bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 1

Tussen respect en doorpakken

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 2

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 3

Tussen respect en doorpakken

EEN ONDERZOEK NAAR DE POLITIËLE AANPAK
VAN MAROKKAANSE JONGEREN
IN GOUDA, UTRECHTEN AMSTERDAM

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Twente,
op gezag van de rector magnificus,
prof.dr. W.H.M. Zijm,
volgens het besluit van het College voor Promoties
in het openbaar te verdedigen
op donderdag 28 september 2006 om 13.15 uur

door

Eric Joseph Antoon Bervoets
geboren op 21 augustus 1971
te Prinsenbeek

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 4

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotor:
prof.dr. C.D. van der Vijver

en assistent-promotor:
dr. W.Ph. Stol

Deze uitgave is mogelijk gemaakt door de Politieacademie en de Universiteit Twente (IPIT)

Redactie, vormgeving en typografie: Vantilt Boekproducties & Martien Frijns

ISBN 90 5901 ??? ?
NUR 824

© ???, 's-Gravenhage 2006

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van de uitgever die daartoe door de auteur(s) met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk is gemachtigd.
Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onjuist is opgenomen, aanvaarden de auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbetering van opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 5

'The sky hides the night behind it, and shelters the people beneath from the horror that lies above.'

Paul Bowles, Amerikaans schrijver en componist (1910-1999)

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 6

Voor Sef Bervoets en Antoon van Nisselrooij

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 7

Dankwoord

Promoveren betekent dat je jezelf al gauw een aantal jaren verdiept in één onderwerp. Dat kan dan maar beter iets zijn waar je affiniteit mee hebt. Het is bovendien mooi meegenomen als je proefschriftonderwerp maatschappijrelevant is. Toch ben ik af en toe wel jaloers geweest op promovendi met een onderwerp dat op minder publieke aandacht kan rekenen. Dan wilde ik dat ik celbioloog of wiskundige was. De meeste mensen hebben immers wel een opvatting over Marokkaanse jongeren en de gemiddelde Nederlander heeft ook altijd wel zijn oordeel klaar over de politie; of je nu aan het werk bent of gezellig ergens op een terras op zoek bent naar de nodige ontspanning. Als iemand de voor mij ongemakkelijke vraag stelde of het einde van mijn dissertatie al in zicht was, dan kreeg ik af en toe gratis en voor niets een vertoog over hoe die persoon dacht over jeugdcriminaliteit en wat de politie daaraan zou moeten. Dat kwam dan wel weer van pas, doordat de vragensteller vaak zijn vraag weer was vergeten.

Aan alle dissertaties komt een eind. Ik schrijf dit dankwoord in een periode waarin ook de Ronde van Frankrijk wordt gereden. Vandaag leggen de wielrenners de laatste bergetappe af voor Parijs. Het is haast te clichématig voor woorden om mijn promotie te vergelijken met een touretappe met bergen, dalen en af en toe een valpartij. Ik doe het toch, omdat het gewoon een passende vergelijking is. De finish maakt veel goed. Je vergeet snel dat Parijs soms nog erg ver leek; minder snel vergeet je de mensen die je bijstonden met raad en daad of er gewoon altijd voor je waren.

Hoewel het schrijven van een dissertatie ook in mijn geval vaak een eenzame activiteit was, verkeerde ik tijdens de dataverzameling volop tussen de mensen en daarbij kon ik vaak rekenen op bereidwilligheid en gastvrijheid. Zonder de medewerking van Marokkaanse jongeren ('choukran'), wijkbewoners, politiemensen, jongerenwerkers, HALT-medewerkers, (andere) professionals en gemeentebestuurders in Gouda, Utrecht en Amsterdam zou ik aan dit dankwoord zelfs nooit zijn toegekomen. Zonder anderen tekort te willen doen noem ik Mohammed Attayyibi, Seloua Boudadi-Salami, Mohammed El Hatri, Dirk Hidding, Omar Hohoud, Mohammed Al Kachouti, Pauline Klap, Hafid El Ousrouti, Mustafa Rafki, Youssouf en Naima El Yaakoubi. Zij waren van grote waarde voor het veldwerk onder Marokkaanse jongeren.

Alle betrokkenen bij het politieproject Topic wil ik bedanken voor hun openheid en lef om een onderzoeker gedurende lange tijd een kijkje in de keuken te gunnen. Ik kan me goed voorstellen dat evaluatieonderzoek toch altijd als een soort beoordeling wordt gezien en dat vergt moed. Voor mijn gevoel kreeg ik alle ruimte. Mijn speciale dank gaat uit naar Tristan Brouwer, Ted Elbertse, Walter Faber, Monique Nijland, Martin van Oordt en Jan van der Pijl. Verder dank ik Wilfred Janmaat, Jannie Limburg, Achmed Marouan, Hans Papeveld en Willem Timmer voor hun expertise.

Wie de onderzoeksopzet leest, merkt dat dit nou niet bepaald een klein onderzoeksproject was. Bij de verzameling en de verwerking van data werd ik af en toe door anderen bijgestaan. Ik ben zo vrij om Bastiaan Beens, Yura Boerma, Ruben 'mythbuster' Boers, Ruken

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 8

Can, Helene Fobler, Mirjam Hanstede, Naomi Hoekstra, Alinda Lunshof en René van Treeck even apart te noemen. Bureau Anket uit Delft dank ik voor de enquêtes.
Ik ben mijn promotor Kees van der Vijver en assistent-promotor Wouter Stol erkentelijk voor hun begeleiding en de debatten die we met elkaar voerden. Tevens ben ik dank verschuldigd aan Otto Adang, Theo Jochoms, Peter Klerks, Jan Terpstra en Gert Vogel, die eerdere versies van commentaar voorzagen. Met name Jan schuwde daarbij het debat zeker niet, maar altijd met een brede lach en zo af en toe met een plaagstootje. Ook Frank van Gemert, Huug van Ooijen en Edward van der Torre ben ik erkentelijk voor hun vakbroederlijke steun. Erica Heinsen-Roach wil ik bedanken voor de tekstredactie; Rachel en Andrew Nicholls lazen de Engelstalige samenvatting en oordeelden of het Engels 'up to scratch' was.
Verder ben ik mijn collega's en leidinggevenden van In-pact en – later – de Politieacademie dankbaar voor het aanhoren van al mijn sterke verhalen uit het veld. Ook als het wat minder ging waren zij er voor me. In het bijzonder noem ik Monica den Boer, Wim Broer en Cees Kwanten, aan wie ik veel heb te danken. Claartje In 't Velt zal ik nooit vergeten.
De opdrachtgevers waren de politieregio Hollands-Midden, Utrecht en Amsterdam-Amstelland. Zij financierden het onderzoek. Ik weet zeker dat niemand van de (voormalige) korpsleidingen het me kwalijk neemt als ik Ruud Bik bij naam noem en hem hartelijk dank voor zijn steun, durf en inspiratie.
Mijn vrouw Marleen, familie en mijn vrienden dank ik voor hun onvoorwaardelijke steun.

Amersfoort, juli 2006

Eric Bervoets

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 9

Inhoudsopgave

Dankwoord 7

Hoofdstuk 1 **Inleiding en probleemstelling** 9

1 Introductie
2 De casus: een samenwerking van drie politiekorpsen
3 Effecten van politiewerk: niet makkelijk te onderzoeken en contextafhankelijk
4 De politie geëvalueerd: discussies over de opbrengst van politiewerk
5 Evaluaties politiële aanpak jeugdoverlast en -criminaliteit
6 Achtergrond: problematiek rond jongens van Marokkaanse afkomst
7 Probleemstelling
8 Indeling proefschrift

Hoofdstuk 2 **Een 'realistisch' alternatief voor gangbare evaluatieparadigma's**

1 Inleiding
2 Wat, hoe en waarom van beleidsevaluaties
3 Werkelijkheidsvisies en evaluatieparadigma's
4 Het synoptisch-rationele paradigma
5 Het hermeneutische paradigma
6 Een realistisch alternatief?
7 Kritiek op de realistische benadering
8 Afsluiting: de 'realistische' invloed in dit onderzoek

Hoofdstuk 3 **Uitwerking probleemstelling, onderzoeksopzet en -uitvoering**

1 Inleiding
2 Centrale vraagstelling, analysekader en deelvragen
3 Uitwerken van sleutelbegrippen
4 Onderzoeksopzet en –uitvoering
5 Verslaglegging en relatie met de opdrachtgever
6 Tot slot

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 10

Hoofdstuk 4 **Een samenwerking van drie politieregio's**

1 Inleiding
2 Maatschappelijke en politieke achtergrond
3 De start in 1998: positiebepaling en aftasten in een roerige periode
4 Vanaf 1999: aan de slag en op zoek naar een duidelijke projectstructuur
5 Vanaf 2000: meer aansluiting bij de werkvloer
6 2001 tot en met 2003: nadenken over een doorstart in een veranderde samenleving
7 Het interregionale procesverloop samengevat: drie fasen
8 Afsluiting

Hoofdstuk 5 **De twee sporen van Gouda**

1 Inleiding
2 Onderzoekswijk: werkgebied politie Gouda Centrum/West
3 Politie in de onderzoekswijk
4 Marokkaanse jongeren in Gouda
5 Uitgangspunten politiebeleid in Gouda
6 De feitelijke uitvoering van het politiebeleid
7 Conclusies: politiebeleid, effecten en contextuele invloed

Hoofdstuk 6 **Poging tot herstel van relaties in Utrecht**

1 Inleiding
2 Onderzoekswijk: werkgebied politie Kanaleneiland/Transwijk
3 De politie in de onderzoekswijk
4 Marokkaanse jongeren op Kanaleneiland
5 Uitgangspunten politiebeleid in Utrechtse onderzoekswijk
6 De feitelijke uitvoering van het politiebeleid
7 Conclusies: politiebeleid, effecten en contextuele invloed

Hoofdstuk 7 **Politieel beheer en rimpels in het water in Amsterdam**

1 Inleiding
2 De onderzoekswijk: werkgebied wijkteam Lodewijk van Deijsselstraat
3 Politie in de onderzoekswijk
4 Marokkaanse jongeren in Geuzenveld-Slotermeer
5 Uitgangspunten politiebeleid in Amsterdamse onderzoekswijk
6 De feitelijke uitvoering van het politiebeleid
7 Conclusies: politiebeleid, effecten en contextuele invloed

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 11

Hoofdstuk 8 **Politiebeleid, effecten en contextuele invloed vergeleken**

1 Inleiding
2 Uitgangspunten politiebeleid en contextuele invloed
3 Uitvoering politiebeleid en contextuele invloed
4 Effecten
5 Antwoord op de onderzoeksvragen

Hoofdstuk 9 **Context van politiebeleid; slotbeschouwing**

1 Inleiding
2 Terugblik
3 Het contextbegrip nader ingevuld
4 Contextuele beïnvloeding: een model

Nawoord **Implicaties voor onderzoek en beleid**

Summary
Literatuur

Bijlagen

Bijlage 1 Grafieken en tabellen: aangiften, buurtproblemen, oorzaken onveiligheidsgevoel en aangiftebereidheid
Bijlage 2 Vverantwoording bevolkingsenquête
Bijlage 3 Periodisering dataverzameling
Bijlage 4 Aantallen respondenten kwalitatieve interviews
Bijlage 5 Vragenlijst bevolkingsenquête

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 12

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 13

Hoofdstuk 1

Inleiding en probleemstelling

Amsterdam-West in de winter: het is avond en het vriest. Het is ramadan, vlak voor het nieuwe millennium. Achter sommige ramen branden lampjes van kerstbomen, in andere woningen wordt het vasten gebroken door Marokkaanse en Turkse families. De vrouwen bereiden een Iftar; de islamitische vastenmaaltijd. We staan met zijn vijven onder een afdak, in de buurt van een luchtrooster dat warmte afgeeft: drie Marokkaanse jongens, een Hindoestaanse jongen en ik. Alle vijf zijn we regelmatige bezoekers van het al gesloten buurthuis, verderop. Sommige jongens wrijven in hun handen en hebben blauwe lippen van de kou. Hamid merkt op dat Geuzenveld-Slotermeer een stadsdeel is dat voor jongeren 'goeie en slechte periodes heeft'. Hamid: 'Er zijn tijden, dan sta je op straat en dan lijkt het of alle buurtbewoners de pik op je hebben. Waar we nu staan, daar zijn de buurtbewoners wel o.k. Beter dan op andere plekken waar we wel eens stonden. Altijd zeuren die mensen. In deze buurt is niks voor ons. Er is niet eens een goed feest voor jongeren. Als ze ons nou eens onze gang lieten gaan, dan namen we goeie cd's mee, meisjes, allezz.' Abdel knikt en voegt toe: 'We hebben van die leuke feesten gehad. Maar toen dat gezeik kwam van die gasten uit Slotervaart die messen begonnen te trekken, was het ineens afgelopen. We hebben toen teruggeknokt; normaal toch? Nu vertrouwen die mensen van het Jongerenteam [team jongerenwerkers in het stadsdeel, EB] ons niet meer.' Op één na zijn alle vier jongens al eens in aanraking geweest met politie en justitie. Ik vraag hoe de politie en Marokkaanse jongeren met elkaar omgaan in deze wijk. Jamal antwoordt: 'Het zijn over het algemeen racisten, die alleen maar op ons letten, jongen. Maar er zijn ook agenten die wel meevallen. We kennen een paar agenten bij voornaam, of we hebben bijnamen voor ze. Zowel positief als negatief.' De jongens weten dat ik ook in Utrecht en Gouda kom voor een onderzoek. Ik vertel dat de politie in Gouda regelmatig gesprekken organiseert met Marokkaanse jongeren. Is dat ook iets voor hier? 'Wat hebben wij daaraan', reageert Hamid boos, 'alleen omdat de politie iets van ons wil? Aan de ene kant willen sommige wouten vriendjes zijn, willen ze van alles van je, en aan de andere kant pakken ze je gewoon als ze kunnen. Ze moeten gewoon eens een keer duidelijk zijn. Dan weer soft, dan weer hard aanpakken, dat is gewoon verwarrend.' (Veldnotitie, 18 december 1999)

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 14

1
Introductie

De politie heeft de afgelopen jaren geëxperimenteerd met allerlei manieren om overlast en criminaliteit van jeugdigen een halt toe te roepen, vaak in samenwerking en overleg met andere instanties. Het resultaat van die inspanningen was op het eerste gezicht wisselend, maar bleek bij nader inzien niet altijd goed waar te nemen (Bovenkerk e.a., 1999). Ik heb een inspanning geëvalueerd van de politie in Gouda, Utrecht en Amsterdam waarin de aanpak van overlast en criminaliteit van Marokkaanse jongens centraal stond. De korpsen waren op zoek naar mogelijkheden om kennis en vaardigheden met elkaar te delen en na te gaan wat nodig is voor een aanpak die werkt. Veel van die kennis en vaardigheden had te maken met het omgaan met de maatschappelijke omgeving, die zich op haar beurt kenmerkte door verandering en complexiteit. Het was al snel duidelijk dat de politie niet in een vacuüm opereerde, maar zich bij het handelen mede liet leiden door ontwikkelingen in haar omgeving. Ik was gefascineerd door de gedachte dat de politie in deze drie steden weliswaar met een vergelijkbare Marokkaanse-jongensproblematiek geconfronteerd werd, maar dat de achtergrond, of eigenlijk de sociale context, waarin de politieaanpak plaats had verschilde. Ik verwachtte dat dit van invloed zou zijn op de uiteindelijke resultaten. De ene stad was de andere niet. Echter: zelfs als de achtergrond van de politieaanpak hetzelfde zou zijn, dan nog is het de vraag in welke mate en op welke manier de sociale omgeving van invloed is op het politiebeleid en de uiteindelijke effecten. Deze gedachten raken aan een fundamenteel aspect van wetenschappelijk onderzoek. Namelijk: de vraag in hoeverre onderzoeksresultaten kunnen worden gegeneraliseerd. Als blijkt dat de context bepalend is, hoe generaliseerbaar naar tijd en plaats zijn bevindingen uit evaluaties dan nog? Deze gedachtegang is niet nieuw, ook niet in het onderzoek naar politiewerk. Clarke en Hough (1980) gaven begin jaren tachtig al aan dat de effectiviteit van politiewerk in hoge mate afhankelijk is van de omgeving waarin dat plaats heeft. Daarmee twijfelden zij aan generalistische uitspraken over de effectiviteit van politiewerk.

Of ligt het niet zo zwart-wit en is er nog een wereld tussen het zonder meer generaliseerbaar zijn of het geheel niet generaliseerbaar zijn van resultaten uit evaluatieonderzoek? Die vragen intrigeerden me. De theoretische vertrekpunten van dit onderzoek zijn mede daarom ontleend aan de evaluatiebenadering van Pawson en Tilley (1997). Zij gaan ervan uit dat beleidseffecten het gevolg zijn van een wisselwerking tussen beleid en de omstandigheden (context) waarin dat beleid plaatsheeft. Dat zou onder meer betekenen dat interventies in de ene context *good practices* zijn en onder andere omstandigheden de plank behoorlijk kunnen misslaan. Hun benadering ligt in het verlengde van de contingentiebenadering. (zie o.a. Lawrence en Lorsch, 1967; Mintzberg, 1993). Die benadering veronderstelt dat er bij organiseren geen *one best way* is. Zowel de structuur van organisaties als het beleid zouden dienen te passen bij het type omgeving. De omgeving wordt in deze benadering getypeerd aan de hand van de dimensies complexiteit, dynamiek en onzekerheid.

Generalisatie betekent volgens Pawson en Tilley dat algemene, prescriptieve uitspraken kunnen worden gedaan in de trant van: dit beleid heeft een grote kans effectief te zijn onder deze omstandigheden. Voor dat soort generaliserende conclusies kan worden getrokken,

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 15

dient in hun ogen eerst accumulatie van (casus)onderzoek plaats te hebben, in de zin van: in dit specifieke geval, onder deze omstandigheden, heeft de manier waarop dit beleid is bedacht en uitgevoerd die specifieke effecten. Bij dat soort onderzoek stuiten we hoe dan ook op de vraag in hoeverre beleid en beleidseffecten worden beïnvloed door de sociale omstandigheden. Dit boek gaat over de effecten en de context van politiewerk in relatie tot de Marokkaanse-jongensproblematiek.

2
De casus: een samenwerking tussen drie politiekorpsen

Eind jaren negentig stond jeugdcriminaliteit onder bepaalde minderheidsgroepen nadrukkelijk op de politiek-maatschappelijke agenda. Het probleem leek al langer te bestaan, maar was tot dan toe in de regel lastig bespreekbaar, mede vanwege de vrees bevolkingsgroepen te stigmatiseren (Van Gemert, 1998; Leuw, 1998). In de politiek gingen in die tijd vaker stemmen op om het gevaar van stigmatiseren te erkennen, maar de gerezen problemen met bepaalde jongeren niet te negeren en deze daadkrachtig aan te pakken. Het kabinet Kok, ook bekend als Paars I, probeerde een trendbreuk te bewerkstelligen met het zogenoemde Criem-beleid (Ministerie van Justitie, 1997). Criem is een afkorting van 'criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden'. Het kabinet nam zich voor uit te zoeken hoe groot de betrokkenheid van allochtone jongeren is bij criminaliteit en wat er aan dat probleem kon worden gedaan. Voor het ontwikkelen en testen van mogelijke aanpakken werden *pilotprojecten* aangewezen (Brink e.a., 2001). Als gevolg van dit debat en ingegeven door de problemen die in sommige stadswijken speelden rond jeugdproblematiek, ontstonden ook buiten het Criem-project overal initiatieven.

Bij het debat over de betrokkenheid van allochtone jongeren bij criminaliteit en de aanpak van dat probleem waren er hooggespannen verwachtingen jegens de politie. Het betrof immers een veiligheidsprobleem waarbij de politie een duidelijke rol had. Zij was zich daarvan goed bewust, maar signaleerde tegelijkertijd een nijpend probleem. Politiechefs gingen uit van een verband tussen kennis en effectiviteit: hoe meer kennis, hoe doeltreffender de probleemaanpak. De politie ervoer echter een tekort aan kennis over de manier waarop overlast en criminaliteit van jongeren uit minderheidsgroepen konden worden aangepakt. De reeds opgedane ervaringen hadden kennelijk nog niet geleid tot duidelijke, voor iedereen toegankelijke, inzichtelijk gemaakte en op de werkvloer breed geaccepteerde *politieknowhow*. De bestaande kennis was vaak versnipperd doordat die zich beperkte tot enkelen. Zowel beleidsmatig als op straat had de politie vaak het gevoel met lege handen te staan, alle studies naar (allochtone) jeugdcriminaliteit en pogingen tot integrale samenwerking met andere overheidsorganisaties ten spijt. Zij meende bovendien dat het gebrek aan kennis over hoe bepaalde veiligheidsproblemen moeten worden beheerst ten koste ging van de maatschappelijke waardering voor de politie.

Tegen dat licht moet het meerjarenproject rond Marokkaanse jongeren worden bezien van de regiokorpsen Amsterdam-Amstelland, Hollands-Midden en Utrecht, dat in 1998 van start ging. Hoewel de politiemensen in deze korpsen zeker ook te maken hadden met jon-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 16

geren uit andere minderheidsgroepen, richtten zij hun project vooral op wijken waar zich Marokkaanse jongeren manifesteren. Dat was op dat moment mede ingegeven door de actualiteit: openbare-ordeproblemen (waaronder die in Amsterdam-West; COT, 1998), groepen Marokkaanse jongeren die op straat in aanvaring kwamen met buurtbewoners en – daardoor – een steeds grimmiger wordende sfeer in bepaalde stadswijken.
De korpsen wilden samen ontdekken hoe zij de Marokkaanse-jongensproblematiek het best konden aanpakken. De benodigde kennis en vaardigheden moesten worden opgedaan met een wijkgerichte aanpak door de politieteams Kanaleneiland/Transwijk (Utrecht), Gouda Centrum/West (Hollands-Midden) en het wijkteam Lodewijk van Deysselstraat (Amsterdam-Amstelland). Het project was gericht op het verminderen van de overlast en criminaliteit in de wijk, maar vooral ook op het opbouwen en uitwisselen van expertise over de (Marokkaanse) jeugdproblematiek. Die expertise moest structureel in de politieorganisatie worden ingebed, zodat deze in de praktijk kon worden toegepast, zo stond in het startdocument. Daarnaast werd de korpsen van begin af aan ruimte geboden om de *interregionale doelen* aan te vullen met hun eigen *lokale projectdoelstellingen*. Het ambitieuze initiatief kreeg de naam 'Topic', waarmee het belang werd onderstreept dat de politie hechtte aan een probleemaanpak.[1] Het project werd ondersteund door het Expertisecentrum Politie en Allochtonen (Expa) van de politie Utrecht en begeleid door een wetenschappelijke evaluatie. Het onderzoek moest de politie zicht bieden op effecten van haar optreden in de wijken en meehelpen nagaan welke aanpak werkt.
Interregionaal hadden de korpsen geregeld contact via een stuurgroep en een overleg met de projectleiders van de deelnemende wijkteams. Lokaal had ieder politieteam op het eerste gezicht een eigen invulling van het project, beïnvloed door de reeds bestaande ontwikkelingen en omstandigheden ter plaatse, alsmede door de lokale doelstellingen. Desalniettemin bleek er een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten te zijn en waren er ook overeenkomsten in de uitvoering. Dit proefschrift is het resultaat van de wetenschappelijke evaluatie van deze interregionale politiesamenwerking.

3
Effecten van politiewerk: niet makkelijk te onderzoeken en contextafhankelijk

De maatschappelijke eisen die in een democratische rechtsstaat aan de politie worden gesteld komen volgens Cachet e.a. (1994) in hoofdzaak neer op effectiviteit en maatschappelijke legitimiteit (zie ook Skogan en Frydl, 2004). Tussen deze twee eisen dient een bepaald evenwicht te zijn. Enerzijds zal een effectieve politie niet altijd kunnen bogen op maatschappelijke acceptatie, bijvoorbeeld wanneer doorlopend de persoonlijke integriteit van burgers geschonden wordt. Anderzijds zal ook een fatsoenlijke, door het gros van het publiek geaccepteerde, politie vroeg of laat de rekening krijgen gepresenteerd als de effec-

1 De projectnaam was daarnaast ook een acroniem: TOPIC stond voor Talent Ontwikkeling Politie Intercultureel Communiceren.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 17

tiviteit achterblijft. De politie vervult weliswaar een symbolische rol, doordat zij de conventionele normen en waarden in de samenleving belichaamt en beschermt (Manning, 1977), maar symboliek alleen is ontoereikend. Zonder het behalen van resultaten zal uiteindelijk erosie van de politiefunctie optreden en zal de maatschappelijke waardering voor de politie onder druk komen te staan. In dit boek ligt de nadruk op effecten, hoewel de ogen zeker niet worden gesloten voor de maatschappelijke legitimiteit.
Het onderzoeken van effecten van overheidsoptreden is in het algemeen een netelig karwei (Swanborn, 1999; Hoogerwerf, 1977). Zo is de mate waarin effecten worden waargenomen mede afhankelijk van de gebruikte onderzoeksopzet. Het niet aantreffen van effecten wil lang niet altijd zeggen dat ze er ook niet waren. Bij het bepalen van de *effectiviteit* wordt nagegaan of effecten, zo we die aantreffen, hebben bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelen. Dat is minstens zo lastig, want vaak heeft overheidsbeleid meer dan één doel. Doeleinden zijn niet zelden om politieke redenen vaag geformuleerd, zij veranderen in de tijd,[2] zij zijn soms tegenstrijdig en zo nu en dan ontbreken zij zelfs geheel (Kickert, 1986; Rosenthal 1996). In het geval van politiebeleid is dat niet heel anders (vgl. Van Sluis, 2002). Als de politie maar één doelstelling had, dan was evalueren waarschijnlijk eenvoudiger (Cordner en Hale, 1992). Als gevolg van dit alles is het niet gemakkelijk om goede criteria te ontwikkelen voor het evalueren van politiewerk, ervan uitgaande dat evaluatiecriteria grotendeels worden afgeleid van de doeleinden van beleid (Hoogerwerf, 1998).

