

Instrumenten tegen niet-strafbare problematische gedragingen

Een inventarisatie vanuit andere fenomenen
als input voor aanpak

Jos Kuppens

Joey Wolsink

Henk Ferwerda

Bureau **Beke**

In opdracht van

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Met medewerking van

Marcel Grotens (vormgeving)

Juno van Esseveldt (data-analyse)

Kuppens, J., Wolsink, J. en Ferwerda, H.

Instrumenten tegen niet-strafbare problematische gedragingen.

Een inventarisatie vanuit andere fenomenen als input voor aanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

© 2019, Bureau Beke.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print or other means without written permission from the authors

Inhoud

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	3
1.1 Integrale aanpak	5
1.2 Probleemstelling en doelstellingen	5
2 Onderzoeksmethoden	8
3 De geïnventariseerde aanpak	10
3.1 Jeugdoverlast	10
3.2 Woonoverlast	12
3.3 Radicalisering	13
3.4 Overlast door Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)	15
3.5 Overige vormen van aanpak	15
3.6 Samenvattend	16
4 Bevindingen uit de survey	17
4.1 Algemene bevindingen	17
4.2 De definitie	18
4.3 Eigen ervaringen met niet-strafbare problematische gedragingen	19
4.4 Zicht op maatregelen vanuit andere probleemvelden	21
4.5 Knelpunten bij de uitvoering van de maatregel	25
4.6 Suggesties voor de drie casussen	26
5 Onderzoeksbevindingen en conclusies	31
5.1 Terugblik op het onderzoek	31
5.2 Bevindingen rond en duiding van de doelen 1 en 2	32
5.3 Suggesties voor de aanpak van het fenomeen (doel 3)	34
Literatuurlijst	36
Bijlagen	
1 - Uitwerking categorieën problematische gedragingen	37
2 - De survey	39
3 - Tabellen bij paragraaf 4.5	47

Managementsamenvatting

De samenleving wordt regelmatig geconfronteerd met crimineel gedrag van individuen en groepen. Deze criminaliteit wordt zoveel mogelijk opgespoord door de politie, vervolgd door het Openbaar Ministerie en bestraft door de rechter. Daarvoor staan diverse wetten ter beschikking, zoals het Wetboek van Strafrecht.

Daarnaast vertonen individuen en burgers ook gedrag dat minder eenduidig is en recentelijk de term *niet-strafbare problematische gedragingen* heeft meegekregen. Door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is hiervoor de volgende definitie opgesteld: *'met niet-strafbare problematische gedragingen wordt gedrag bedoeld dat binnen de grenzen van de wet valt, maar dat onze democratische rechtsorde (op lange termijn) dreigt te ondermijnen'*.

Door het ministerie van BZK is aan Bureau Beke gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar mogelijke aanpak tegen niet-strafbare problematische gedragingen. Het onderzoek bestaat ten eerste uit een inventarisatie van aanpak vanuit andere probleemvelden (onder andere jeugdoverlast, woonoverlast, Outlaw Motorcycle Gangs en radicalisering). Ten tweede is een survey onder gemeentemedewerkers gehouden. Daarin stonden vragen over de definitie van, ervaring met en maatregelen tegen niet-strafbare problematische gedragingen, alsmede kennis over aanpak vanuit andere probleemvelden centraal. Van de 355 gemeenten in Nederland hebben een of meerdere gemeentemedewerkers van 137 gemeenten (38,7 procent) de vragenlijst ingevuld.

Inventarisatie en kennis van aanpak vanuit andere probleemvelden

Via diverse kanalen is geïnventariseerd op welke terreinen zich welke vormen van aanpak voordoen binnen gemeenten. Uit deze inventarisatie komen zes thema's naar voren: jeugdoverlast, overlast door dak- en thuislozen, woonoverlast, buurtoverlast, radicalisering en overlast door OMG's. Voor deze thema's zijn verschillende maatregelen in te zetten. Het overgrote deel van deze maatregelen is gericht op de-escalatie door het voeren van gesprekken en informeren van burgers, terwijl de overige maatregelen bestuurlijk van aard zijn. De maatregelen hebben zowel een landelijk als een lokaal karakter. Dit verschil in karakter brengt met zich mee dat de bevroegde medewerkers in de survey het beste bekend zijn met de landelijke maatregelen.

Gebruik van de definitie en eigen ervaringen met het fenomeen

Slechts weinig gemeentemedewerkers gebruiken de definitie: 9 van de 10 gemeentemedewerkers doen dit niet. Dit terwijl ruim de helft van de 153 ondervraagde gemeentemedewerkers, namelijk 82, aangaven dat zij binnen hun gemeente te maken hebben gehad met niet-strafbare problematische gedragingen. Wanneer we echter kritisch naar de genoemde incidenten kijken, dan blijken veel incidenten (75 procent)

buiten de definitie te vallen; de gemeentemedewerkers benoemen veelal strafrecht- en overlastgerelateerde incidenten en radicalisering. Kennelijk is er nog de nodige winst te behalen in het verbeteren van de bekendheid van de term en de duiding van wat er onder verstaan wordt.

Suggesties op basis van de onderzoeksbevindingen

Het onderzoek resulteert in een aantal suggesties. Deze hebben zowel betrekking op het verbeteren van de bekendheid van het fenomeen niet-strafbare problematische gedragingen als op de integratie van aanpak vanuit andere probleemvelden.

Om de bekendheid van het fenomeen te bevorderen is het belangrijk om de term te vereenvoudigen, waardoor deze ook meer herkenbaar wordt. Wij pleiten daarom voor de term 'ontwrichting'. Bij voorkeur wordt deze term vanuit de centrale overheid onder de aandacht gebracht bij gemeenten.

Daarnaast laat de geïnventariseerde lijst met maatregelen ons zien dat een deel van de maatregelen niet of nauwelijks bekend is doordat het een lokaal karakter heeft. In het licht van een voornemen richting een breder handelingsperspectief hebben deze lokale maatregelen daarom meerwaarde. Maar dan is het wel belangrijk dat er een bepaalde mate van centrale aansturing komt om potentieel interessante maatregelen tussen gemeenten onderling te bundelen, te delen en zo nodig uit te breiden. Naar onze mening ligt deze taak bij de centrale overheid.

Een laatste suggestie is om het handelingsperspectief vanuit de Driesporenaanpak voor niet-strafbare problematische gedragingen nog verder uit te werken, zodat het de vorm krijgt van actiepunten en suggesties (do's) en het voorkomen van knelpunten (don'ts). Met name moet daarbij ook aandacht zijn voor de volgende zaken:

- Ruimte voor maatwerk, rekening houdend met de context van iedere gemeente;
- Aandacht voor de in de survey genoemde knelpunten van onvoldoende capaciteit en tijd voor de aanpak van niet-strafbare problematische gedragingen;
- Aandacht voor de wijze waarop bepaalde personen/organisaties het beste kunnen worden ingezet om een incident te de-escaleren;
- Aandacht voor externe communicatie met verschillende betrokkenen (eerste schil) en omstanders (tweede schil), om eventuele escalatie te voorkomen.

1 Inleiding

Anno 2006 vond er in de Tweede Kamer een spoeddebat plaats omtrent uitspraken die voormalig minister van Justitie Piet Hein Donner (CDA) had gedaan. Volgens Donner zou de sharia ingevoerd moeten worden indien een meerderheid van het parlement hiermee had ingestemd. Tijdens het spoeddebat nam minister Donner geen afstand van zijn uitspraak dat een tweederde meerderheid van het parlement islamitische wetgeving zou kunnen invoeren, aangezien dit een feitelijke constatering was. Maar minister Donner erkende wel dat de sharia een einde zou maken aan de democratie. Hoewel het tot verzet van minister Donner leidde, pleitte zijn partij tijdens het debat voor een verbod op politieke partijen die geen strafbare pleiten plegen maar wel tot doel hebben 'de bestaande rechtsorde terzijde te schuiven'.¹ In dit voorbeeld spreekt het kabinet zich uit over en tegen antidemocratische en antirechtstatelijke gedragingen.

In de jaren die volgen heeft het kabinet deze terminologie verder ontwikkeld. In 2016 is door de toenmalige ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Veiligheid en Justitie een brief voor de Tweede Kamer opgesteld waarin de aanpak van salafisme wordt geconcretiseerd.² In de brief wordt het standpunt ingenomen dat het eenieder vrij staat om een geloof te belijden, zolang deze maar niet de Nederlandse kernwaarden aantasten. In dat verlengde worden bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting en de positie van de democratische rechtsstaat genoemd. In de brief wordt een duidelijke grens getrokken: 'daar waar de wet wordt overtreden, wordt gehandhaafd'. Vervolgens wordt in de brief ingegaan op niet-strafbare, maar wel problematische gedragingen. Aangegeven wordt dat het kabinet er naar streeft om deze zaken eerder te signaleren en aan te pakken. Als mogelijke aanpakken worden vervolgens 'verstoren, confronteren en de interactie aangaan' genoemd.

Om tot deze brief te komen, is met experts, gemeenten en professionals gesproken om vast te stellen om welke vormen van problematisch gedrag het precies gaat en welke concrete handwijzen voorhanden zijn. Dit alles heeft geresulteerd in een eerste normatief kader dat gemeenten en andere partijen kunnen inzetten als er onwenselijke gedragingen worden geconstateerd. Als centrale term voor het overschrijden van de beginselen, normen en (voor)waarden van de democratische rechtsorde wordt de term 'problematische gedragingen' gebruikt. Aangegeven wordt dat de ene gedraging problematischer lijkt te zijn dan de ander, 'bijvoorbeeld omdat deze direct(er) schade toebrengt aan de ander, of omdat een wezenlijk(er) aspect van de democratische rechtsorde (ernstiger) bedreigd wordt'. Er kan dan sprake zijn van het overschrijden

1. Bron: www.trouw.nl/nieuws/kamer-aanvaardt-uitleg-donner-over-sharia~b9cbb5db/

2. Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). Concretisering aanpak salafisme, 25 februari 2016. Kenmerk: 2016-0000037893

van wettelijke normen, maar ook kan sprake zijn van het in geding zijn van meer impliciete of achterliggende normen of waarden.

In de brief wordt onderscheid gemaakt tussen acht categorieën problematische gedragingen, variërend van het bewust nastreven van maatschappelijke isolatie tot de meest urgente gedragingen zoals geweld (zie bijlage 1 voor de normen en waarden die hierdoor in het geding komen, inclusief enkele voorbeelden). Het gaat dan nog om zowel strafbare (bijvoorbeeld op grond van het Wetboek van Strafrecht) en niet-strafbare problematische gedragingen.

Het ministerie van BZK heeft in het voorjaar van 2019 de volgende definitie uitgewerkt voor de niet-strafbare problematische gedragingen: *'met niet-strafbare problematische gedragingen wordt gedrag bedoeld dat binnen de grenzen van de wet valt, maar dat onze democratische rechtsorde (op lange termijn) dreigt te ondermijnen'*. Hierbij worden vijf gedragingen onderscheiden:

- Gedrag dat anderen aanzet tot onverdraagzaamheid op basis van ras, geslacht, geloof, nationaliteit of overtuiging;
- Gedrag dat de grondwettelijke rechten en vrijheden van anderen afwijst of in het geding brengt;
- Gedrag dat de legitimiteit van democratische instituties (zoals politie, rechterlijke macht of lokale overheid) afwijst;
- Gedrag dat het werk van ambtsdragers (zoals agenten, rechters of ambtenaren) afwijst of belemmert;
- Gedrag dat democratische processen (zoals raadsvergaderingen, rechtszaken of het publieke debat) afwijst of belemmert.

De term 'democratische rechtsorde' is eveneens nader uitgewerkt door BZK. Binnen een democratische rechtsorde lopen interacties tussen overheid en burgers en burgers onderling volgens de principes, procedures en instituties van de democratische rechtsstaat. Denk bij interacties tussen burgers en overheid (de "verticale" dimensie) aan het legaliteitsbeginsel, de scheiding der machten en grondrechtelijke waarborgen. Bij interacties tussen burgers (de "horizontale" dimensie) gaat het om bepaalde randvoorwaarden voor samenleven, zoals voldoende maatschappelijk vertrouwen, respect voor diversiteit, sociale cohesie, solidariteit, en loyaliteit. Zonder deze randvoorwaarden kan een democratische rechtsorde niet goed functioneren. Grondrechtelijke waarborgen verwijzen naar de klassieke grondrechten, zoals het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, het recht op vrijheid van meningsuiting en het verbod op discriminatie op basis van ras, geslacht of godsdienst. Onder deze waarborgen vallen ook sociale grondrechten, zoals recht op onderwijs en medische verzorging.

1.1 Integrale aanpak

Zoals uit de inleiding blijkt, bestaan bij het kabinet dus al langere tijd zorgen over gedragingen die op gespannen voet staan met onze democratische rechtsorde. De overheid beschikt op dit moment over verschillende interventies om problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering te adresseren, maar volgens het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019) kan en moet dat beter. Daarom heeft het ministerie een brief opgesteld met daarin een integrale aanpak van ongewenste buitenlandse financiering en problematisch gedrag. Het kabinet heeft hiervoor een drietal pijlers opgesteld. Allereerst is geconstateerd dat de beschikbare informatie over problematisch gedrag en (ongewenste) buitenlandse financiering versnipperd is en het ontbreekt aan coördinatie. Daarom wil men de informatiepositie van het Rijk en gemeenten versterken waardoor het Rijk proactief (potentiële) problemen kan signaleren en de desbetreffende gemeenten en gemeenschappen kan adviseren en ondersteunen. Ten tweede vraagt de aanpak niet enkel om een adequate duiding, maar ook om handelingsperspectief. Tot dusverre volgen het Rijk en de gemeenten in hun optreden de zogenaamde Driesporenaanpak (aangaan van dialoog, confrontatie en verstoren of handhaven)³ en hanteren zij het zogenaamde Normatief kader⁴. Er moet volgens het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid echter meer handelingsperspectief komen dat wordt gewogen en toegepast binnen de lokale context. De derde en laatste pijler is het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering. Daartoe zullen de geldstromen meer transparant gemaakt worden, waarbij wederkerigheid een belangrijke toetssteen vormt. Er moet volgens het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid namelijk worden voorkomen dat vanuit het buitenland via geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties onwenselijke invloed wordt verkocht.

