 2002; Van der Torre, 2004). Kortgezegd betekent dit dat (groepen) jongeren met het aanjagen van angst, het plegen van doelbewuste vernielingen aan eigendommen en wegtreiteren van bewoners langzaam maar zeker de dienst uitmaken. Ook ouders hebben vaak geen vat meer op deze jeugd, af en toe hebben zij zelf een aandeel in het gedrag van hun kinderen (Bervoets, 2011). Criminoloog Frank van Gemert (2002) noemt deze domeinconflicten 'botsen met de buurt'. Het resultaat is dat de buurt bang wordt en dat de groep jongeren de ruimte pakt die ze krijgt. Of eigenlijk: afdwingt. Recente Nederlandse voorbeelden zijn de treiterijen in de Amsterdamse Diamantbuurt uit 2011 en eerder het wegtreiteren in 2010 van een homostel in Leidsche Rijn. Niet alleen in wereldsteden, ook in kleinere steden dichtbij huis - Gouda, Helmond, Culemborg, Zaltbommel - was het de afgelopen jaren raak. Body-Gendrot (1998) benadrukt dat de oorzaken en intensiteit van het stedelijk geweld per samenleving kunnen verschillen. Uiteenlopende factoren spelen een rol, waaronder sociaaleconomische omstandigheden, beleid en praktijk van huisvesting, woningtoewijzing en stedenbouw. De afgelopen jaren hebben echter ook politieke en religieuze polarisatie bijgedragen aan groeiende spanningen op buurtniveau en (een potentieel voor) ordeproblematiek (Boutellier en van Wonderen, 2007; Moors e.a. 2009).Urban violence is botsen met de buurt en angst aanjagen. Het is bovendien ook botsen met de instituties, en met de daar werkende frontlijnwerkers, die menen dat weinig of niets echt helpt bij een deel van de jeugd (Bervoets, 2011). Bij de onaantastbaren is niet slechts sprake van domeinconflicten met bewoners. Ook de instituties zijn doelwit. Denk aan de politie die soms optreedt als 'scheidsrechter' bij een domeinconflict en op andere momenten partij is of zelfs het mikpunt van ongenoegen en frustraties (Van der Torre, 2011). De politie Amsterdam maakt zich bijvoorbeeld zorgen om het 'straatgezag' van politiemensen in enkele lastige hoofdstedelijke buurten (Rood, 2011). In de Amsterdamse politierapportage wordt gezocht naar een 'tegengif', om het tij te keren. Gedacht wordt aan een 'rechtstaatoffensief', om de loyaliteit van bepaalde groepen aan de rechtsstaat te vergroten.

Huidige aanpak

Onaantastbaren zijn niet alleen veroorzakers van onveiligheid of onveiligheidsgevoelens, maar zij worden zelf ook mede 'veroorzaakt'. Deze lastige categorie jongeren is niet alleen oorzaak van problemen maar ook het gevolg van angst en handelingsverlegenheid (Pauwels , 2010; Schaafsma, 2010; Bervoets, 2011; Van der Torre, 2011). De buurt is vaak te bang om nog aangifte te doen. Daardoor zijn er vaak geen 'harde' en 'ronde' zaken voor politie en justitie, dus komen de onaantastbaren er makkelijk vanaf. En als er wel wordt gestraft, dan zit er vaak lange tijd tussen misdrijf en de ten uitvoerlegging. Vaak past de straf niet bij de mate van recidive (Van Wijk en Schoenmakers, 2008; Bervoets, 2011). Verder is er nauwelijks of geen zicht op wat werkt in de aanpak van deze categorie (met het Kennisfundament Risicojeugd van het WODC uit 2008 valt nog missiewerk te verrichten), als het al tot een interventie komt.

Probleem is ook dat hulpverleners en rechterlijke macht zich richten op individuele jongeren en geen groepsaspect 'zien'. De rechterlijke macht is in de kern gericht op individuen en niet op

groepen en misdrijven in groepsverband (Beke e.a., 2000). Gemeenten zijn vaak niet automatisch gericht op het waarnemen van onaantastbaren. De aanwezigheid van die groep zou immers kunnen worden vertaald als een brevet van onvermogen (Bervoets, 2011). Hulpverleners beschikken soms over verouderde of onbetrouwbare informatie over jongeren. Het gevolg is dat zij zo nu en dan de neiging hebben om het probleemgedrag van hun cliënten te onderschatten en de vorderingen van hun cliënten te overschatten (Van Wijk en Schoenmakers, 2008). Onbetrouwbare informatie is er bijvoorbeeld in spreekkamergesprekken waarin een jongere aangeeft dat het goed met hem gaat en hij zijn leven wil beteren. Die informatie wordt niet altijd gecontroleerd bij andere partners in het veld die met de jongere van doen hebben of bij bijvoorbeeld diens ouders. De 'vriendelijke, voorkomende en enthousiaste jongen' uit de rapportage van de hulpverlener blijkt dan soms de schrik van de buurt zonder enig schuldbesef.