Politiewerk is lastig te evalueren, omdat het evalueren van overheidsoptreden nu eenmaal lastig is. Maar er zijn ook knelpunten die rechtstreeks voortkomen uit het gegeven dat het *politiewerk* betreft. Volgens de literatuur is het onbegonnen werk om de algehele effectiviteit van de politiefunctie in een samenleving te beoordelen (Clarke en Hough, 1980; Cachet, 1990; Cordner en Hale, 1992; Reiner, 1992). De evaluatiecriteria die daarvoor worden gebruikt, bijvoorbeeld in politieke discussies rond prestatieafspraken, zijn vaak ontoereikend en weinig precies. Zo is het oplossingspercentage bijvoorbeeld geen valide indicator van dé effectiviteit van de politie. Het zegt ook alleen maar iets over opsporingswerkzaamheden. De praktijk toont aan dat de politietaak breder is dan misdaadbestrijding alleen. In Nederland heeft de Inspectie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken eind jaren negentig getracht een referentiekader Resultaten Politiewerk (RRP) te ontwikkelen om te komen tot een algeheel oordeel over het resultaat van politiewerk (Jansonius en Kuiper, 1997). Dat heeft geleid tot een omvangrijke opsomming van indicatoren. Het referentiekader richt zich echter voornamelijk op resultaten en veel minder op de maatschappelijke effecten. Dat is ook enigszins begrijpelijk. We weten immers dat het geen eenvoudig karwei is om indicatoren te ontwikkelen waarmee *de* maatschappelijke effecten van *de* politie kunnen worden vastgesteld. De wettelijke opdracht van de Nederlandse politie volgens de Politiewet – handhaven van de rechtsorde en hulpverlenen aan hen die dat behoeven – is verder vanwege haar algemeenheid lastig te operationaliseren.

2 Het veranderen van doelen in de tijd wordt in de literatuur ook wel *goal displacement* genoemd, zie paragraaf twee van hoofdstuk twee.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 18

Bij evaluaties is het bovendien nog de vraag in wiens ogen politiewerk effectief is. Want: aan wiens doelstellingen en maatstaven zijn de evaluatiecriteria ontleend? Vaak zijn die afgeleid van de officiële beleidsdoelstellingen van de beleidsactor, dus de politie zelf. Sommige auteurs vinden dat op grond daarvan geen volledig oordeel kan worden geveld over de effectiviteit, omdat het soms de vraag is in hoeverre beleidsdoelstellingen stroken met (andere) eisen die de maatschappelijke omgeving aan de politie stelt (vgl. Stol, 1994). Zij menen dat de politie pas effectief is als anderen dan de politie dat (ook) vinden. Onderzoekers zouden zich steeds de vraag moeten stellen: in wiens ogen is politiewerk (in)effectief? De vraag is dan wel of belanghebbenden, waaronder burgers, ook allemaal hetzelfde eisen van de politie. De ene groep verwacht bijvoorbeeld van de politie dat zij mensen helpt en de andere dat er 'blauw op straat is' of dat zij 'boeven pakt' (vgl. Wilson, 1968; Lammers, 2004). Uit deze voorbeelden blijkt overigens meteen dat de eisen van belanghebbenden niet altijd even concreet zijn.

Reiner (1992) meent dat hoe concreter de politie-interventie is, hoe makkelijker het voor onderzoekers is om de effectiviteit ervan vast te stellen. Dat betekent heel gechargeerd gesteld: de effectiviteit van een auto-inbrakenproject is eenvoudiger te evalueren dan de effectiviteit van de recherche of (nog algemener) de bijdrage van de politie aan veiligheid en leefbaarheid. Uit concrete doelstellingen kunnen immers makkelijker evaluatiecriteria worden afgeleid. Bij veel evaluatieonderzoek blijkt het naspeuren van effecten desalniettemin een hele klus en komen onderzoekers vaak niet verder dan het beschrijven van de beleidsuitvoering (Swanborn, 1999).

Bij de aanvang van dit hoofdstuk werd nog een ander struikelblok benoemd bij de evaluatie van politiewerk, met name waar het de generalisatie van bevindingen betreft. Als ervan uit wordt gegaan dat de omgeving waarin politiewerk plaatsheeft van invloed is op de uiteindelijke effecten, dan is er kennelijk geen vanzelfsprekend verband tussen politiewerk en bepaalde effecten. Uitspraken in de zin van 'die en die interventie of dat en dat beleid werkt overal en altijd' dienen in dat geval met gezond wantrouwen te worden bekeken. In de volgende twee hoofdstukken wordt de contextuele invloed verder geproblematiseerd.

4
De politie geëvalueerd: discussies over de opbrengst van politiewerk

Voor een korte geschiedenis van evaluaties van politiewerk komen vrijwel direct de Verenigde Staten in beeld. Vanaf de jaren zestig vond daar een sterke opkomst plaats van dit soort onderzoek (Clarke en Hough, 1980). Veel politieonderzoek in de VS kwam namelijk tot stand naar aanleiding van een maatschappelijk debat over politie-effectiviteit. De Amerikaanse samenleving ging in die tijd gebukt onder almaar toenemende criminaliteit en het was aan de politiek om met een antwoord te komen. President Nixon begon daarom een 'War on Crime'. Die bestond onder andere uit een toename van de federale bemoeienis met politiewerk op basis van de Omnibus Crime Control and Safe Streets Act van 1968. Nixon wilde bovendien via een presidentiële commissie, de President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, laten onderzoeken wat de opbrengsten waren

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 19

van zijn offensief tegen de misdaad. Het National Institute of Justice financierde als gevolg daarvan veel effectonderzoek. In 1970 werd bovendien de Police Foundation opgericht, een instelling die onafhankelijk onderzoek verricht naar politiewerk. Ook deze organisatie droeg bij aan de toename van evaluatieonderzoek. Die toename beperkte zich inmiddels niet meer tot de VS, want ook in andere democratische rechtsstaten werd de effectiviteit van de criminaliteitsbestrijding sinds de jaren zestig fel bediscussieerd (Cordner en Hale, 1992). De evaluatieonderzoeken in de 'pionierstijd' gingen niet zelden over surveillance (o.a. Press, 1971; Kelling e.a., 1974), veelal ook nog in relatie met *community policing*.[3] Verder stond ook opsporing op de onderzoeksagenda (o.a. Greenwood e.a., 1977). Inmiddels worden de meeste van deze onderzoeken als klassiekers beschouwd.

In Nederland is nauwelijks echt klassiek geworden evaluatieonderzoek gedaan naar politiewerk, zoals in de Verenigde Staten het geval is. Een uitzondering daarop is mogelijk een effectstudie, eind jaren tachtig, naar de invoering van wijkteampolitie in Nederland bij de gemeentepolitie in Haarlem (Broer e.a., 1987). De onderzoekers werkten bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Zij leverden tussenrapportages om politiechefs de kans te geven het proces bij te sturen en zij hadden geregeld de rol van adviseur. Verder was sprake van voor- en nametingen en zijn meerdere onderzoeksmethoden naast elkaar gebruikt. De auteurs spreken zelf in dat kader van een 'meervoudige aanpak'.

De invoering van wijkteams had volgens de onderzoekers vooral een positief effect op het slachtofferschap (dat nam af) en de veiligheidsbeleving (die nam toe). Bij de verklaring van deze ontwikkelingen, die ook op de langere termijn doorzetten, speelden volgens de onderzoekers vooral in het begin de media een positieve rol. Zij deden veelvuldig verslag van de nieuwe ontwikkeling bij de Haarlemse politie (vgl. Horn, 1989). Een vergelijkbaar – recenter – Nederlands effectonderzoek is dat van Zoomer e.a. (2002), een evaluatie in vier korpsen. Na de invoering van gebiedsgebonden politiefunctionarissen zijn de contacten tussen de politie en burgers en de politie en andere instanties volgens dat onderzoek geïntensiveerd. De politie is toegankelijker en meer aanspreekbaar geworden. Volgens de auteurs geeft het onderzoek echter geen 'harde bewijzen' dat het gebiedsgebonden werken 'direct effect heeft op de veiligheid in de wijken' (2002: 119). Ook het onveiligheidsgevoel blijft ongewijzigd.

Een ander voorbeeld van Nederlands politieonderzoek met een evaluatieve ambitie is de evaluatie van de Politiewet 1993. Dat is een studie naar de invoering van het landelijk politiebestel, in opdracht van de politieministers.[4] Uit dat onderzoek bleek dat het met de democratische controle op het politiebestel zorgelijk was gesteld. In tegenstelling tot de reeds genoemde buitenlandse en Nederlandse effectevaluaties betrof het hier een procesevaluatie: een onderzoek naar de uitvoering van een interventie of een beleid (zie volgende hoofdstuk). Uitspraken over maatschappelijke effecten stonden niet centraal, veeleer ging het om een beoordeling van het reorganisatieproces en het bestel als organisatie. Weer ander

3 Community policing is een leerstuk waarbij de maatschappelijke inbedding van de politie centraal staat. Zie verderop in deze paragraaf.

4 Rosenthal e.a. (1998) deden het diepteonderzoek; Gunther Moor en Bakker (1998) het breedteonderzoek.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 20

Nederlands evaluatieonderzoek richt zich bijvoorbeeld op specifieke projecten bij de politie. Denk daarbij aan onderzoeken naar de opbrengst van vandalismeprojecten (Kruissink, 1987) en diefstalprojecten (In 't Velt, 1999; Roëll, 1983). Soms richten evaluaties zich op een specifieke politietaak. Voorbeelden zijn er ten aanzien van de verkeerstaak (Bink e.a.,1992, over verkeer in Zandvoort) en zeden (onder meer het onderzoek van Van Gelder en Tan, 1998, over de aanpak van zedendelicten in Rotterdam-Rijnmond). En ook het aantal evaluaties op het taakveld van de openbare orde is sinds begin jaren negentig toegenomen (zie onder meer COT, 1993, over het optreden van de Mobiele Eenheid bij de jongerendemonstratie in Den Haag; COT, 2000, over rellen in Den Bosch en Adang, 1998, over voetbalvandalisme). Een oorzaak daarvan is de opkomst van het Crisis Onderzoek Team (COT), eind jaren tachtig. Dat onderzoeksinstituut verricht veelvuldig (opdracht)onderzoek naar crises en incidenten. Verder wordt ook binnen de politie vanaf die tijd meer onderzoek verricht naar openbare orde en gevaarbeheersing (o.a. Adang, 1994). Bij de Nederlandse onderzoeken komen naast effectstudies ook wel procesevaluaties voor of combinaties van beide.

Hoewel er voorbeelden zijn van onderzoek, leidde het maatschappelijk debat over de effectiviteit van criminaliteitsbestrijding in Nederland niet automatisch tot onderzoek waarin concrete politiemaatregelen op hun merites worden beoordeeld, zoals in de Verenigde Staten. Mogelijk speelt een culturele factor daarbij een rol. Volgens Pawson en Tilley (1997) beschikken de VS bij uitstek over een overheidscultuur waarin evaluaties van overheidsbeleid gemeengoed zijn en ook de vraag naar dit soort onderzoek groter is. Al aangegeven is dat de War on Crime van eind jaren zestig direct leidde tot de vraag naar effectonderzoek. Verder speelt mogelijk ook een rol dat met name in de wetenschappelijke wereld in Nederland tot voor kort weinig interesse was voor evaluatieonderzoek in relatie tot de politie.[5] Veel proefschriften over de politie richten zich niet zozeer op interventies, effecten en effectiviteit. Er worden weliswaar bepaalde ontwikkelingen gevolgd, zoals automatisering (Stol, 1996), private politie (Hoogenboom, 1994), centralisering en decentralisering in het politieapparaat (Treur, 1998) of community policing (Van der Torre, 1999), maar daarmee zijn die onderzoeken – uitgezonderd wellicht het onderzoek van Stol, dat een duidelijk herkenbare evaluatieopzet kent – nog geen evaluaties in de zin van wetenschappelijk onderzoek naar het verloop en resultaat van genomen beleidsmaatregelen. Een andere uitzondering is het onderzoek van Cachet (1990). Die tracht in zijn dissertatie een oordeel te vellen over politie-effectiviteit in het licht van formele sociale controle. Maar ook dat is geen studie waarin concrete politiestrategieën worden geëvalueerd.

5 De zogeheten *what works*-trend in het internationale criminologisch onderzoek (vgl. Sherman, e.a., 1997) heeft, gecombineerd met toegenomen maatschappelijke en politieke behoeften, desondanks geleid tot een toegenomen vraag naar effectonderzoek en *best practices* op het terrein van openbare orde en veiligheid (vgl. WODC, 1999)

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 21

'Nothing works...'

Het niet waarnemen van effecten wil niet altijd zeggen dat er ook echt geen effecten zijn en dat een bepaald beleid niet heeft gewerkt. Soms biedt een onderzoeksopzet onvoldoende mogelijkheden om bepaalde effecten te registreren. Volgens Pawson en Tilley heeft dat probleem mede geleid tot de treurige stemming binnen de criminologie, als gevolg van de indruk dat eigenlijk niets echt werkt in het aanpakken van criminaliteit (1997: 9). Illustratief is de weinig opbeurende opmerking van Clarke en Hough in hun boek over politie-effectiviteit:

> There are doubts about the effectiveness of research and the effectiveness of policing. (1980, p. vii)

Daaraan heeft volgens Pawson en Tilley zeker ook een veel geciteerd paper van Martinson (1974) over de hervorming van gevangenissen bijgedragen. Martinson trok na de bestudering van meer dan tweehonderd onderzoeken de conclusie dat deze weinig hoop bieden op een strategie om recidivisme te verminderen. Het paper is daarna vaak aangehaald om aan te geven dat 'nothing works' in de aanpak van misdaad. Ook binnen de politiesociologie hebben evaluaties van politiewerk zo nu en dan geleid tot het idee dat 'nothing works'. De effectiviteit van de politie zou schromelijk worden overschat.
Binnen de wereld van de politiesociologie lijkt vooral het onderzoek van Kelling e.a. (1974) naar preventieve surveillance beeldbepalend voor de discussie over een geringe politie-effectiviteit. In het Kansas City Preventive Patrol Experiment verrichten onderzoekers van de Police Foundation begin jaren zeventig een experimenteel onderzoek naar de effecten van preventieve autosurveillance op de misdaadstatistieken. Zij komen tot de conclusie dat veranderingen in de intensiviteit en frequentie van preventieve surveillance nauwelijks effect hebben op de misdaadcijfers. Dit onderzoek is vooral klassiek geworden, omdat de bevindingen in die tijd een schokeffect teweegbrachten bij politie en bestuur. Tot die tijd werd zelden getwijfeld aan het nut van autosurveillances en – breder – de effectiviteit van de politie. Cordner en Trojanowicz (1992) relativeren dit onderzoek enigszins:

> The study did not prove that police have no effect on crime; that police forces should be reduced to size; that patrol can be eliminated indefinitely; or that all levels of patrol saturation are ineffective. Rather, the study demonstrated that varying the level of motorized patrol between zero cars per beat and 2-3 cars per beat, for one year in one city, had no effect. (pp. 6-7)

Cordner en Trojanowicz twijfelen aan de mate waarin bevindingen kunnen worden gegeneraliseerd, wat overigens aansluit bij de probleemstelling van dit proefschrift. Andere, meer methodologische, kritiek komt al eerder van Larson en Cahn (1985), die vinden dat de onderzoekers zich niet goed aan de voorgenomen opzet hebben gehouden. Dat zou de basis van onderzoeksconclusies verzwakken. Desondanks blijft het een veelgeciteerd onderzoek, vooral als bewijsvoering in discussies waarin de effectiviteit van politieoptreden in twijfel wordt getrokken.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 22

Kansas City is eind jaren zeventig opnieuw proeftuin. Ditmaal voor een onderzoek naar aanrijtijden van surveillance-eenheden (Kansas City Police Department, 1978). Uit de studie, met een quasi-experimentele opzet,[6] blijkt dat korte aanrijtijden nauwelijks invloed hebben op het aantal aanhoudingen. De politie ontvangt volgens de onderzoekers zelden meldingen waarbij een snelle aanrijtijd de mogelijkheid vergroot dat er aanhoudingen kunnen worden verricht. Een verklaring hiervoor is dat slachtoffers eerst hulp zoeken bij bekenden of omwonenden, voordat zij de politie bellen. Die is dan vaak al te laat om iemand aan te houden. Deze bevinding onderstreept nog eens wat Reiss (1971) opmerkt over politie-effectiviteit. Deze politiesocioloog stelt dat de politie bijzonder afhankelijk is van het publiek om effectief te kunnen zijn. Uit zijn onderzoek blijkt immers dat een groot deel van de misdaad die ter kennis van de politie komt afkomstig is van meldingen en aangiften door burgers.

Een aanleiding voor de Amerikaanse evaluatiestudies is de toegenomen criminaliteit in de VS. In de jaren zeventig werkt het verharde sociale leefklimaat in de oude wijken van de grote steden een snel groeiende drugshandel en etnische spanningen in de hand. De Amerikaanse politie maakt in die tijd veel gebruik van *stop and search*-methoden, en *aggressive patrol*. Daarbij worden doorlopend verdachte auto's en personen staande gehouden en gecontroleerd. Boydstun (1975) onderzoekt deze aanpak en concludeert dat zij weliswaar op korte termijn effect heeft op de misdaadcijfers. Echter: politiemensen gaan steeds op zoek naar archetypische verdachten, waardoor bepaalde bevolkingsgroepen onevenredig veel worden gecontroleerd en aangehouden. Dat zet de relatie tussen de politie en haar omgeving verder onder druk (Samson en Raudenbush, 1999; Reisig en Parks, 2000).

De evaluatie van recherchewerk van Greenwood e.a. (1977) draagt eveneens bij aan de discussie over politie-effectiviteit. Uit het onderzoek blijkt dat veranderingen in de organisatie of werkwijze van de recherche nauwelijks effect hebben op de aanhoudingsstatistieken en ophelderingspercentages. Dat doet in zijn ogen vermoeden dat het resultaat van opsporing voornamelijk afhankelijk is van toevalligheden. Ook het onderzoek door Eck (1983) naar cruciale beslissingen in het rechercheproces en dat van Gaines e.a. (1983) naar casescreening bevestigen dat beeld.

Nog niet zo lang geleden verscheen in Nederland eveneens een evaluatief onderzoek waarin onderzoekers vraagtekens plaatsen bij de effectiviteit van de recherche. In 't Velt (1999) gaat in haar onderzoek naar de rol van computerbestanden bij het oplossen van diefstallen ook in op de effectiviteit van diefstalprojecten. Zij beperkt zich tot projecten rond zakkenrollerij, auto-inbraak en woninginbraak. Haar conclusie is dat dit soort projecten nauwelijks effect sorteert op de aanhoudingen en aangiften in een bepaalde periode. Een meer recente evaluatie is die van kernteams (interregionale rechercheteams) als instrument in de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit van Klerks e.a. (2002). Dat onderzoek stuitte op praktische problemen bij het op een kwantitatieve wijze vaststellen van de resultaten van de kernteams. Bovendien is het door de verscheidenheid aan dit soort rechercheteams lastig een oordeel te vellen over *de* meerwaarde van *de* kernteams.

6 Zie het volgende hoofdstuk voor een bespreking van het fenomeen (quasi-)experimenteel onderzoek.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 23

Sociale context en 'focused policing' als aanknopingspunten?

De aangehaalde onderzoeken stemmen niet tot vreugde. Op zijn minst nopen zij tot het relativeren van politie-effectiviteit en roepen zij vragen op over het evalueren van politiewerk. Dat wil niet zeggen dat evaluatieonderzoek in het geheel geen aanknopingspunten heeft opgeleverd. Zo wijst een aantal oudere Amerikaanse quasi-experimentele onderzoeken uit dat één van de meest traditionele politiestrategieën, de voetsurveillance, leidt tot een afname van het onveiligheidsgevoel en meer tevredenheid over de politie. Het persoonlijk contact van politie met burgers zou daartoe bijdragen. De bekendste evaluaties van die strekking zijn die door de Police Foundation in Newark (Kelling e.a., 1981) en die van Trojanowicz (1982) in Flint, in de staat Michigan. En jaren na de voor de politie ontluisterende onderzoeken naar *aggressive patrol* geeft Sherman (1992) aan dat de politie bij deze werkwijze meer dan eens de aandacht van de media zoekt om ruchtbaarheid te geven aan politieacties. Hij concludeert dat dit soort *crackdowns*, vergezeld door een mediacampagne, een afschrikkende werking heeft en daarmee de kans op langetermijneffecten op de misdaadcijfers aanmerkelijk verhoogt.[7]

Deze onderzoeken doen vermoeden dat effectief politiewerk betekent dat de politie niet alleen investeert in handhaving en toezicht, maar ook in de relatie met de maatschappelijke omgeving. Dat betekent dat zij rekening dient te houden met de *sociale context* waarin politiewerk plaatsheeft. Dat raakt aan community policing, een veelomvattend leerstuk dat in essentie neerkomt op de gedachte dat de politie effectiever is naarmate zij beter geïntegreerd is in haar maatschappelijke omgeving (Van der Torre, 1999). Community policing is vergelijkbaar met wat we in Nederland gebiedsgebonden en gebiedsgerichte politiezorg zijn gaan noemen en het was begin jaren zeventig in de Verenigde Staten in opkomst. De trend waaide eind jaren zeventig over naar Nederland (POS, 1977). Deels was dat het gevolg van de steeds breder geaccepteerde gedachte van die tijd dat er geen rek meer zat in de effectiviteit van de politie. De 'oude manier van werken', met de nadruk op autosurveillance, zou mede hebben geleid tot een groter wordende afstand tussen politie en burgers. Het gezag van de politie was niet langer een rustig bezit.

Sinds de jaren zeventig voerden diverse politiekorpsen in de VS en daarbuiten de nieuwe manier van werken in. Dat gaf aanleiding om te bekijken wat de effecten zijn en of deze community policing meer is dan goedklinkende retoriek (o.a. Schwartz en Clarren, 1977). In de VS verricht Skogan (1994) een grootschalig quasi-experimenteel onderzoek in veertien wijken in zes steden. Hij past een voor- en nameting toe en gebruikt controlewijken. Uit het experiment blijkt onder meer dat burgers in negen van de veertien wijken een positievere houding hadden tegenover de politie en dat in zeven van de veertien wijken het onveiligheidsgevoel is afgenomen. Rosenbaum e.a. verrichten onderzoek in Joliet in de staat Illinois (1994). Na twee jaar blijkt het onveiligheidsgevoel weliswaar onveranderd, maar de bevolking is meer tevreden over de politie. De evaluaties beperken zich niet tot de VS. Het

7 Een Nederlands voorbeeld van een dergelijke politieactie zijn de anti-drugsacties in Rotterdam-West van begin jaren negentig (Van der Torre, 1996). Die acties gingen eveneens vergezeld door een mediacampagne.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 24

Nederlandse onderzoek van Broer e.a. (1987) naar wijkteampolitie, een aspect van community policing, en dat van Zoomer e.a. (2002) naar gebiedsgebonden politiewerk zijn reeds aangehaald. In Canada onderzoeken Walker en Walker (1989) de gebiedsgebonden politiezorg in Victoria en Hornick e.a. (1991) doen dat in Edmonton. Beide onderzoeken kennen een quasi-experimentele opzet. In beide gevallen nemen de misdaadcijfers af en de tevredenheid over de politie toe. Nadeel is wel dat deze twee onderzoeken zich voornamelijk beperken tot cijfers. Dan wordt het lastiger om na te gaan welke mechanismen aan de basis liggen van de afgenomen misdaadcijfers en de toegenomen tevredenheid.
Hoewel de uitkomsten van evaluaties van community policing door de bank genomen positief stemmen, is er toch ook weer veel kritiek van – in het bijzonder – methodologen. Veel onderzoeksopzetten zouden zwak zijn en ook de operationalisering van begrippen zou te wensen overlaten (Greene en Mastrofski, 1988). Dat laatste komt volgens Rosenbaum e.a. (1994) onder meer doordat er nog steeds geen overeenstemming is over wat community policing nu precies is. Welke bestanddelen heeft het en op basis van welke indicatoren kunnen verbeteringen worden aangetoond? In zijn ogen wordt al snel ergens het etiket 'community policing' opgeplakt. Hoewel de opbrengst van community policing lastig kan worden aangetoond, blijft het echter volgens Rosenbaum zaak om de oude manier van werken bij de politie kritisch tegen het licht te houden:

> Although cities have their own reasons for pursuing community policing, a growing dissatisfaction with 'business as usual' can be attributed, at least in part, to two decades of research that suggest that the traditional model is ineffective, inefficient en inequitable. (1998: 5)

Sherman onderzocht de bijdrage van community policing in het kader van een grootschalig onderzoek naar de preventie van jeugdcriminaliteit (Sherman, 1997). Daaruit blijkt dat community policing weliswaar aanknopingspunten biedt, maar alleen effectief is als er binnen dat veelomvattende concept probleemgerichte politieactiviteit plaatsheeft en duidelijke prioriteiten worden gesteld. Die bevinding sluit goed aan bij een recente, grootschalige metaevaluatie van Skogan en Frydl (2004). Maar ook die beperkt zich weer alleen tot de VS. De hoofdconclusie van Skogan en Frydel is, dat een *focused model* meer effect oplevert dan het *standard model* van politiewerk. Het standaardmodel is politiewerk gebaseerd op noodhulp, algehele (auto)surveillance en weinig specifiek gerichte opsporing en handhaving. Ook de vooronderstelling dat 'meer blauw' leidt tot meer veiligheid hoort bij dat model. Het focused model is politiewerk dat zich op basis van probleemanalyse richt op specifieke locaties (hotspots), tijdstippen en goed uitgewerkte prioriteiten kent.