1.2 Probleemstelling en doelstellingen

In 2017 heeft het ministerie van BZK een behoeftepeiling onder een aantal gemeenten uitgevoerd. Daaruit blijkt onder andere dat niet alleen de bewustwording rond maar ook de zorgen over niet-strafbare problematische gedragingen toenemen. Met name (gedragingen van) radicale, extremistische groepen, criminele groepen en personen of organisaties die een rol spelen bij het importeren en aanwakkeren van buiten-

-
3. De aanpak bestaat uit het aangaan van de dialoog, maar ook het confronteren van organisaties en individuen bij problematische gedragingen. Tot slot wordt, zowel ten aanzien van eventuele schisma's en spanningen alsook in meer algemene zin, door OM en politie gehandhaafd op strafbare feiten of indien personen of organisaties een gevaar vormen voor de openbare orde of voor de nationale veiligheid.
 4. Veelal is het de vraag hoe er op verschillende vormen van problematisch gedrag gereageerd moet worden. Het Normatief kader verschaft helderheid over wanneer, waarom en in hoeverre een bepaalde gedraging of uiting als problematisch kan worden gezien en het biedt handvatten voor landelijke en lokale overheden om in concrete contexten hun reactie of handelen met betrekking tot salafistische gedragingen vorm te geven (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016).

landse spanningen binnen migrantengemeenschappen worden als voorbeelden genoemd. Geconstateerd wordt dat er a) te weinig zicht is op het fenomeen vanwege soms gesloten gemeenschappen en b) slechts beperkt handelingsperspectief is voor deze niet-straftbare ondermijnende gedragingen. Wat dit laatste betreft merkt het ministerie van BZK op dat dit ervaren gebrek aan handelingsperspectief des te urgenter wordt vanwege de groeiende aanhang van extremistische en radicale groepen en toenemende zorgen over buitenlandse inmenging. Het ministerie wenst daarom een verkennend 'benchmark'onderzoek, waarin gekeken wordt welke vormen van problematiek zich in de praktijk voordoen en onder welke noemer deze vallen. Daarnaast wordt onderzocht of, en zo ja welke, aanpak vanuit andere problematiek bruikbaar is om ingezet te worden tegen niet-straftbare problematische gedragingen. Aan Bureau Beke is gevraagd om dit 'benchmark'onderzoek uit te voeren.

Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek kent de volgende drie doelen:

1. Inzicht krijgen in de beschikbare maatregelen voor het lokaal bestuur in de aanpak van al bestaande overlast (bijvoorbeeld jeugdoverlast, woonoverlast, Outlaw Motorcycle Gangs, hooligans en overlast van maatschappelijk kwetsbaren);
2. Onderzoeken wat bij gemeenten onder niet-straftbare problematische gedragingen verstaan wordt, welke (bestaande) aanpak bekend is bij gemeenten en welke maatregelen ingezet kunnen worden tegen het fenomeen;
3. Suggesties geven voor de wijze waarop de beschikbare maatregelen voor de al bestaande overlast geïntegreerd kan worden in de aanpak van niet-straftbare problematische gedragingen.

Onderzoek van het Verwey-Jonkerinstituut

Naast onderhavig onderzoek is door Ezinga e.a. (2019) een onderzoek uitgevoerd met betrekking tot niet-straftbare problematische gedragingen. De opdracht van het Verwey-Jonkerinstituut liep deels parallel aan ons onderzoek en vertoonde enige overlap. Daarom zijn de onderzoeksvoorstellen in samenspraak met het ministerie van BZK uitgewisseld, is de werkdefinitie gedeeld en heeft overleg plaatsgevonden om de resultaten van Ezinga e.a. (2019) te verwerken in een door Bureau Beke uitgevoerde survey. Ook zijn de resultaten uit het onderzoek van Ezinga e.a. gespiegeld aan onze onderzoeksresultaten en wordt hierover gerapporteerd.

Leeswijzer

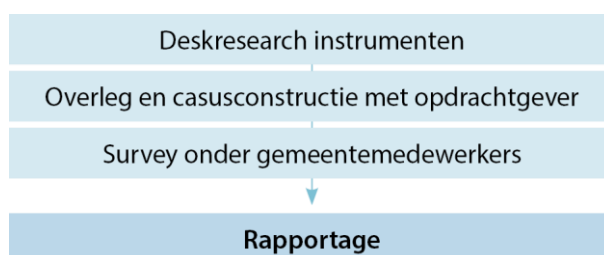
In hoofdstuk 2 worden de ingezette onderzoeksmethoden toegelicht. Vervolgens geven we in hoofdstuk 3 een overzicht van de geïnventariseerde maatregelen vanuit andere probleemgebieden. In hoofdstuk 4 volgt een resultaatbeschrijving van de survey onder gemeentemedewerkers, waarna hoofdstuk 5 afsluit met onderzoeksbevindingen.

gen op de drie geformuleerde doelen. Daar waar relevant spiegelen we de onderzoeksresultaten met de bevindingen uit de inventarisatie van de bruikbaarheid en effectiviteit van bestuurlijke maatregelen (Ezinga e.a., 2019).

2 Onderzoeksmethoden

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat in onderhavig onderzoek wordt toegewerkt naar een overzicht van het beschikbare instrumentarium voor al bestaande overlast. Deze inventarisatie is vervolgens gebruikt als input voor een landelijke survey onder ambtenaren van alle gemeenten in Nederland.

Figuur 2.1: onderzoeksdesign



Achtereenvolgens worden de onderzoekshandelingen toegelicht.

Deskresearch instrumenten

Onze ervaring met eerder onderzoek is dat op veel overlastgevende terreinen (bijvoorbeeld jeugdoverlast, woonoverlast, Outlaw Motorcycle Gangs, hooligans en overlastgevende maatschappelijk kwetsbaren) al de nodige (innovatieve) aanpak is gerealiseerd.⁵ Het doel van de deskresearch is geweest om hierover op gestructureerde wijze informatie te verzamelen, onder andere via LexisNexis en de websites van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Er is in beeld gebracht op welke terreinen zich welke vormen van aanpak voordoen binnen gemeenten en deze maatregelen zijn gerubriceerd op grond van het soort overlast waarop ze betrekking hebben.

Overleg en casusconstructie met opdrachtgever

De resultaten uit de deskresearch zijn teruggekoppeld met de opdrachtgever in een bijeenkomst. Direct daaropvolgend is met de opdrachtgever toegewerkt naar een aantal aansprekende casus voor de volgende onderzoekshandeling: de uitvraag onder gemeentemedewerkers via een digitale survey.

5. We zijn ons bewust van het feit dat er mogelijk gemeenten zijn die ook nog andere maatregelen hanteren, maar dit zijn de maatregelen die gedurende onze inventarisatie zijn opgehaald.

Survey onder gemeentemedewerkers

Via diverse kanalen (Vereniging Nederlandse gemeenten, ministerie van BZK, internetscan en LinkedIn) is getracht de contactgegevens van de medewerkers Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van alle gemeenten te verzamelen. Er is bewust voor gekozen om in eerste instantie alleen medewerkers OOV te benaderen, omdat uit voorgesprekken in het kader van dit onderzoek bleek dat zij zicht hebben op het fenomeen niet-straftbare problematische gedragingen. Dit neemt niet weg dat dergelijke gedragingen ook bij andere gemeentemedewerkers, zoals medewerkers van maatschappelijke ontwikkeling, bekend kunnen zijn. Mede daarom is aan de medewerkers OOV gevraagd om de survey in te vullen (zie bijlage 2 voor de survey) en/of de mail door te zetten naar collega's die naar hun mening (beter) zicht hebben op het thema niet-straftbare problematische gedragingen. Daar waar geen medewerker OOV bekend was, is de mail naar het algemene mailadres van de gemeente gestuurd met het verzoek om de mail door te zetten naar medewerkers die wel bekend zijn met het thema. Uiteindelijk zijn de verzoeken om de survey in te vullen naar alle gemeenten in Nederland verstuurd. Van de 355 Nederlandse gemeenten hebben een of meerdere vertegenwoordigers van 137 gemeenten (respons van 38,6 procent) een vragenlijst ingevuld. Het heeft geleid tot in totaal 188 gemeentemedewerkers. Van 17 gemeentemedewerkers is onbekend binnen welke gemeente zij werkzaam zijn. Van de 171 gemeentemedewerkers waarvan dit wel bekend is, blijken er 29 (17 procent) in een G40-gemeente te werken. De G40 is het netwerk van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.⁶ In de survey is onder andere aandacht uitgegaan naar de volgende onderwerpen:

- De bekendheid met de definitie van niet-straftbare problematische gedragingen;
- De bekendheid met diverse maatregelen tegen vormen van overlast;
- De vraag welke oplossingsrichtingen voor de niet-straftbare problematische gedragingen de gemeentemedewerkers het meest voor de hand vinden liggen als ze kijken naar de aangedragen lijst van aanpak vanuit andere vormen van overlast;
- Andere oplossingsuggesties die de gemeentemedewerkers zelf beter/logischer vinden;
- Het voorleggen van verschillende casus van niet-straftbare problematische gedragingen, waarbij aan de gemeentemedewerkers is gevraagd of zij suggesties hebben voor de aanpak.

6. Bron: www.vng.nl/netwerken-van-onze-leden.

3 De geïnventariseerde aanpak

Via LexisNexis en de websites van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is in beeld gebracht op welke terreinen van overlastgevend gedrag zich welke vormen van aanpak voordoen binnen gemeenten. In dit hoofdstuk zijn deze vormen van aanpak op grond van het soort overlast beschreven, waarbij er ter illustratie enkele voorbeelden worden gegeven. Op voorhand dient aangegeven te worden dat de genoemde vormen van aanpak niet enkel betrekking hebben op niet-strafbare problematische gedragingen, maar ook op strafbare gedragingen. Bewust hebben we er namelijk voor gekozen om niet zelf op voorhand te selecteren op bestaande aanpak voor de genoemde overlastvormen. Dit heeft tot gevolg dat wij ook gebruik maken van dezelfde opdeling qua maatregelen zoals Ezinga e.a. (2019) hebben gedaan. Zij hebben een escalatiepiramide gehanteerd die gebaseerd is op verschillende typen gedragingen. Volgens hen kan iemand onwenselijk gedrag vertonen wat kan uitmonden in onwettelijk en uiteindelijk strafbaar gedrag. Hierop hebben zij een verschillend palet aan maatregelen ontwikkeld, dat bestaat uit zes tredes. De onderste trede bestaat uit algemene preventie en vroegsignalering van onwenselijk gedrag, waarmee deze trede de meeste overeenkomsten vertoont met het eerste spoor van de Driesporenaanpak (interactie en dialoog). De opeenvolgende tredes bestaan uit de volgende maatregelen: een signaleringsinterventie door middel van een stevig gesprek of waarschuwingsbrief, beleidsregels, formele waarschuwingen, fysieke maatregelen en het toepassen van strafrecht. De laatste drie tredes zijn te koppelen aan het derde spoor van de Driesporenaanpak: verstoren en handhaven. Om het indelen van de geïnventariseerde maatregelen te vergemakkelijken, hebben wij deze zes tredes herleid tot een drietal typen maatregelen: strafbaar, bestuurlijk en overig.

3.1 Jeugdoverlast

Jeugdoverlast wordt veelal in verband gebracht met het rondhangen van jongeren. Dit zorgt er voor dat buurtbewoners veelal klagen over ervaren hinder van deze jongeren.⁷ Voor het tegengaan van jeugdoverlast zijn er door gemeenten verschillende soorten aanpak ontwikkeld. In tabel 3.1. zijn de soorten aanpak uiteengezet naar het type maatregel.

7. Bron: www.politie.nl/themas/hangjongeren.html.

Tabel 3.1: De maatregelen tegen jeugdoverlast

	De maatregel
Strafrechtelijk	Geen maatregel geïnventariseerd
Bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ophoudverbod: wanneer (herhaaldelijk) de orde wordt verstoord, wordt aan personen een verbod opgelegd om zich op bepaalde plekken te bevinden; ▪ Groepsverbod, gebiedsverbod of meldplicht aan herhaaldelijke overlastgevers;
Overig	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Burgemeestersbrief: een jongere krijgt via een brief van de burgemeester de aanzegging dat hij/zij als 'aandachtspersoon' is aangemerkt. Nogmaals misdragen zal leiden tot aanvullende maatregelen; ▪ Het via sociale media benaderen van jongeren: op deze manier worden jongeren uit de anonimiteit gehaald; ▪ Gedragscontract: door middel van een contract kunnen afspraken worden gemaakt over het gedrag van de jongeren; ▪ Gesprek met gezag: er wordt een gesprek gevoerd met de jongere(n) om zodoende de jeugdoverlast terug te dringen; ▪ Stop Nu Ander Plan: op basis van een gestructureerde risicotaxatie en naar de behoefte van het kind en het gezin wordt een behandeltraject aangeboden waarin de verschillende domeinen waarin het kind actief is, worden meegenomen om zodoende delict- en antisociaal gedrag tegen te gaan; ▪ Methode van Stichting Waarheid: door (lokale) rolmodellen in te zetten, intensief te begeleiden en intensief samen te werken met ketenpartners, ouders en buurtbewoners, wordt jongeren weer perspectief geboden en zal de jeugdoverlast afnemen; ▪ Pleinaanpak: een pleincoach brengt in een vroegtijdig stadium bewoners, jongeren en professionals met elkaar in contact; ▪ Mate(n) van de straat: er wordt een analyse gemaakt van een jeugdgroep, waarbij er wordt gekeken naar risico- en beschermende factoren die delinquent gedrag veroorzaken en voorkomen;

Een voorbeeld van een van bovenstaande bestuurlijke maatregelen is het pleinverbod voor Haagse overlastgevende jongeren in oktober 2017. Burgemeester Pauline Krikke legde dertien Haagse jongeren een gebiedsverbod op vanwege het veroorzaken van grote overlast. Hierdoor mochten zij op een tweetal pleinen in de stad niet meer komen. Volgens Krikke kon hierdoor de rust in beide gebieden weer terugkeren. De politie ging het verbod scherp handhaven en wanneer de overlast zich zou verplaatsen, wilde de burgemeester het gebiedsverbod uitbreiden. Hiermee wilde zij een stevig signaal afgeven naar andere jongeren.⁸

Met betrekking tot jeugdoverlast is er qua aanpak een overlap met de aanpak van overlast door dak- en thuislozen. Zo worden voor beide fenomenen straatcoaches ingezet. Het betreft functionarissen die een brug slaan tussen bewoners en handha

8. Bron: www.telegraaf.nl/nieuws/509848/haags-pleinverbod-overlastgevende-jongeren.

ving, om daarmee de overlast tegen te gaan. Ook wordt voor beide vormen van overlast straatmeubilair verwijderd om zodoende het gebied minder aantrekkelijk te maken om rond te hangen, en er worden boa's met specifieke doelgroepenkennis ingezet. Dit zijn allen maatregelen die vallen onder het type 'Overige maatregelen'. Voor dak- en thuislozen worden ook ophoudverboden gehanteerd om zodoende overlast tegen te gaan⁹, wat een bestuurlijke maatregel is.