Vaak hebben de ineffectieve reactiepatronen te maken met een beperkte, monodisciplinaire, blik van partijen op de desbetreffende jeugd (Van Wijk en Schoenmakers, 2008). Denk aan de hulpverlener die in een dossier schrijft dat zijn jonge cliënt een wandelende tikkende tijdbom is en niet bekijkt voor welke (keten)partners, bijvoorbeeld de politie, dit relevant nieuws kan zijn. Het gevolg is dat er geen georkestreerde actie plaatsheeft. Hulpverleners geven dan aan dat zij niet willen werken als 'verlengstuk van de politie'. Zij doen omwille van beroepsethiek en redenen van privacy liever niet mee aan wat Terpstra (2010) noemt de *governance of safety.* Ook van organisaties die niet in eerste instantie een taak hebben op het terrein van veiligheid en criminaliteitsbestrijding, wordt verwacht dat zij zich gevoelig tonen voor het (mee) bestrijden van onveiligheid. Dat roept bij een aantal organisaties weerstand op. Enkele jaren geleden verscheen een rapport van de gemeente Amsterdam waarin de onmacht van de (jeugd)hulpverlening in ogenschouw werd genomen. De naam van het rapport was veelzeggend: De Cirkel van Onmacht (gemeente Amsterdam, 2008). Kern van het probleem was volgens de auteurs dat de problemen die door de vaste werkwijze in de hulpverlening ontstaan, bij de professionals de behoefte verstevigen om zich juist aan die (ineffectieve) werkwijzen vast te houden.[5]

De toekomst: een werkzame aanpak

Hoe het beleid voor een samenhangende en effectieve aanpak van de onaantastbaren eruit moet zien is (nog) niet duidelijk. Mogelijk biedt een aantal recente ontwikkelingen daartoe handvatten. In recente beleidsliteratuur (beleidsplannen) komt een aantal opvallende maatregelen naar voren, waaronder:

- De Top 600 in Amsterdam die per 1 maart dit jaar van start ging. Het gaat daarbij om 600 personen, voor een groot deel jongens tussen de 18 en 24 jaar, die verantwoordelijk zijn voor een grote hoeveelheid ernstige misdrijven in de stad. De politie komt vaak dezelfde daders tegen. Veel organisaties houden zich met deze jongens bezig. Het resultaat valt tegen, straf of hulpverlening lijken voor deze groep niet te helpen. De ouders van deze jongens hebben nauwelijks invloed op hun. De jongeren hebben vaak psychische problemen of zijn verslaafd aan drank of drugs.

[5] In deze tekst lijkt nu de nadruk (op basis van literatuur) vooral te liggen op de (jeugd)hulpverlening, maar uit de focusgroepen is al gebleken dat andere partijen soortgelijke organisatorische hobbels kennen.

Samen met betrokken partners uit zorg- en jeugdinstellingen, reclassering en anderen gaan bestuur, politie en Openbaar Ministerie (OM) deze groep aanpakken.