Samengevat

Veel evaluaties van politiewerk liggen in het verlengde van discussies over politie-effectiviteit. Om die reden kenmerken veel evaluatieonderzoeken zich door evaluatie van effecten en effectiviteit, vaak met een quasi-experimentele onderzoeksopzet (zie paragraaf 4 in het vol-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 25

gende hoofdstuk voor een bespreking van het experiment als onderzoeksstrategie). Desondanks zijn er ook evaluaties die afwijken van een experimentele opzet en meer nadruk leggen op uitvoeringsprocessen in hun natuurlijke context (bijvoorbeeld het casusonderzoek van Klerks e.a. (2002) naar kernteams en de landelijke evaluatie van het politiebestel in 1998) of een 'meervoudige', gemengde, onderzoeksopzet kennen (bijvoorbeeld het Nederlandse onderzoek van Broer e.a., 1987). Hoewel in de Verenigde Staten aanvankelijk meer aandacht was voor het evalueren van politiewerk dan elders en daar volgens sommigen sprake is van een heuse evaluatietraditie, is de politie ook buiten de VS – waaronder in Nederland – onderwerp van evaluatie. Dat effectevaluaties niet probleemloos verlopen, blijkt uit de discussie dat 'nothing works'. Daaruit zou de conclusie moeten worden getrokken dat de effectiviteit van politieoptreden op z'n minst enige relativering behoeft. Bij nadere bestudering blijkt echter dat ook de manier waarop politieoptreden wordt geëvalueerd bijdraagt aan het beeld dat niets helpt. De mate waarin effecten worden waargenomen is afhankelijk van de onderzoeksopzet. Verder lijkt de context van politiewerk van invloed op effecten, getuige onderzoeken naar community policing en eerdere conclusies van, onder anderen, Reiss (1971) dat politiewerk sterk afhankelijk is van de maatschappelijke omgeving.
Het is de vraag of in evaluatieonderzoeken voldoende rekening wordt gehouden met deze contextuele invloed (zie ook WODC, 2005). Mijn mening is van niet. Veel onderzoeken zijn effectevaluaties met een experimentele opzet. In veel meta-evaluaties is onderzoek alleen onderzoek als het, figuurlijk gezien, het stempel 'experiment' draagt (bijv. Sherman, 1997). En het kenmerk van (quasi-)experimenten is nu juist dat de context onder controle gehouden wordt. Met deze *context stripping* doen onderzoekers zichzelf in mijn ogen tekort. Tenminste, wanneer we ervan uitgaan dat beleid neerkomt op processen en sociale interactie in een bepaalde institutionele context. Dan is het onverstandig te proberen beleid en context van elkaar te scheiden en het kind met het badwater weg te gooien. In het volgende hoofdstuk wordt dieper op dit bezwaar ingegaan.

5
Evaluaties politiële aanpak jeugdoverlast en -criminaliteit

Tot dusver is ingegaan op evalueren van de politie zonder het verhaal nadrukkelijk toe te spitsen op een bepaald deel van het politiewerk. Gezien het onderwerp van dit boek gaat de interesse vooral uit naar evaluaties van politiële aanpakken van jeugdproblematiek. Enige jaren geleden vond een inventarisatie plaats van politieprojecten rond allochtone jeugd (Fobler, 2000). Daarin werd ook een aantal projectleiders geïnterviewd. Uit die gesprekken blijkt:

> Wil een korps concreet weten wat er moet gebeuren en op welke manier de zaken moeten worden uitgevoerd, dan is dit niet goed te achterhalen. Er worden namelijk geen evaluaties uitgevoerd. Hierdoor is de organisatie niet in staat om op een systematische wijze te leren van de ervaringen die worden opgedaan in de verschillende projecten. De juiste manier om een project uit te voeren zal waarschijnlijk in het hoofd van de

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 26

> individuele medewerker zitten en niet algemeen bekend worden. Hierdoor zal de organisatie niet in staat zijn om een volgend project beter uit te voeren. (2000: 27)

De conclusie van deze inventarisatie is dat bij de politie weliswaar globale ideeën zijn over wat de meeste kans van slagen heeft bij jeugdprojecten. Het werken in een netwerk vinden korpsen belangrijk. Daarnaast wordt een combinatie van een repressieve en een preventieve aanpak vaak genoemd net als 'kennen en gekend worden' en contact met jongeren. Maar of deze aanpak – weliswaar gebaseerd op ervaring en beroepsintuïtie – ook echt werkt, blijft volgens haar onduidelijk vanwege het gebrek aan evaluaties.

Toch zijn er wel degelijk evaluatieonderzoeken verricht naar de politiële aanpak van jeugdoverlast en -criminaliteit. Reeds aangegeven is, dat er een link is tussen evaluatieonderzoek en de maatschappelijke vraag wat criminaliteitsbestrijding nu eigenlijk oplevert. In Nederland is die link de laatste jaren eveneens sterker geworden, naarmate onveiligheid een meer prominente rol kreeg op de politieke agenda. Veel evaluatieonderzoek op het terrein van jeugdcriminaliteit is mede ingegeven door politieke behoeften. Zo ook, opnieuw, in de Verenigde Staten. Het Amerikaans Congres uitte enkele jaren geleden de wens om eens te laten onderzoeken wat nu echt helpt bij de preventie van jeugdcriminaliteit. Dat leidde tot het zeer omvangrijk rapport *What Works, What Doesn't, What's Promising?* van Sherman e.a. (1997). Zij bestuderen de preventie van jeugdcriminaliteit en de effecten van interventies. Zij inventariseren daartoe alle evaluaties die in de VS hebben plaatsgevonden, voor zover bekend en traceerbaar. De evaluaties worden onder meer beoordeeld op betrouwbaarheid en methodische kwaliteit, waardoor niet aan elke evaluatie evenveel wetenschappelijke waarde wordt gehecht. De voorkeur gaat uit naar (quasi-)experimentele opzetten. De evaluaties zijn verder onderverdeeld in een aantal thema's, waaronder buurt, gezin, school, arbeidsmarkt en politie. Elk hoofdstuk eindigt met een aantal tactieken dat blijkt te werken. Volgens Sherman, die zelf het hoofdstuk over de politie ter hand neemt, is er bijvoorbeeld voldoende bewijs voor de effectiviteit van gerichte politiesurveillances. Daarmee duidt hij op *hotspot patrols*, waarbij de politie haar capaciteit richt op locaties waar veel jeugdoverlast en criminaliteit voorkomen. In het algemeen blijken politietactieken te helpen die zeer specifiek op bepaalde problemen zijn gericht. Zoals reeds aangegeven, concludeert Sherman dat experimenten met community policing alleen succesvol zijn als binnen dat totaalconcept gekozen is voor specifieke prioriteiten en daarbinnen een focus op bepaalde problemen (zie ook Skogan en Frydl, 2005). In alle andere gevallen lijkt deze politiestrategie niets meer dan een schot hagel.

Ook in Nederland is een poging gedaan om de effectiviteit van bepaalde typen politie-interventies rond jeugdproblematiek te bepalen in een *meta-evaluatie*, dus een onderzoek op basis van meerdere reeds afgeronde evaluaties. Uit dat onderzoek (Bovenkerk e.a., 1999) blijkt dat over veel interventies geen definitieve uitspraken kunnen worden gedaan, bijvoorbeeld omdat er geen evaluatie heeft plaatsgehad of omdat onderzoeksresultaten soms tegenstrijdig zijn. Wel zouden onder meer repressieve interventies op korte termijn effect hebben. Op de lange termijn ontstaan dan echter spanningen tussen politie en jongeren die kunnen leiden tot rellen, waardoor toch weer een juiste balans met preventieve maatregelen moet worden nagestreefd. In dit Nederlandse onderzoek ligt de lat lager dan in dat van Sherman.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 27

Onderzoeken zijn verzameld door middel van literatuurstudie en het opvragen van rapportages, zonder dat er direct hoge selectie-eisen werden gehanteerd voor de meta-evaluatie. Dat had te maken met het gegeven dat er in Nederland (tot voor kort) weinig evaluatieonderzoek voorhanden was.

De vraag wat effectief is in de aanpak van jeugdcriminaliteit is in Nederland buiten het onderzoek van Bovenkerk nog veel vaker het onderliggende thema geweest van evaluaties (o.a. Loeber e.a., 2001; Kleiman en Terlouw, 1997; Terpstra en Woldringh, 1996; Terpstra en Stal, 1993; Van Heerwaarden e.a. 2005). Het punt is dat de aandacht daarbij zelden specifiek gericht is op politiewerk, zoals bij Sherman en Bovenkerk wel het geval is. De reden daarvan is eenvoudig: de evaluaties betreffen vaak beleid, waarbij meerdere instanties met elkaar optrekken. De moeilijkheid daarbij is dat het dan steeds gaat om een gezamenlijke aanpak, met een gezamenlijk resultaat. In de bestuurskunde wordt dat ook wel *coproductie* genoemd (Boudoin en Hendriks, 1998) of *integraal beleid*. Hierbij is het vaak lastig om de effecten van afzonderlijke actoren te isoleren en te beoordelen. Daarvoor is een goed gedocumenteerd procesonderzoek noodzakelijk om na te gaan wie precies wat heeft bijgedragen. En zelfs dat blijft vaak een lastige onderneming (Swanborn, 1999).

Toch is er nog wel onderzoek geweest waarin het expliciet ging om de politiële aanpak van jeugdcriminaliteit. Eind jaren negentig publiceert het Utrechtse Willem Pompe Instituut een uitgebreid evaluatieonderzoek naar de politie en de criminaliteit van Marokkaanse jongens (Coppes e.a., 1997). Zij evalueren de uitvoering van een plan van aanpak door de politie in meerdere stadswijken. In elke stad gaat de politie met een vrijwel identiek plan aan de slag. Het onderzoek blijkt voor de politie tamelijk confronterend. Daaruit komt immers haarscherp naar voor dat de politie niet sterk is in het uitwisselen van informatie, sterk gericht is op kortetermijnsuccessen met een sterk reactief karakter en een voorliefde heeft voor een projectmatige aanpak. Vaak worden als antwoord op gerezen problemen *projecten* in het leven geroepen om in korte tijd – vaak met repressieve maatregelen – de rust te herstellen en jongeren aan te houden. Preventieve alternatieven krijgen doorgaans veel minder prioriteit, omdat het gemakkelijker 'scoren' is met repressieve maatregelen dan met preventieve activiteiten. Voor preventieve activiteiten is doorgaans een langetermijnperspectief nodig en dat beantwoordt niet aan de behoefte van bijvoorbeeld politiek en korpsleidingen om 'snel' resultaten te halen. In het onderzoek van Coppes e.a. zijn nog tijdens het veldwerk aanbevelingen gedaan aan de politie. Ook de reactie van de politie op die aanbevelingen was onderwerp van onderzoek. Daaruit bleek dat met de aanbevelingen nauwelijks iets werd gedaan. Ten slotte had de politie in de verschillende stadswijken veel moeite met het daadwerkelijk uitvoeren van het plan van aanpak. De onderzoekers menen dat dit vooral te maken heeft met het zeer gemakkelijk overgaan tot 'de waan van de dag' en een weinig ontwikkeld planvermogen bij de politie (vgl. Van Sluis, 2002; Bervoets, 2004).

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 28

6
Achtergrond: problematiek rond jongens van Marokkaanse afkomst

In de vorige paragrafen is ingegaan op het evalueren van politiewerk. In dit proefschrift staat een politiële aanpak centraal van overlast en criminaliteit door jongens van Marokkaanse afkomst. In deze paragraaf beschrijf ik daarom op hoofdlijnen die problematiek en de achtergronden ervan.

Heel lang rustte er een taboe op onderzoek naar de criminaliteit onder etnische minderheden. Dat zou alleen maar bijdragen aan een (verdere) stigmatisering van bepaalde bevolkingsgroepen. In veel analyses worden de geruchtmakende publicatie van Loef en Holla (1989) over Marokkaanse bendes in de Amsterdamse binnenstad en het proefschrift van Marianne Junger (1990) over delinquentie en etniciteit aangehaald als een soort omslagpunt. Zij behoorden tot de eersten die het aandurfden een verband te leggen tussen criminaliteit en etnische achtergrond van jeugdigen. Vanaf die tijd begon het taboe langzaam af te brokkelen en durfden meer mensen dat verband te leggen of ter discussie te stellen. Het onderzoek naar etnische criminaliteit voor de IRT-enquête in 1996 heeft dat proces nog eens versneld. Met het gaandeweg op gang komen van de maatschappelijke discussie over etnische jeugdcriminaliteit, steeg ook het aantal onderzoeken. Zo constateert Bovenkerk al in 1992, in de bundel *Hedendaags Kwaad* dat de publicatiestroom rond Marokkaanse jongeren flink op gang kwam. Met de boeken, artikelen, rapporten en beleidsnotities over Marokkaanse jongeren kan inmiddels zonder enige moeite een flinke boekenkast worden gevuld.

Als wordt gesproken over de problematiek rond Marokkaanse jongeren, dan gaat het meestal over de aard en omvang van de jeugddelinquentie. Dat springt het meest in het oog. Veelvoorkomende criminaliteit en overlast worden door burgers ervaren als een inbreuk op het welbevinden en het veiligheidsgevoel. Die problemen staan daarom al snel op de politieke agenda, en daarmee ook op de onderzoeksagenda (Bervoets, 2001a). Ook is hiermee gemakkelijk de aandacht van de media op Marokkaanse jongeren gericht, met alle gevolgen voor de reputatie van de hele Marokkaanse bevolkingsgroep van dien (Hanstede, 2000). Er zitten echter meer kanten aan de Marokkaanse-jongensproblematiek dan alleen de criminaliteit en overlast. Er is meer dan alleen die vaak zichtbare voorkant van het probleem. Zo onderzocht Werdmölder (1990) al in de jaren tachtig de oorzaken van de overlast en criminaliteit. Die zocht hij vooral in de marginalisering van Marokkaanse jongeren, inclusief de maatschappelijke uitsluiting en discriminatie. Gezien het onderwerp van dit boek ligt de nadruk echter niet zozeer op de achtergronden en oorzaken van de problematiek. De Marokkaanse-jongensproblematiek wordt vooral beschouwd als veiligheidsprobleem, politiek-bestuurlijk probleem en politieprobleem, waarbij overheidsoptreden gewenst is (vgl. Werdmölder, 2005).

Veiligheidsprobleem

De relatieve oververtegenwoordiging van Marokkaanse jongens in de criminaliteitscijfers ten opzichte van autochtone jongeren en jongeren uit andere etnische groepen blijft voor

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 29

velen een vraagstuk van betekenis. Alleen Antilliaanse jongeren zouden de Marokkanen overtreffen (Van Wijk e.a., 2003; Van San, 1998) In de rijksnota *Jeugd Terecht* (2002: 5-6) worden cijfers genoemd met betrekking tot jeugdige verdachten tussen twaalf en vierentwintig jaar. In 2000 werd 2,3 procent van het totale aantal jongeren in Nederland in die leeftijdscategorie verdacht van een strafbaar feit. Voor de Antilliaanse/Arubaanse jongeren is dit percentage 10,6, voor de Marokkaanse jongeren 8,3, voor de Surinaamse jongeren 6 en voor de Somalische jongeren 7,6.[8] Het percentage voor autochtone jongeren, inclusief tweede generatie allochtonen, is 1,8. Voor al deze allochtone groeperingen geldt dat het percentage jeugdige verdachten binnen de eigen bevolkingsgroep hoger is dan het percentage jeugdige verdachten onder autochtonen.
Steeds wordt in de literatuur aangegeven dat deze oververtegenwoordiging moet worden genuanceerd. Een bezwaar is immers dat ze niet goed is vast te stellen en onderzoekers onmogelijk verder komen dan het maken van schattingen (De Haan en Bovenkerk, 1993), bijvoorbeeld omdat onderzoekers zich baseren op politiegegevens. Die zijn niet op alle punten betrouwbaar, onder andere omdat databestanden soms vervuild of onjuist zijn. De verdachtenregistratie van de politie, het Herkenningssysteem (HKS), is daar een voorbeeld van. Zo komt het voor dat iemand die onschuldig is bevonden toch als verdachte in HKS geregistreerd blijft, omdat de verdachtenregistratie niet is aangepast. Of een en dezelfde persoon staat onder twee of meer verschillende namen in het systeem. Verder wordt de etniciteit van de verdachte niet vastgelegd. De politie registreert alleen de nationaliteit en het geboorteland. Jongeren van de tweede (en derde) generatie, met een Nederlands paspoort, zijn op basis daarvan niet als Marokkaans te identificeren. Ten slotte sluiten de gegevens van de politie en de bevolkingscijfers vaak slecht op elkaar aan, bijvoorbeeld omdat andere buurtindelingen worden gehanteerd. Het onderzoeken van oververtegenwoordiging in een bepaalde buurt of wijk wordt dan een erg ingewikkelde exercitie (Coppes e.a., 1997: 13).

Zo er al een oververtegenwoordiging is, lijkt het aannemelijk dat dit ook het gevolg is van selectief politieoptreden (Coppes e.a., 1997). Allochtone jongeren worden scherper in de gaten gehouden dan andere groepen, zo luidt een gangbare redenering. De vraag is echter in hoeverre politiewerk mogelijk is zonder een zekere vorm van selectiviteit. In de politiesociologie blijkt dat bepaalde groepen en individuen, door een politiebril bekeken, sneller opvallen (Punch, 1983; Reiner, 1992). Van der Torre (1999) spreekt van archetypische verdachten. Politiemensen houden die archetypische verdachten goed in de gaten, bijvoorbeeld op basis van eerdere ervaringen met delinquent gedrag. Een nadeel van dit intuïtieve optreden is wel dat ook individuen die niets kwaads in de zin hebben een grote kans lopen om te worden gecontroleerd op basis van (vermeende) groepskenmerken. In een aantal gevallen werkt dat discriminatie in de hand. Op zijn minst leidt selectiviteit tot het trekken van te snelle conclusies over burgers. In plaats van archetypische verdachten spreekt Lee over *police property*. Dat 'politie-eigendom' is een reservoir aan personen en groepen van personen

8 Het percentage Turkse jongeren wordt om onduidelijke redenen niet in het rapport vermeld. Uit andere publicaties (o.a. Leuw, 1997) blijkt dat deze categorie eveneens een relatieve oververtegenwoordiging kent, zij het minder dan Antilliaanse en Marokkaanse jongeren.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 30

die vanwege hun (vermeende) gedragskenmerken vaak het doelwit zijn van politiecontroles. Lee zegt daarover:

> A category becomes police property when the dominant powers of society (in the economy, polity, etc.) leave the problems of social control of that category to the police. (1981: 53-4)

Anderen erkennen de problemen bij het vaststellen van oververtegenwoordiging onder Marokkaanse jongeren. Desondanks menen zij dat het niet de vraag is *of* er een oververtegenwoordiging van Marokkaanse jongeren is, maar eerder *hoe* die kan worden verklaard en weggewerkt (Bervoets en Stol, 2002a; Van den Brink; 2003). De literatuur over Marokkaanse jongeren wordt gedomineerd door criminologen, antropologen en sociologen. Zij proberen elk vanuit hun invalshoek de criminaliteit en overlast van deze jongens te verklaren, te begrijpen en op die manier inzichtelijk te maken (bijv. Kaufman en Verbraeck, 1987; Bovenkerk, 1992; Van Gemert, 1998; Pels, 2003; Werdmölder, 1990 en 2005). Zij komen tot de conclusie dat het gaat om veelvoorkomende criminaliteit – in het bijzonder diefstal – en veroorzaken van overlast als gevolg van het groepsgewijs rondhangen op straat. In sommige steden, bijvoorbeeld in Rotterdam, lijken echter verhoudingsgewijs veel Marokkaanse jongens te worden aangehouden voor handel in drugs, in het bijzonder voor drugsrunnen (Van Gemert en Van der Torre, 1996; Van der Torre, 1996). Ook komen wel zwaardere vormen van criminaliteit voor, zoals roofovervallen en zedendelicten. Desondanks wordt het dominante beeld bepaald door veelvoorkomende criminaliteit en straatoverlast, gepaard aan een hoge recidive.

Van Gemert (1998) noemt in zijn dissertatie vier verklaringen voor de Marokkaanse-jeugddelinquentie: migratieproblemen, meervoudige achterstand, een gebrek aan sociale controle en cultuur (zie ook Werdmölder, 2005). Hij baseert zich daarbij op een uitgebreide literatuurstudie.

Op de eerste plaats is gewezen op migratieproblemen, die echter ook voor andere migranten gelden (Van den Berg-Eldering, 1978). Vanuit die invalshoek bekeken, is de criminaliteit het gevolg van de ontwrichting van het gezin als gevolg van het migratieproces. Dat proces wordt in de sociologie ook wel *sociale desorganisatie* genoemd. Aan het begin van de twintigste eeuw was dat verschijnsel onderwerp bij het stadssociologisch onderzoek van de Chicago School (Lanier en Henry, 1998). Vanaf de jaren zestig komen Marokkaanse (jonge)mannen naar West-Europa, omdat daar op dat moment grote behoefte is aan goedkope arbeidskrachten. Zij worden geworven door overheden, door fabrieken of zij komen op eigen initiatief (Balkema, 2002). Veel mannen komen uit het noorden van Marokko, waar grote werkloosheid is en veel armoede heerst. Een deel van deze gastarbeiders komt uit bijvoorbeeld Tanger, Tetouan Oujda en Taza en omgeving. Veruit het merendeel komt echter uit het Berberse Rifgebergte, met als steden Al Hoceima en Nador.

Marokkaanse jongens hebben de eerste jaren van hun leven zonder vader doorgebracht en dat zou ertoe hebben bijgedragen dat sommigen van hen al probleemgedrag vertoonden in Marokko. Verder is bekend dat migrantengroepen die nog niet zo lang geleden zijn gearri-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 31

veerd in de ontvangende samenleving, vaak niet bepaald in een rooskleurige maatschappelijke positie verkeren (Waters, 1999). Zij moeten als groep en individu hun plaats in de nieuwe samenleving nog veroveren. De migratieproblemen zijn als mogelijke oorzaak volgens Van Gemert inmiddels door de tijd achterhaald. De gezinshereniging is nagenoeg achter de rug en veel kinderen zijn in Nederland geboren. Desondanks is de jeugdcriminaliteit gebleven. Deze verklaring lijkt derhalve niet langer van toepassing[9].

Heel gangbaar – ook in beleid – zijn nog altijd de verklaringen die de meervoudige achterstand van Marokkanen als uitgangspunt hebben, mede ten gevolge van hun zwakke positie in de samenleving. De achterstandsverklaringen grijpen terug op de criminologische deprivatietheorieën (Merton, 1938). Die zijn gebaseerd op de veronderstelling dat wanneer doelen die mensen zich stellen niet verwezenlijkt kunnen worden met de middelen waarover zij beschikken, er innerlijke spanningen ontstaan (*strain*). Criminaliteit kan daarvan het gevolg zijn. De grote werkloosheid onder Marokkanen en het grote aandeel Marokkaanse jongeren dat lagerberoepsonderwijs volgt, dan wel de school zonder diploma verlaat, zouden dat in de hand werken (Bovenkerk, 1994; Van Ooijen, 1994). Desondanks zijn er in afgelopen jaren ook studies verschenen die aantonen dat de onderwijspositie van (onder anderen) Marokkaanse jongeren aan het verbeteren is (zie Keune en Van Horssen, 2002). Crul (2000) heeft in zijn dissertatie onderzocht wat de oorzaken zijn voor het succes van het deel van de Marokkaanse jeugd dat zich vaak onder moeilijke omstandigheden goed redt op school. Zijn conclusie is dat hulpbronnen in de naaste omgeving doorslaggevend zijn. Als voornaamste voorbeeld noemt hij de oudere broer of zus die als een soort mentor optreedt en de jongere door zijn of haar schooltijd heen helpt.

Een derde verklaring is een gebrek aan sociale controle. Met name Junger (1990) heeft daar in Nederland onderzoek naar gedaan. Zij onderzocht de criminaliteit onder Nederlandse jongens en allochtone jongens uit de meest voorkomende etnische groeperingen. Zij benutte hiervoor zowel politiegegevens als zelfrapportages (enquêtes waarin jongeren rechtstreeks wordt gevraagd naar deviant gedrag). Ondanks de betwiste methode om oververtegenwoordiging aan te tonen en de methodische bezwaren die kleven aan zelfrapportages, stelt zij vast dat Marokkaanse jongens drie keer zoveel criminaliteit voor hun rekening nemen als hun autochtone leeftijdsgenoten. Zelfs wanneer Marokkaanse jongens worden vergeleken met een groep autochtone jongens in een vergelijkbare achterstandspositie blijft de verhouding twee op een. Zij trekt daaruit de conclusie dat de criminaliteit van Marokkaanse jongens niet alleen vanuit achterstand is te verklaren. Ook bij culturele verklaringen plaatst zij vraagtekens. Als afstand tussen de cultuur van Marokkaanse migranten en de Nederlandse cultuur een negatieve rol speelt, zo redeneert Junger, zouden meer traditionele jongens vaker in aanraking met justitie moeten komen. Op grond van haar gegevens stelt zij dat dit niet het geval is. Wel vond zij relevante verbanden voor factoren uit de sociale-controletheorie. Die gaat ervan uit dat elk mens kans loopt het criminele pad op te gaan als er

9 Het is de vraag of de migratie is afgerond. Er lijkt sprake van 'voortdurende migratie', omdat veel huwelijkspartners van Marokkaanse jongeren in Marokko worden gezocht, met het doel hen te laten overkomen naar Nederland. Los daarvan is er nog altijd veel migratie van vluchtelingen van Marokko naar Nederland (Obdeijn e.a., 2004).