3.2 Woonoverlast

In heel Nederland ervaren bewoners regelmatig woonoverlast. Hierbij valt te denken aan geluidsoverlast van burens, vervuilde tuinen en woningen, verloederde en verval- len panden of ernstige overlast door drugshandel. Wanneer deze vormen van overlast aanhouden, kan dat op den duur het woongenot en gevoel van veiligheid van bewo- ners bedreigen.¹⁰ In Nederland worden al diverse maatregelen getroffen om deze vorm van overlast tegen te gaan (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2: De maatregelen tegen woonoverlast

	De maatregel
Strafrechtelijk	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen maatregel geïnventariseerd
Bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vaststellen van woonachtige personen op een adres: het aanpakken van woonfraude door vast te stellen of er sprake is van onderhuur, of dat er meerdere personen op een adres wonen zonder dat de onder- linge relatie duidelijk is; ▪ Vaststellen geregistreerd persoon op adres: het controleren van een opgegeven adres van de woonachtige persoon en sanctioneren wan- neer er onregelmatigheden worden geconstateerd; ▪ Wet Damocles: door middel van directe bestuursdwang kan de woon- overlast en drugsoverlast teruggedrongen worden door een woning te sluiten. Hiervoor hoeft de openbare orde niet in het geding te zijn; ▪ Wet Victoria: wanneer vanuit een pand sprake is van overlast en de openbare orde wordt verstoord doordat de veiligheid en gezondheid van mensen in en rondom de omgeving van het pand in het geding is, wordt op grond van de wet Victoria het pand gesloten en de woonover- last teruggedrongen. Voorbeelden van overlast zijn te vergelijken met drugsoverlast, zoals voortdurende bezoek van verslaafden, heling, prostitutie etc. Het gaat niet alleen om daadwerkelijke overlast, maar ook om ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde; ▪ Een gedragsaanwijzing geven aan overlastgevers in huur- en koopwo- ningen: indien een waarschuwing, gesprek, buurtbemiddeling of me- diation niet heeft gewerkt, kunnen overlastgevers op last van een dwangsom worden verplicht om mee te werken om woonoverlast terug te dringen;

9. Gedurende dit hoofdstuk zullen er tussen de verschillende thema's regelmatig dezelfde maatreg- len naar voren komen. Wij hebben er bewust voor gekozen om deze maatregelen niet samen te voegen, omdat deze tijdens onze inventarisatie als thema-specifiek werden omschreven.

10. Bron: www.hetccv-woonoverlast.nl/woonoverlast.

Overig	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stichting Aanpak Overlast Amsterdam: door straatcoaches en gezinsbezoekers in te zetten, is het doel om op de korte termijn de overlast te doen laten stoppen en op de lange termijn om de overlast beheersbaar te maken en te houden; ▪ Informatieverzameling bij woningcorporaties: informatie wordt bij woningcorporaties verzameld ten behoeve van een persoonsgerichte aanpak om daarmee woonoverlast terug te dringen.
---------------	---

In de laatste maanden van 2018 heeft burgemeester Jan van Zanen van de gemeente Utrecht twee woningen onmiddellijk gesloten na de vondst van hennepplanten. Een derde woning ging dicht vanwege de vondst van 1,7 gram cocaïne. Vanuit dat huis zou een drugsnetwerk zijn geleid. De burgemeester heeft hiertoe de mogelijkheden omdat voor de wet Damocles niet hoeft worden aangetoond dat de openbare orde in het geding is. De aanwezigheid van drugs boven de normen voor eigen gebruik kan al voldoende zijn voor het sluiten van een woning. In de afgelopen jaren zijn vele honderden woningen tijdelijk gesloten geweest op basis van deze wetgeving.¹¹ Dit is een voorbeeld van een bestuurlijk getroffen maatregel naar aanleiding van woonoverlast.

Naast woonoverlast is er op een hoger niveau ook sprake van buurtoverlast. Daarvoor zijn ook een drietal maatregelen opgesteld. Allereerst betreft het Methode Kaldenbach waarmee buurtbewoners leren om hoe zij om kunnen gaan met overlast en hoe zij deze overlast kunnen verminderen. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van een professionele, meestal allochtone acteur, die overlastgevende situaties naspeelt. De tweede aanpak heet Project Jongerenbuurtbemiddeling. Hierbij is er sprake van jonge vrijwilligers die bemiddelen in het geval er conflicten zijn in een buurt. Dit zijn beiden maatregelen die behoren tot het type 'Overige maatregelen'. Tot slot is er het verblijfsverbod voor dealers als bestuurlijke maatregel. Hiermee wordt getracht de overlast door drugsdealers terug te dringen indien zij zich begeven in een 'dealeroverlastgebied'.

3.3 Radicalisering

Door polarisatie, waarin verschillen tussen groepen burgers uitgroeien tot tegenstellingen, kan radicalisering op gaan treden. Radicalisering is een proces waarbij een persoon of groep in toenemende mate bereid is de consequenties te aanvaarden van de strijd voor een samenleving die niet strookt met onze democratische rechtsorde. Dit kan ertoe leiden dat die persoon of groep daar ook naar gaat handelen en zelfs bereid is om geweld te gebruiken om die opvattingen te realiseren. In dit geval spreken we niet meer van radicalisering, maar van extremisme. Wanneer een persoon of groep niet meer alleen bereid is om geweld te gebruiken maar het ook daadwerkelijk

11. Bron: www.ad.nl/utrecht/burgemeester-sluit-serie-woningen-mag-dat-zomaar~a5a3d463/.

gaat gebruiken, spreken we van terrorisme.¹² Om er voor te zorgen dat de democratische rechtsorde niet wordt ontwricht, zijn er reeds meerdere mogelijke oplossingen bedacht (zie tabel 3.3.):

Tabel 3.3: De maatregelen tegen radicalisering

	De maatregel
Strafrechtelijk	Geen maatregel geïnventariseerd
Bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gebiedsverbod: het doel is om verdere verspreiding van ongewenst gedachtegoed te voorkomen door burgers te verbieden nog binnen een bepaald gebied te verblijven; ▪ Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding: aan een persoon die contact heeft met andere geradicaliseerde personen gecombineerd met een opvallende belangstelling voor bepaalde objecten of evenementen, en daarmee in verband gebracht kunnen worden met terroristische activiteiten, kan een meldplicht, gebiedsverbod of contactverbod worden opgelegd.
Overig	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meld- en Adviespunt Radicalisering (MAR): aanpak waarbij de professional een zorgmelding kan doen over mogelijke signalen van radicalisering, waardoor de desbetreffende persoon hulp krijgt bij het voorkomen van verdere radicalisering; ▪ Vaststellen van de rol en positie van sleutelfiguren en van netwerken van burgers: deze personen kunnen voorkomen dat een persoon verder radicaliseert door de persoon zelf te corrigeren of door die persoon in contact te brengen met professionele instanties; ▪ Rechtsextremistische jongerengroepen: de ouders van leden van rechtsextremistische jongerengroepen krijgen tijdens bijeenkomsten tips over hoe zij in de thuissituatie met hun kind kunnen omgaan.

In 2016 werden voor de eerste keer de resultaten gepresenteerd aan de gemeenteraad met betrekking tot de opbrengsten van het MAR. In 2015 waren er 36 meldingen binnen gekomen, terwijl er uit voorgaande jaren nog 26 meldingen stonden. Van de 62 meldingen door familie, scholen en anderen uit de omgeving van personen, zijn er 37 doorgestuurd naar een speciale ‘weegploeg’ van gemeente, politie en justitie. Daaruit bleek dat 12 personen serieuze gevallen waren, omdat ze plannen hadden uit te reizen naar Syrië, daartoe pogingen hadden ondernomen, ze hun sympathie voor IS actief uitdroegen, of daadwerkelijk waren uitgereisd. Het bleken veelal mannen te zijn tussen de 18 en 35 jaar. De andere meldingen waren veelal lichter en zijn afgedaan met enkel een advies aan de ouders of een eenvoudige begeleiding vanuit de gemeente.¹³

12. Bron: www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Radicalisering/Wat-houdt-radicalisering-in.

13. Bron: www.nrc.nl/nieuws/2016/05/20/meldpunt-twaalf-mensen-erg-geradicaliseerd-1620580-a1217566.

3.4 Overlast door Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)

In 2016 hebben 71 burgemeesters in een enquête hun mening gegeven over OMG's. Daaruit bleek dat bijna de helft van deze burgemeesters overlast ervaarde van de motorbendes in hun gemeente. Met betrekking tot overlast werd veelal intimidatie genoemd. De benedeleden zouden vaak intimiderend aanwezig zijn op openbare plekken en in de horeca. Andere vormen van overlast waren drugsoverlast, het zonder vergunning inrichten van een clubhuis of het tegen de zin van de eigenaar in gebruiken van een horeca gelegenheid als clubhuis. De mate van overlast was volgens bijna de helft van de 71 burgemeesters toegenomen vanaf 2011. Daarom pleitte driekwart van deze burgemeesters voor een verbod, aangezien zij onvoldoende mogelijkheden zagen in het aanpakken van de groeiende overlast door OMG's (EenVandaag Opiniepanel, 2016). Uit de deskresearch hebben wij de volgende maatregelen opgehaald (zie tabel 3.4.):

Tabel 3.4: De maatregelen tegen overlast door OMG's

	De maatregel
Strafrechtelijk	Geen maatregel geïnventariseerd
Bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none">▪ Sluiten van en voorwaarden stellen aan clubhuizen: illegale clubhuizen moeten gesloten worden en aan legale clubhuizen moeten voorwaarden gesteld worden;▪ Het niet meer faciliteren van evenementen: hierdoor moeten evenementen die door OMG's georganiseerd zijn volgens de regels gaan plaatsvinden, in plaats van dat het wordt gebruikt om het onaantastbare en intimiderende imago te versterken;▪ Stappenplan Outlawbikers in overheidsdienst: een gemeentelijk aanpak die er op gericht is om OMG-leden te weren uit overheidsfuncties.
Overig	<ul style="list-style-type: none">▪ Voeren van stopgesprekken: de herkenbare aanwezigheid en invloed van OMG-leden beëindigen.

3.5 Overige vormen van aanpak

Tijdens de inventarisatie van de maatregelen zijn zeven vormen van aanpak gevonden die niet onder één van bovengenoemde thema's te scharen zijn (zie tabel 3.5.)

Tabel 3.5: De overige maatregelen tegen overlast

	De maatregel
Strafrechtelijk	Geen maatregel geïnterpreteerd
Bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Last onder bestuursdwang: indien er sprake is van een onrechtmatige situatie kan er last onder bestuursdwang worden toegepast. Indien er sprake is van spoed kan directe bestuursdwang worden opgelegd; ▪ Last onder dwangsom: om een overtreding ongedaan te maken of herhaling daarvan te voorkomen, moet er – tenzij er binnen de gestelde termijn wordt voldaan aan de last – een geldsom worden betaald; ▪ Schade verhalen op grond van art. 6:162 BW: hiermee worden burgers aangespoord om dit soort gedrag niet meer te vertonen; ▪ Wet Bibob: indien er ernstig gevaar dreigt, zoals het misbruiken van een vergunning, kan het bevoegde bestuursorgaan de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken; ▪ Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (MBVEO): burgemeesters en de officier van justitie hebben hiermee extra bevoegdheden om in te grijpen bij voetbalvandalisme en ernstige overlast. Tevens kunnen zij een gebiedsverbod, meldplicht en groepsverbod opleggen voor een langere periode.
Overig	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meldpunt Sektes: een forum waarop sekteslachtoffers hun ervaringen kunnen delen en gerichte hulpvragen kunnen stellen; ▪ Vroegsignalering van eengerelateerd geweld op scholen: een aanpak die zich richt op het opmerken van signalen die scholieren afgeven ten aanzien van geweld of uithuwelijking.

3.6 Samenvattend

Het overgrote deel van de maatregelen (25 van de 40) is gericht op de-escalatie (het voeren van gesprekken en het informeren van burgers). De overige 15 maatregelen zijn gericht op escalatie (bestuurlijke handhaving). Strafrechtelijke handhaving komt geen enkele keer naar voren als maatregel tegen de verschillende problemen. Daarnaast blijkt dat het overgrote deel van de maatregelen specifiek van aard is, doordat er sprake is van een lokale context die aan de basis voor de maatregel ligt. In het volgende hoofdstuk wordt via de survey dieper ingegaan op het handelingsperspectief van gemeenteambtenaren en op suggesties voor maatregelen.

4 Bevindingen uit de survey

Aan vertegenwoordigers van alle gemeenten in Nederland is verzocht om mee te werken aan de survey. Het doel van de survey was om zicht te krijgen op de bekendheid met de term niet-strafbare problematische gedragingen, wat ze er momenteel tegen doen en wat ze er in de toekomst tegen zouden kunnen doen.

Om te survey uit te zetten is een mail met daarin een link naar de survey naar alle gemeenten in Nederland verstuurd. Er is getracht alle medewerkers Openbare Orde en Veiligheid (OOV) te bereiken. Indien een medewerker OOV niet bereikbaar was of van mening was dat een andere medewerker meer zicht zou hebben op het thema niet-strafbare problematische gedragingen is verzocht om de survey door te zetten.