- Verder, we noemden het reeds, beschikt Haaglanden inmiddels over een apart casusoverleg in het Veiligheidshuis rond de zogeheten nieuwe veelplegers. Samen met het Openbaar Ministerie proberen veiligheidspartners de nieuwe veelplegers te 'onthelden' door ze hun status af te pakken.
- Op 18 mei 2011 werd door minister Opstelten het Actieprogramma Criminele jeugdgroepen gelanceerd. Dat richt zich vooral op de brede (ook hinderlijke en overlastgevende) risicojeugd en het richt zich expliciet op jeugdgroepen. In het Actieprogramma wordt vooral uitgegaan van het reeds bestaande instrumentarium. Binnen twee jaar moeten de criminele groepen worden aangepakt; de aanpak van de hinderlijke en overlastgevende groepen moet worden geïntensiveerd. In Utrecht wordt inmiddels bij het aanpakken van criminele groepen geëxperimenteerd met de zogeheten Plus-Min-Mee-methodiek (Smelt, 2010). Die gaat uit van een goede informatiepositie rondom een jeugdgroep en kennis van de groepsdynamiek van een specifieke jeugdgroep. Op grond daarvan worden de groepsleden met een negatieve invloed (Min) aangepakt, en wordt geïnvesteerd in leden met een positieve invloed (Plus), met als doel de hele groep mee te krijgen (MEE) naar het afbreken van de criminele carrière en antisociaal gedrag.
- Heel actueel is de discussie over het Adolescentenstrafrecht, dat reeds werd aangekondigd in het regeerakkoord. De plannen worden momenteel behandeld door de Tweede Kamer.[6] Gedachte achter het Adolescentenstrafrecht is dat voor de leeftijdscategorie 15-23 jaar een apart strafrecht nodig is, omdat deze categorie garant staat voor een buitenproportioneel groot aandeel in de criminaliteit. Gedachte is verder dat wordt erkend dat de rijping van de hersenen en de morele ontwikkeling van deze jongeren en jongvolwassenen nog niet klaar zijn. Met name het voorstel om de jeugddetentie te verlengen naar maximaal vier in plaats van de twee jaar, stuitte op weerstand van deskundigen.[7] Zij menen dat de huidige wetgeving voldoende mogelijkheden biedt om bij zware delicten het volwassenstrafrecht op te leggen. Invoering van adolescentenstrafrecht betekent (volgens de minister) dat het arsenaal aan straffen en maatregelen dat nu ter beschikking staat voor de strafrechtelijk minderjarigen, straks ook bij jongvolwassenen tot 23 jaar kan worden gebruikt. Dat geldt ook voor de nog relatief nieuwe Gedrags Beïnvloedende Maatregel (GBM), die nu nog alleen aan strafrechtelijk minderjarige kan worden opgelegd.
- Het Openbaar Ministerie is sinds kort gestart met het ZSM-project: consequent lik-op-stuk door verdachten aan te houden, direct een beslissing te nemen welk afdoeningstraject zij ingaan en – daar waar mogelijk – in het merendeel van de bulkzaken binnen de zesuurs- dan wel de termijn voor inverzekeringstelling ook direct een afdoeningsbeslissing te nemen. Sluitstuk van de ZSM-werkwijze is dat direct hierop aansluitend deze beslissing ten uitvoer wordt gelegd.
- Wat ouder alweer is de lancering van het Actieplan Overlast en Verloedering en de introductie van de Voetbalwet. De Voetbalwet biedt gemeenten bestuurlijke maatregelen (o.a. gebiedsverbod en een meldingsplicht) om ernstig overlastgevend

[6] Zie de brief van de staatssecretaris van Justitie, Fred Teeven, Kamerstukken II 2005/06, 30 519, nr. 2.

[7] 'Zwaarder straffen jongeren valt slecht bij deskundigen', *Trouw*, 29 september 2011.

gedrag te bestrijden. De gedachte is dat het strafrecht onvoldoende maatregelen biedt om storend en intimiderend gedrag in de openbare ruimte tegen te gaan.

Deze interventies zijn allemaal nog in uitvoering, pas opgestart of zelfs nog in ontwikkeling. Er bestaan (voor zover bij ons bekend) nog geen evaluaties van. Maar op grond van de bestaande onderzoeksliteratuur kunnen we, maar dat is nog maar heel globaal, bij voorbaat zeggen dat met name de focus in de drie eerstgenoemde aanpakken (op heel concrete personen en groepen) volgens de literatuur als een werkzaam mechanisme moet worden verondersteld (o.a. Sherman & Eck, 2002; Skogan & Frydl, 2004; Beke, 2009; Clarke & Eck, 2010, 2005).En het ZSM-project sluit samen met eventuele Adolescentenstrafrecht aan bij de gedachte dat straffen vroegtijdig en snel moet (Brons e.a, 2008). Voorwaarde is natuurlijk wel dat de interventies precies zo worden uitgevoerd als bedacht. Inmiddels bestaat er in de literatuur redelijke consensus over de voorwaarden waaraan een effectieve aanpak (dus ook een nog niet bestaande aanpak van de onaantastbaren) moet voldoen. Een interventie is effectiever naarmate[8]:

1. *Deze uitgaat van duidelijk geformuleerde en als effectief geëvalueerde theoretische vertrekpunten.* Dat bevordert de 'werkzame bestanddelen' van een interventie. Beleid (ook een bepaalde interventie) berust idealiter op veronderstellingen over het probleem, de aanpak en wat werkzame bestanddelen zijn bij de aanpak (Brons, 2008; Hoogerwerf, 1989). In de praktijk gaat het veelal om – meer impliciete – aannamen en om inzichten of een visie die al doende groeit en wordt aangescherpt. Wij spreken in onderzoeksvraag 1 van de 'achterliggende visie';
2. *Die beter aansluit bij de lokale problematiek.* Bijvoorbeeld wanneer het probleemgedrag in de omgeving wordt aangepakt waarin het normaliter optreedt;
3. *Vooraf duidelijk de doelen en de doelgroep wordt omschreven;*
4. *Die een duidelijke focus kent en niet te algemeen en te breed is;*
5. *Een interventie wordt uitgevoerd zoals bedoeld;*
6. *Er vroegtijdig en snel wordt ingegrepen bij antisociaal gedrag;* Zo zoekt bijvoorbeeld de reeds aangehaalde Wijers (2010) een oplossing bij het eerder en sneller opleggen van een beschermingsmaatregel.
7. *De interventie wordt afgestemd op de doelgroep en de achterliggende problematiek*. Dat blijkt ook uit de studie door Van Noije en Wittebrood (2009) naar de beleidstheorie van het Actieplan Overlast en Verloedering. Daarin bekijken zij ook het onderdeel 'ernstig overlastgevende jongeren'. Daarbij lijken onze onaantastbaren te horen, maar zoals gezegd wordt deze term nergens gebruikt in de literatuur. Tegen de ernstige overlastgroep worden bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen genomen. Denk aan straatverbod en samenscholingsverbod (door de onderzoekers ambulante maatregelen genoemd). Van Noije en Wittebrood hechten vooral waarde aan de 'bestuurlijke' mogelijkheden die de Voetbalwet biedt.

[8] Zie voor een overzicht Brons e.a. (2008).

Bijlage IV: Sessiedeelnemers

	Sessie	Naam	Organisatie
1	Utrecht	Ino Kalker	Veiligheidshuis Haaglanden
2	Utrecht	Hafid El Ousrouti	Jongerenwerk
3	Utrecht	Ruud Bos	Politie Brabant ZO (Helmond)
4	Utrecht	Wim Klomp	Politie Brabant ZO (Helmond)
5	Utrecht	Alfred Hortensius	Jeugdreclassering Jeugdzorg Midden Holland
6	Utrecht	Luuk Beckers	Gemeente Zeist
7	Utrecht	Rolf van Dee	Politie Utrecht
8	Utrecht	Jamil Abuhunein	Politie Rotterdam-Rijnmond
9	Utrecht	Anne-marije Tervoren	Jeugdzorg Midden Holland
10	Utrecht	Eric van Toorn	Coördinatie Jeugd en Veelplegers
11	Utrecht	Malika Hmamouch	bureau Jeugdzorg Rotterdam
12	Utrecht	Sonja van Rooijen	bureau Jeugdzorg Rotterdam
13	Amsterdam	Gert van Zalen	Politie Amsterdam-Amstell.
14	Amsterdam	Remko de Boer	Politie Amsterdam-Amstell.
15	Amsterdam	Johan Mandemaker	Gemeente Amsterdam
16	Amsterdam	Martin Oost	Politie Hollands-M (Gouda)
17	Amsterdam	Hassan Nagih	Politie Hollands-M (Gouda)
18	Amsterdam	Ahmed Bellazgari	Gemeente Oosterhout
19	Amsterdam	David van Eijndthoven	Politie Utrecht
20	Amsterdam	Sandra Jongerius	Politie Utrecht
21	Amsterdam	Manal Venhorst	Veiligheidshuis NwWaterwg
22	Amsterdam	Erwin Hindriks	Politie Rotterdam-Rijnmond
23	Rotterdam	Luit Kuipers	Politie Haaglanden
24	Rotterdam	Astrid Hettema	Politie Amsterdam-A
25	Rotterdam	Ben Verhoeven	Gemeente Roosendaal/Bergen op Zoom
26	Rotterdam	Ron Vollebregt	Politie Hollands-M (Gouda)
27	Rotterdam	Loes Wesselink	Gemeente Rotterdam
28	Rotterdam	Simone Seegers	Politie Amsterdam-A
29	Rotterdam	Ramon Visser	De Nieuwe Kans, Rotterdam
30	Rotterdam	Anne Tervoren	Jeugdzorg
31	Rotterdam	Janneke Knijpstra	Jeugdzorg
32	Rotterdam	Marcelle Lasseur	Jeugdzorg
33	Rotterdam	Ray David	Jeugdzorg, Jeugdreclassering