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 32

een gebrek aan sociale bindingen en zelfdiscipline is (Hirschi, 1969; Gottfredson en Hirschi, 1990). Een gebrek aan zelfdiscipline wordt gezien als het resultaat van een ontoereikende opvoeding. Met bindingen worden conventionele instituties van de samenleving genoemd, zoals gezin, onderwijs en werk. Junger trekt de conclusie dat Marokkaanse ouders in vergelijking met Nederlandse ouders minder toezicht houden op hun kinderen. Van den Berg-Eldering (1978) trok die conclusie al veel eerder. Zij gaf destijds aan dat dit te maken heeft met het feit dat ouders erop rekenen dat anderen dan zijzelf (politiemensen, onderwijzers) een deel van de opvoeding voor hun rekening nemen, net als in Marokko. Maar haar onderzoek vond eind jaren zeventig plaats. De tijd heeft natuurlijk niet stilgestaan. In een latere studie geeft Pels (1991) aan dat Marokkaanse jongens zelf de neiging hebben zich te onttrekken aan het ouderlijk toezicht vanwege een generatieconflict. Van Gemert (1998) verbaast zich daar niet over, omdat veel delinquente jongeren dat doen. Dat verschijnsel is niet specifiek Marokkaans. Zijn kritiek op Junger is dat zij sociale controle verengt tot effectief toezicht. Bovendien is de sociale-controletheorie gebaseerd op 'witte' instituties. Er is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de kerninstituties van groep tot groep kunnen verschillen en dat hun werking bij verschillende (allochtone) groepen niet gelijk is (zie ook Werdmölder en Meel, 1993).
Zelf ziet Van Gemert veel in culturele verklaringen, omdat andere verklaringen onvoldoende zouden opleveren. In dit soort benaderingen worden het weet- en waarderingsbezit en het daarmee verband houdende gedrag onderzocht. Culturele verklaringen zouden in zijn ogen vanwege een taboe nog nauwelijks zijn onderzocht. De gelegenheidstheorie, die in combinatie met de bindingentheorie veel in beleid en onderzoek gebruikt wordt, zou krachteloos zijn:

> Als wordt uitgegaan van het idee dat de moderne stedelijke omgeving een grote etalage is die appelleert aan de consumptiedrang van mensen, blijft onduidelijk waarom leden van verschillende groeperingen daar niet op dezelfde manier op reageren. Verschillen tussen groepen voor wat betreft de aard en omvang van criminaliteit vragen om aandacht voor de perceptie van daders. (1998:17).

Kaufman en Verbraeck (1986) voelden destijds maar weinig voor culturele interpretaties. Zij stelden zelfs dat Marokkaanse jongeren geen etnisch referentiekader hebben. Anderen merken op dat eer en schande weliswaar belangrijke aspecten zijn om het gedrag van Marokkaanse jongeren te begrijpen, maar de saamhorigheid van Marokkaanse jeugdgroepen zou echter haar basis vinden in gemeenschappelijke ervaringen en het opgroeien in dezelfde buurt (Werdmölder, 1990). Van Gemert stelt dat het krampachtig is om niet de specifieke Marokkaanse invloed op het gedrag te herkennen. In zijn dissertatie poogt hij daarom de criminaliteit onder Marokkaanse jongeren te begrijpen door cultuuraspecten in beschouwing te nemen. Hij meent dat met cultuur veel gedrag van jongeren begrepen kan worden en dat die cultuur niet bijster verschilt van die van hun (voor)ouders, de Berbers uit het Rifgebergte. Daarom zou er sprake zijn van *culturele traagheid*. Daarmee bedoelt Van Gemert de situatie waarin wordt vastgehouden aan culturele aspecten die van origine niet zijn ontwikkeld in de situatie waarin een groep zich op dat moment bevindt. Die aspecten

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 33

kunnen, in vergelijking met andere culturele aspecten en omgevingsfactoren, een disproportionele of in elk geval opvallend grote invloed hebben op gedrag (1998:206).
De laatste jaren lijkt het veiligheidsprobleem rond Marokkaanse jeugd niet meer uitsluitend te bestaan uit overlast en criminaliteit en de hierdoor ontstane onveiligheidsgevoelens onder burgers. Vooral vanaf 11 september 2001, de dag van de aanslagen in de Verenigde Staten, lijken ook religieus fundamentalisme en terrorisme deel uit te maken van het probleem. De Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) bracht in 2002 een rapportage uit over radicalisering en werving voor de islamitische jihad en ook in haar jaarverslag over 2004 besteedt de dienst ruimschoots aandacht aan deze fenomenen, mede ingegeven door de moord op de filmmaker Theo van Gogh in 2004. Terreurnetwerken zouden hun pijlen vooral richten op Marokkaanse jongens en veel minder op Turkse of andere islamitische jeugd. In 2002 ontstond opschudding in Nederland toen de pers berichtte over het doodschieten van twee Nederlandse jongens van Marokkaanse afkomst in Kashmir, door Indiase grenstroepen.[10] De jongens zouden naar Kashmir zijn afgereisd om daar hun geloofsgenoten te helpen met de gewapende strijd tegen de Indiase troepen. Uit de rapportages van de AIVD blijkt echter dat we mogen aannemen dat radicalisering en werving voor de jihad weliswaar ernstige problemen zijn, maar dat het daarbij slechts een klein deel van de totale groep islamitische (en ook Marokkaanse) jongeren betreft. Het gevaar bestaat echter dat deze groep in omvang toeneemt en invloed heeft op de rest van de jeugd. In 2004 trok vooral de Hofstadgroep de aandacht (AIVD, 2005). In november van dat jaar werden enkele leden van dat netwerk aangehouden in het Haagse Laakkwartier.[11] Ook de verdachte van de moord op Theo van Gogh zou betrokken zijn bij deze Hofstadgroep. Hij zou daarvan mogelijk de leider zijn, zo bleek uit de veroordeling van de Hofstadgroep, begin 2006. In dit proefschrift wordt het veiligheidsprobleem afgebakend door de problematiek waarop de politie zich in haar interregionaal samenwerkingsverband richtte – jeugdoverlast en criminaliteit – en niet door deze 'nieuwe' problemen.

Een politiek-bestuurlijk probleem

Op 23 april 1998 staat de politie tegenover Marokkaanse jongeren en buurtbewoners in het Amsterdamse stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld in Amsterdam-West. Het in de fik steken van een prullenbak is aanleiding voor spanningen tussen een buurtregisseur van de politie en een groep jongeren. Omdat de buurtregisseur en twee politiesurveillanten de situatie niet onder controle krijgen, wordt om 'assistentie-collega' gevraagd. Binnen korte tijd staat het pleintje vol politie en er wordt veel geweld gebruikt. Die namiddag en avond ontstaan er ordeverstoringen in de wijk, mede ten gevolge van de aanhoudingen die zijn gedaan. Ook (allochtone) buurtbewoners sluiten zich bij de jongeren aan. Het COT uit

10 'Doodgewone jongens: "Ze hielden van Allah, maar verder verschilden ze van niemand"', *de Volkskrant*, 4 maart 2002.

11 'Klopjacht op terroristen', *Algemeen Dagblad*, 11 november 2004.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 34

Leiden krijgt de opdracht van het gemeentebestuur om de ongeregeldheden, inclusief de voorgeschiedenis, te onderzoeken (COT, 1998). Uit de interviews blijkt dat het al langere tijd niet boterde tussen de politie en Marokkaanse jongeren. Bovendien zou het stadsdeel te weinig aandacht besteden aan jeugdvoorzieningen. Na die tijd blijft het in Amsterdam nog lang onrustig, niet alleen in Amsterdam-West. Later dat jaar zijn er escalaties bij het Amerikaanse consulaat tijdens een demonstratie tegen het militair optreden van de VS tegen Irak.[12] Bij aanhoudingen van Marokkaanse jongeren in de Indische buurt in Oost slaat de vlam eveneens in de pan.[13] Verder zwelt de stroom publicaties over Marokkaanse jongeren weer aan, hoewel de incidenten zich op dat moment – behoudens enkele uitzonderingen[14] – vooral lijken te beperken tot de hoofdstad.

Na de ongeregeldheden in Amsterdam-West verschijnt naast het COT-onderzoek eveneens het rapport van de commissie Marokkaanse Jeugd. De commissie staat onder leiding van Azzougarh, een Venlose gemeenteambtenaar van Marokkaanse afkomst. Het rapport, met de veelbetekenende titel *Samen vol vertrouwen de toekomst tegemoet*, is opgesteld als gevolg van de Criem-nota. In die nota wordt aangegeven dat het ondanks alle inspanningen van instanties niet gelukt is een trendbreuk te veroorzaken in de criminaliteit onder etnische minderheden. Azzougarh en de zijnen concentreren zich op de Marokkaanse-jongerenproblematiek. Zij menen dat een deel van de Marokkaanse jeugd zich misdraagt. Desondanks zou ook het gebrek aan deskundigheid bij instanties onlosmakelijk onderdeel zijn van het vraagstuk en daaraan mede ten grondslag liggen (1998: 8). Deskundigheidsbevordering, onder andere te realiseren door meer Marokkaans personeel aan te nemen, is dan ook een van de belangrijkste aanbevelingen van de commissie. Over de politie zegt de commissie:

> De politie verdient aan de ene kant het compliment dat zij in het verleden (...) vele allochtone politiefunctionarissen heeft aangesteld. Aan de andere kant heeft de politie nu sterke hulp en stimulering van de politieministers nodig bij het aanpassen van de politiële technieken en ook van het beroeps- en opleidingsprofiel van politiefunctionarissen die werkzaam zijn in multiculturele wijken, respectievelijk profielen van functionarissen die leiding moeten geven aan multiculturele teams. (p. 41)

Opmerkelijk is wel dat zij juist de politie als voorbeeld stelt voor andere instanties. In haar ogen is de politie één van de organisaties die voorop loopt op het terrein van de Marokkaanse problematiek. Sinds de *Minderhedennota* in 1983 heeft de politie naar de

12 'Marokkaanse jongens in Amsterdam: Clinton, vijand van Allah', *NRC*, 21 december 1998.

13 'Volkswoede na arrestatie rovers', *Het Parool*, 15 december 1998.

14 Zo wordt in maart 1998 in het Utrechtse Kanaleneiland een 'dodenlijst' met namen van wijkagenten aangetroffen op een garagedeur. Na enkele incidenten in de wijk uiten Marokkaanse jongeren op deze manier hun woede over de politie. Het voorval haalt de pers en is illustratief voor de gespannen verhoudingen tussen politie en Marokkaanse jeugd op dat moment. Zie: 'Graffiti in Utrecht: drie wijkagenten "op dodenlijst"', *de Volkskrant*, 24 maart 1998; 'Agenten op "dodenlijst"', *NRC*, 24 maart 1998.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 35

mening van de commissie volop initiatieven ontwikkeld om zich aan te passen aan de nieuwe omgeving.
De commissie Azzougarh staat bepaald niet alleen met haar conclusie dat Nederlandse instanties onderdeel zijn van het probleem rond Marokkaanse jeugd. Bovenkerk (1992) merkt al een aantal jaren daarvoor op dat de meeste instellingen wel weten dat hun Nederlandse aanpak niet werkt. Uit gesprekken die hij gedurende een maand hield met diverse betrokkenen bij de Marokkaanse problematiek, maakt hij op dat die aanpak jongeren geen duidelijke grenzen biedt en zelfs het ouderlijk gezag ondermijnt. Ouders hebben het beeld dat jongeren die voor het eerst met de politie in aanraking komen een kop koffie krijgen in plaats van een fikse reprimande. Dat beeld werd bevestigd door de geïnterviewde politiemensen. Ook zouden de hulpverlening en jongerenwerk veel te gemakkelijk partij voor de jongeren kiezen, mede op basis van vooroordelen over Marokkaanse ouders. Met name de vaders worden afgeschilderd als aartsconservatief en niet in staat om hun kinderen op te voeden. Ook Bovenkerk hecht waarde aan deskundigheidsbevordering, maar hij is niet te spreken over de praktijk daarvan ten tijde van zijn interviewronde:

> De voorlichters komen niet gauw veel verder dan het overbrengen van culturele clichés en als zij genuanceerder te werk gaan, is het nog maar de vraag of hun toehoorders het geleerde op dezelfde virtuoze manier in praktijk zullen weten te brengen als hun docent. (1992: 106)

Over de te verwachten positieve effecten van Marokkaans personeel heeft hij eveneens zo zijn bedenkingen. Het gaat vrijwel steeds om individuen, en die zouden in hun eentje weinig klaar kunnen spelen en zelfs veranderingen in organisaties kunnen afremmen. Nederlandse collega's zullen gemakkelijk alle allochtone gevallen naar hen toeschuiven en zelf nooit leren om te gaan met allochtonen. Verder is het nog maar de vraag of het bezit van een Marokkaanse achtergrond ook meteen betekent dat een persoon als deskundige mag worden beschouwd van de Marokkaans-Berberse cultuur en het omgaan met Marokkaanse cliënten (zie ook Coppes e.a., 1997). Nog los van de vraag of in een Noord-Afrikaans land met grote regionale verschillen kan worden gesproken van *de* Marokkaanse of *de* Berberse cultuur.

Bovenkerk adviseert de officiële Nederlandse instanties zich terug te trekken ten faveure van initiatieven uit de gemeenschap zelf, bijvoorbeeld Marokkaanse kaders en eigen (zelf)organisaties. Ook de commissie Azzougarh wil ruimte voor Marokkaanse zelfredzaamheid. Een voorbeeld: in de Riffijnse cultuur van Noord-Marokko bestaat een eeuwenoude traditie van geschillenbeslechting door de *Imgharen* (1998: 30). Dat woord is afgeleid van *Amghar*: de oudste. Deze man heeft aanzien en gezag bij alle partijen in een conflict. Door boven de partijen te gaan staan, probeert de Amghar via bemiddeling een geschil uit de wereld te helpen. Dat systeem zou ook in Nederland wel eens goed kunnen werken om de problemen rond Marokkaanse jongeren te beteugelen, zo verwacht de commissie.
De onderzoeker Werdmölder doet in een opiniërend krantenartikel in januari 1999 zijn beklag over de enorme en onoverzichtelijke hoeveelheid organisaties die zich alleen al in

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 36

Amsterdam bezighoudt met de Marokkaanse-jongensproblematiek. Wat hem betreft zou het wel eens wat minder kunnen. Bovendien stelt hij:

> Achteraf beschouwd zou kunnen worden vastgesteld dat de verschillende lokale en landelijke overheden meer bezig zijn met de legitimering van hun beleid, dan met de succesvolle implementatie ervan. (*Volkskrant*,16 januari 1999)

Cynisch merkt hij op dat de confrontaties met het gezag in de voorbije periode niet zozeer voortkomen uit een achterblijvende integratie. Eerder zijn zij het gevolg van het besef van een bepaald deel van de Marokkaanse jongeren, dat deze confrontaties leiden tot aandacht en een prominente plaats op de politieke agenda. Hij is bepaald niet te spreken over de zesenvijftig aanbevelingen in het rapport van de werkgroep Lankhorst (1998). Deze voormalige Groenlinks-politicus krijgt direct na de rellen in West de opdracht om te bekijken wat het aandeel is geweest van het lokale jeugdbeleid in de ontstane spanningen. In het rapport-Lankhorst wordt ingegaan op onderdelen als vrijetijdsbesteding, onderwijs- en arbeidsmarkttoeleiding, jeugdzorg en veiligheid. Ook wordt daarin de wijze bekeken waarop instanties rond die thema's zijn georganiseerd en wat de zwakke punten zijn. Werdmölder schaart de aanbevelingen onder de categorie 'meer van hetzelfde' (zie ook Werdmölder, 2005). Ze komen neer op: meer afstemming, samenwerking en netwerkvorming. Bovendien lijken zij niet specifiek, zoals de aanbevelingen van Bovenkerk en de commissie Azzougarh, toegespitst op de *Marokkaanse*-jongensproblematiek. Meer afstemming, samenwerking en netwerkvorming zijn algemene adviezen die weerklinken in vrijwel alle nota's over jeugdbeleid, zowel lokaal als landelijk (zie onder meer Van Montfrans, 1994; Gilsing, 1999).

Politieprobleem

Van der Torre en Stol (2000) onderzochten interacties tussen politiemensen en Marokkaanse jongens. Zij destilleerden hieruit waardevolle praktijken ofwel *good practices*. Uit deze studie blijkt eveneens dat interacties tussen politie en Marokkaanse jongeren plaatsvinden in een context waarin beide groepen het publieke domein delen en daardoor tot elkaar zijn veroordeeld (zie ook Meloen, 1997). Verveelde puberjongens hangen rond in groepjes en worden regelmatig gecontroleerd of aangehouden, vanwege overlast en gepleegde strafbare feiten. Maar ook omdat zij opvallen bij politiemensen en buurtbewoners, met wie zij beide op gespannen voet staan. Jongeren vinden deze aandacht misplaatst en ervaren die als pure discriminatie en als een maatschappelijke afwijzing (Meloen, 1997; Van der Valk en Blaaubeen, 1996; Quint, 2001). Buurtbewoners voelen zich onveilig en zij wijzen groepen jongeren aan als een voorname oorzaak van hun onbehagen (Bervoets en Stol, 2002a).

Jongeren weten maar al te goed dat de politie vaak met lege handen staat. Politiemensen zijn daarom het doelwit van spot en worden steeds op straat door jongeren uitgedaagd. Op de eerste plaats weten ook jongeren dat de strafrechtketen vaak niet naar behoren functioneert. Het duurt vaak lang voor jongeren worden berecht of voordat zij voor de eerste keer in hun

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 37

criminele carrière worden aangepakt door justitie. Voor de zwaarte van de meeste straffen halen zij hun schouders op. Ook overlast is door de politie niet altijd doeltreffend aan te pakken. Zo is storend gedrag lang niet altijd strafbaar. Op dat moment kunnen agenten jongeren alleen verzoeken ergens anders te gaan staan. Of zij kunnen jongeren waarschuwen, zonder dat zij ook een dwangmiddel achter de hand hebben. Op de tweede plaats zijn het groepsgedrag van Marokkaanse jongens en de groepscodes die daaraan ten grondslag liggen voor veel politiemensen ondoorgrondelijk. Hierop bijten zij vaak hun tanden stuk, wat tot ergernis en frustratie leidt. Politiemensen hebben het gevoel dat hun reputatie en straatgezag op het spel staan. In Marokkaanse kringen heeft men soms het idee dat de politie hierdoor harder optreedt tegen allochtonen dan tegen autochtonen in vergelijkbare situaties (Commissie Marokkaanse Jeugd, 1999: 42).

Verder is de politie, ondanks speciale cursussen en de oprichting van expertisecentra, nog vaak onvoldoende op de hoogte van de sociale, culturele en religieuze achtergrond van Marokkaanse Nederlanders (Coppes e.a., 1997). In het politieonderwijs wordt daaraan maar weinig aandacht besteed. Achtergronden zouden onder andere zicht kunnen bieden op de rol van moskeeën en (zelf)organisaties, en hun positie binnen de Marokkaanse bevolkingsgroep. Hiermee kan worden bekeken wat hun waarde is bij een gezamenlijke aanpak van de jeugdproblematiek. Ook zou achtergrondkennis inzicht bieden in opvoedingspatronen en de rol die ouders kunnen spelen bij de aanpak van de jeugdproblematiek. Deels zijn de beelden die politiemensen hebben van bijvoorbeeld eerste en tweede generatie Marokkanen inmiddels redelijk gedateerd en soms zijn ze gebaseerd op stereotypen (Harchaoui, 2001).

Achtergrondkennis staat echter ter discussie (Bervoets, 2004). Aan de ene kant van het continuüm staan politiemensen die vinden dat kennis van achtergronden niet nodig is voor het uitoefenen van de politietaak. Aan de andere kant staat de groep die vindt dat iedere politiemedewerker in een multiculturele omgeving op de hoogte moet zijn van etnische achtergronden. Dan is er nog een groep die een middenpositie inneemt en steeds de praktische waarde van cultuurspecifieke kennis in ogenschouw neemt. In de ene situatie is cultuurspecifieke kennis eerder nodig dan in de andere. Zij denken dat cultuurspecifieke kennis de politie zowel op straat als in de netwerkcontacten met Marokkaanse bewoners en hun organisaties kan helpen. Deze 'stromingen' hebben nog wel wat met elkaar gemeen. Zij signaleren hoe dan ook een tekort aan breed gedeelde kennis over de manier waarop overlast en criminaliteit van jongeren uit minderheidsgroepen kunnen worden aangepakt, nog los van de vraag welke rol cultuurspecifieke kennis zou moeten spelen. Zij veronderstellen een relatie tussen kennis en effectiviteit: hoe meer kennis, hoe doeltreffender. Zij menen dat het gebrek aan kennis over hoe bepaalde veiligheidsproblemen moeten worden beheerst ten koste gaat van de legitimiteit van de politie. En zo zijn we weer terug bij de aanleiding van dit proefschrift: een politiesamenwerking, gericht op het vergaren van kennis van de Marokkaanse-jongensproblematiek. Daarmee zijn we ook toe aan de probleemstelling van dit onderzoek.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 38

7
Probleemstelling

Bij de probleemstelling wordt onderscheid gemaakt tussen de vraagstelling en de doelstelling van het onderzoek (Verschuren, 1986). Met de doelstelling van het onderzoek duid ik op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. In hoofdstuk drie werk ik de vraagstelling uit.

Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag is: welke rol speelde de sociale context bij de uitgangspunten, de uitvoering en de effecten van het politiebeleid rond Marokkaanse jongeren in de drie wijken van het Topicproject? Het antwoord op deze onderzoeksvraag moet een aanzet zijn voor onderzoek naar de rol van context bij beleid en beleidseffecten. Het gebruik van de benadering van de reeds aangehaalde Pawson en Tilley (1997) moet inzichten opleveren over *effecten* van politiewerk rond Marokkaanse jongeren, maar ook een beeld bieden van de *wijze* waarop effecten tot stand komen en van de invloed van de *context* op politiewerk.

Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke orde wordt voortdurend uitgedaagd door sociale problemen. Werkloosheid, een gebrekkige integratie van bepaalde bevolkingsgroepen, terreurdaden en criminaliteit, waaronder jeugdcriminaliteit, zijn slechts voorbeelden van problemen die de stabiliteit van de samenleving onder druk zetten. Verschillen tussen arm en rijk, etnische scheidslijnen, een onacceptabele mate van onveiligheid(-sgevoel) en een problematisch opgroeiende jeugd, dragen het gevaar in zich dat de sociale samenhang van een samenleving wordt verstoord.
Vrijwel alle overheden in moderne westerse samenlevingen kampen met dit soort problemen en zij proberen het tij te keren met beleid, vaak op meerdere terreinen (Garland, 2001). Want als zij iets hebben geleerd, dan is het wel dat het aanpakken van sociale problemen niet goed kan als niet wordt erkend dat die problemen vaak onderlinge samenhang vertonen. Op het veiligheidsterrein heeft dat geleid tot de zogeheten integrale aanpak van onveiligheid. Jeugdcriminaliteit is voor overheden bijvoorbeeld niet slechts een onveiligheidsprobleem. Zij leggen een link met een gebrekkig jeugdwelzijn onder bepaalde groepen jongeren, werkloosheid en onderwijsachterstanden.
Een integrale aanpak betekent in huiselijk Nederlands dat je moet samenwerken, omdat je dan meer bereikt. Verder moet de verkokering van de verschillende beleidsterreinen worden opgeheven. Zo kunnen gemeenten, politie, welzijn en justitie elk op lokaal niveau, vanuit de eigen rol, bijdragen aan een gezamenlijke aanpak. Een veelgehoorde klacht over het beleid rond jeugdcriminaliteit is echter, dat die samenwerking in de praktijk niet meevalt en vaak ook maar moeilijk tot stand komt (Terpstra en Stal, 1993; Commissie Van Montfrans, 1994;

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 39

Gilsing, 1999; Bervoets, 2001a, 2001b). Een tweede klacht is de veelheid aan projecten, met name op lokaal niveau. Ten derde worden de projecten nauwelijks onderzocht op effectiviteit. En als projecten wel worden geëvalueerd dan bestaan er nauwelijks meta-evaluaties, waarin bevindingen uit soortgelijke projecten systematisch worden verzameld. Het hedendaagse rijksbeleid, met onder andere de nota's *Vasthoudend en effectief* (2002) en *Jeugd terecht* (2002), dringt daar nu wel op aan. In deze nota's pleit de overheid voor een effectiviteitstoets bij het toekennen van gelden voor jeugdinterventies. Kortom: de effectiviteit van interventies rond jeugdcriminaliteit heeft alle aandacht.