4.1 Algemene bevindingen

Van de 355 gemeenten in Nederland hebben 137 gemeenten de survey beantwoord (38,6 procent). Mogelijk is dit aantal hoger, aangezien 17 gemeentemedewerkers niet hebben ingevuld in welke gemeente zij werkzaam zijn. Binnen deze gemeenten hebben soms 2, 3 of 4 personen aan de survey deelgenomen. Hierdoor bedraagt de totale respons 188 gemeentemedewerkers. Voor 15 gemeentemedewerkers geldt dat de survey naar hen is doorgezet, waardoor de survey niet enkel is ingevuld door een medewerker OOV. Al met al zijn de gemeentemedewerkers in de volgende domeinen werkzaam:

Tabel 4.1: Het domein waarin de respondent werkzaam is ($n=188$)¹⁴

	<i>n</i>	%
Openbare orde en veiligheid	173	92%
Sociaal domein	6	3%
Integratie	1	1%
Onderwijs	2	1%
Overige	6	3%
Totaal	188	100%

14. Het gevolg van deze respons is dat in het vervolg vooral antwoorden gegeven zullen worden door gemeentemedewerkers die werken vanuit een veiligheidsoogpunt. Met betrekking tot de maatregelen jegens niet-strafbare problematische gedragingen zou het voor vervolgonderzoek interessant zijn om ook andere domeinen mee te nemen. Op die manier wordt er een gevarieerder beeld opgetekend qua maatregelen en kan het handelingsperspectief nog efficiënter uitgebreid worden.

4.2 De definitie

In de survey wordt een definitie gehanteerd voor niet-straftbare problematische gedragingen. Deze luidt als volgt: *‘Met niet-straftbare problematische gedragingen wordt gedrag bedoeld dat binnen de grenzen van de wet valt, maar dat onze democratische rechtsorde (op lange termijn) dreigt te ondermijnen’*. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan buitenlandse financiering van politiek georiënteerde verenigingen of het beïnvloeden van lokale politieke besluitvorming via trollen op sociale media. In tabel 4.2 staat vermeld in hoeverre gemeentemedewerkers dezelfde definitie gebruiken:

Tabel 4.2: De gemeente gebruikt dezelfde definitie voor niet-straftbare problematische gedragingen (n=153)

	n	%
Ja	12	8%
Nee, andere definitie	4	3%
Nee, geen definitie	137	90%
Totaal	153	100%

De tabel wijst uit dat vrijwel alle gemeenten geen definitie hanteren voor niet-straftbare problematische gedragingen. Daarnaast zijn er nog enkele gemeentemedewerkers die aangeven wel een definitie te hanteren, maar niet degene die is opgesteld door het ministerie van BZK. Zij hanteren de volgende definities:

- ‘Meerdere, zoals onevenredige benadeling, uitbuiting, leefbaarheid, welzijn et cetera’.
- ‘Ondermijning is de aantasting en ontwrichting van wijken en buurten, maatschappelijke voorzieningen, financieel-economische systemen en de democratische rechtsorde vanuit (crimineel) financieel gewin’.
- ‘Overlast, openbare orde problemen’.

Er valt te betwisten of deze suggesties überhaupt als definities te beschouwen zijn. Het geeft daarentegenwel aan dat veel gemeenten niet weten wat het fenomeen precies inhoudt en dat er qua gedachtegang ook onderlinge verschillen zijn tussen gemeenten. Hieruit blijkt dan ook dat er geen eenduidigheid is over het fenomeen.

4.3 Eigen ervaringen met niet-strafbare problematische gedragingen en getroffen maatregelen

Aan de gemeentemedewerkers is gevraagd of ze binnen hun gemeente ervaringen hebben met niet-strafbare problematische gedragingen. Dit heeft het volgende overzicht opgeleverd:

Tabel 4.3: De gemeente heeft te maken gehad met niet-strafbare problematische gedragingen (n=153)

	n	%
Ja	82	54%
Nee	71	46%
Totaal	153	100%

Van de 82 gemeentemedewerkers die hebben aangegeven dat zij binnen hun gemeente ervaringen hebben met niet-strafbare problematische gedragingen, hebben 59 gemeentemedewerkers het in hun ogen meest-ingrijpende incident beschreven. Wel blijkt dat het kennisniveau omtrent niet-strafbare problematische gedragingen laag ligt. Slechts een derde van deze meest-ingrijpende incidenten is namelijk daadwerkelijk te scharen onder de officiële definitie van niet-strafbaar problematisch gedrag. Een voorbeeld is de aanwezigheid van salafistische sprekers bij een onderwijsinstelling, waarbij ze zich richten op de studenten van een islamitische studentenvereniging. De sprekers in kwestie konden volgens de gemeentemedewerker politiek-salafist genoemd worden. Vanuit die hoedanigheid druisten bepaalde invalshoeken in tegen de normen en waarden die in Nederland gelden. Een andere gemeentemedewerker noemt het voorbeeld dat een ambtenaar werd gevolgd naar zijn of haar huis en vervolgens werd aangesproken met een smoes. Dit alles om op intimiderende wijze duidelijk te maken dat men wist waar deze ambtenaar woonde. Volgens deze gemeentemedewerker weten dit soort 'daders' precies hoe zij op het randje moeten blijven balanceren, waardoor dat wat zij doen niet strafbaar is.

Tekenend voor de onbekendheid met het fenomeen is dat veel gemeentemedewerkers andere incidenten aangeven dan de definitie toelaat; in slechts een kwart van de genoemde incidenten is daadwerkelijk sprake van niet-strafbaar problematisch gedrag. Het grootste deel (ongeveer tweederde) heeft namelijk betrekking op incidenten die onder het wetboek van strafrecht vallen of onder sanctioneerbare incidenten op grond van bijvoorbeeld de lokale APV of bestuursrecht. Daarnaast worden ook incidenten aangedragen waarbij de leefbaarheid in de buurt aangetast wordt vanwege overlast (door bijvoorbeeld jongeren, burens of verwarde personen). Voor de analyse van prevalentie van en getroffen maatregelen tegen niet-strafbaar problematisch gedrag en andersoortige incidenten is daarom door de onderzoekers een nadere onderverdeling gemaakt in vier incidentsoorten:

Tabel 4.4: Door respondenten meegemaakte incidenten, naar incidentsoort (N=59)

	Aantal incidenten	%
Niet-strafbaar problematisch gedrag	15	25%
Strafrechtgerelateerd	11	19%
Overlast	28	48%
Persoonlijke radicalisering	3	5%
Niets concreets genoemd	2	3%
Totaal	59	100%

De vijftien incidenten die niet-strafbaar problematisch van aard zijn, zijn door ons onderverdeeld in de vijfdeling in gedrag. Het blijkt dat vijf van de vijftien incidenten gedragingen zijn waarin de grondwettelijke rechten en vrijheden van anderen worden afgewezen of in het geding worden gebracht. Daarnaast is in drie gevallen sprake van gedragingen die ertoe leiden dat anderen worden aangezet tot onverdraagzaamheid op basis van ras, geslacht, geloof, nationaliteit of overtuiging, evenals het feit dat driemaal de legitimiteit van de democratische instituties wordt afgewezen. In deze elf van de vijftien gevallen (73 procent) veranderen dan ook de onderlinge verhoudingen tussen burgers en komen de grondwettelijke vrijheden en de legitimiteit van instituties onder druk te staan. Hierdoor wordt invloed uitgeoefend op de structuur van de samenleving en wordt deze ontworcht. De overige vier gedragingen hebben invloed op het werk van ambtsdragers en de democratische processen. Hiermee wordt de uitvoering die voortkomt uit deze gemeentelijke structuur beïnvloed, waardoor ook sprake is van ontworcht.

Ook uit de door Ezinga e.a. (2019) uitgevoerde inventarisatie blijkt dat vertegenwoordigers van twintig geselecteerde gemeenten verschillende zaken verstaan onder niet-strafbare problematische gedragingen. Zo is het de vraag in hoeverre de door respondenten benoemde gedragingen onder de thema's 'huisvesting', 'economie' en 'overlast' de democratische rechtsorde ondermijnen.

Figuur 4.1 – Door geïnterviewden in onderzoek van Ezinga e.a. (2019) benoemde ervaringen met niet-strafbare problematische gedragingen

Huisvesting	Bestuurlijke integriteit	Economie	Overlast	Culturele/ religieuze opvattingen
Woonwagenkampen	Overtuigingen ambtenaren	Glazenwassers	Jongeren overlast	Sinterklaas/pieten discussie
Huisvesting arbeidsmigranten ('Polenhotels')	Overtuigingen ambtenaren	Prostitutie	Verwarde personen	Radicalisering
Vakantieparken (permanente bewoning)	Vertrouwelijke informatie doorgeven	Louche ondernemers (met name vastgoed/horeca)	Jongeren overlast	Demonstraties Azc's
Asowoningen		Drugs (gedogen)		Spanningen in wijk met betrekking tot Erdogan
Verkamering		Motorclubs		Komst islamitische school

Bron: Ezinga e.a. (2019)

4.4 Zicht op maatregelen vanuit andere probleemvelden

Ondanks het feit dat niet alle door gemeentemedewerkers benoemde incidenten niet-strafbare problematische gedragingen vallen, is toch aan alle 82 gemeentemedewerkers gevraagd of zij maatregelen hebben getroffen tegen het door het benoemde incident. Daarop hebben 53 van de 59 reagerende gemeentemedewerkers (90 procent) aangegeven dat ze dit hebben gedaan. Er wordt regelmatig benoemd dat er stopgesprekken zijn gevoerd, er mediation heeft plaatsgevonden tussen personen, er gesprekken zijn geweest tussen buurtbewoners, er brieven naar ouders zijn gestuurd en er toegangs- en contactverboden zijn opgelegd. Hieruit blijkt dat er enige overlap is tussen de aard van deze maatregelen en de geïnterviewde maatregelen die in hoofdstuk 3 zijn beschreven.

Gezien de overlap tussen de aard van de maatregelen is het aannemelijk dat de gemeentemedewerkers bekend zijn met enkele maatregelen zoals wij geïnterviewd hebben. Om dit te verifiëren is aan de gemeentemedewerkers de lijst met 44 maatregelen voorgelegd die in gemeenten worden ingezet tegen allerlei vormen van overlast (resultaat van het eerste onderzoeksdeel). De gemeentemedewerkers konden aangeven welke van deze maatregelen ze kennen. Dit levert het volgende overzicht op (zie tabel 4.5):

Tabel 4.5: Bekend met maatregelen (n=132)

	n	%
Wet Bibob	111	84%
Het toepassen van een last onder dwangsom	104	79%
Woon- en drugsoverlast: toepassen van directe bestuursdwang	97	73%
Onrechtmatige situatie: last onder bestuursdwang	91	69%
Jeugdoverlast: gesprek met gezag	90	68%
Radicalisering: Meld- en Adviespunt Radicalisering	86	65%
Jeugdoverlast: burgemeestersbrief	85	64%
Woonoverlast: gedragsaanwijzing overlastgevers in huur- en koopwoningen	84	64%
Woonoverlast: vaststellen geregistreerd persoon op adres	82	62%
Woonoverlast: informatieverzameling bij woningcorporaties	82	62%
Verstoring openbare orde: sluiten van een pand voor een jaar	82	62%
Woonfraude: vaststellen van woonachtige personen op adres	79	60%
Jeugdoverlast: groepsverbod, gebiedsverbod of meldplicht aan herhaaldelijke overlastgevers	77	58%
Overlast OMG's: voeren van stopgesprekken	74	56%
Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast	71	54%
Overlast dak- en thuislozen/jeugdoverlast: verwijderen van straatmeubilair	68	52%
Jeugdoverlast: ophoudverbod voor de jeugd	67	51%
Overlast OMG's: sluiten en voorwaarden stellen	64	48%
Overlast OMG's: niet meer faciliteren van evenementen	59	45%
Radicalisering: vaststellen rol en positie van sleutelfiguren en van netwerken van burgers	55	42%
Overlast dak- en thuislozen/jeugdoverlast: inzet van 'doelgroepboa's'	54	41%
Overlast dak- en thuislozen/jeugdoverlast: inzet van straatcoaches	51	39%
Eergerelateerd geweld: vroegsignalering op scholen	45	34%
Jeugdoverlast: Koppelwerk	45	34%
Onrechtmatige daad: schade verhalen op grond van art. 6:162 BW	44	33%
Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	40	30%
Overlast OMG's: stappenplan Outlawbikers in overheidsdienst	39	30%
Radicalisering: gebiedsverbod ten aanzien van radicalisering	37	28%
Overlast dak- en thuislozen: ophoudverbod	33	25%
Jeugdoverlast: Mate(n) van de straat	28	21%
Conflicten in buurten: Project Jongerenbuurtbemiddeling	28	21%
Jeugdoverlast: afsluiten van een 'gedragscontract' met een jongere	26	20%
Verblijfsverbod voor dealers	26	20%
Jeugdoverlast: het benaderen van personen via sociale media	21	16%
Jeugdoverlast: pleinaanpak	20	15%
Rechtsextremistische: aanpak (rechtsextremisme) jongerengroepen	20	15%

	n	%
Sektes: Meldpunt Sektes	12	9%
Overlast in buurten: Methode Kaldenbach – training bewoners	12	9%
Jeugdoverlast: methode van stichting Waarheid	11	8%
Jeugdoverlast: project Nieuwe Perspectieven bij Terugkeer	10	8%
Gezinsoverlast: stichting Aanpak Overlast Amsterdam	10	8%
Jeugdoverlast: Expeditie Polaris	6	5%
Kinderoverlast: Resocialisatie- en Begeleidingstraject	6	5%
Kinderoverlast: Stop Nu Ander Plan	3	2%
Ik ken geen van de genoemde maatregelen	1	1%

Uit tabel 4.5 blijkt dat er grote verschillen zijn in de mate van bekendheid met maatregelen. Zo zijn er maatregelen die door het overgrote deel van de gemeentemedewerkers worden herkend, terwijl er ook maatregelen zijn die slechts bij enkele gemeentemedewerkers bekend zijn. Een mogelijke verklaring hiervoor is het feit dat deze maatregelen contextafhankelijk zijn en slechts op lokaal niveau worden toegepast door enkele gemeenten. In andere gemeenten heerst deze specifieke problematiek waarschijnlijk niet, waardoor zij ook niet op de hoogte zijn van deze maatregel. De bekende maatregelen, zoals de Wet Bibob, is minder contextafhankelijk en geniet bekendheid op landelijk niveau omdat hier geen specifiek onderliggend probleem aan ten grondslag ligt.