Bijlage V: Over de auteurs

Marnix Eysink Smeets…

…is onderzoeker en adviseur, gespecialiseerd in veiligheidsbeleving. Hij is voorzitter en onderzoeksleider van de Stichting Landelijke Expertisegroep Veiligheidsbeleving (LEV). Deze netwerkorganisatie legt zich toe op vernieuwend onderzoek naar de veiligheidspercepties van burgers en naar de manier waarop deze beïnvloed kunnen worden. Marnix Eysink Smeets is tevens lector Public Reassurance aan de Hogeschool Inholland, waar hij zich bezighoudt met vrijwel hetzelfde vraagstuk: het publiek vertrouwen in veiligheid en veiligheidszorg.

Eysink Smeets onderzoekt in uiteenlopende gemeenten aspecten van de veiligheidsbeleving en denkt binnen deze gemeentes mee over de verbetering daarvan. Tevens is hij betrokken bij diverse innovatiepilots op dit gebied. Recente publicaties van Eysink Smeets zijn onder meer de *Toolkit Veiligheidsbeleving* (met daarin de zogenaamde Tafel van Twaalf); *Omgaan met de perceptie van overlast en verloedering: een advies voor de bestuurspraktijk en Schaken op verschillende borden: evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering.*

Eric Bervoets…

… is bestuurskundige en criminoloog. Hij werkt voltijds als zelfstandig onderzoeker en is in die hoedanigheid verbonden aan het onderzoeksprogramma van LokaleZaken. Hij promoveerde op het proefschrift 'Tussen respect en doorpakken: de politiële aanpak van Marokkaanse jongeren in Gouda, Utrecht en Amsterdam' (2006). In 2010 droeg hij met een hoofdstuk over veelplegers bij aan de bundel Criminaliteit van Muller e.a. (Kluwer, 2010) die wordt gebruikt voor criminologisch onderwijs. Hij combineert empirisch onderzoek naar onveiligheid met onderzoek naar de aanpak door lokaal bestuur en partners. Dit komt onder meer tot uitdrukking in recent afgeronde studies naar de aanpak van uitgaansgeweld in Amsterdam en Groningen. Hij evalueerde recent het sociale en fysieke veiligheidsbeleid in de gemeente Gouda en hij publiceerde het boek 'Politiepolitiek' (2009), over de wijze waarop politiechefs gestalte geven aan het relatiebeheer met het lokaal bestuur. Bervoets schreef ook een boek over wijkagenten, in de politieregio Hollands-midden, dat in 2009 is uitgegeven bij Boom Juridische Uitgevers. In 2011 publiceerde hij in Cahiers Politiestudies over een criminele Amsterdamse jeugdgroep en institutionele onmacht. Bervoets verzorgt met regelmaat criminologisch en bestuurskundig onderwijs, onder meer aan de Politieacademie en bij de Stichting Studiecentrum Rechtspleging. Hij is tevens betrokken geweest bij het ontwerp en de uitvoering van de Nicis-trainingen rondom het Kennisfundament.

Jan Nap…

…… werkt als strategisch adviseur bij de Politieacademie / School voor Politieleiderschap. Hij houdt zich onder meer bezig met de ontwikkeling van gemeenschappelijke veiligheidszorg en met het thema 'blauw vakmanschap; systematisch leren van de politiepraktijk. Hij werkt momenteel aan een proefschrift waarin het praktijk leren verbonden wordt met de morele dimensie van het politiewerk.



Nicis Institute
Laan van N.O. Indië 300
2593 CE Den Haag
Postbus 90750
2509 LT Den Haag

T +31 (0)70 344 09 66
F +31 (0)70 344 09 67
info@nicis.nl
www.nicis.nl

LANDELIJKE
EXPERTISEGROEP
VEILIGHEIDSPERCEPTIES

NICIS INSTITUTE