Nog niet zo heel lang geleden voelden veel wetenschappers, beleidsmakers en politici toch wel enige schroom om jeugdcriminaliteit zo nadrukkelijk in verband te brengen met etnische minderheden en met vraagstukken rond multiculturaliteit. Beleid en onderzoek dat gericht is op bijvoorbeeld Marokkaanse of Antilliaanse jeugdcriminaliteit heeft namelijk altijd een stigmatiserend effect, of we nu willen of niet. Hoewel dat probleem blijft, en ook in dit proefschrift aanwezig is, lijkt het tij te zijn gekeerd. Niet in de laatste plaats bij de betreffende minderheden zelf. Zo erkennen Marokkaanse ouders dat het met een deel van 'hun' jeugd gewoon niet goed gaat en dat daar iets aan moet worden gedaan.
Jeugddeviantie is een prangend probleem voor de slachtoffers, maar niet in de laatste plaats ook voor jongeren zelf. Met name jongeren uit gedepriveerde (minderheids-)groepen lopen het gevaar dat zij van een normale ontwikkeling naar volwassenheid worden afgesneden. In de meeste analyses wordt opgemerkt dat het de meerderheid van de jeugd relatief gezien voor de wind gaat (Schuyt, 1995). Het gevaar is dat we hierdoor de ernst van de problemen te zeer relativeren. Jeugddeviantie is mede het resultaat van marginalisering van jongeren, maar bij minderheidsgroepen bestaat het gevaar dat door de overlast en criminaliteit van een deel van de jongeren de hele groep lijdt onder stigmatisering en – verdere – marginalisering het gevolg is. Daarmee staat de samenhang van de samenleving onder druk. Zeker als gemarginaliseerde groepen dreigen die samenleving de rug toe te keren. De Duitse sociologen Bielefeldt en Heitmeyer (1998) betogen dat marginalisering behalve criminaliteit ook religieus fundamentalisme in de hand *kan* werken, soms gecombineerd met de wens zich actief te verzetten tegen de samenleving die mensen in hun ogen heeft buitengesloten.
Bepaalde minderheidsgroepen worden steeds in verband gebracht met onveiligheid en dat bevordert hun integratie in de samenleving niet bepaald. Er is ook een probleem voor de overheidsinstanties die met jeugddeviantie worden geconfronteerd. We zagen al dat de politie de afgelopen jaren het gevoel had met lege handen te staan bij de aanpak van jeugdproblematiek. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is meerledig. Meer inzicht in de wijze waarop men met het probleem omgaat, draagt hopelijk bij aan effectievere (politie)interventies. Meer kennis over het terugdringen van criminaliteit en overlast door jeugdigen uit minderheidsgroepen komt als het goed is ook de desbetreffende groepen zelf en hun jongeren ten goede.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 40

Wetenschappelijke relevantie

In dit proefschrift wordt niet zozeer de Marokkaanse-jeugdproblematiek zelf bestudeerd, als wel de aanpak ervan door de politie. Er is de afgelopen vijftien jaar in Nederland veel literatuur verschenen over allochtone-jeugdcriminaliteit (Van San, 1998; Van Gemert, 1998; Bovenkerk, 1993; Crul, 1993; Sansone, 1992; Werdmölder, 1990, 2005 en Kaufmann en Verbraeck, 1988). Daarin trachten onderzoekers voornamelijk de criminaliteit te verklaren, te begrijpen en inzichtelijk te maken. Deze onderzoeken bieden echter geen antwoord op de bestuurskundige vraag hoe overheidsinstanties proberen jeugddeviantie het hoofd te bieden en wat daarvan de effecten zijn. Laat staan dat duidelijk wordt hoe de context waarin inspanningen plaatshebben van invloed is op de uitgangspunten en de uitvoering van beleid. Dat was natuurlijk ook niet de opzet van die onderzoeken. In dit proefschrift wordt geprobeerd deze vraag nu juist wel te beantwoorden door gebruik te maken van de inzichten van Pawson en Tilley (1997). Daarmee wordt tegelijkertijd duidelijk wat de meerwaarde en – ook – de tekortkomingen van hun denkwijze zijn ten aanzien van evalueren. Evalueren heeft naast praktische ook wetenschappelijke relevantie. We doen kennis op over de manier waarop een bepaald beleid feitelijk wordt vormgegeven. Daarbij krijgen we inzicht in de processen die spelen in de uitvoering van beleid en de invloed van de context op beleid.

8
Indeling proefschrift

In hoofdstuk 2 ga ik in op de kern van evalueren en het model van Pawson en Tilley. In hoofdstuk 3 werk ik de vraagstelling uit en wordt de onderzoeksopzet verantwoord.
Vanaf het vierde hoofdstuk begint het empirische deel van deze dissertatie. In dat hoofdstuk bespreek ik de interregionale vormgeving van het Topicproject. Vervolgens beschrijf ik in de hoofdstukken 5 tot en met 7 relevante plaatselijke ontwikkelingen in de drie onderzoekswijken tijdens de dataverzameling, van juli 1998 tot en met de zomer van 2003. Daarbij wordt ruim aandacht besteed aan de context waarin het politieoptreden plaatshad. In hoofdstuk 8 presenteer ik de onderzoeksconclusies en in hoofdstuk 9 rond ik af met een model van contextuele beïnvloeding. In het nawoord bespreek ik enkele implicaties voor onderzoek en voor politiebeleid rond Marokkaanse jeugd.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 41

Hoofdstuk 2

Een 'realistisch' alternatief voor gangbare evaluatieparadigma's

1 Inleiding

Om politiebeleid in relatie tot de Marokkaanse-jongensproblematiek te beschrijven, effecten vast te stellen en om na te gaan in welke omstandigheden dat beleid vorm kreeg, is een evaluatie nodig. In dit hoofdstuk wordt de kern van evalueren belicht en wordt ingegaan op een hedendaags debat. Het hoofdstuk wordt afgerond door aan te geven hoe dat debat mij tot de theoretische vertrekpunten van mijn onderzoek heeft gebracht.

De Britse sociologen Pawson en Tilley hebben in de jaren negentig fundamentele kritiek geuit op de gangbare manieren van evalueren (1994, 1997). De meer traditionele paradigma's zouden bepaalde aspecten van de werkelijkheid over- dan wel onderbelichten. Wat naar hun idee het gevolg is van het klassieke continuüm binnen de sociale wetenschappen, met aan het ene uiterste de objectivistische en aan het andere uiterste de subjectivistische werkelijkheidsvisies. Het alternatieve paradigma dat zij voorstellen, gebaseerd op het wetenschappelijk realisme, zou deze afstand dienen te dichten. Dit hoofdstuk biedt antwoord op de vraag wat het realistische evaluatieparadigma inhoudt en op welke punten dat verschilt van de gangbare benaderingen.

In navolging van Van Vught (1987) wordt ervan uitgegaan dat de gangbare benaderingen zich groeperen rond twee kernparadigma's: het synoptisch-rationele en het hermeneutische paradigma. Het synoptisch-rationele paradigma, kortweg rationalistisch paradigma genoemd, is voornamelijk gebaseerd op een objectivistische werkelijkheidsvisie; het hermeneutische vooral op een subjectivistische werkelijkheidsvisie. Om de overeenkomsten en verschillen weer te geven, zullen deze twee paradigma's worden besproken, voorafgaand aan het alternatief van Pawson en Tilley. Daarbij betrek ik ook het debat dat Pawson en Tilley met hun publicaties sinds de tweede helft van de jaren negentig hebben losgemaakt (WODC, 2005). Ik bespreek eerst de algemene essenties van evaluatieonderzoek. Daarbij gebruik ik de driedeling van Swanborn (1999): productevaluatie, procesevaluatie en planevaluatie.

2 Wat, hoe en waarom van beleidsevaluaties

Evalueren is een veelvoorkomende vorm van toegepast onderzoek, getuige de vele evaluatiestudies die jaarlijks op allerlei beleidsterreinen verschijnen. Veel beleidsonderzoek heeft

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 42

een evaluatief karakter. Evaluaties zijn niet meer weg te denken in moderne samenlevingen. Sommigen auteurs hechten wel heel veel waarde aan de bijdrage van dit type onderzoek. Campbell (1969) ging reeds eind jaren zestig zover te beweren dat we baat hebben bij een *experimenting society:* een samenleving waarin evaluaties van beleid bijdragen aan een betere samenleving. Overeind staat wel dat evaluaties zowel praktische als wetenschappelijke (bestuurskundige) relevantie hebben. Zij kunnen helpen zicht te bieden op de maatschappelijke effecten van overheidsbeleid. Evaluaties belichten ook de wijze waarop beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd.

Motieven

Er is een aantal motieven om beleid te evalueren. Hierna worden de vier meest voorkomende genoemd. Een veelgehoorde reden is dat evalueren beleidsmakers de kans biedt om te leren en het beleid bij te sturen of soms zelfs te beëindigen (Argyris, 1993; Rose, 1993). Het sturend vermogen van de overheid is beperkt. Een overheid die niet voortdurend bijleert verliest op den duur haar greep op de problemen. Om te kunnen leren is reflectie nodig op het handelen. Dat gaat maar moeilijk zonder terugkoppeling. De beleidscyclus wordt gelijkgesteld met een leercyclus (Pressman en Wildawsky, 1984). Immers: de evaluatie van beleid moet leiden tot verbetering ervan. Een evaluatie is dan een manier om te reflecteren op het beleid.

Politiek-bestuurlijke verantwoording van het beleid – vooraf, tijdens of achteraf – is een andere reden om te evalueren (Rosenthal e.a., 1996). Bijvoorbeeld om overheidsfinanciering te ontvangen ten gevolge van de zogeheten outputfinanciering, dan wel omdat er twijfels zouden zijn gerezen over de effectiviteit of juist omdat men zicht wil op de negatieve neveneffecten van het beleid. Bij politiek-bestuurlijke motieven zijn meestal meerdere actoren met vaak tegenstrijdige belangen in het spel. Denk aan een belangenorganisatie die namens de doelgroep wil aantonen dat met het beleid nauwelijks effecten zijn gehaald, terwijl de politieke toekomst van de minister min of meer afhangt van dat beleid.

Soms is het feit dát er wordt geëvalueerd zelfs belangrijker dan de feitelijke onderzoeksresultaten. Pressman en Wildawski (1984) spreken in dat geval van *pseudo-evaluaties*. Dan heeft de evaluatie een legitimerende functie. Positieve onderzoeksresultaten zijn dan mooi meegenomen. Zij passen in de beleidsvisie en beleidsmakers lijden geen gezichtsverlies. Wanneer een evaluatie dient om beleid te legitimeren en onderzoeksresultaten negatief zijn, treden soms dubieuze reacties op bij de beleidsmakers en soms ook bij de onderzoekers. De resultaten worden dan bijvoorbeeld bewust gerelativeerd, er wordt geen aandacht aan besteed of zij worden zelfs achtergehouden door een embargo uit te spreken (vgl. Pröpper, 1998). Het is lastig te onderzoeken hoe vaak dat voorkomt, omdat betrokkenen er vaak niets over kwijt willen en dit soort omstandigheden nu juist per definitie in nevelen zijn gehuld. De reacties die Köbben en Tromp (1999) losmaakten met hun boek *De onwelkome boodschap* onderstrepen dat nog maar eens. Deze auteurs behandelen de dilemma's die optreden bij opdrachtgevers en onderzoekers. Na publicatie van hun boek toonden enkele wetenschap-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 43

pers zich ongelukkig en geïrriteerd.[1] Zij waren van mening dat de auteurs hun beweringen maar slecht hadden weten te onderbouwen. Ergo: Köbben en Tromp zouden het probleem hebben overdreven. Desondanks ontkenden de boze wetenschappers het bestaan van het probleem niet.
Ten slotte zijn er de meer wetenschappelijke motieven. We willen bijvoorbeeld weten hoe houdbaar bepaalde wetenschappelijke kennis is die aan de basis ligt van beleid, door die kennis aan de praktijk te toetsen. Of we willen zicht hebben op de sociale processen in de beleidsuitvoering en we willen weten hoe we de (in)effectiviteit van overheidsbeleid kunnen verklaren ('t Hart en Rosenthal, 1990; Bovens en 't Hart, 1996).

Definitie

Volgens Hoogerwerf (1984: 20-21) kan evalueren in algemene zin worden omschreven als het beoordelen van de voorstelling of waarneming van een bepaald verschijnsel (een bepaalde situatie of een verandering daarin) aan de hand van criteria. Een *beleidsevaluatie* is een type evaluatie, die hij omschrijft als het beoordelen van de waargenomen inhoud, processen of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria. Met de inhoud duidt Hoogerwerf op de doelstellingen van het beleid en de vooraf bedachte middelen om die doelstellingen te halen. Met processen bedoelt hij het feitelijk beleidsproces, wat wil zeggen: de daadwerkelijke totstandkoming en uitvoering van beleid. De effecten zijn alle gevolgen van het beleid.
In zijn leerboek bestuurskunde hanteert De Baas (1995: 349) weliswaar een wat huiselijker definitie, toch legt ook hij de nadruk op het hanteren van criteria waarmee beleid kan worden beoordeeld. Volgens hem is een beleidsevaluatie: 'onderzoek dat gericht is op de vraag of beleid voldoet, gemeten naar de oorspronkelijke dan wel de actuele doelen en criteria'.
Swanborn (1999) probeert in zijn handboek *Evalueren* met een zo volledig mogelijke definitie te komen. Volgens deze methodoloog is evalueren praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek, bestaande uit de advisering over de opzet, begeleiding tijdens de uitvoering en vooral het evalueren van de effecten van een interventie in het maatschappelijk leven. Swanborn kent de onderzoeker daarmee een actieve rol toe, die meer is dan een afstandelijke bestudering van het beleid. Hij gaat daarbij niet zover als de eerder aangehaalde Campbell (1969) die meent dat samenlevingen baat hebben bij een *experimental society*, vanuit '... an approach in which we try out new programs designed to cure specific social problems, in which we learn whether or not these programs are effective, and in which we retain, imitate, modify or discard them on the basis of their apparent effectiveness on the multiple imperfect criteria available.'
Pawson en Tilley, ten slotte, hanteren in hun boek *Realistic Evaluation* vreemd genoeg geen duidelijke definitie. Wel geven zij aan dat het bij beleidsevaluaties steeds gaat om toegepast onderzoek en 'improvement through understanding' door de uitgangspunten van beleid, die zijn vervat in praktijktheorieën, te toetsen op hun houdbaarheid (1997: 214).

1 'Hoe Köbben en Tromp hun krediet verspelen', *Het Parool*, 6 mei 1999.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 44

In dit onderzoek wordt evalueren opgevat als toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de uitgangspunten, de uitvoering en het resultaat van beleid. Resultaat moet worden opgedeeld in effecten en effectiviteit. Effecten zijn de gevolgen van beleid. In veel evaluaties wordt ook aandacht besteed aan de effectiviteit; de mate waarin de uitgangspunten zijn gerealiseerd met de genomen maatregelen. Die wordt vastgesteld door effecten te vergelijken met de uitgangspunten van het beleid.[2] Er wordt derhalve uitgegaan van een evaluatie waarbij niet alleen de resultaten van beleid worden onderzocht (productevaluatie), maar ook de feitelijke uitvoering en de beleidsplannen. In die gevallen wordt achtereenvolgens van procesevaluatie en planevaluatie gesproken. In de bestuurskundige literatuur wordt gewezen op het belang van dit soort evaluaties, bijvoorbeeld om de oorzaken van falend beleid te onderzoeken of juist om succesfactoren te achterhalen (Hoogerwerf, 1983; Pressman en Wildawsky, 1984). De maatstaven aan de hand waarvan effectiviteit wordt beoordeeld, worden evaluatiecriteria genoemd.

Evaluatiecriteria

Evaluatiecriteria zijn indicatoren die voor een groot deel kunnen worden afgeleid van de uitgangspunten van beleid, waaronder de beleidsdoelstellingen (Cook en Campbell, 1979; Hoogerwerf, 1984, Bressers, 1998). Als het doel van politiebeleid de afname van criminaliteit in de binnenstad is, zouden we het succes van dat beleid bijvoorbeeld na kunnen gaan door te kijken of burgers minder criminaliteit rapporteren en het aantal aangiften bij de politie in de binnenstad is gedaald.
Evaluatiecriteria hoeven echter niet per se te zijn ontleend aan beleidsdoelstellingen (Hoogerwerf, 1984; Guba en Lincoln, 1989). Beleid kan bijvoorbeeld ook worden geëvalueerd door evaluatiecriteria te ontlenen aan anderen dan de beleidsvoerders. We bekijken dan bijvoorbeeld hoe effectief het politiebeleid in de ogen van binnenstadbewoners is. Dat wordt ook wel het actorperspectief genoemd (Van Vught, 1987). Er zijn ook typen evaluaties waarin alle mogelijke betrokkenen bij het beleid aan het woord worden gelaten om, aan de hand van *hun* criteria, de effecten te beoordelen. Voorbeelden zijn de *fourth-generation evaluation* van Guba en Lincoln (1989) en de *responsive evaluation* van onder anderen Stake (1975). Daarin staan dan niet uitsluitend de formele doelen centraal. Beleid kan ook worden geëvalueerd aan de hand van algemene normatieve uitgangspunten als legitimiteit, rechtmatigheid of rechtvaardigheid. Volgens Swanborn (1999) kunnen er bovendien naast criteria die zijn afgeleid uit doelstellingen ook nog criteria worden ontwikkeld ten aanzien van het uitvoeringsproces (procescriteria) of de beleidsontwikkeling (plancriteria). De keuze van evaluatiecriteria is vaak onderwerp van discussie.

2 Met uitgangspunten van beleid wordt bedoeld: de (veronderstellingen en opvattingen over) doelen, middelen en de daarbij horende planning. In het volgende hoofdstuk wordt dit verder uitgewerkt.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 45

Productevaluatie

Volgens de bestuurskundige Hemerijck (2003) veronderstelt de *werkt het*-vraag dat beleid, volgens een logica van consequentie, doelgericht is op outputprestaties. Onderzoek waarmee we deze vraag proberen te beantwoorden richt zich primair op de empirische prestaties, het succes en falen, van overheidsbeleid. Veel evaluaties nemen de *werkt het*-vraag als uitgangspunt. De gangbare evaluatiemethodologie is hoofdzakelijk op deze vraag gericht. Veel evaluaties moeten immers een antwoord bieden op de effectiviteitsvraag door het gevoerde beleid te vergelijken met bepaalde criteria.
Bij vrijwel alle evaluaties gaat het erom effecten vast te stellen. Dat zijn lang niet altijd de gewenste of de geplande effecten. Niet alle gevolgen zijn van tevoren zo bedoeld, vandaar dat in de literatuur een onderscheid wordt gemaakt tussen de beoogde en de niet-beoogde (neven)effecten van beleid (Rosenthal, e.a., 1996). De neveneffecten kunnen worden opgedeeld in positieve en negatieve neveneffecten (Hoogerwerf, 1998). Het onderscheid tussen interne en externe effecten is ook een terugkerend thema in de literatuur (Rosenthal, e.a., 1996). Interne effecten zijn gevolgen van het beleid voor de beleidsactoren zelf. Externe effecten zijn de maatschappelijke effecten (outcomes). Zo zal een geslaagd politieprogramma waarin de relatie van de politie met Marokkaanse jongens centraal staat vermoedelijk niet alleen leiden tot minder overlast (extern effect). Mogelijk heeft dat programma ook een andere houding tot gevolg van politiemensen jegens multiculturaliteit en jeugdcultuur (interne effecten).

In veel evaluaties maken onderzoekers een vergelijking tussen de effecten en de doelen van het beleid aan de hand van evaluatiecriteria. Deze benadering wordt ook wel de *doelbereikingsbenadering* genoemd (Swanborn, 1999). Andere evaluaties beperken zich tot alleen de vaststelling van effecten. Dat zijn de effectenanalyses of de *doelvrije benadering* (Scriven, 1980).
Vaststellen van effecten alleen is op zich al een ingewikkelde exercitie. Want een onderzoeker zal zich steeds moeten afvragen of de waargenomen veranderingen ook echt het gevolg zijn van de beleidsingreep. Zo is het bijvoorbeeld moeilijk na te gaan wat het effect is van een project Marokkaanse buurtvaders op de leefbaarheid in de wijk (De Jong en De Haan, 2000). Op zichzelf is 'leefbaarheid' al een ongelukkige term, omdat het lastig is om scherp te krijgen wat we daaronder verstaan. Maar zelfs wanneer we dat weten, moet inzichtelijk worden gemaakt of de toegenomen leefbaarheid ook echt het gevolg is van de buurtvaders. Verder is het nog maar de vraag of steeds alle (neven)effecten kunnen worden waargenomen. Dat is afhankelijk van de onderzoeksopzet. Kiezen we voor een opzet waarbij het effect van het project Marokkaanse buurtvaders op de aangiften wordt bekeken, dan is er bijvoorbeeld maar een kleine kans dat we effecten zullen meten van het buurtvaderproject op het welbevinden van de vaders zelf.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 46

Doelvrije benadering en doelverschuiving

De sympathisanten van de doelvrije evaluatie (*goal free*-benadering) vinden de doelbereikingsbenadering problematisch. Helemaal wanneer een onderzoek zich toespitst op de formele beleidsdoelen (Scriven, 1980). Zij menen dat onderzoekers in dat geval lijden aan een *tunnelvisie.* Die onderzoekers beoordelen het beleid alleen vanuit de formele doelen en zullen daarom ook veel minder aandacht hebben voor de ongeplande effecten. De doelvrije benadering betekent niet dat er in het geheel geen evaluatiecriteria worden gehanteerd. Immers: het belang van de waarneembare gerealiseerde effecten wordt volgens Scriven (1980) beoordeeld naar de mate waarin wordt voorzien in aantoonbare maatschappelijke behoeften.
Verder vragen deze critici zich af in hoeverre beleidsactoren zich daadwerkelijk door de formele doelen laten leiden. Zij wijzen op het verschil tussen de formele doelen van het beleid en de meer informele doelen, die vaak verborgen zijn en nogal eens berusten op individuele belangen of deelbelangen. Bekende voorbeelden daarvan in bestuurskundig onderzoek zijn de budgetmaximalisatie en het veiligstellen van de bestaanszekerheid van de organisatie (Rosenthal e.a. 1996; Kickert, 1988). Ambtelijke organisaties laten zich niet alleen leiden door hun inhoudelijke taken, doelen en hun (maatschappelijke) missie, maar zullen ook steeds proberen invloed uit te oefenen op de grootte van hun budget en zij zullen er vaak alles aan doen om de organisatie 'op de kaart te zetten' en daar ook te houden.
Bovendien veranderen en verschuiven doelen vaak in de tijd, wat ook wel *goal displacement* wordt genoemd (Bohte en Meijer, 2000). Op basis van voortschrijdend inzicht en geleerde lessen, maar ook bureaupolitieke overwegingen, kunnen de doelen soms gaandeweg het beleid worden aangepast. Dat maakt het lastig om de effectiviteit te beoordelen, want: welke doelen dienen dan als uitgangspunt te worden genomen? Vaak leidt dit ertoe dat evaluatoren hun ambitie om *outcomes* (maatschappelijke effecten) waar te nemen laten varen en zich gaan richten op de *output* (de min of meer concrete resultaten). Veelal worden doelen naar beneden bijgesteld, door zowel de beleidsvoerders als onderzoekers.

Procesevaluatie

In een procesevaluatie gaan onderzoekers na hoe het beleid wordt uitgevoerd en welke sociale processen daarbij spelen (Van Vught, 1987; Swanborn, 1999). In sommige procesevaluaties staat de 'hoe werkt het precies'-vraag centraal. In dat geval worden zo nauwkeurig mogelijk de schakels in een (veronderstelde) causale keten in beeld gebracht (Shadish en Fuller, 1994).
Sommige onderzoekers laten hun productevaluatie vergezeld gaan van een procesevaluatie, bijvoorbeeld om te begrijpen of te verklaren waarom bepaalde effecten wel of niet zijn opgetreden. Of zij willen via een dergelijke evaluatie inzicht in de condities waaronder het beleid plaatsheeft. Ook wordt een procesevaluatie wel gebruikt om na te gaan of de geplande beleidsingreep wel plaats heeft gehad. Onderzoekers trachten successen en knelpunten op te sporen. En ook kan met een procesevaluatie worden nagegaan in welke mate het beleid

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 47

de doelgroepen heeft bereikt. Dat is immers lang niet altijd het geval. Denk aan een project waarbij veelplegers na hun straf naar werk en scholing moeten worden geleid en dat in de praktijk vooral minder zware delinquenten blijkt te hebben geholpen.

Niet alle procesevaluaties beperken zich strikt tot de beleidsuitvoering (Swanborn, 1999). Er zijn ook onderzoeken waarin bijvoorbeeld de effecten van beleid centraal staan, maar dan wel altijd in relatie tot de kwaliteit van het beleidsproces. Over effecten worden in de regel slechts voorlopige conclusies getrokken.

Planevaluatie

De derde hoofdvorm is de planevaluatie. Die wordt in de literatuur ook wel middelenevaluatie genoemd (Grünwald-Schindl en Kraan-Jetten, 1987). Daarin bekijkt de onderzoeker de mate waarin de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten tot de realisatie van doelen zou moeten leiden, volgens de op dat moment beschikbare kennis. Een planevaluatie gaat vaak aan de beleidsingreep vooraf. In het beleid rond jeugdcriminaliteit treffen we een voorbeeld aan van planevaluatie. In de rijksnota's *Vasthoudend en effectief* en *Jeugd terecht* (Ministerie van Justitie; 2002a, 2002b) pleiten beleidsmakers voor een zogeheten effectiviteitstoets, op grond waarvan subsidies al dan niet worden toegekend. Als uit – internationaal of Nederlands – onderzoek blijkt dat met een bepaalde interventie goede resultaten kunnen worden geboekt, zal die interventie eerder in aanmerking komen voor financiering.