Ook is aan de gemeentemedewerkers gevraagd of ze een of meerdere van deze genoemde maatregelen hebben toegepast bij door hen benoemde niet-strafbare problematische gedragingen (zie tabel 4.6).

Tabel 4.6: *Maatregel toegepast bij niet-straftbaar problematisch gedrag (n=110)*

	n	%
Ja, een keer	31	28%
Ja, meerdere keren	49	45%
Nee, geen enkele keer	30	27%
Totaal	110	100%

In driekwart van de gevallen is er minimaal één keer een maatregel toegepast en in bijna de helft van de gevallen gebeurde dit meerdere keren. De maatregelen die genoemd worden, zijn grotendeels ook in paragraaf 4.3. aan de orde geweest. De maatregelen die veel worden genoemd zijn onder andere bestuursdwang, stopgesprekken, de burgemeestersbrief, een brief aan ouders, een gebiedsverbod, een melding bij het Meld- en Adviespunt Radicalisering, maar ook een combinatie van maatregelen. Gemeentemedewerkers die specifiek aangaven geen enkele maatregel te hebben ingezet, vermeldden verschillende redenen hiervoor. Zo betekende het ontbreken op de

aard en omvang of de aanwezigheid van lichtere oplossingen dat niet voor de genoemde maatregelen is gekozen.

Aan het begin van deze paragraaf is al beschreven dat 59 gemeentemedewerkers een antwoord hebben gegeven op de vraag of zij een maatregel hebben getroffen voor het meest ingrijpende incident binnen hun gemeente en dat hierop in 53 van de 59 gevallen instemmend is geantwoord. De incidenten behorende tot deze 53 maatregelen zijn vervolgens ondergebracht in onze eerder genoemde vijfdeling (zie tabel 4.7).

Tabel 4.7: De mate waarin een maatregel is genomen naar het type incident (n=59)

	Aantal incidenten	Geen maatregel	Maatregel
Niet-straftbaar problematisch gedrag	15	2 (13%)	13 (87%)
Strafrechtgerelateerd	11	1 (9%)	10 (91%)
Overlast	28	2 (8%)	26 (92%)
Persoonlijke radicalisering	3	0 (0%)	3 (100%)
Niets concreets genoemd	2	1 (50%)	1 (50%)
Totaal	59	6 (11%)	53 (89%)

In het kader van dit onderzoek zijn de getroffen maatregelen voor niet-straftbare problematische gedragingen het meest interessant. Eerder is in tabel 4.4 al aangegeven dat 15 van de 59 incidenten te typeren zijn als niet-straftbaar problematisch gedrag. Toen kwam al ter sprake dat veel gemeentemedewerkers niet goed in zicht hebben wat daadwerkelijk valt onder niet-straftbaar problematisch gedrag. Te concluderen valt daarom dat het begrip niet eenduidig is.

Wanneer we de getroffen maatregelen op de incidenten nader bekijken, zien we bepaalde maatregelen regelmatig terugkeren. In veruit de meeste gevallen worden er stopgesprekken gevoerd, wordt de Wet Damocles toegepast of worden gebiedsverboden toebedeeld. Daarnaast wordt regelmatig gebruik gemaakt van de Wet Bibob, worden gebiedsverboden toebedeeld en stuurt de burgemeester een brief naar overlastgevende personen. Wanneer we deze resultaten naast de resultaten uit tabel 4.4. leggen, valt het op dat deze maatregelen ook het meest bekend zijn onder de gemeentemedewerkers. Dit is geen vreemd gegeven aangezien deze maatregelen niet uniek zijn, minder contextafhankelijk zijn en op meerdere terreinen van overlast kunnen worden toegepast. Om het handelingsperspectief te vergroten zouden gemeenten maatregelen meer met elkaar moeten delen, bundelen en waar nodig uitbreiden.

4.5 Knelpunten bij de uitvoering van de maatregel

Uit het voorgaande bleek dat er voor het overgrote deel van allerlei soorten incidenten maatregelen worden getroffen. Desalniettemin zijn er ook incidenten waarvoor geen maatregelen worden getroffen. Aan gemeentemedewerkers is dan ook gevraagd welke knelpunten zij ervaren bij de uitvoering van maatregelen. Deze vraag komt voort uit eerder uitgevoerd onderzoek (Ezinga e.a., 2019) en is voorgelegd aan alle gemeentemedewerkers. Dit levert het volgende overzicht op:

Tabel 4.8: Knelpunten bij de uitvoering van de maatregelen (n=124)¹⁵

	n	%
Onvoldoende capaciteit	78	63%
Onvoldoende tijd	61	49%
Moeizame informatiedeling	51	41%
Gebrek aan ervaring of deskundigheid	38	31%
Onvoldoende financiën	28	23%
Geen goede informatie- en vertrouwenspositie	21	17%
Geen doordachte beleidsstrategie	19	15%
Bureaucratie of starheid	17	14%
Stroeve samenwerking	14	11%
Overige	10	8%

Bij de overige knelpunten zijn de volgende zaken benoemd:

- men is afhankelijk andere actoren (politie, OM);
- de wetgeving en jurisprudentie stellen hoge eisen aan het aannemelijk maken van overtredingen en het vaststellen van het ongewenste gedrag. Ondanks de meer dan uitstekende samenwerking met de lokale politie is het door de huidige politiecapaciteit en de extreem lage bezetting van de aan het politieteam toegekende formatie is vaak onhaalbaar het ongewenste gedrag vast te stellen en hierover bruikbare rapportages te ontvangen;
- het schort aan effectieve handhaving (onvoldoende capaciteit bij andere partners);
- er zijn te weinig incidenten om specifiek beleid toe te passen;
- er is geen wetgeving die handelen mogelijk maakt.

15. De gehanteerde terminologie is in verkorte vorm voorgelegd. De achterliggende motivatie voor het kiezen van deze items ontbreekt.

In een verdiepende analyse is vervolgens gekeken in hoeverre de knelpunten uit tabel 4.8 naar voren komen bij de vier verschillende typen incidenten. Deze analyse levert de bevinding op dat er een verschil in knelpunten tussen de incidenttypen bestaat (zie voor de tabellen bijlage 3). De meeste knelpunten worden ondervonden bij het uitvoeren van maatregelen tegen strafrechtgerelateerde incidenten. Zo zijn er onvoldoende financiën, is er sprake van teveel bureaucratie of starheid, is er een gebrek aan ervaring of deskundigheid of specialisme, heeft men een onvoldoende informatie- en vertrouwenspositie, heerst er een ondoordachte beleidsstrategie en is de samenwerking stroef. Bij het uitvoeren van een maatregel tegen niet-strafbare problematische gedragingen komen volgens de gemeentemedewerkers minder knelpunten voor; er blijkt enkel sprake te zijn van onvoldoende capaciteit en tijd. Deze twee knelpunten komen overeen met de ervaren knelpunten die gelden voor het uitvoeren van een maatregel indien er sprake is van overlastgerelateerde incidenten. Ezinga e.a. (2019) benoemen deze twee factoren, naast onvoldoende financiën, ook als belangrijkste randvoorwaarde om niet-strafbare vormen van problematisch gedrag effectief aan te pakken.

4.6 Suggesties voor de drie casussen

Aan de gemeentemedewerkers zijn drie casussen voorgelegd, met de vraag of de gemeentemedewerkers suggesties voor de aanpak hebben. In de drie casussen gaat het om het volgende:

- *Casus 1:* In gemeente X verspreiden zogenaamde “trollen” het bericht dat de gemeenteraad heeft ingestemd met het plaatsen van een daklozenopvang naast een kinderopvang. Het bericht berust alleen niet op waarheid en is bedoeld om de raad in een kwaad daglicht te stellen. Maar onder omwonenden van de kinderopvang leidt het bericht tot grote commotie, protesten en bedreigingen van raadsleden. De commotie hierover verspreidt zich via andere media, vragen in de gemeenteraad en aldaar fel protesterende burgers.
- *Casus 2:* In gemeente Y worden in de aanloop naar verkiezingen in Turkije bij twee moskeeën mensen aangesproken om te gaan stemmen op een bepaalde partij. Deze actie leidt tot een tegenactie van de aanhanger van een andere partij, waardoor er binnen de Turkse gemeenschap spanningen ontstaan. De spanningen leiden tot spontane protestdemonstraties op straat en bedreigingen tussen verschillende Turkse groeperingen.
- *Casus 3:* In gemeente Z is sinds de komst van een asielzoekerscentrum een buurtwacht ingesteld. In deze buurtwacht zitten verontruste burgers die tegen de komst van het asielzoekerscentrum hebben geprotesteerd. Na verloop van tijd blijkt dat zich bij de buurtwacht ook enkel leden van een extreemrechtse politieke partij hebben aangemeld die ook regelmatig meelopen. Enkele partijleden

suggereren in de buurtwachtvergaderingen om de buurtwacht te professionaliseren, door ze uit te rusten met een wapenstok en pepperspray. Dit omdat men meent dat de politie onvoldoende optreedt tegen overlastgevende asielzoekers.

In tabel 4.9 volgt een overzicht van de door de gemeentemedewerkers gesuggereerde maatregelen, opgedeeld naar de casussen. Per casus staat aangegeven hoe vaak een maatregel door gemeentemedewerkers is gesuggereerd. Deze zijn gerangschikt naar het aantal keer dat ze in de drie casussen zijn genoemd.

Voordat we ingaan op de analyse is een aantal bevindingen nog belangrijk om te noemen. Een eerste bevinding is dat slechts weinig gemeentemedewerkers aangeven dat ze niet weten wat ze moeten doen in het geval de drie casussen zich voordoen. Slechts een enkeling geeft aan geen suggesties te hebben of met interesse te wachten op suggesties van anderen. Een tweede bevinding is dat zeer veel gemeentemedewerkers in alle drie de casussen aangeven dat de maatregelen zo snel mogelijk getroffen moeten worden. In zekere zin is het snel handelen dus te beschouwen als een basisvoorwaarde voor het treffen van maatregelen.

Meerdere bevindingen uit de casusanalyse zijn vermeldenswaardig om te noemen. De analyse wijst ten eerste op het belang dat gemeentemedewerkers in de casussen hechten aan het in gesprek gaan met betrokken partijen. Dit zijn niet alleen partijen die de onrust veroorzaken, maar vaak ook de partijen die daar de dupe van zijn. Het inzetten van de burgemeester en het voeren van een stopgesprek zijn daarnaast veelvoorkomende maatregelen in alle drie de casussen. Een uitbijter in deze is het aangeven/vaststellen van toelaatbare kaders. De context van de casus over de buurtwacht die zich wil bewapenen leidt automatisch tot deze maatregel, mede ook omdat de kaders volgens veel gemeentemedewerkers duidelijk zijn vastgesteld in de Wet Wapens en Munitie. Verder wordt regelmatig extra inzet van politie geopperd. De inzet van sleutelfiguren uit het netwerk worden vooral overwogen als er sprake is van een casus waarin personen voorkomen met een migrantenachtergrond. Het inzetten van ondersteunende maatregelen (bijvoorbeeld de inzet van social media en bestuurlijke maatregelen zoals het invoeren van een noodbevel, het stellen van demonstratievoorwaarden en het invoeren van een demonstratieverbod) hangen sterk van de aard van de casus af.

Tabel 4.9: Door respondenten gesuggereerde maatregelen per casus (in aantallen)

gesuggereerde maatregelen	Casus 1 (N=84)¹⁶	Casus 2 (N=75)	Casus 3 (N=74)	Totaal
Gesprek voeren met betrokken partijen	23	29	32	84
Toelaatbare kaders voor optreden aangeven/vaststellen	0	0	35	35
Burgemeester bij de communicatie inzetten	11	12	9	32
Informatiebijeenkomst organiseren	27	0	3	30
Stopgesprek voeren met betrokkenen	11	2	13	26
Extra inzet politie	0	9	12	21
Netwerk met sleutelfiguren aanspreken/inzetten	2	19	0	21
Social media inzetten (weerleggen van foute info)	18	1	0	19
Opsporen en vervolgen van daders	7	6	1	14
Noodbevel (icm gebieds- en samenscholingsverbod)	0	11	0	11
Demonstratievoorwaarden stellen	0	11	0	11
Demonstratieverbod invoeren	0	10	0	10
Scenario's afstemmen in lokale driehoek	0	8	2	10
Toelichting aan raad geven door burgemeester	6	0	0	6
Advies aan derden (bv. ministeries, CTER ¹⁷) vragen	0	3	1	4
Scenarioteam bij elkaar roepen	3	1	0	4
Screening van betrokkenen (via VOG of door politie)	0	0	4	4
Training (bv. Geweldloos Communiceren) aanbieden	0	0	4	4
Protocol 'maatschappelijke onrust' inzetten ¹⁸	3	0	0	3
Persconferentie met burgemeester houden	2	0	0	2
Sociale media monitoren	2	0	1	3
Juist geen social media inzetten (discussie vermijden)	2	0	0	2
Inzet van interculturele organisaties	0	2	0	2
Aantal gesuggereerde maatregelen per casus	13	14	12	

16. De genoemde aantallen in de cellen tellen niet op tot het aantal gemeentemedewerkers dat een suggestie gegeven heeft, omdat veel gemeentemedewerkers meerdere suggesties hebben gedaan.

17. CTER staat voor het Professionaliseringsprogramma Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering bij de Nationale Politie.

18. Dit is het Protocol voor Psychosociale Hulpverlening bij incidenten met maatschappelijke onrust. Daarin worden de volgende fasen onderscheiden: alarmering, voorbereiding, uitvoering, nazorg, evaluatie en afsluiting.

Ten tweede blijkt uit de analyse dat het verschillend aantal gesuggereerde maatregelen per casus elkaar nauwelijks ontloopt, namelijk van minimaal 12 tot en met maximaal 14. Desalniettemin is het niet zo dat voor iedere casus dezelfde maatregelen worden gebruikt. Waar het voeren van een gesprek met betrokken partijen en het inzetten van de burgemeester bij de communicatie maatregelen zijn die in iedere casus veelvuldig worden gebruikt, is er met betrekking tot de overige maatregelen sprake van een breed palet. Hieruit blijkt dat het opleggen van een maatregel contextafhankelijk is.

Ten derde zijn de gesuggereerde maatregelen allen maatregelen die passen binnen de Driesporenaanpak: het aangaan van interactie en dialoog, het aanspreken en confronteren van organisaties en individuen bij problematische gedragingen en het verstoren en handhaven. Wat vooral uit de analyse naar voren komt, is dat het aangaan van de interactie en dialoog bij niet-strafbare problematische gedragingen in de ogen van de gemeentemedewerkers een kernmaatregel vormt. Zowel gesprekken met betrokkenen als informatiebijeenkomsten voor een breed publiek zijn veelvuldig genoemd. De leidende partij hierin kan verschillen; zowel de burgemeester zelf als gemeentemedewerkers en de politie worden hiervoor geschikt geacht. Het eveneens in de drie casussen genoemde stopgesprek en het in casus 3 veelvuldig genoemde aangeven/vaststellen van toelaatbare kaders voor optreden ligt meer op het terrein van het tweede spoor, het confronteren van organisaties. Het inzetten van dit spoor lijkt te worden vergemakkelijkt als er sprake is van een toetsbaar kader, in de casus de Wet Wapens en Munitie. Het tweede spoor vindt ook zijn basis in verschillende genoemde bestuurlijke maatregelen. En ten slotte is ook het derde spoor, handhaven (en vervolgen), een middel dat is genoemd. Overigens wordt dit spoor vooral als secundaire maatregel genoemd, als meer gangbare maatregelen geen effect hebben.

Ten vierde zijn enkele maatregelen gesuggereerd die buiten de Driesporenaanpak vallen. Hoewel deze minder zijn genoemd, kunnen deze wel interessant zijn voor de aanpak van niet-strafbare problematische gedragingen. Het gaat dan in het bijzonder om de volgende gesuggereerde maatregelen:

- **Advies aan derden** (bijvoorbeeld ministeries, programma Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering van de Nationale Politie) vragen, om de informatiepositie over betrokkenen die problematisch gedrag vertonen te versterken.
- **Scenarioteam bij elkaar roepen**, met daarin verschillende disciplines vanuit in ieder geval de gemeente en de politie. Het team werkt mogelijke scenario's voor een bepaald probleem en risico's daarop uit.
- **Screening van betrokkenen** (via VOG of door politie) om achtergronden van personen die niet-strafrechtelijk problematisch gedrag vertonen en zich bij een instantie willen aansluiten. Dit om deze persoon eventueel te kunnen weren uit deze instantie.
- **Training aanbieden** (bijvoorbeeld 'Geweldloos Communiceren') aanbieden aan vertegenwoordigers van instanties die veel in aanraking komen met burgers

en daarmee al op voorhand niet-strafrechtelijk problematisch gedrag kunnen voorkomen.

- **Protocol 'maatschappelijke onrust' inzetten.** Wanneer bepaald niet-strafbaar problematisch gedrag tot maatschappelijke onrust leidt, kunnen gemeenten werken met een protocol om deze onrust te stroomlijnen en te stoppen. Er worden in de regel drie fasen onderscheiden: dreigende onrust, maatschappelijke onrust en escalatie van onrust.
- **Persconferentie met burgemeester houden,** als versterkend middel voor het eerste spoor in de Driesporenaanpak. Een persconferentie kan mogelijk heersende onrust tegen gaan en duidelijke kaders voor de omgang met de problematisch gedrag schetsen.
- **Inzet van interculturele organisaties.** Deze organisaties kunnen er voor zorgen dat verbinding gelegd wordt met burgers/instanties met een migrantenachtergrond. Zij fungeren dan als eerste schakel in het eerste spoor van de Driesporenaanpak.

5 Onderzoeksbevindingen en conclusies

Aan het eind van deze rapportage blikken we terug op het onderzoek en geven we de voornaamste onderzoeksbevindingen en de duiding hiervan. Het onderzoek eindigt in een laatste paragraaf met enkele suggesties voor de aanpak van niet-strafbare problematische gedragingen.

5.1 Terugblik op het onderzoek

Door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is in 2019 de volgende definitie opgesteld voor niet-strafbare problematische gedragingen: *‘met niet-strafbare problematische gedragingen wordt gedrag bedoeld dat binnen de grenzen van de wet valt, maar dat onze democratische rechtsorde (op lange termijn) dreigt te ondermijnen’*. Na een nadere uitwerking door het ministerie van BZK worden vijf gedragingen onderscheiden:

- Gedrag dat anderen aanzet tot onverdraagzaamheid op basis van ras, geslacht, geloof, nationaliteit of overtuiging;
- Gedrag dat de grondwettelijke rechten en vrijheden van anderen afwijst of in het geding brengt;
- Gedrag dat de legitimiteit van democratische instituties (zoals politie, rechterlijke macht of lokale overheid) afwijst;
- Gedrag dat het werk van ambtsdragers (zoals agenten, rechters of ambtenaren) afwijst of belemmert;
- Gedrag dat democratische processen (zoals raadsvergaderingen, rechtszaken of het publieke debat) afwijst of belemmert.

Door het ministerie van BZK is aan Bureau Beke gevraagd om een verkenning uit te voeren naar niet-strafbare problematische gedragingen waarmee beleidsmedewerkers van gemeenten te maken hebben en bestaande aanpak vanuit andere probleemvelden (bijvoorbeeld jeugdoverlast, woonoverlast en radicalisering). De specifieke gedachte hierachter is om te onderzoeken welke problematiek zich in de praktijk voordoet, onder welke noemer deze vallen en welke maatregelen men eventueel treft.

De verkenning dient de volgende drie doelen:

1. Inzicht krijgen in de beschikbare maatregelen voor het lokaal bestuur in de aanpak van al bestaande overlast (bijvoorbeeld jeugdoverlast, woonoverlast, Outlaw Motorcycle Gangs, hooligans en overlast van maatschappelijk kwetsbaren);
2. Onderzoeken wat bij gemeenten onder niet-strafbare problematische gedragingen verstaan wordt, welke (bestaande) aanpak bekend is bij gemeenten en welke maatregelen ingezet kunnen worden tegen het fenomeen;

3. Suggesties geven voor de wijze waarop de beschikbare maatregelen voor de al bestaande overlast geïntegreerd kan worden in de aanpak van niet-strafbare problematische gedragingen.

In het onderzoek hebben twee onderzoekshandelingen centraal gestaan: een inventarisatie van al bestaande maatregelen in de aanpak van overlast op andere terreinen en een survey onder medewerkers van alle gemeenten in Nederland. Dit laatste onderdeel heeft een respons van 38,7 procent opgeleverd; van de 355 gemeenten in Nederland hebben gemeentemedewerkers van 137 gemeenten de vragenlijst ingevuld. Dit is regelmatig door meerdere gemeentemedewerkers per gemeente gebeurd, waardoor in totaal 188 personen de vragenlijst hebben ingevuld. Paragraaf 5.2 geeft invulling aan de eerste twee doelen, in paragraaf 5.3 wordt dieper ingegaan op het derde doel.

5.2 Bevindingen rond en duiding van de doelen 1 en 2

Resultaten uit de inventarisatie van maatregelen vanuit al bestaande andere overlast

Via LexisNexis en de websites van het CCV en VNG is geïnventariseerd op welke terreinen zich welke vormen van aanpak voordoen binnen gemeenten. Uit deze inventarisatie is gebleken dat er in totaal een zestal thema's zijn waarop maatregelen worden ingezet: jeugdoverlast, overlast door dak- en thuislozen, woonoverlast, buurtoverlast, radicalisering en overlast door OMG's. Voor deze thema's zijn in totaal 37 maatregelen ingezet. Zo kunnen overlastgevende jongeren en overlastgevende dak- of thuislozen een ophoudverbod toebedeeld krijgen en wordt de Methode Kaldenbach gebruikt om buurtoverlast tegen te gaan. Buurtbewoners leren hoe zij om kunnen gaan met overlast en hoe zij dit kunnen verminderen. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van een professionele, meestal allochtone, acteur die overlastgevende situaties naspeelt. Tot slot zijn er nog zeven maatregelen die niet onder een van de eerder genoemde thema's vallen. Hierbij valt te denken aan het Meldpunt Sektes en de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (MBVEO). Uit deze inventarisatie blijkt dus dat gemeenten in totaal 44 maatregelen gebruiken om verschillende vormen van overlast tegen te gaan. Ezinga e.a. (2019) beschrijven een escalatiepiramide die bestaat uit zes tredes. Deze zes tredes kenmerken zich door de ernst van de overlast en de zwaarte van de maatregel die daar tegenover wordt gezet. De onderste trede (algemene preventie/vroegsignalering) heeft daarbij de meeste overeenkomsten met het eerste spoor (interactie en dialoog) van de Driesporenaanpak, en de bovenste trede (strafrecht) met het derde spoor (verstoren en handhaven). Wij hebben deze tredes samengevoegd tot een drietal typen maatregelen: strafrechtelijke maatregelen, bestuurlijke maatregelen en overige maatregelen.

Wat we in de inventarisatie van maatregelen zien, is dat het overgrote deel van de maatregelen (25 van de 40) gericht is op de-escalatie en de overige maatregelen

bestuurlijk van aard zijn. Een strafrechtelijke maatregel is niet naar voren gekomen in de inventarisatie.

Resultaten uit de survey onder gemeentemedewerkers

Allereerst is aan de gemeentemedewerkers gevraagd in hoeverre zij binnen hun gemeente dezelfde definitie hanteren voor niet-strafbare problematische gedragingen zoals deze is geformuleerd door het ministerie van BZK. Het blijkt dat 9 van de 10 gemeentemedewerkers geen definitie gebruiken. Daarentegen heeft ruim de helft van de 153 ondervraagde gemeentemedewerkers, namelijk 82, aangegeven dat zij binnen hun gemeente te maken hebben gehad met niet-strafbare problematische gedragingen. Van de 59 als niet-strafbare problematische gedragingen benoemde incidenten blijkt na analyse echter in slechts een kwart (vijftien incidenten) daadwerkelijk sprake te zijn van niet-strafbare problematische gedragingen. Grotendeels zijn de overige 44 incidenten strafrecht- en overlastgerelateerde incidenten, radicalisering of niet nader genoemde incidenten. Uit de inventarisatie van Ezinga e.a. (2019) blijkt eveneens dat gemeentemedewerkers zeker niet altijd gedragingen noemen die volgens de definitie de democratische rechtsorde ondermijnen. Kennelijk is er nog de nodige winst te behalen in het verbeteren van de bekendheid van de term en de duiding van wat er onder verstaan wordt.

In een verdiepende analyse hebben we nog gekeken in hoeverre de vijftien incidenten niet-strafbare problematische gedragingen terug te voeren zijn op de door het ministerie van BZK uitgewerkte vijfdeling in gedrag op basis van de definitie. Het blijkt dat het overgrote deel van de niet-strafbare problematische gedragingen invloed hebben op de structuur van de samenleving waarin burgers, ambtsdragers en instituties leven en functioneren. Hierdoor veranderen de onderlinge verhoudingen tussen deze partijen en komen de grondwettelijke vrijheden en de legitimiteit van instituties onder druk te staan.

Verder is aan de 82 gemeentemedewerkers gevraagd of zij maatregelen hebben getroffen tegen de zelf ervaren incidenten (van allerlei aard). Hierop hebben 59 personen een antwoord gegeven, waarvan 53 een instemmend antwoord. Kijkende naar de aard van deze maatregelen is er enige overlap tussen deze maatregelen en de vanuit andere overlastvormen geïnventariseerde maatregelen uit onze inventarisatie vanuit andere probleemvelden. Deze overlap zit vooral in de maatregelen die onder de meeste gemeentemedewerkers bekend zijn. Er is echter ook een groep maatregelen die niet of nauwelijks bekend zijn onder gemeentemedewerkers. Een verklaring hiervoor is het feit dat deze maatregelen contextafhankelijk zijn en de onderliggende problematiek niet in iedere gemeente voorkomt, waardoor gemeentemedewerkers niet van deze maatregelen op de hoogte zijn. Desalniettemin zou het met het oog op een breder handelingsperspectief goed zijn om deze lokale maatregelen te delen, te bundelen en uit te breiden.

Bij het uitvoeren van maatregelen ervaren de gemeentemedewerkers knelpunten, maar de meeste liggen bij de uitvoering van strafrechtgerelateerde incidenten. Het gaat dan om onder andere onvoldoende financiën, teveel bureaucratie, te weinig deskundigheid en een te stroeve samenwerking. Juist bij het uitvoeren van een maatregel tegen niet-strafbare problematische gedragingen is volgens de gemeentemedewerkers alleen sprake van onvoldoende capaciteit en tijd. Deze twee knelpunten zijn ook bij overlastgerelateerde incidenten op te tekenen en worden door Ezinga e.a. (2019) ook benoemd als belangrijkste randvoorwaarde om niet-strafbare vormen van problematisch gedrag effectief aan te pakken.

Hoewel hiervoor is aangegeven dat het fenomeen bij gemeentemedewerkers betrekkelijk onbekend is, lijken zij qua ideeën voor aanpak niet handelingsverlegen. Daarnaast geven ze veelvuldig aan dat maatregelen tegen niet-strafbare problematische gedragingen vooral snel getroffen moeten worden. Daarnaast staat het in gesprek gaan met diverse partijen centraal. Deze gesprekken kunnen zowel met de partijen gevoerd worden die problematisch gedrag vertonen als met partijen die hierdoor (indirect) beïnvloed wordt. Dit zijn zowel formele als informele gesprekken, geleid door diverse instanties, maar vooral door de gemeente (ambtenaren en/of burgemeester) en de politie. Ook de inzet van sleutelfiguren of -organisaties is regelmatig genoemd als maatregel, vooral als er sprake is van partijen met een migrantenachtergrond. Zo nodig wordt ook regelmatig gebruik gemaakt van politie-inzet en het wijzen op wetgeving om de kaders voor (niet-)toelaatbaar gedrag te verduidelijken. De suggesties passen daarmee goed in de Driesporenaanpak, waarin het aangaan van de dialoog, het confronteren van organisaties en individuen bij problematische gedragingen en handhaven op strafbare feiten voorop staat.