In sommige opzichten is een planevaluatie meer dan een middelenevaluatie. Een planevaluatie dient ertoe de *beleidstheorie* (Hoogerwerf, 1984) expliciet te maken en te bekijken hoe die zich verhoudt tot reeds bestaande inzichten rond een bepaald maatschappelijk thema. Dat gaat verder dan de in te zetten middelen alleen. Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen dat aan de basis ligt van beleid. De mate waarin die veronderstellingen expliciet worden verwoord, bijvoorbeeld in beleidsdocumenten, varieert. Om die reden is het niet altijd gemakkelijk om de beleidstheorie te achterhalen en al helemaal niet op basis van enkel het geschreven woord. Beleidsmakers verzuimen soms hun beleidstheorie te expliciteren. Vaak is dat onbewust, maar soms hebben zij daar ook baat bij, bijvoorbeeld wanneer beleidsvoerders om politieke redenen trachten de beleidsdoelstellingen vaag te houden (vgl. Kickert, 1986). Een beleidstheorie is vaak een *common sense*-theorie en niet per se een wetenschappelijke theorie (Glasbergen en Simonis, 1979). Dit wil allerminst zeggen dat een beleidstheorie niet gestoeld kan zijn op wetenschappelijke inzichten. Volgens Hoogerwerf (1983) bestaat een beleidstheorie uit drie categorieën veronderstellingen: betrekking tot de oorzaken en gevolgen van het beleidsprobleem, met betrekking tot de doelen en middelen, en de normatieve veronderstellingen. Een toepasselijk voorbeeld maakt dat duidelijk. Stel dat bestuurders proberen in een stad het veiligheidsgevoel van burgers te vergroten. En stel dat uit de literatuur en praktijkervaring blijkt dat de afwezigheid van zichtbare politie een doorslaggevende oorzaak is van het onveiligheidsgevoel. Dat is een veronderstelling over de oorzaken en gevolgen van onveiligheid. Het zou in dat geval lonen om het komend jaar in het politiebeleid de aantallen surveillances te verhogen om daarmee bij te dragen aan een groter veiligheidsgevoel. Dat is dan een veronderstelling over doelen

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 48

en middelen. Normatieve veronderstellingen hebben steeds betrekking op de normen en waarden van waaruit gezien iets een probleem is. Bijvoorbeeld: als beleidsmakers vinden dat burgers recht hebben op een veilige leefomgeving en dat de overheid daaraan moet bijdragen, dan is het niet vreemd dat zij zich zorgen maken om het onveiligheidsgevoel onder burgers.

Evaluaties voor, tijdens of na de beleidsinterventie

De driedeling in product-, proces- en planevaluatie is een indeling naar beleidsaspect. Daarnaast kunnen we een indeling maken op basis van de beleidsfase waarin de evaluatie plaatsheeft.

Veel evaluaties zijn *ex post*: zij vinden plaats na of tijdens de invoering van beleid (Grünwald-Schindl en Kraan-Jetten, 1987). Soms heeft een dergelijk onderzoek een actiegericht karakter. Het lijkt dan op wat in de literatuur *formative evaluation* genoemd wordt (Scriven, 1980): onderzoekers koppelen op gezette tijden hun bevindingen terug, waarna de beleidsbepalers de kans hebben het beleid bij te stellen of te beëindigen. De tegenpool hiervan is *summative evaluation*, waarin onderzoekers zich beperken tot een eindoordeel.

De in het vorige hoofdstuk aangehaalde effectiviteitstoets in het jeugdcriminaliteitsbeleid maakt duidelijk dat een evaluatie ook voorafgaand aan beleid plaats kan hebben. Dat wordt in de literatuur een evaluatie *ex ante* genoemd (Bressers, 1998). Andere bekende voorbeelden zijn de computersimulaties die ingenieurs maakten voor de aanleg van de Oosterscheldedam of de Milieu Effecten Rapportage (Kickert, 1986). Ook de Veiligheids Effecten Rapportage, die bijvoorbeeld al in de tekentafelfase de veiligheid van een nieuwbouwwijk beoordeelt, kan aan het rijtje *ex ante*-evaluaties worden toegevoegd.

3
Werkelijkheidsvisies en evaluatieparadigma's

De wijze waarop onderzoekers een evaluatie opzetten, wordt beïnvloed door het paradigma dat zij hanteren. Een paradigma is een theoretisch perspectief, bestaande uit een aantal samenhangende assumpties over de werkelijkheid (Johnson, 2000). De meest gangbare werkelijkheidsvisies in de sociale wetenschappen zijn de objectivistische en de subjectivistische werkelijkheidsvisie (Munters, e.a., 1991; Zijderveld, 1991). Wetenschapsfilosofen presenteren deze veelal als ideaaltypische uiteinden van een continuüm (Van Vught, 1984, 1987).

De objectivistische visie gaat uit van een externe sociale werkelijkheid, die bestaat buiten het individu om (Burrell en Morgan, 1979). Deze werkelijkheidsvisie is in de kern deterministisch. Dat wil zeggen: de werkelijkheid omvat maatschappelijke structuren en instituties die de speelruimte van het individu bepalen. Klassiekers als Durkheim, Parsons en Lazarsfeld beschouwden structuren en instituties als het fundamentele studieobject van de sociologie. Bekende paradigma's met een objectivistische werkelijkheidsvisie en een daaruit voort-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 49

vloeiende positivistische wetenschapsbenadering zijn het structuralisme en het functionalisme. De subjectivistische visie, daarentegen, ontkent het bestaan van een externe sociale werkelijkheid. De sociale werkelijkheid is het product van de geest. Het is een gedeelde werkelijkheid van vrije individuen, die bestaat bij de gratie van sociale interacties. Daarbuiten bestaat niets. Het humanistische en het interpretatieve paradigma hanteren deze visie als uitgangspunt. Deze werkelijkheidsvisie is voluntaristisch, omdat zij ervan uitgaat dat de mens in essentie een vrij handelend wezen is, niet beperkt door structuren en instituties.
Wetenschappers en filosofen hebben verschillende pogingen ondernomen om de schijnbaar onoverbrugbare kloof tussen objectivisme en subjectivisme te dichten. Onder hen waren Berger en Luckmann (1966) en Elias (1990). Het waren Berger en Luckmann die vonden dat: 'the central question for sociological theory can (...) be put as follows: how is it possible that subjective meanings *become* objective facticities?' (1966: 30) Elias heeft bezwaar tegen het maken van een nadrukkelijk onderscheid tussen individu en samenleving. Dat zou een (verdere) ontwikkeling van sociale theorie in de weg staan. Elias pleit daarom voor een sociale theorie waarin nu juist de relatie, de wisselwerking, tussen individu en samenleving centraal staat.
Ook de Britse filosoof Anthony Giddens probeert met zijn *structuratietheorie* de kloof tussen werkelijkheidsvisies te beslechten (1987). Volgens Giddens hebben zowel de aanhangers van het objectivisme als het subjectivisme gedeeltelijk gelijk. De werkelijkheid heeft zowel een statisch als een dynamisch moment. Zij wordt aan de ene kant bepaald door maatschappelijke structuren, maar aan de andere kant zijn die structuren en instituties het resultaat van menselijk handelen via reproductie van sociale interacties. Net als Elias vindt Giddens dat sociale wetenschappers onterecht hun posities innemen aan weerszijden van een kunstmatige kloof, waarmee de vorming van sociale theorie tekortgedaan wordt. Hij hanteert het onderscheid tussen *agency* en *structure*. Het kernprincipe van de structuratietheorie is de wisselwerking tussen individuen (*agents*) en de sociale systemen waarvan zij deel uitmaken (*structure*). Institutionalisering en socialisering zijn kernmomenten in de dialectische relatie tussen individu en maatschappij, tussen menselijk handelen en structuren (Munters, e.a. 1991).

> Analysing the structuration of social systems means studying the modes on which such systems grounded in the knowledgeable activities of situated actors who draw upon rules and resources in the diversity of action contexts, are produced and reproduced in interaction. (Giddens, 1984: 25)

De deels routinematig, deels doelbewust handelende mens beïnvloedt de aard van de sociale structuren in een continu proces van institutionalisering. Institutionalisering is het proces waarbij georganiseerde (ver)houdingen ontstaan (Zijderveld, 1991). Voorbeelden van instituties zijn 'staat', 'religie' of 'huwelijk', maar ook bijvoorbeeld 'politie' en 'school'. Socialisering is het proces waarbij mensen sociale rollen aanleren en daarbij door instituties worden beïnvloed en in zekere zin ook worden beperkt in hun handelen. Daaruit afleidend, kunnen we zeggen dat sociale systemen kansen bieden en tegelijkertijd de keuzevrijheid van individuen beperken.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 50

Enigszins verwant aan Giddens, zijn de ideeën van Bashkar (1975) en Harré (1972), met wie hij in zijn werk in debat gaat. Bashkar en Harré beroepen zich op het wetenschappelijk realisme, soms ook wel kritisch realisme genoemd (Gijselinckx, 2002). Dat gaat ervan uit dat de sociale werkelijkheid gelaagd is. Er is een wereld die uiterlijk waarneembaar is. Daarachter ligt de wereld van (individuele) interpretatiekaders, sociale structuren en causale mechanismen. De ene werkelijkheid kan niet worden begrepen zonder de andere te doorgronden. Deze werkelijkheidsvisie richt zich om die reden niet, zoals bij het positivisme, uitsluitend op datgene wat direct kan worden waargenomen, maar ook weer niet uitsluitend op sociale processen, zoals bij de subjectivistische paradigma's. Realisten menen dat we anders maar een oppervlakkig begrip verwerven van de sociale werkelijkheid. We kunnen intenties, normen en waarden niet direct waarnemen. Net zomin als we de meer structurele aspecten van de samenleving als werkloosheid, criminaliteit of sociale klassen direct kunnen waarnemen. We zien bijvoorbeeld in eerste instantie iemand in een openstaand raam klimmen. Pas daarna plakken we daar de etiketten 'criminaliteit' en 'woninginbraak' op. De samenleving zelf is ook weer een abstracte weergave van iets wat we niet direct kunnen waarnemen. De sociale wetenschappen moeten volgens de realisten manieren vinden om naast het uiterlijk waarneembare ook de onderliggende sociale mechanismen te onderzoeken. Alleen zo komen we tot een completer begrip van de werkelijkheid en meeromvattende sociale theorie.

Hoe het ook zij: als gevolg van verschillende werkelijkheidsvisies zijn er fundamentele verschillen van inzicht over hoe we kennis verzamelen van de sociale werkelijkheid, hoe we die kennis vergroten en – want daar gaat het hier om – hoe we beleid evalueren (Van Vught, 1987). Wetenschappers met een overwegend objectivistische werkelijkheidsvisie laten zich inspireren door het rationalistische evaluatieparadigma. Anderen hanteren vanuit een subjectivistische visie evaluatiemodellen die zijn beïnvloed door het hermeneutische paradigma. Pawson en Tilley (1997) hebben een poging ondernomen om een wetenschappelijk-realistisch evaluatieparadigma te ontwikkelen, omdat zij vinden dat de gangbare paradigma's tekortschieten. Zowel het rationalistische als het hermeneutische paradigma zou delen van de werkelijkheid over- dan wel onderbelichten. Hierna worden eerst de twee gangbare kernparadigma's geschetst.

4
Het synoptisch-rationele paradigma

Dit paradigma is beïnvloed door het positivisme en het falsificationisme; het is een nazaat van de Verlichting. Het positivisme ontwikkelt zich met name in het Wenen van de negentiende eeuw (Bruinsma en Zwanenburg, 1992). Daar verzamelen filosofen en sociaal-wetenschappers zich in de *Wiener Kreis*. Positivisten gaan ervan uit dat het mogelijk is om de sociale werkelijkheid op een objectieve manier waar te nemen. Zij menen dat er een eenheid van wetenschap is. Anders gezegd: zowel de natuurwetenschappen als de sociale wetenschappen zouden zich moeten bedienen van dezelfde onderzoeksmethoden. Zij proberen de

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 51

metafysica, het speculatieve, oncontroleerbare theoretiseren in het wetenschappelijke denken te vermijden. Verklaringen van verschijnselen zijn in deze optiek pas wetenschappelijk als zij zijn onderbouwd met objectief waarneembare bewijsvoering en logische argumentatie die veel weg heeft van wiskundig redeneren. Alles staat in het teken van de controleerbaarheid van onderzoeksbevindingen en de logische reconstructie van wetenschappelijke theorieën.
De wetenschapsfilosoof Karl Popper bekritiseert de Wiener Kreis (Bruinsma en Zwanenburg, 1992). Hij wil meer nadruk op kennis*groei*. Dat kan volgens hem alleen door een theorie te toetsen aan de empirie en te bekijken waar de theorie mank gaat. Dit wordt ook wel falsificationisme genoemd. Popper wijst inductieve kennisvermeerdering van de hand. Met andere woorden: hij gelooft niet dat wetenschappelijke kennis zijn oorsprong vindt in losse waarnemingen die patronen en wetmatigheden blootleggen, die uiteindelijk uitmonden in een theorie. Hij pleit voor een deductieve redeneerwijze: van algemene theorie naar losse waarneming, om te zien waar de theorie beter kan.

> ...the principle of induction must be a synthetic statement; that is, a statement whose negotiation is not self-contradictory but logically possible. So the question arises why such a principle should be accepted at all, and how we can justify its acceptance on rational grounds. (...) For the principle of induction must be a universal statement in its turn. (...) To justify it, we should have to employ inductive inferences; and to justify these we should have to assume an inductive principle of a higher order; and so on. Thus the attempt to base the principle of induction on experience breaks down, since it must lead to infinite regress. (Popper, 1959: 28-29)

Experiment en causaliteit

Evaluatieonderzoekers met een rationalistische invalshoek hanteren het causaal verklaringsmodel (Hempel, 1965). Zij gaan er in het verlengde van de filosoof David Hume vanuit dat causale verbanden niet echt zijn. Het zijn slechts 'perceptions of the mind' die alleen kunnen worden afgeleid uit observeerbare data (Pringle, 1992). Het causaal verklaringsmodel gaat uit van drie voorwaarden voordat sprake is van causaliteit: de oorzaak moet het gevolg in de tijd voorafgaan, oorzaak en gevolg dienen verbonden te zijn en andere verklaringen van de oorzaak-gevolgrelatie moeten worden geëlimineerd (Mill, 1961, 1973). Dat model kan zowel worden gebruikt om te verklaren als te voorspellen. Om causaliteit, dus een oorzaak-gevolgrelatie, te bepalen moeten we een test uitvoeren. Daarin proberen we de omstandigheden waarin een verondersteld causaal verband zich zou moeten voordoen bewust te manipuleren. De meest gebruikte test bij deze evaluatietraditie is het *experiment* (Campbell en Stanley, 1963).
Bij een experiment vergelijken we twee vergelijkbare (groepen) onderzoekseenheden met elkaar, bijvoorbeeld patiënten, wijken of politiebureaus. Bij voorkeur beschikken we over kwantificeerbare waarnemingen. We hebben een experimentgroep en een controlegroep. Het enige verschil is dat de experimentgroep een interventie ondergaat en de controlegroep

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 52

niet. Verder zijn de groepen identiek. Met interventie bedoelen we een maatregel waarmee we een bestaande situatie willen veranderen in de richting van de gewenste situatie. We vergelijken de twee groepen minstens twee keer in de tijd, in een nulmeting en een nameting. Daardoor weten we allereerst wat de gevolgen zijn van de interventie op de experimentgroep. Dat noemen we het *bruto-effect* van de interventie. Omdat we willen weten welk deel van dat bruto-effect ook daadwerkelijk werd veroorzaakt door de interventie en niet door andere invloeden, gaan we op zoek naar het netto-effect. Daarvoor moeten we weten welke veranderingen sowieso zouden zijn opgetreden als de interventie niet zou hebben plaatsgevonden. We kijken daarvoor naar de veranderingen die zijn opgetreden bij de controlegroep. We berekenen het netto-effect door de scores die horen bij deze veranderingen van het bruto-effect af te trekken.

De beperkingen van het zuivere experiment

In de volgende paragraaf zullen we zien dat de experimentele aanpak de nodige kritiek heeft ondergaan vanuit andere onderzoekstradities. Ook door de aanhangers van het rationalistische paradigma zelf wordt de beperktheid van het zuivere experiment erkend. Dat leidde tot een aantal variaties op het thema. Cook en Campbell (1979) geven in hun boek *Quasi-Experimentation* toe dat aan een zuiver experiment methodologische eisen worden gesteld waaraan onderzoekers in de weerbarstige werkelijkheid maar lastig kunnen voldoen. Al eerder deden Campbell en Stanley dat in *Experimental and Quasi-experimental Evaluations in Social Research* (1963), eveneens een klassieker in de rationalistische traditie. Deze auteurs erkennen dat de werkelijkheid niet bepaald een laboratorium is. Zo is het vaak niet mogelijk een controlegroep te vinden die identiek is aan de experimentgroep, effecten lenen zich niet altijd voor kwantificering en er zijn soms ethische bezwaren tegen een experiment. We kunnen bijvoorbeeld niet goed verantwoorden waarom we sommige patiënten ten behoeve van de wetenschap wel een nieuw medicijn toedienen en andere niet. Of dat we in de ene wijk onveiligheid aanpakken met een splinternieuwe methode en de andere – identieke – wijk ongemoeid laten, omdat die als controlewijk dient. De oplossing wordt gezocht in het quasi-experiment, ook wel praktijkexperiment genoemd.

Een praktijkexperiment is een praktische aanpassing van het oorspronkelijke experimentele model. De strenge eisen aan het standaardexperiment zijn daarin wat aangepast. Als we bijvoorbeeld geen identieke controlegroep hebben, gebruiken we een vergelijkingsgroep. Dat is een groep die niet gelijk is aan de experimentgroep, maar deze wel benadert. Bekende opzetten voor praktijkexperimenten zijn de *one-shot case study*, de *one-group pretest-posttest design* en de *static group design* (Cook en Cambell, 1979).

In een one-shot case study is geen controlegroep en geen nulmeting. De experimentgroep ondergaat een interventie en we doen alleen een meting achteraf. Bijvoorbeeld: we introduceren een project om de leefbaarheid in een bepaalde buurt aan te pakken en we meten na een tijdje wat de effecten zijn. Volgens Babbie (1995: 241) vergelijkt de onderzoeker bij deze opzet het meetresultaat met een 'intuïtieve standaard', bijvoorbeeld resultaten uit vergelijkbaar onderzoek.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 53

De one-group pretest-posttest design lijkt op een standaardexperiment, alleen dan zonder controlegroep. We weten alleen wat het bruto-effect is van een interventie. Voor ons voorbeeld van het leefbaarheidsproject betekent het dat we een nulmeting aan onze onderzoeksopzet toevoegen.
In een static group design vergelijken we de experimentgroep met een controlegroep, alleen is er ook hier geen nulmeting. We vergelijken onze experimentwijk met een vergelijkbare wijk. In geen van de wijken hebben we een nulmeting verricht.

Oriëntatie op beleidseffecten en generaliseerbare bevindingen

Evaluaties die zijn geïnspireerd door het rationalisme richten zich op de effecten en effectiviteit van beleid en niet of nauwelijks op beleidsuitvoering, hoewel een praktijkexperiment vaak ook uit een procesevaluatie bestaat, maar dan alleen om te zien of de interventie zich wel voordoet volgens plan. Op de omstandigheden, de context waarin interventies plaatshebben en de sociale processen waarmee een beleidsinterventie gepaard gaat, richt een dergelijke evaluatie zich veel minder. De context is hooguit lastig in het kader van de vergelijkbaarheid van experiment- en controlegroepen, en contextuele invloeden worden in een experimentele opzet daarom zoveel mogelijk uitgeschakeld. De nadruk ligt verder op de generaliseerbaarheid (externe validiteit) van onderzoeksbevindingen: een bepaalde interventie heeft die-en-die effecten, los van plaats en tijd. Het richt zich vrijwel alleen op de vraag wat werkt en waarom. Hoe iets werkt en welke invloed de omgeving daarop heeft, is veelal geen onderwerp van onderzoek.

5
Het hermeneutische paradigma

De hermeneutica is de kunst van het interpreteren: het achterhalen van betekenissen. In zekere zin past het hermeneutische paradigma bij een tegenbeweging. In tegenstelling tot wat onderzoekers met een rationalistische opvatting menen, is er volgens hermeneutici geen objectiveerbare sociale werkelijkheid (Van Vught, 1987). Wat wij sociale werkelijkheid noemen is een optelsom van individuele normen, waarden, opvattingen en betekenisverleningen. De werkelijkheid is het product van menselijk handelen, een sociale constructie. Hermeneutici geloven in de vrije wil. Mensen maken hun eigen keuzen en scheppen daarmee een sociale werkelijkheid. Er zijn geen structuren die onafhankelijk van mensen bestaan. Jeugdcriminaliteit is bijvoorbeeld vanuit deze benadering gezien een sociale constructie, een gedeelde werkelijkheid. Jongeren plegen criminaliteit ten gevolge van eigen keuzen. Er zijn weliswaar groepsprocessen die deze keuzen beïnvloeden, maar strikte hermeneutici geloven niet in onafhankelijke variabelen, in structuren die jeugdcriminaliteit verklaren. Elk individu bevindt zich weer in een andere situatie. Onderzoek naar jeugdcriminaliteit zou zich dus vooral moeten richten op de intenties en afwegingen van jongeren.
Hermeneutici geloven niet in de eenheid van wetenschap. Zij menen dat de sociale wetenschappen beschikken over eigen (evaluatie)methoden. Zij wijzen daarbij op de tekortko-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 54

mingen van de rationalistische traditie. Het causale verklaringsmodel van de rationalisten biedt geen aanknopingspunten om sociale processen te bestuderen. En in de ogen van hermeneutici zouden de sociale wetenschappen zich juist daarop moeten richten. Zij worden gedreven door de behoefte om aan sociale verschijnselen bepaalde betekenissen of bedoelingen toe te kennen. De sociale werkelijkheid kan alleen worden gekend door een begrip van processen van betekenisverlening. Daarvoor is het nodig dat onderzoekers zich inleven in de leefwereld van de onderzochten. Voortbordurend op Weber wordt dat ook wel een begrijpende ofwel de *verstehende* benadering genoemd (Van Braam, 1989). Die benadering is vaak empirisch-inductief: wetenschappers proberen aan de hand van individuele waarnemingen patronen te ontdekken en een theorie te ontwikkelen. Hermeneutici menen dat we historische en sociale verschijnselen niet inzichtelijk kunnen maken met een causale analyse van oorzaak-gevolgrelaties.

In tegenstelling tot de rationalisten zien de hermeneutici beleid niet als 'onafhankelijke variabelen', als 'behandelingen' of 'doseringen'. Een beleid(-sinterventie) is naar hun idee het resultaat van sociale interactie. In evaluatieonderzoek met een hermeneutische invalshoek staan niet zelden de (gedeelde) probleembelevingen centraal van verschillende actoren die betrokken zijn bij een interventie. Onderzoekers in deze traditie menen dat een evaluatie baat heeft bij een voortdurende dialoog tussen onderzoekers, onderzochten en de eventuele opdrachtgever. Onderzoeksbevindingen hebben niet meer of minder gewicht dan de opvattingen en meningen van onderzochten en de opdrachtgever (Guba en Lincoln, 1989). De werkelijkheid is het resultaat van onderhandelingen. Onderzoeksresultaten zijn eenvoudigweg een andere constructie van de werkelijkheid, waarmee rekening moet worden gehouden op weg naar consensus over die sociale werkelijkheid.

Nadruk op intensieve onderzoeksmethoden

Gezien de uitgangspunten van de hermeneutici, is het niet vreemd dat zij het experimentele model afwijzen. Dat gaat immers uit van een objectiveerbare werkelijkheid. Hun interesse voor sociale processen, intenties en interpretatiekaders, maakt dat zij veel gebruikmaken van participerende observaties en kwalitatief casusonderzoek. De participerende observaties bestaan uit een bij voorkeur langdurig verblijf in 'het veld' om de interpretatiekaders van de onderzochten te leren kennen. De onderzoekers observeren, nemen zelf deel aan het dagelijks leven van de onderzochten, houden veel en langdurige gesprekken met onderzochten en verzamelen tijdens hun verblijf in het veld documenten en relevante voorwerpen (artefacten). Deze onderzoeksmethode komt oorspronkelijk uit de antropologie.

Oriëntatie op processen, generaliseerbare lessen niet mogelijk

Beleidsevaluaties vanuit een begrijpende benadering richten zich vooral op de vraag hoe iets werkt. Zij richten zich veel meer op het beleidsproces en minder op beleidsresultaten. Dat uit evaluaties generaliseerbare lessen te trekken zijn, bestrijden de hermeneutici met kracht.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 55

Immers: zij menen dat generaliseren op voorhand problematisch is, omdat kennis steeds gebonden is aan tijd en plaats.
Ook in Nederland is er inmiddels veel bestuurskundig evaluatieonderzoek met een hermeneutisch vertrekpunt. Een bekende studie is de dissertatie van Van der Veen naar de uitvoering en de effecten van het stelsel van sociale zekerheid. Hij spreekt zelf van een sociaal-constructivistische benadering van de sociale werkelijkheid van beleid (Van der Veen, 1990: 229).