Ook zijn door gemeentemedewerkers enkele maatregelen gesuggereerd die buiten deze Driesporenaanpak vallen. Deze kunnen mogelijk interessant zijn voor de aanpak van niet-strafbare problematische gedragingen. Het gaat dan bijvoorbeeld over advies bij derden vragen, screening van betrokkenen (via VOG of door politie) en het protocol 'maatschappelijke onrust' inzetten. Ook deze suggesties zijn interessant voor het creëren van een breder handelingsperspectief.

5.3 Suggesties voor de aanpak van het fenomeen (doel 3)

Het laatste doel van het onderzoek betreft het geven van suggesties voor de wijze waarop de beschikbare maatregelen voor de al bestaande overlast geïntegreerd kan worden in de aanpak van niet-strafbare problematische gedragingen.

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn dat de definitie van niet-strafbare problematische gedragingen door ambtenaren niet gebruikt wordt en het fenomeen voor hen veelal onbekend is. Voor ambtenaren zal al regelmatig onduidelijk zijn welke incidenten al dan niet strafbaar zijn, laat staan wat een problematische gedraging is. Deels heeft dit ook te maken met de naar onze mening te diffuse term. Het verdient de voorkeur om een meer krachtige term te kiezen, die naast het fenomeen

‘ondermijning’ kan staan. Wij stellen daarom voor om in de toekomst de term ‘ontwrichting’ te gaan gebruiken.

In het verlengde van het voorgaande willen we suggereren om vanuit een ministerie meer aandacht te schenken aan het verbeteren van de bekendheid van de term, waar de term voor staat (toelichting via casus) en welk handelingsperspectief er is om het fenomeen aan te pakken. Voor het handelingsperspectief kan zowel gebruik gemaakt worden van delen van de lijst met aanpakken uit andere probleemvelden als de uit de survey naar voren komende specifieke maatregelen die voor de casussen benoemd zijn. We zien immers uit de geïnventariseerde lijst met maatregelen dat er een onderscheid te maken is tussen landelijke en lokale maatregelen. Daarbij kunnen de lokale maatregelen van meerwaarde zijn voor een breder handelingsperspectief, aangezien de bekendheid van deze maatregelen vaak minimaal is.

Hiervoor is het belangrijk dat er een bepaalde mate van centrale aansturing komt om potentieel interessante maatregelen tussen gemeenten onderling te bundelen, te delen en zo nodig uit te breiden. Naar onze mening ligt deze taak bij de centrale overheid.

Een volgend punt is dat veel gemeentemedewerkers het belang benadrukken van snelle actie op niet-strafbare problematische gedragingen. De Driesporenaanpak biedt hier ook een goede ingang voor via het eerste spoor: het aangaan van interactie en dialoog. Bij voorkeur wordt het handelingsperspectief nog verder uitgewerkt, waarbij het de vorm krijgt van actiepunten en suggesties (do’s) en het voorkomen van knelpunten (don’ts). Wat betreft het laatste biedt de in dit onderzoek uitgevoerde survey eveneens aanknopingspunten (vooral ten aanzien van onvoldoende capaciteit en tijd). Wat gerealiseerd moet worden bij een handelingsperspectief is dat maatwerk veel voorkomt, mede vanwege de context van ieder incident. Dit betekent dat maatregelen in bepaalde kaders vallen, maar de uitwerking heel verschillend kan zijn; er is niet een standaardpakket aan maatregelen te geven.

In het handelingsperspectief moet ook aandacht zijn voor de wijze waarop bepaalde personen/organisaties worden ingezet om het incident te de-escaleren. Zo blijken volgens de gemeentemedewerkers bij de gemeenten de burgemeester, de gemeentemedewerkers zelf, de politie en het OM regelmatig een rol te kunnen spelen.

Ten slotte dient in het handelingsperspectief ook te worden bekeken hoe eventuele externe communicatie met verschillende betrokkenen (eerste schil) en omstanders (tweede schil) moet reiken. Niet uitgesloten is dat maatschappelijke onrust versterkt kan worden als hier geen aandacht voor bestaat.

Literatuurlijst

EenVandaag Opiniepanel (2016). *Onderzoek onder burgemeesters: 'Overlast en aanpak motorbendes (OMG's)*.

Ezinga, M.A.J., Drost, L.F., Odekerken, M., Boutelier, H. en Schilder, H. (2019). *Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur. Een inventarisatie van de bruikbaarheid en effectiviteit van bestuursrechtelijke maatregelen*. Utrecht: Verwey-Jonkerinstituut.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). Concretisering aanpak salafisme. Brief, dd. 25 februari 2016. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). Integrale aanpak Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering van maatschappelijke en religieuze instellingen. Brief, dd. 11 februari 2019. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Bijlage 1 – uitwerking categorieën problematische gedragingen

Categorie	Normen en waarden in het geding	Voorbeelden
Het gemeenschappelijk afzonderen van de samenleving, met vervreemding en isolatie als gevolg	Betrokkenheid bij de maatschappelijke dialoog en de bredere samenleving, onderling vertrouwen tussen mensen als individuen en tussen bevolkingsgroepen als randvoorwaarde voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde.	- Vergevoerde afzondering van de samenleving, waarbij de gemeenschap of groep in kwestie in een soort enclave is georganiseerd. Andersdenkenden en andersgelovigen worden zoveel mogelijk buiten de deur gehouden, en met de overheid en andere maatschappelijke instituties wordt zo min mogelijk samengewerkt.
Het afwijzen van de democratische rechtsorde als manier van samenleven, en anderen aanzetten hetzelfde te doen	- Het draagvlak voor de normen en waarden van de democratische rechtsorde, zoals tolerantie, verdraagzaamheid en betrokkenheid, en de instituties van de democratische rechtsorde. - Het recht om niet gediscrimineerd te worden.	- Het propageren van een andere, alternatieve staatsvorm dan de democratische rechtsorde. - Afwijzing van de gelijkwaardigheid van burgers, bijvoorbeeld op basis van hun geslacht, geloof of seksuele voorkeur. - Het verspreiden van angst- en vijandbeelden over andere bevolkingsgroepen.
Anderen intentioneel en structureel belemmeren in de uitoefening van hun (grondrechtelijke) vrijheden en het recht om niet te worden gediscrimineerd	Diverse grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst, het gelijkheidsbeginsel en bijvoorbeeld de daaruit voortvloeiende rechten als het recht op onderwijs, het actief en passief kiesrecht en rechten omtrent het huwelijk.	- Groepsdruk om niet te gaan stemmen (gebruik maken van democratische rechten), of groepsdruk om een bepaalde interpretatie van een geloof aan te hangen (vrijheid van godsdienst). - De gelijkheid van man en vrouw in eigen kring niet in de praktijk brengen en vrouwen minder kansen bieden, rechten te ontzeggen (bijv. binnen het huwelijk) of verhinderen om een publieke rol te vervullen). - Informeel onderwijs waarbij het (minderjarige) kind wordt afgesloten van de bredere samenleving. - Andersdenkenden monddood trachten te maken door hen publiekelijk zwart te maken en te delegitimeren via het verspreiden van valse geruchten of samenzweringstheorieën over hen.
Het aantasten van openbare orde en veiligheid	Veiligheid als voorwaarde voor samenleven in vrede en vrijheid.	- Demonstraties of bijeenkomsten/conferenties die de openbare orde bedreigen.

		<ul style="list-style-type: none"> - Het dragen van opruiende, discriminerende en/of haatzaaiende symbolen of vlaggen.
Aanzetten en (indirect) oproepen tot haat	<ul style="list-style-type: none"> - De vrijheid en veiligheid om te leven in een maatschappij gebaseerd op verdraagzaamheid en gelijkwaardigheid, zonder de dreiging van door haat gelegitimeerd geweld of intimidatie. - Het recht om niet gediscrimineerd te worden door opruiende of haatzaaiende teksten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Haatzaaiende en opruiende uitingen t.a.v. homoseksuelen, andersgelovigen, et cetera. - Het bieden van een podium aan haatzaaiende sprekers.
Het ondermijnen van de democratische rechtsorde als politiek en juridisch systeem	De democratische rechtsorde als systeem dat politieke participatie en (grond)rechten garandeert.	<ul style="list-style-type: none"> - Bedreiging van ambtsdragers, bestuurders, ambtenaren, volksvertegenwoordigers et cetera. - Het opzetten en onderhouden van een eigen parallel rechtssysteem naast of buiten de democratische rechtsorde, bijvoorbeeld op basis van religieuze wetgeving. - Het negeren van verordeningen van de overheid of het actief ondermijnen van het gezag van de (vertegenwoordigers van) de overheid, het politieapparaat of de rechterlijke macht.
Geweld, dreigen en oproepen tot gericht geweld tegen personen en groepen, en hun bezittingen	<ul style="list-style-type: none"> - Grondwettelijke normen van lichamelijke integriteit, maar ook de vrijheid van meningsuiting, godsdienst, en vereniging, en het recht op non-discriminatie en de bescherming van eigendom. - Veiligheid van de samenleving en de vrijheid om het leven in te richten naar eigen inzichten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bedreiging met of uitoefening van fysiek geweld tegen personen die er een andere levensopvatting of religie op nahouden. - Vernieling en bekladding van gebedshuizen van andersgelovigen, of woningen van andersdenkenden.
Terroristisch misdrijf	De veiligheid van de samenleving als geheel.	<ul style="list-style-type: none"> - Pogingen om maatschappelijke ontwrichting te bewerkstelligen of politieke beslissingen af te dwingen door terroristisch geweld.

Bijlage 2 – de survey

Enquête aanpak tegen niet-strafbare problematische gedragingen vanuit bestaand bestuurlijk instrumentarium

Voor de verkenning naar mogelijk instrumentarium in de aanpak van niet-strafbare problematische gedragingen is gekeken naar instrumentarium in aanpalende domeinen (jeugdoverlast, woonoverlast, *Outlaw Motorcycle Gangs*, et cetera). Daarbij zijn zowel instrumenten voor de aanpak van niet-strafbare als strafbare gedragingen zijn meegenomen. Verder wordt gekeken naar de toepasbaarheid van dergelijk instrumentarium voor niet-strafbare problematische gedragingen.

Mocht u aanvullende vragen over de verkenning hebben dan kunt u contact opnemen met Jos Kuppens van Bureau Beke (j.kuppens@beke.nl) of Vincent Vaseur van het ministerie van BZK (vincent.vaseur@minbzk.nl). Het invullen van de enquête zal maximaal 10 minuten duren.

Wij willen u bij deze hartelijk danken voor uw medewerking.

Met vriendelijke groet,

Jos Kuppens (Bureau Beke)
Vincent Vaseur (ministerie van BZK)

Achtergrondgegevens

1. In welke gemeente werkt u?
In ____
2. Binnen welk domein bent u werkzaam? Binnen:
 - Openbare Orde en Veiligheid
 - Sociaal Domein
 - Integratie
 - Onderwijs
 - Anders, namelijk: ____

Vragen over de term zelf en eventuele incidenten

3. Gebruikt u in uw gemeente ook de hiervoor gegeven definitie voor *niet-strafbare problematische gedragingen*?
 - Ja
 - Nee, wij gebruiken hiervoor geen definitie
 - Nee, wij gebruiken de volgende definitie: ____
4. Heeft u in uw gemeente te maken (gehad) met incidenten op het gebied van *niet-strafbare problematische gedragingen*?
 - Ja
 - Nee *doorverwijzing naar vraag 8*
5. Kunt u het meest ingrijpende incident dat in u opkomt beschrijven?
Graag in uw antwoord in ieder geval meenemen van welk soort gedrag sprake is, of het gedrag structureel is en tegen wie het gericht is.

6. Welke maatregelen heeft de gemeente getroffen om dit incident aan te pakken?
 - Geen maatregelen
 - De volgende maatregelen: _____
7. Welk effect hadden deze maatregelen?