6
Een realistisch alternatief?

Er is echter nog nauwelijks een evaluatietraditie die stoelt op het wetenschappelijk-realisme (Gijselinckx, 2002; WODC, 2005). De ontwikkeling van evaluatiemodellen die door deze alternatieve werkelijkheidsvisie zijn beïnvloed lijkt nog maar van recente datum. De Britse sociologen Pawson en Tilley hebben daaraan een voorname bijdrage geleverd met een artikel in het *British Journal of Criminology* (1994) en hun boek *Realistic Evaluation* (1997). In plaats van over een realistisch evaluatie*paradigma* te spreken, is het wellicht beter om vooralsnog te praten van een realistisch evaluatie*model*, omdat het op grond van alleen het werk van Pawson en Tilley te vroeg is om te spreken van een heus paradigma. Zij ontwikkelden hun model op basis van empirisch criminologisch onderzoek (Tilley, 1993) en de ideeën van kritisch-realistische filosofen als Bashkar (1975) en Harré (1972). Met hun model proberen Pawson en Tilley de kloof te overbruggen tussen de hiervoor besproken paradigma's.

Generatieve causaliteit: mechanisme, context en effect

Harré (1972) verwoordt de bezwaren van de realisten tegen het causale verklaringsmodel van de rationalistische traditie. Hij gebruikt daarvoor het onderscheid tussen successieve en generatieve causaliteit (zie ook Gijselinck, 2002). De eerste is wat hiervoor het causaal verklaringsmodel is genoemd. Als wordt uitgegaan van successieve causaliteit, drukken onderzoekers een te onderzoeken verschijnsel uit in een of meer afhankelijke variabelen. Zij proberen dat verschijnsel vervolgens te verklaren aan de hand van onafhankelijke variabelen. Al aangegeven is dat er volgens het rationalistisch denken drie voorwaarden zijn voor causaliteit: de oorzaak moet het gevolg in de tijd voorafgaan, oorzaak en gevolg dienen verbonden te zijn en andere verklaringen van de oorzaak-gevolgrelatie moeten worden uitgeschakeld (Mill, 1973). De realisten maken bezwaar tegen het successieve, volgtijdelijke, element. Verschijnselen worden in hun ogen niet veroorzaakt door een of meer verklarende variabelen, waarbij een duidelijk onderscheid bestaat tussen oorzaak en gevolg. Zij worden opgewekt, gegenereerd. Vandaar de term 'generatieve causaliteit'. Realisten richten zich op hoe dat soort processen plaatsheeft.
Om sociale verschijnselen en veranderingen te doorgronden, is volgens realisten zicht nodig op onderliggende causale mechanismen. Een mechanisme is niet hetzelfde als een verklarende variabele. Realistische evaluaties kunnen we vergelijken met het bestuderen van

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 56

een klok, waarbij we ons niet beperken tot de wijzers en de wijzerplaat. We willen ook weten hoe het binnenste mechanisme werkt. Elster geeft een scherpe typering van de wijze waarop het verklaren van verschijnselen in de ogen van realisten zou moeten gebeuren:

> To explain is to provide a mechanism, to open up the black box and show the nuts and bolts, the cogs and wheels of the internal machinery. (1983: 24)

Pawson en Tilley stellen dat mechanismen 'refer to the choices and capacities which lead to regular patterns of social behaviour' (1997: 216). Bij het ontstaan van sociale verschijnselen spelen individuele keuzen en mogelijkheden van mensen een rol. Een mechanisme is een metafoor voor de wisselwerking tussen individu en structuur. Structuren ontstaan door menselijk handelen. Tegelijkertijd beperken die structuren de (keuze- en handelings-)vrijheid van individuen. Bij structuur moet in dit geval worden gedacht aan kansenstructuur. Sommige sociale structuren waarin mensen zich bevinden – denk aan achterstandswijken – bieden bijvoorbeeld kansen voor crimineel gedrag. Ook met beleid kan heel bewust een kansenstructuur worden geschapen, bijvoorbeeld om de criminaliteit in diezelfde achterstandswijk een halt toe te roepen. Aan de andere kant kunnen individuen kansenstructuren beïnvloeden, bijvoorbeeld door gezamenlijk een project op te zetten om jongeren van een criminele carrière vandaan te houden.

Een bijzonder soort causale mechanismen zijn volgens Pawson en Tilley programmamechanismen of beleidsmechanismen. Die worden, bewust of onbewust, door het beleid opgeroepen, veelal om andere mechanismen te versterken of juist af te remmen. Denk aan een beleidsprogramma waarin we sociale-controlemechanismen introduceren om zo de criminaliteit in de wijk af te remmen.

Bij het gebruik van het mechanisme als metafoor zijn Pawson en Tilley (1997: 162-163) kennelijk ook geïnspireerd door de structuratietheorie van Giddens. De wisselwerking tussen mechanisme en contex, maar ook die tussen individu en kansenstructuur heeft volgens hen immers veel weg van structuratie: de wisselwerking tussen *agency* en *structure*.[3]

Mechanismen treden alleen op in een passende context. Volgens Pawson en Tilley is de uiteindelijke werking van een mechanisme afhankelijk van onder meer de sociale, culturele en fysieke omstandigheden (een meervoudige context). Zij menen dat een beleidseffect de uitkomst is van de wederzijdse beïnvloeding van programmamechanisme en context, dus tussen beleid en context. Dat wil zeggen dat de wisselwerking tussen individu en structuur (het mechanisme) aan de ene kant en de contextuele factoren aan de andere kant op elkaar inwerken (zie figuur 1). De meeste pijlen van de realistische kritiek op het experimentele

3 Pawson en Tilley hanteren volgens sommigen desalniettemin een nogal beperkte interpretatie van de theorie van Giddens. Zo geeft de bestuurskundige Jochoms (1997) in diens dissertatie een grondige uiteenzetting van de structuratietheorie, waarbij hij vooral de wisselwerking (interacties) tussen individuen (*agents*) accentueert. Met die interactie wordt via een proces van productie en reproductie de sociale werkelijkheid gestructureerd. Net als Pawson en Tilley meent Jochoms dat er een wisselwerking is tussen *agency* en *structure*. In tegenstelling tot deze twee Britten meent hij echter dat die wisselwerking loopt via de interacties *tussen mensen* als sociaal-cultureel handelende wezens en niet zozeer *tussen individu en kansenstructuur*.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 57

model richten zich om die reden op het gebruik van controlegroepen. In de ogen van Pawson en Tilley begaan experimentalisten een denkfout wanneer zij proberen het nettoresultaat van een interventie te achterhalen door experimentgroepen met controlegroepen te vergelijken. Daardoor veronachtzamen experimentalisten het belang van de context bij het verklaren van het beleidsresultaat. Het is naar het idee van Pawson en Tilley veel nuttiger om te onderzoeken wat de invloed van de context is en waarom bepaalde mechanismen in de ene omgeving niet werken en in de andere wel. Onderzoek naar het nettoresultaat heeft daarom volgens hen weinig zin.

Verfijnen van theorieën over context, mechanisme en effect

Pawson en Tilley menen dat het experimentele model van het synoptisch-rationalistisch paradigma *method driven* is en het realistische model bij uitstek *theory driven*. In een experiment laten onderzoekers zich vaak leiden door de strenge regels die een experiment stelt. Realisten nemen daarentegen een *theorie* als uitgangspunt met vooronderstellingen over de relatie tussen mechanisme, context en effect (*outcome*). Zij noemen dat een CMO-theorie, een acroniem van 'context', 'mechanism' en 'outcome'. Een andere benaming is beleidstheorie (zie paragraaf 2). Pawson en Tilley hebben de gewoonte dit soort theorieën weer te geven in een zogenaamd rugbybalschema (zie figuur 2). De ovaal staat daarbij voor de context, de horizontale pijl voor het effect en de verticale pijl voor mechanisme dat het effect in wisselwerking met de context opwekt. Bij de realistische benadering komt het aan op het juiste woordgebruik. Het woord *opwekken* is in de causale benadering van het realisme meer op zijn plaats dan *veroorzaken*, omdat realisten uitgaan van generatieve causaliteit. Zij geloven dat een effect een sociale ontwikkeling is (een proces), die wordt versterkt door een achterliggend mechanisme. Zij menen dat dit mechanisme krachtiger is en beter werkt, naarmate het zich in een passende context bevindt:

> Programs can not be understood as undifferentiated wholes, as 'things', with some simple brute facticity. They fire multiple mechanisms having different effects on different subjects in different situations, and so produce multiple outcomes. Realist evaluators thus examine outcome patterns in a theory-testing role. (Pawson en Tlley, 1997: 217)

Realisten zoeken uiteindelijk naar *middle range*-theorieën (Merton, 1968) met combinaties van mechanismen en contexten die bepaalde resultaten voortbrengen. Realistisch onderzoek moet via empirische gegevensverzameling leiden tot het aanscherpen van een beleidstheorie (vaak een praktijktheorie). Het doel ervan is die theorie te verfijnen en te nuanceren.

Pluralisme

Bij een realistisch model hoort volgens Pawson en Tilley in elk geval methodologisch pluralisme: een onderzoeksaanpak waarbij zowel extensieve als intensieve onderzoeksmetho-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 58

den naast elkaar worden gebruikt. In hun ogen helpt pluralisme de gelaagde sociale werkelijkheid, met alle structuren en processen, scherper in kaart te krijgen. Wel waarschuwen zij ervoor dat het combineren van onderzoeksmethoden niet moet worden gebruikt om de manco's van de afzonderlijke methoden op te heffen. Veel methodologen adviseren pluralisme (of triangulatie) immers vanuit de gedachte dat een onderzoeksopzet daarmee alleen maar sterker wordt doordat zwakheden tegen elkaar kunnen worden weggestreept.
Pawson en Tilley zijn bepaald niet de enigen die een meer pluralistische invalshoek voorstaan. Een bekende pluralistische benadering is de *comprehensive evaluation*, een term die Rossi en Freeman (1985) introduceerden. Zij verstaan daaronder:

> Analysis covering the conceptualization and design of interventions, the monitoring of program interventions, and the assessment of program utility. (p. 15)

In deze definitie klinkt de reeds behandelde driedeling productevaluatie/procesevaluatie/planevaluatie van Swanborn (1999) door. Ook Rossi en Freeman pogen licht te werpen op de processen die tijdens de uitvoering van beleid plaatshebben. Overigens worden ook in onderzoeken die zich laten leiden door het rationalistische dan wel het hermeneutische paradigma soms pluralistische aanpakken gebruikt. De gedachte dat rationalistisch gelijkstaat aan 'kwantitatief' en hermeneutisch aan 'kwalitatief' gaat lang niet altijd op (Bruinsma en Zwanenburg, 1992; Braster, 2000).

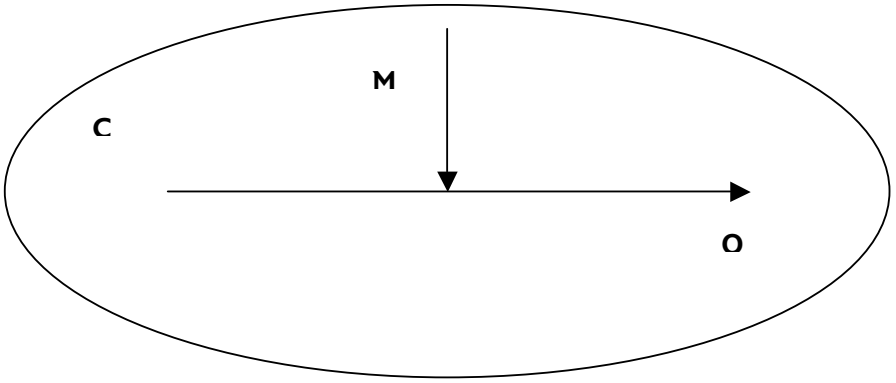
Figuur 1: schematische weergave generatieve causaliteit

	Het kernprincipe is:				
1a	**Mechanisme**	+	**Context**	=	**effect**
	Wat hetzelfde is als...				
1b	**(individu + kansenstructuur)**	+	**Context**	=	**effect**
	Beleidseffecten komen voort uit de wisselwerking...				
2a	**Beleid**	+	**(Meervoudige) context**	=	**beleidseffecten**
	Wat kan worden ontrafeld als...				
2b	**Mechanisme 1**		**Sociale context**		**Effect 1**
	Mechanisme 2	+	**Culturele context**	=	**Effect 2**
	Mechanisme n		**Fysieke context, etc.**		**Effect n**

Toelichting: '+' duidt op een wisselwerking; na de '=' staat de uitkomst van die wisselwerking. Beleid bestaat uit een of meerdere programmamechanismen.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 59

Figuur 2: rugbybalschema



Oriëntatie zowel op plan, proces als effect

Aangegeven is dat er vanuit het rationalistische paradigma een sterke focus is op effecten en generaliseerbare uitspraken over wat werkt. Bij de hermeneutische evaluaties is vooral de hoevraag onderwerp van studie. Om de precieze werking van beleid beter in beeld te krijgen, heeft realistisch evaluatieonderzoek de ambitie zich zowel op de uitgangspunten van het beleid te richten als op de uitvoering en de beleidseffecten. Een overeenkomst met de hermeneutische stromingen is dat ook de realisten trachten in hun evaluaties rekening te houden met het gegeven dat een beleidsmaatregel niet een soort medicijn is dat we toedienen en waarbij we experimenteren met doseringen, maar dat het een sociale interventie betreft, een interactieproces. Zo is cameratoezicht bijvoorbeeld meer dan het ophangen van camera's (Bervoets, 2005). Uit de evaluaties van cameratoezicht blijkt dat ook (vgl. de meta-evaluatie van Geelhoed, 2005). Er is een wisselwerking tussen de beleidsmaatregel en zijn omgeving. Zo maakt het bijvoorbeeld uit of die maatregel onderdeel is van een beleidsmix van meerdere maatregelen; ook van belang is waar en wanneer dat cameratoezicht plaatsheeft en of er bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van voetsurveillance. Kortom: de wisselwerking met de omgeving maakt dat een maatregel moeilijk los kan worden gezien van de omgeving. Effecten zijn de uitkomst van die wisselwerking. Pawson en Tilley huldigen het uitgangspunt dat beleidsingrepen in de ene context anders werken en andere effecten hebben dan in een andere context. In sommige contexten zouden zij misschien helemaal niet werken. Realistisch onderzoek moet leiden tot generaliseerbare uitspraken over welk type beleid het best gedijt onder welke omstandigheden.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 60

7
Kritiek op de realistische benadering

Pawson en Tilley hebben met hun publicaties stof doen opwaaien. Ook hier geldt: wie de bal kaatst, mag hem terugverwachten. Zij hebben dan ook een regelrechte aanval uitgevoerd op het rationalistische paradigma en dan met name het heel veel gebruikte experimentele onderzoek. Hoewel zij de ambitie hadden om de gangbare manieren van evalueren onder de loep te nemen, richtten zij hun pijlen toch veel minder op het hermeneutisch paradigma. Vrijwel alle critici van Pawson en Tilley zijn het erover eens dat hun kritiek op het experimentele model aanknopingspunten biedt om de gangbare onderzoekspraktijk tegen het licht te houden (Posavac, 1998; Patton, 1999; Rogers, 1999). De kern van hun bezwaar is echter dat Pawson en Tilley hun beweringen niet goed onderbouwen en de centrale concepten in hun model – context, mechanisme en outcome – onvoldoende conceptualiseren. Rogers (1999) neemt het Pawson en Tilley in haar boekbespreking kwalijk dat zij in hun model nauwelijks aandacht besteden aan evaluatiecriteria om de effectiviteit van interventies te beoordelen. Op deze manier lijkt realistisch evalueren op doelvrij evalueren (zie paragraaf 2). Onderzoekers proberen weliswaar effecten en onderliggende mechanismen vast te stellen, maar zonder ook daadwerkelijk de effectiviteit van een interventie te beoordelen. Mogelijk zijn Pawson en Tilley te zeer doorgeschoten in hun ambitie om de *blackbox* te belichten, waardoor het uiteindelijk ook kunnen vellen van een effectiviteitsoordeel ondergesneeuwd is geraakt. De critici vragen zich af of er ook echt sprake is van een realistisch evaluatieparadigma. Met name Posavac en Rogers twijfelen eraan of het realistisch evaluatiemodel wel iets nieuws onder de zon brengt. Zij scharen de benadering van Pawson en Tilley onder het beleidstheoretisch onderzoek; een vorm van evaluatieonderzoek waarbij onderzoek wordt gedaan naar de basisveronderstellingen van beleid en de houdbaarheid van bepaalde beleidsparadigma's. Dat type onderzoek kennen we ook in Nederland al geruime tijd (vgl. Hoogerwerf, 1984) en internationaal houdt ook bijvoorbeeld Weiss (1998) zich met dergelijk *theory-driven* evaluatieonderzoek bezig.

De reactie van de critici heeft deels ook te maken met de neiging de eigen stroming of traditie te verdedigen. Dat zien we bijvoorbeeld bij de reactie van de Britse politiesocioloog Bennett. In hun artikel in het *British Journal of Criminology* (1994) bespreken Pawson en Tilley een praktijkexperiment van Bennett. Met het experiment onderzoekt die de effectiviteit van *contact patrols* bij de politie in Londen en Birmingham (1991). Zij presenteren het onderzoek als een schoolvoorbeeld van een praktijkexperiment en gebruiken het om hun kritiek op de (quasi-)experimentele aanpak te onderbouwen met voorbeelden. Zij menen dat hun argumenten sterker zijn naarmate zij die toepassen op een goed onderzoek. Hoe het ook zij: het onderzoek van Bennett wordt in het artikel gefileerd. De Britse politiesocioloog Bennett pakt de handschoen op en gaat eind jaren negentig een polemiek met de twee realisten aan in hetzelfde wetenschappelijk tijdschrift. Bennetts reactie liegt er niet om. Toch is zijn repliek eerder gericht op de wijze waarop de twee realisten hun kritiek op het experimentele model presenteren dan op het realistische evaluatiemodel. Net als Pawson en Tilley ziet Bennett de noodzaak om de tekortkomingen van (quasi-)experimentele modellen bloot te leggen. Het wetenschappelijk realisme zou daarbij van dienst kunnen zijn. Alleen hebben

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 61

deze twee sociologen hem niet bepaald weten te overtuigen. Hij vindt hun commentaar op zijn onderzoek grotendeels onterecht:

> There may be some contribution that scientific realism can make to this debate. However, the complexities of this approach need to be spelled out carefully and clearly. The approach taken by Pawson and Tilley comes over as an exasperated and disdainfull attempt to educate readers by bludgeoning them with what they seem to believe are self-evident truths, rather than coaxing them with reasoned argument. (1996: 572)

Bennett vindt de opmerking dat contexten en mechanismen in het praktijkexperiment worden verwaarloosd niet steekhoudend. Juist in praktijkexperimenten besteden onderzoekers daar volgens hem wel degelijk aandacht aan. Alleen – en dat is geen sterk argument van Bennett – is het vaak te duur voor opdrachtgevers om die context in het onderzoek te betrekken. Verder lijkt er wat begripsverwarring te bestaan over de term 'mechanisme'. In de vorige paragraaf gaf ik aan wat Pawson en Tilley daaronder verstaan. Bennett gebruikt die term als synoniem voor een onafhankelijke variabele. Dat komt wellicht doordat hij zegt het verschil tussen generatieve en successieve causaliteit niet duidelijk te vinden.

In Nederland beginnen de ideeën van Pawson en Tilley geleidelijk terrein te winnen, zowel binnen de wereld van de wetenschap (Braster, 2005) als die van het beleid. Zo geeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie in haar *Jaarbericht 2003* aan Pawson en Tilley te hebben uitgenodigd om hen te adviseren over 'theorie, methodologie én praktijk van syntheses en metastudies...' (WODC, 2003: 7). In 2005 verschijnt een themanummer van *Justitiële Verkenningen* over beleidsevaluatie onder redactie van Klein Haarhuis, een medewerker van het WODC die eerder dat jaar promoveerde op een evaluatieonderzoek rond een internationaal anti-corruptieprogramma. Zij was daarbij geïnspireerd door het model van Pawson en Tilley (Klein Haarhuis, 2005).
In Nederland wordt de realistische evaluatiebenadering eveneens niet bij iedereen met open armen ontvangen. In 2004 presenteert de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) een omvangrijk rapport over sociale veiligheid. In een van de deelrapportages bespreken Wittebrood en Van Beem wat werkt in de aanpak van onveiligheid en wat niet. Zij gaan in hun meta-evaluatie uit van onderzoek dat voldoet aan een aantal wetenschappelijke criteria. Een ervan is dat het onderzoek een experimentele opzet heeft. Zij verwijzen daarbij naar het debat dat Pawson en Tilley hebben aangesneden (Wittebrood en Van Beem, 2004: 61). Zij zijn het oneens met Pawson en Tilley dat het door de strenge methodologische criteria haast onmogelijk zou zijn om de effecten van maatregelen aan te tonen met een experimentele opzet. In hun rapport noemen zij immers concrete bevindingen uit experimentele onderzoeken, zodat wat hen betreft op basis van experimenten niet de conclusie mag worden getrokken dat 'nothing works' (Martinson, 1974; zie hoofdstuk 2). Zij zien wel in dat met experimentele opzetten maar lastig de vraag kan worden beantwoord hoe iets werkt, maar dat is in hun ogen van ondergeschikt belang:

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 62

> Hoewel uiteraard van belang is na te gaan in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een maatregel effectief is, is een eerste stap in de goede richting toch de vraag: werkt het of niet? (Wittebrood en Van Beem, 2004: 62)

Dat lijkt een logische opmerking, ware het niet dat realisten nu juist de vraag of iets werkt onlosmakelijk vinden afhangen van de context waarin een maatregel plaatsheeft. Eerder aangegeven is dat zij het isoleren van een maatregel van de specifieke context weinig zinvol vinden en niet geloven dat generalistische uitspraken in de zin van 'dit werkt overal en altijd' mogelijk zijn.

De balans opgemaakt: twee noviteiten

Reeds aangegeven is dat het realistische model van Pawson en Tilley vooral een kritische reactie is op de tekortkomingen van de experimentele *onderzoeksaanpak*, niet zozeer op de traditionele evaluatieparadigma's. Dat is vreemd, omdat de ambitie van het realistische evaluatiemodel er op het eerste gezicht op is gericht de schijnbare kloof tussen de bestaande evaluatietradities te overbruggen en daarbij rekening te houden met de sterkten en zwakten van die gangbare praktijken. De kritiek van de twee realisten op het zuiver experimentele model is zeker niet nieuw. Cook en Campbell (1979) besteden eind jaren zeventig, zoals gezegd, al uitgebreid aandacht aan de tekortkomingen van het zuiver experimentele model. Ook zij pleiten voor meer aandacht voor de condities waarin beleidsinterventies plaatshebben. Alleen, en dat is het verschil met de realisten, is het nog altijd de bedoeling de invloed van de context uit te schakelen en na te gaan wat het netto-effect is van een interventie. Het pleidooi van Pawson en Tilley om in een procesevaluatie de werking van mechanismen na te gaan is ook niet nieuw. Cronbach (1982) was al eerder van mening dat interventies bij een experimenteel model een 'blackbox' blijven. Het is niet mogelijkheid om op basis van een experiment aan te geven hoe een interventie werkt en wat er de werkzame onderdelen van zijn. Ook hij pleit voor procesevaluaties.

Pawson en Tilley introduceren desondanks twee noviteiten in het evaluatieonderzoek. Allereerst hun wezenlijk andere opvatting van causaliteit. In plaats van de gebruikelijke successieve ('volgtijdelijke') causaliteit, hanteren zij het principe van de generatieve causaliteit. Op de tweede plaats is de centrale rol die zij de context van het beleid geven nieuw. Zij pleiten voor een benadering waarin uiteindelijk, door accumulatie van onderzoeken, zicht ontstaat op welke type beleidsinterventies werken in welk type omstandigheden. Daarmee onderscheiden zij zich van hermeneutici. Die menen dat een dergelijke generalisatie onmogelijk is. In de ogen van de aanhangers van het experimentele model is de boodschap van Pawson en Tilley over de beleidscontext oud nieuws. Die zou inhouden dat bij een evaluatie simpelweg rekening moet worden gehouden met de context van beleid. Dat hadden Cook en Campbell immers ook al bedacht (1979). Dat is een te beperkte interpretatie. Pawson en Tilley menen dat beleidseffecten alleen kunnen worden begrepen door de wisselwerking tussen beleidsingreep en context in beschouwing te nemen. Daarmee geven zij de context een prominentere rol dan in de meeste quasi-experimentele opzetten gebruikelijk is.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 63

8
Afsluiting: de 'realistische' invloed in dit onderzoek

In het vorige hoofdstuk werd geconcludeerd dat veel evaluaties van politiewerk uitgaan van een quasi-experimentele onderzoeksopzet. Ook in sommige meta-evaluaties (o.a. Sherman e.a., 1997) worden onderzoeken alleen bij de analyse betrokken als zij een quasi-experimentele opzet kennen. Er zijn ook in de wereld van politieonderzoek evaluaties met een meer hermeneutische benadering. Daarin wordt veel aandacht besteed aan (uitvoerings-)processen, de belevingswereld van onderzochten en hun beoordeling van beleidsresultaten. In beide gevallen doen onderzoekers zich in de ogen van Pawson en Tilley tekort. Experimentalisten zouden onvoldoende zicht hebben op de wisselwerking tussen beleid en omgeving en hermeneutici zouden zich te pessimistisch tonen over de generaliseerbaarheid van bevindingen.