Bestaande maatregelen vanuit strafbare, al bestaande overlast

8. Hieronder staat een lijst met (bestuurlijke) maatregelen die in gemeenten worden ingezet tegen allerlei vormen van overlast. Kunt u aangeven welke van deze maatregelen u kent?
- Sektes: Meldpunt Sektes**
(Forum waarop sekteslachtoffers hun ervaringen kunnen delen en gerichte hulpvragen kunnen stellen)
 - Eergerelateerd geweld: vroegsignalering op scholen**
(Aanpak die zich richt op het opmerken van signalen die scholieren afgeven ten aanzien van geweld of uithuwelijking)
 - Overlast dak- en thuislozen: ophoudverbod**
(Het tegengaan van overlast door dak- en thuislozen een ophoudverbod op te leggen)
 - Overlast dak- en thuislozen/jeugdoverlast: inzet van straatcoaches**
(Functionarissen die een brug slaan tussen bewoners en handhaving, om daarmee de overlast door dak- en thuislozen tegen te gaan)
 - Overlast dak- en thuislozen/jeugdoverlast: verwijderen van straatmeubilair**
(Het tegengaan van overlast door bijvoorbeeld jeugd of dak- en thuislozen door straatmeubilair te verwijderen en het gebied daarmee onaantrekkelijker voor rondhangen te maken)
 - Overlast dak- en thuislozen/jeugdoverlast: inzet van 'doelgroepboa's'**
(Het tegengaan van overlast door bijvoorbeeld jeugd of dak- en thuislozen boa's met specifieke doelgroepkennis in te zetten)
 - Jeugdoverlast: ophoudverbod voor de jeugd**
(In het geval van (herhaaldelijk) orde verstoren wordt hiermee jeugdoverlast teruggedrongen)
 - Jeugdoverlast: Burgemeestersbrief**
(Hiermee wordt voorkomen dat een jeugdige, die als 'aandachtspersoon' is aangemerkt, zich nogmaals misdraagt)
 - Jeugdoverlast: Het benaderen van personen via sociale media**
(Jeugdoverlast terugdringen door personen uit de anonimiteit te halen)
 - Jeugdoverlast: afsluiten van een 'gedragscontract' met een jongere**
(De jongere en ouders krijgen hierbij de keus om het gedrag aan te passen)
 - Jeugdoverlast: gesprek met gezag**
(Om jeugdoverlast te verminderen wordt een gesprek gevoerd)

- 0 **Jeugdoverlast: methode van stichting Waarheid**
(Door (lokale) rolmodellen in te zetten, intensief te begeleiden en intensief samen te werken met ketenpartners, ouders en buurtbewoners, wordt jongeren weer perspectief geboden en neemt de overlast in de wijk af)
- 0 **Jeugdoverlast: pleinaanpak**
(Een pleincoach brengt in een vroegtijdig stadium bewoners, jongeren en professionals met elkaar in contact, om zodoende de overlast te beperken dan wel voorkomen)
- 0 **Jeugdoverlast: Mate(n) van de straat**
(Door een analyse van een jeugdgroep te maken, waarbij wordt gekeken naar risico- en beschermende factoren die delinquent gedrag veroorzaken, wordt getracht de overlast tegen te gaan)
- 0 **Jeugdoverlast: groepsverbod, gebiedsverbod of meldplicht aan Herhaaldelijke overlastgevers**
(De aanpak is erop gericht om herhalende jeugdoverlast terug te dringen)
- 0 **Jeugdoverlast: Koppelwerk**
(Een jeugd- of wijkagent werkt samen met een ambulante jongerenwerker. Zij gaan samen de straat op en maken plannen om hinderlijke en overlastgevendende jeugdgroepen op het rechte pad te krijgen)
- 0 **Jeugdoverlast: Expeditie Polaris**
Een multidisciplinair team met hulpverleners biedt training en een individueel begeleidingsprogramma, om zodoende voortijdig schoolverlaten en (jeugd)werkloosheid uit te bannen en jeugdcriminaliteit terug te dringen)
- 0 **Jeugdoverlast: project Nieuwe Perspectieven bij Terugkeer**
(Het is een totaalaanpak die begint met een groep, en al pepend uitkomt op het individu binnen een groep. Zodoende wordt systematisch en eenduidig de overlast in kaart gebracht, en kan deze aangepakt worden)
- 0 **Verblijfsverbod voor dealers**
(Aanpak om overlast voor drugsdealers terug te dringen, op grond van aanwijzing van een 'dealeroverlastgebied'.)
- 0 **Woonfraude: vaststellen van woonachtige personen op adres**
(Het aanpakken van woonfraude door vast te stellen of er sprake is van onderhuur, of meerdere personen op een adres wonen zonder dat de onderlinge relatie duidelijk is)

- 0 **Woonoverlast: vaststellen geregistreerd persoon op adres**
(Controle van opgegeven adres van de woonachtige persoon, sanctioneren als onregelmatigheden worden geconstateerd)
- 0 **Woon- en drugsoverlast: toepassen van directe bestuursdwang**
(Op grond van de wet Damocles de woonoverlast en drugsoverlast terugdringen)
- 0 **Woonoverlast: gedragsaanwijzing overlastgevers in huur- en koopwoningen geven**
(Indien een waarschuwing, gesprek, buurtbemiddeling of *mediation* niet heeft gewerkt kunnen overlastgevers, op last van een dwangsom, worden verplicht om mee te werken om zodoende woonoverlast terug te dringen)
- 0 **Woonoverlast: informatieverzameling bij woningcorporaties**
(Informatie wordt bij woningcorporaties verzameld ten behoeve van een persoonsgerichte aanpak, waarmee woonoverlast wordt aangepakt)
- 0 **Radicalisering: Meld- en Adviespunt Radicalisering**
(Aanpak waarbij de professional een zorgmelding kan doen over mogelijke signalen van radicalisering, waardoor de desbetreffende persoon hulp krijgt bij het voorkomen van verdere radicalisering)
- 0 **Radicalisering: vaststellen rol en positie van sleutelfiguren en van netwerken van burgers**
(Deze personen kunnen voorkomen dat een persoon verder radicaliseert, door de persoon zelf te corrigeren of door hem in contact te brengen met professionele instanties)
- 0 **Radicalisering: gebiedsverbod ten aanzien van radicalisering**
(Het doel is om verdere verspreiding van ongewenst gedachtegoed te voorkomen)
- 0 **Rechtsextremisme: aanpak (rechtsextremisme) jongerengroepen**
(De ouders van leden van rechtsextremistische jongerengroepen krijgen tijdens bijeenkomsten tips over hoe zij in de thuissituatie met hun kind om kunnen gaan)
- 0 **Verstoring openbare orde: sluiten van een pand voor een jaar**
(Indien vanuit een pand de openbare orde wordt verstoord, wordt op grond van de wet Victoria de woonoverlast teruggedrongen)
- 0 **Onrechtmatige situatie: last onder bestuursdwang**
(Aanpak die zich richt op het herstellen van een onrechtmatige situatie, bij spoed kan directe bestuursdwang worden opgelegd)

- 0 **Het toepassen van een last onder dwangsom**
(Er moet een geldsom worden betaald, tenzij er binnen de gestelde termijn wordt voldaan aan de last. Hiermee wordt een overtreding ongedaan gemaakt of herhaling ervan voorkomen)
- 0 **Onrechtmatige daad: schade verhalen op grond van art. 6:162 BW**
(Hiermee worden burgers aangespoord om dit soort gedrag niet meer te vertonen)
- 0 **Gezinsoverlast: stichting Aanpak Overlast Amsterdam**
(Door straatcoaches en gezinsbezoekers in te zetten is het doel op de korte termijn om de overlast te stoppen, en op de lange termijn om de overlast beheersbaar te maken en te houden)
- 0 **Kinderoverlast: Stop Nu Ander Plan**
(Op basis van een gestructureerde risicotaxatie en de behoefte van het kind en het gezin wordt een behandeltraject aangeboden waarin de verschillende domeinen waarin het kind actief is worden meegenomen, om zodoende delict- en antisociaal gedrag van kinderen tegen te gaan)
- 0 **Kinderoverlast: Resocialisatie- en Begeleidingstraject**
(Jongens tussen de 12 en 18 jaar die een delict hebben gepleegd worden geresocialiseerd en verbonden met (personen binnen) de maatschappij, om zodoende een positieve plek te vinden en recidive te voorkomen)
- 0 **Overlast in buurten: Methode Kaldenbach – training bewoners**
(Door gebruik te maken van een professionele, meestal allochtone acteur worden overlastgevende situaties nagespeeld. Zodoende leren buurtbewoners om te gaan met de overlast en deze te verminderen)
- 0 **Conflicten in buurten: Project Jongerenbuurtbemiddeling**
(Jonge vrijwilligers die bemiddelen bij conflicten in de buurt)
- 0 **Overlast OMG's: sluiten en voorwaarden stellen**
(Aanpak die zich richt op het sluiten van illegale clubhuizen en het stellen van voorwaarden aan legale clubhuizen. Dit om overlast vanuit OMG-clubhuizen tegen te gaan)
- 0 **Overlast OMG's: voeren van stopgesprekken**
(Het doel van de aanpak is om de herkenbare aanwezigheid en invloed van OMG-leden te beëindigen)
- 0 **Overlast OMG's: niet meer faciliteren van evenementen**
(Ervoor zorgen dat evenementen van OMG's volgens de regels plaatsvinden en het niet wordt gebruikt om het onaantastbare en intimiderende imago te versterken)

- Overlast OMG's: stappenplan Outlawbikers in overheidsdienst**
(Gemeentelijke aanpak die zich richt op het weren van OMG-leden uit overheidsfuncties)
 - Ik ken geen van de genoemde maatregelen**
doorverwijzing naar vraag 12
9. *Indien een of meerdere van de genoemde aanpakken bekend is:*
Hebt u de aanpak wel eens toegepast bij niet-straftbaar, problematisch gedrag?
- Ja, een, namelijk: ___
 - Ja, meerdere, namelijk: ___
 - Nee, geen enkele, omdat: ___ *doorverwijzing naar vraag 11*
10. *Indien voorgaande vraag met 'ja' is beantwoord:*
Wat was het effect of waren de effecten?
-

Vragen over nog niet genoemde maatregelen

11. Zijn er in uw gemeente andere dan de hiervoor genoemde maatregelen bekend die binnen uw gemeente zijn toegepast?
- Nee
 - Ja, namelijk de volgende maatregel(en): ___

Aanpaksuggesties voor drie casus

Hierna worden drie casus beschreven. Kunt u aangeven wat u als maatregel zou inzetten om het beschreven incident in de casus aan te pakken?

Casus 1: In gemeente X verspreiden zogenaamde "trollen" het bericht dat de gemeenteraad heeft ingestemd met het plaatsen van een daklozenopvang naast een kinderopvang. Het bericht berust alleen niet op waarheid en is bedoeld om de raad in een kwaad daglicht te stellen. Maar onder omwonenden van de kinderopvang leidt het bericht tot grote commotie, protesten en bedreigingen van raadsleden. De commotie hierover verspreidt zich via andere media, vragen in de gemeenteraad en aldaar fel protesterende burgers.

12. Geef hier uw suggestie voor aanpak aan: ___

Casus 2: In gemeente Y worden in de aanloop naar verkiezingen in Turkije bij twee moskeeën mensen aangesproken om te gaan stemmen op een bepaalde partij. Deze actie leidt tot een tegenactie van de aanhanger van een andere partij, waardoor er binnen de Turkse gemeenschap spanningen ontstaan. De spanningen leiden tot spontane protestdemonstraties op straat en bedreigingen tussen verschillende Turkse groeperingen.

13. Geef hier uw suggestie voor aanpak aan: ___

Casus 3: In gemeente Z is sinds de komst van een asielzoekerscentrum een buurtwacht ingesteld. In deze buurtwacht zitten verontruste burgers die tegen de komst van het asielzoekerscentrum hebben geprotesteerd. Na verloop van tijd blijkt dat zich bij de buurtwacht ook enkel leden van een extreemrechtse politieke partij hebben aangemeld die ook regelmatig meelopen. Enkele partijleden suggereren in de buurtwachtvergaderingen om de buurtwacht te professionaliseren, door ze uit te rusten met een wapenstok en pepperspray. Dit omdat men meent dat de politie onvoldoende optreedt tegen overlastgevende asielzoekers.

14. Geef hier uw suggestie voor aanpak aan: ___

Bijlage 3 – Tabellen bij paragraaf 4.5

Tabel 1: De mate waarin er sprake is van onvoldoende capaciteit naar het type incident (n=52)

	Onvoldoende	Voldoende
NSPG	8 (61%)	5 (39%)
WvS	5 (50%)	5 (50%)
Overlast	19 (79%)	5 (21%)
Persoonlijke radicalisering	2 (66%)	1 (33%)
Niets genoemd	2 (100%)	0 (0%)

Tabel 2: De mate waarin er sprake is van onvoldoende tijd naar het type incident (n=52)

	Onvoldoende	Voldoende
NSPG	9 (69%)	4 (31%)
WvS	4 (40%)	6 (60%)
Overlast	16 (66%)	8 (33%)
Persoonlijke radicalisering	1 (33%)	2 (66%)
Niets genoemd	2 (100%)	0 (0%)

Tabel 3: De mate waarin er sprake is van onvoldoende financiën naar het type incident (n=52)

	Onvoldoende	Voldoende
NSPG	3 (23%)	10 (77%)
WvS	3 (30%)	7 (70%)
Overlast	7 (29%)	17 (71%)
Persoonlijke radicalisering	0 (0%)	3 (100%)
Niets genoemd	2 (100%)	0 (0%)

Tabel 4: De mate waarin er sprake is van bureaucratie of starheid naar het type incident (n=52)

	Wel	Niet
NSPG	5 (38%)	8 (62%)
WvS	2 (20%)	8 (80%)
Overlast	5 (21%)	19 (79%)
Persoonlijke radicalisering	0 (0%)	3 (100%)
Niets genoemd	1 (50%)	1 (50%)

Tabel 5: De mate waarin er sprake is van gebrek aan ervaring of deskundigheid of specialisme naar het type incident (n=52)

	Gebrek	Geen gebrek
NSPG	5 (38%)	8 (62%)
WvS	1 (10%)	9 (90%)
Overlast	8 (33%)	16 (66%)
Persoonlijke radicalisering	1 (33%)	2 (66%)
Niets genoemd	1 (50%)	1 (50%)

Tabel 6: De mate waarin er sprake is van een onvoldoende informatie- en vertrouwenspositie naar het type incident (n=52)

	Onvoldoende	Voldoende
NSPG	4 (31%)	9 (69%)
WvS	2 (20%)	8 (80%)
Overlast	4 (17%)	20 (83%)
Persoonlijke radicalisering	1 (33%)	2 (66%)
Niets genoemd	0 (0%)	2 (100%)

Tabel 7: De mate waarin er sprake is van een ondoordachte beleidsstrategie naar het type incident (n=52)

	Ondoordacht	Doordacht
NSPG	3 (23%)	10 (77%)
WvS	2 (20%)	8 (80%)
Overlast	6 (25%)	18 (75%)
Persoonlijke radicalisering	1 (33%)	2 (66%)
Niets genoemd	0 (0%)	2 (100%)

Tabel 8: De mate waarin er sprake is van een stroeve samenwerking naar het type incident (n=52)

	Stroef	Niet stroef
NSPG	2 (15%)	11 (85%)
WvS	0 (0%)	10 (100%)
Overlast	3 (12,5%)	21 (87,5%)
Persoonlijke radicalisering	2 (66%)	1 (33%)
Niets genoemd	1 (50%)	1 (50%)

Tabel 9: De mate waarin er sprake is van een moeizame informatiedeling naar het type incident (n=52)

	Moeizaam	Niet moeizaam
NSPG	6 (46%)	7 (54%)
WvS	4 (40%)	6 (60%)
Overlast	7 (29%)	17 (71%)
Persoonlijke radicalisering	2 (66%)	1 (33%)
Niets genoemd	2 (100%)	0 (0%)

Bureau Beke

Turfstraat 1

6811 HL Arnhem

T 026 443 86 19

info@beke.nl



www.beke.nl