In dit hoofdstuk ben ik ingegaan op de kern van evalueren. Ik gaf daarbij ook aan hoe werkelijkheidsvisies samenhangen met evaluatieparadigma's. Het realistische model beoogt de schijnbare kloof tussen de objectivistische en de subjectivistische visies te overbruggen. Het begrip 'generatieve causaliteit' en het denken over context, mechanisme en effect bieden interessante handvatten. Pawson en Tilley hebben hoe dan ook een debat op gang gebracht om de gangbare evaluatiemethoden eens goed tegen het licht te houden.

De realistische benadering biedt mijns inziens aanknopingspunten bij het beantwoorden van de vraagstelling van dit onderzoek. Want daarin wordt een verband gelegd tussen effecten, politiebeleid en de omstandigheden waaronder bepaald politiebeleid plaatsheeft. Maar de vraag is gerechtvaardigd in hoeverre dit onderzoek is beïnvloed door het model van Pawson en Tilley. De uitgangspunten van dit onderzoek, en dan met name het centrale analysekader zoals dat in het volgende hoofdstuk besproken wordt, zijn geïnspireerd door het realistisch evaluatiemodel. Ik hanteer het uitgangspunt dat beleidseffecten het gevolg zijn van een wisselwerking tussen beleid en de omstandigheden (meervoudige context) waarin dat beleid plaatsheeft. Beleid is afhankelijk van de context en ook de effecten zijn daarvan mede afhankelijk. Onderzoeksresultaten zijn niet zonder meer generaliseerbaar. Wel kan worden nagegaan welk type beleid(-smaatregelen) het best werkt in een bepaald type context. Net als Pawson en Tilley ga ik uit van generatieve causaliteit en meen daarom dat effecten strikt genomen niet worden veroorzaakt, maar opgewekt, gegenereerd. Hoewel ik bijna overal in dit boek de term 'veroorzaken' hanteer, moet daar strikt genomen dus voor worden gelezen: 'opgewekt'. Tot zover de overeenkomsten.

In tegenstelling tot wat Pawson en Tilley voorstaan, doe ik echter geen poging om politiebeleid expliciet te ontrafelen in verschillende mechanismen. Verder wordt in deze studie niet zozeer een bepaalde (beleids-)theorie over de politieaanpak van Marokkaanse jeugd getoetst, er wordt toch vooral een inductieve benadering nagestreefd, waarbij weliswaar vooraf enkele uitgangspunten zijn geformuleerd, maar waarbij niet vooraf is getracht om alle concepten en hun onderlinge relaties uitputtend uit te werken dan wel 'dicht te timmeren'. In het volgende hoofdstuk werk ik de uitgangspunten van het onderzoek uit in een onderzoeksopzet.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 64

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 65

Hoofdstuk 3

Uitwerking vraagstelling, onderzoeksopzet en -uitvoering

1
Inleiding

In het eerste hoofdstuk is de probleemstelling van dit onderzoek beschreven. Die bestaat uit twee componenten: de vraagstelling en de doelstelling van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt de vraagstelling verder uitgewerkt en afgebakend aan de hand van deelvragen. Verder wordt het centrale analysekader gepresenteerd waarmee in een later stadium de onderzoeksgegevens kunnen worden geordend. Bovendien wordt een aantal sleutelbegrippen gedefinieerd. Zoals aan het eind van het vorige hoofdstuk is aangegeven, is het onderzoek geïnspireerd door het evaluatiemodel van Pawson en Tilley (1997). Dit model wordt verondersteld handvatten te bieden bij het vinden van een antwoord op de onderzoeksvragen. Ten slotte worden in dit hoofdstuk de opzet en uitvoering van het onderzoek verantwoord.

2
Centrale vraagstelling, analysekader en deelvragen

Centrale vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag is: welke rol speelde de sociale context bij de uitgangspunten, de uitvoering en bij de effecten van het politiebeleid rond Marokkaanse jongeren in de drie wijken van het Topicproject?

Topicproject

Het Topicproject van de regiopolitie Hollands-Midden, Utrecht en Amsterdam-Amstelland is reeds kort besproken in het eerste hoofdstuk. In Topic hebben drie korpsen in een interregionale samenwerking van 1998 tot 2002, met een uitloop tot de zomer van 2003, gepoogd van elkaar te leren hoe de politie kan bijdragen aan het bestrijden van de Marokkaanse-jeugdproblematiek.
Topic speelde zich af op twee niveaus: interregionaal en lokaal. Het was de bedoeling gezamenlijk voor de Nederlandse politie expertise op te bouwen, uit te wisselen en vast te leg-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 66

gen. De expertise moest de politie in drie projectwijken helpen om de problemen onder controle te krijgen. Hiervoor werd per projectgebied een projectleider aangesteld. De projectwijken waren de werkgebieden van drie basiseenheden. In Utrecht was dat het wijkteam Kanaleneiland-Transwijk, in Gouda het team Gouda Centrum-West en in Amsterdam het wijkteam Lodewijk van Deysselstraat, dat het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer omvatte en een deel van het Westelijk Havengebied. Naast de gezamenlijk geformuleerde doelen was van begin af aan ruimte gelaten aan de korpsen voor lokale doelen, bijvoorbeeld het verbeteren van de relaties met de wijk en het voorkomen van (nog meer) spanningen in de wijk.
De interregionale projectstructuur bestond uit een stuurgroep en een projectleidersoverleg. In de stuurgroep zaten de districtschefs, later ook vergezeld door de chefs van de basiseenheden en de projectleiders (die soms tegelijkertijd ook chef waren). In het projectleidersoverleg zaten alleen de drie projectleiders, die elk hun korps vertegenwoordigden. Topic werd op beide niveaus ondersteund door een politie-expertisecentrum en begeleid door evaluatieonderzoek in opdracht van de deelnemende korpsen. De voorzitter van de stuurgroep was de plaatsvervangend korpschef van Utrecht.[1]

Generaliseerbaarheid

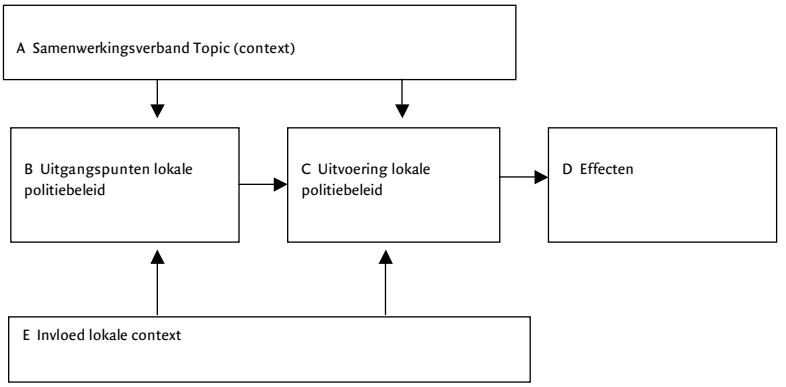
In het onderzoek is sprake van een gelaagde casestudie:[2] één enkele specifieke casus die meerdere bestanddelen, oftewel deelcasussen, heeft (Braster, 2000). Immers: Topic is de allesomvattende casus, maar daarbinnen bestaan bijvoorbeeld de casussen 'Gouda', 'Utrecht' en 'Amsterdam'. Generaliseerbaarheid betekent onder andere dat onderzoeksconclusies niet alleen op deze enkele casus van toepassing zijn. In het meest extreme geval zouden zij kunnen worden losgekoppeld van tijd en plaats. Echter: een vergelijking van Topic met andere casussen, nu en in het verleden, is niet gemakkelijk te maken. Een interregionale politiesamenwerking rond Marokkaanse jongeren, zoals Topic, is in Nederland voor zover bekend nog nooit op die wijze voorgekomen. Wel zouden parallellen kunnen worden getrokken met politiesamenwerkingen rond andere beleidsthema's. Ook kunnen de deelcasussen die gaan over de lokale jeugdaanpak worden vergeleken met lokale aanpakken elders rond de (Marokkaanse-)jeugdproblematiek. Conform het uitgangspunt van dit proefschrift, in het verlengde van Pawson en Tilley (1997), dient dan wel steeds te worden nagegaan naar welke context kan worden gegeneraliseerd.

1 Na diens benoeming als korpschef van de regiopolitie Zuid-Holland Zuid in 2000 bleef hij voorzitter. Dat betekende niet dat zijn nieuwe korps ook deelnam aan Topic.

2 Dat wordt ook wel een *embedded casestudy* genoemd (vgl. Yin, 1989).

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 67

Figuur 1: analysekader[3]



Analysekader

In de *grounded theory*-benadering, bekend geworden door Glaser en Strauss (1967), wordt onderzoekers aangeraden aan een onderzoek te beginnen als een onbeschreven blad. Zij dienen zich zoveel mogelijk open te stellen voor het veld zonder (al te ver uitgewerkte) oordelen en hypothesen vooraf. In deze benadering gaat het erom, na een intensief proces van relatief open dataverzameling, ordening en tussentijdse reflectie, sociale wetmatigheden te ontdekken. De gedachte daarbij is dat de onderzoeker die gegevens moet laten 'spreken'. Een te grote nadruk op vooronderstellingen zou dat inductieve proces niet ten goede komen.

Miles en Huberman (1994) menen dat onderzoekers *altijd* vooraf een idee hebben over verschijnselen en hun onderlinge relaties, al is het maar impliciet en heel basaal. Achter elke onderzoeksvraag schuilen vooronderstellingen (vgl. Verschuren, 1986; Maso en Smaling, 1998). Het is van belang die zoveel mogelijk te expliciteren. De centrale vraag van dit onderzoek vloeit eveneens voort uit een aantal vooronderstellingen, die kunnen worden afgeleid uit de theoretische invalshoek. In figuur 1 zijn deze schematisch weergegeven in een analysekader. Een analysekader, ook wel conceptueel model genoemd, helpt de onderzoeker vooraf zijn blik te richten en zijn onderzoeksveld af te bakenen. Concepten oftewel sleutelbegrippen zijn volgens Miles en Huberman een soort bakken (*bins*) met een etiket erop. Het bakje 'criminaliteit' bevat bijvoorbeeld alle associaties van een onderzoeker met dat verschijnsel, waaronder zijn eventuele ervaringen ermee en wat hij erover gelezen heeft. Volgens Miles en Huberman geldt dat:

3 Vertaald naar het rugbybalschema van Pawson en Tilley (zie hoofdstuk 2, figuur 2) zou D staan voor de horizontale pijl, B en C voor de verticale pijl en A en E voor het ovaal.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 68

> Any researcher, no matter how inductive in approach, knows which bins are likely to be in play in the study and what is likely to be in them. Bins come from theory and experience and (often) from the general objectives of the study envisioned. Setting out bins, naming them, and getting clearer about interrelationships lead you to a conceptual framework. (1994: 18).

Beleid omvat zowel uitgangspunten (B, in figuur 1) als de feitelijke beleidsuitvoering (C). De belangrijkste vooronderstelling in dit onderzoek is dat effecten niet uitsluitend kunnen worden verklaard of begrepen door het gevoerde beleid, maar ook door de wisselwerking tussen beleid en context. En zelfs dat een beleidsproces *alleen in een specifieke context* tot bepaalde effecten leidt (vgl. Pawson en Tilley, 1997; Swanborn, 1999). Hoewel de beïnvloeding twee kanten op werkt, wordt de invloed die het beleid en de effecten mogelijk op hun beurt op de context hebben omwille van de afbakening verder buiten beschouwing gelaten. Topic had zoals gezegd twee niveaus. Verondersteld wordt dat het interregionale verloop van het project het lokale projectverloop beïnvloedde. De vraagstelling vergt dat het onderzoek zich speciaal richt op het lokale politiebeleid. Het projectverloop op interregionaal niveau (A) is, samen met de lokale omstandigheden (D), de context waarin het politiebeleid plaats heeft.

Deelvragen

Om het onderzoeksterrein af te bakenen zijn drie deelvragen geformuleerd, met de centrale onderzoeksvraag in het achterhoofd:

a *Wat waren de uitgangspunten van het politiebeleid ten aanzien van de Marokkaanse-jeugdproblematiek in de drie onderzoekswijken en hoe verliep de uitvoering?*
b *Welke effecten konden worden waargenomen?*
c *Waardoor kenmerkte de sociale context zich en welke invloed heeft de sociale context gehad op de uitgangspunten en de uitvoering van het politiebeleid?*

Elke deelvraag is gericht op een van de centrale begrippen: politiebeleid rond Marokkaanse jongeren, effecten en de context. Hoewel er effecten worden benoemd, ligt de nadruk in het onderzoek toch vooral op processen van beleid en contextuele beïnvloeding. Dit onderzoek is daarom eerder een procesevaluatie waarin de nadruk ligt op het bestuderen van sociale processen dan een productevaluatie (vgl. Swanborn, 1999: 191 e.v.) Het is de bedoeling het politiebeleid en de effecten te verklaren aan de hand van de contextuele beïnvloeding. Voor zover het de waarneming van effecten betreft, kan het onderzoek worden getypeerd als een *doelvrije evaluatie.* Het kernprincipe ervan werd in het vorige hoofdstuk besproken. Er wordt gezocht naar effecten van het politiewerk, zonder de effectiviteit te bepalen aan de hand van de formele beleidsdoelen. Wel wordt beoordeeld in hoeverre waarneembare, gerealiseerde effecten voldoen aan maatschappelijke behoeften. De reden van het doelvrije karakter is tweeledig. Ten eerste was het vanwege het verkennende karakter van Topic op voorhand niet

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 69

duidelijk waar zich effecten zouden voordoen. Door alleen de formele doelstellingen in beschouwing te nemen, zouden mogelijk bepaalde effecten worden onderbelicht. Ten tweede was het risico aanwezig, opnieuw vanwege het karakter van Topic, dat formele doelstellingen onderweg zouden worden bijgesteld, waardoor ook de evaluatiecriteria zouden verschuiven.

3
Uitwerken van sleutelbegrippen

De sleutelbegrippen moeten worden uitgewerkt. Ook daarmee wordt het onderzoek verder afgebakend. Met *politiebeleid* wordt in dit onderzoek bedoeld: de uitgangspunten én de feitelijke uitvoering van de politiële aanpak rond Marokkaanse jongeren. Volgens een bekende definitie van Hoogerwerf (1998) is *beleid* 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen'. Beleid kan vervolgens weer deel uitmaken van een of meerdere soorten beleid van een hogere, abstractere orde. Bijvoorbeeld: het politiële jeugdbeleid is onderdeel van het algemeen politiebeleid, dat weer onderdeel is van het veiligheidsbeleid. Of: het politiële jeugdbeleid is een onderdeel van het algemene lokale jeugdbeleid. De term 'politiebeleid' geeft aan wie de beleidsactor is: de politie.

In dit onderzoek wordt verondersteld dat beleid zowel bestaat uit een plan als uit planrealisatie, oftewel uitgangspunten en de beleidsuitvoering. Beleid is dus niet uitsluitend datgene wat vervat is in bijvoorbeeld beleidsdocumenten en verbaal geuite voornemens en ambities, ook de feitelijke realisering maakt er deel van uit (vgl. Rosenthal e.a., 1987). Deze gedachtegang ligt in het verlengde van een moderne opvatting in de sociale wetenschappen die ervan uitgaat dat beleid pas echt vorm krijgt als het wordt uitgevoerd (o.a. Lipsky, 1980; Presman en Wildawski, 1984). Sommige auteurs bedoelen met beleid een voornemen tot handelen en anderen bedoelen daarmee ook het handelen zelf. De meer klassieke visie op beleid gaat uit van een onderscheid tussen beleid en uitvoering (Hoogerwerf, 1998). De vraag of de beleidsuitvoering wel of niet onder de noemer beleid valt is zeker niet van recente datum en heeft tot pittige discussies geleid in de beleidswetenschappen. Immers: hoe kan van beleid worden afgeweken als beleid ook het handelen zelf omvat? In dit boek wordt de moderne opvatting gehanteerd. Er wordt een onderscheid gehanteerd tussen voorgenomen beleid en uitgevoerd beleid, ervan uitgaand dat beleid zowel voornemens als handelen omvat (vgl. Rosenthal e.a., 1987: 273).

Onder *uitgangspunten* van het beleid wordt verstaan de (veronderstellingen over) doelen, middelen en de beoogde planning. Dat sluit aan bij wat hiervoor is aangeduid met voorgenomen beleid en wat in de literatuur ook wel wordt aangeduid als beleidsparadigma of beleidstheorie: het geheel van veronderstellingen dat aan de basis ligt van beleid (zie hoofdstuk 2). De mate waarin de uitgangspunten expliciet worden verwoord, bijvoorbeeld in beleidsdocumenten, varieert. Om die reden is het niet altijd gemakkelijk om de uitgangspunten te reconstrueren. Onderzoekers kunnen vaak niet volstaan met beleidsdocumenten waarin bijvoorbeeld alleen de formele doelstellingen van het beleid staan. Ik leg dat uit aan de hand van wat Argyris en Schön (1978) zeggen over handelingstheorieën. Een beleids-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 70

theorie is een handelingstheorie ofwel een *theory of action*. Het gaat daarbij om normen, waarden en veronderstellingen die aan de basis liggen van organisationeel handelen. Idealiter is een handelingstheorie een consistent betekenissysteem van waaruit het feitelijk handelen is gemotiveerd. Het probleem is alleen dat zowel bij individuen als organisaties in de regel een kloof bestaat tussen wat men zegt na te streven en hetgeen werkelijk wordt ondernomen. De handelingstheorie moet daarom worden onderverdeeld in een publieke handelingstheorie (wat met de mond en op schrift als officiële doelen wordt beleden) en een feitelijke handelingstheorie (het betekenissysteem dat aan de basis ligt van het feitelijke gedrag en de feitelijke beleidsuitvoering, bijvoorbeeld de beroepscultuur). Door Argyris en Schön worden deze theorieën aangeduid met respectievelijk de *espoused theory* en de *theory-in-use*. Bij de uitgangspunten van beleid beperkt dit onderzoek zich tot de publieke handelingstheorie: dus datgene wat wordt verwoord als officieel beleid in beleidsdocumenten en interviews. De *beleidsuitvoering* omvat het geheel aan activiteiten dat wordt ondernomen om de gestelde doelen te bereiken. De beleidsuitvoering wordt beïnvloed door de – vaak meer impliciete – feitelijke handelingstheorie.
In dit onderzoek wordt de politiële aanpak van de Marokkaanse-jeugdproblematiek onderzocht, alsmede de effecten en de context van die aanpak. Uit hoofdstuk 1 bleek dat de *Marokkaanse-jeugdproblematiek* meer omvat dan alleen een veiligheidsproblematiek. Desondanks wordt in dit boek met Marokkaanse-jeugdproblematiek bedoeld: de overlast en criminaliteit van Marokkaanse jongeren. Met *effecten* worden alle gevolgen *van het lokale politiebeleid* bedoeld (Swanborn, 1999).
Wezenlijk voor dit onderzoek is de *context* waarin het lokale politiebeleid is uitgevoerd. Pawson en Tilley kennen, zoals aangegeven, de context veel waarde toe bij het doorgronden van beleid:

> All social programs wrestle with prevailing contextual conditions. Programs are always introduced *into* pre-existing social context and, as we shall see, these prevailing social conditions are of crucial importance when it comes to explaining the successes en failures of social programs. (1997: 70)

Volgens Pawson en Tilley moet onder de context worden verstaan de sociale regels, normen, waarden en relaties tussen actoren. Met context wordt de omgeving van beleid bedoeld (vgl. Rosenthal, 1987; Swanborn, 1999). En er wordt van uitgegaan dat de omgeving het beleid zowel kansen als bedreigingen biedt (vgl. Rosenthal e.a., 1996). Hoewel Pawson en Tilley ook zoiets erkennen als een fysieke context, leggen zij in hun benadering toch vooral de nadruk op de sociale condities:

> So whilst indeed programs are initiated in prisons, hospitals, schools, neighbourhoods, and car parks, it is the prior set of social rules, norms, values and interrelationships gathered in these places which sets limits on the efficacy of program mechanisms (1997: 70)

Pawson en Tilley blijven echter in betrekkelijk abstracte termen spreken over context en de wijze waarop de contextuele beïnvloeding van beleid plaatsvindt, zonder het contextbegrip

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 71

nader in te vullen. Dit onderzoek kan helpen het begrip 'context' verder in te vullen aan de hand van de onderzoeksbevindingen.
Ik versta onder context: de sociale condities waaronder (politie)beleid vorm krijgt, waarbij die sociale condities het beleid zowel kansen als bedreigingen bieden. Op voorhand is ervoor gekozen het contextbegrip niet al te zeer uit te werken en in te kaderen. Dat zou waarschijnlijk onvoldoende recht doen aan het complexe proces waarin beleid en context in elkaar grijpen. Bovendien bestaat het gevaar dat daardoor de blik op het optreden van mogelijke andere contextverschijnselen wordt beperkt. Wel werd het contextbegrip vooraf empirisch afgebakend, doordat tijdens het veldwerk werd gekeken naar de plaatselijke sociale condities omtrent tot het (samen)leven van wijkbewoners, omtrent de lokale organisatie van de politie, omtrent de Marokkaanse-jeugdproblematiek en naar het Topicproject op interregionaal niveau. Maar welke sociale condities echt van belang bleken en welke rol zij speelden bij de beïnvloeding van politiebeleid, dat zou pas moeten blijken uit de onderzoeksgegevens.

4
Onderzoeksopzet en -uitvoering

De vraagstelling is onderzocht aan de hand van een *procesevaluatie* in de vorm van een geneste casestudy, waarin meerdere databronnen naast elkaar zijn gebruikt. Deze strategie sluit goed aan bij evaluaties volgens de beginselen van Pawson en Tilley (Braster, 2000: 46). In een casestudy wordt immers aan de hand van een meervoudige aanpak een sociaal verschijnsel bestudeerd in zijn natuurlijke context. Bij beleidsonderzoek waarbij de context een voorname rol wordt toegekend, is een (praktijk)experiment geen toereikende methode. In een experiment proberen onderzoekers nu juist om een sociaal verschijnsel te isoleren van de context en contextfactoren onder controle te houden (Swanborn, 1999; Braster, 2000).
De moeilijkheid zit in het feit dat Topic zoals gezegd niet slechts op een niveau en in één wijk is uitgevoerd. De evaluatie bestond daarom uit een onderzoeksdeel dat zich richtte op het interregionale niveau en een deel op het lokale niveau (zie bijlage III voor een periodisering). Verder is op beide niveaus het principe van *triangulatie* toegepast, wat wil zeggen dat er steeds naar is gestreefd om meer dan een methode te gebruiken om de vraagstelling te beantwoorden (vgl. Babbie, 1992; Bruinsma en Zwanenburg, 1992). In figuur 2 staat een overzicht. Op basis daarvan is op te maken welke databronnen zijn benut om een bepaalde deelvraag te beantwoorden. Het overzicht wordt hierna toegelicht.

4.1
Onderzoek naar interregionaal projectniveau

De interregionale besluitvorming over het Topicproject en de afstemming tussen de korpsen vond plaats in een stuurgroep, die ongeveer eens per zes weken vergaderde. Met een vergelijkbare frequentie vergaderde het projectleidersoverleg, waar het accent vooral lag op het uitwisselen van concrete kennis en ervaringen. Op dit niveau zijn vergaderingen, werkbezoeken,

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 72

themabijeenkomsten en conferenties geobserveerd, er zijn documenten met betrekking tot het project geanalyseerd en er zijn interviews gehouden met de projectdeelnemers.
De observaties van de vergaderingen en werkbezoeken waren weliswaar relatief open, maar toch vooral gericht op de besluitvorming. Tijdens of vlak na elke bijeenkomst zijn aantekeningen gemaakt. Gedurende het project zijn ettelijke documenten geproduceerd door zowel de stuurgroep als het projectleidersoverleg. Denk daarbij aan agenda's, verslagen van vergaderingen, conferentieverslagen, beleidsnotities en nieuwsbrieven.
In de zomer van 1999 en 2001 werden twee interviewronden gehouden waarbij ik alle districtchefs, teamchefs, projectleiders en de medewerkers van het Expertisecentrum voor Politie en Allochtonen (zie figuur 2) ondervroeg over de voortgang van het project. Van alle interviews is een verslag gemaakt. De meeste gesprekken zijn opgenomen met een memorecorder. Maar ook voor en na vergaderingen greep ik vaak de gelegenheid aan om sommige betrokkenen een paar vragen te stellen over de voortgang.
Het begin van de dataverzameling op het interregionale niveau, dat samenviel met de eerste stuurgroepvergadering in april 1998, is wat eenvoudiger aan te geven dan het einde. Het onderzoek zou formeel eindigen in maart 2002. In juni van dat jaar vergaderde de stuurgroep echter nog over een mogelijk vervolg op Topic. Hierna heb ik geen vergaderingen meer bijgewoond. Dat had wel gekund, omdat het interregionale overleg van de lokale projectleiders tot het najaar van 2002 is doorgegaan. Vervolgens vond tussen maart en juni 2003 door mij nog een *quickscan* plaats in opdracht van de korpsen (Bervoets en Stol, 2003). Dat behelsde een kort kwalitatief onderzoek (interviews met negen respondenten en een documentenanalyse) naar wat in de deelnemende districten 'was blijven hangen' van Topic. Meer precies ging het daarbij om de vraag of kennis en vaardigheden die in het kader van Topic waren ontwikkeld en uitgewisseld nog invloed hadden op het politiewerk rond Marokkaanse jeugd in de wijk. Als ik in dit onderzoek opmerkingen maak over de periode na juni 2002, dan baseer ik me op de quickscan.

4.2 Onderzoek naar lokaal projectniveau

Het merendeel van de dataverzameling gebeurde op lokaal niveau, tussen juli 1998 en juni 2002. Dat deel van het onderzoek was geconcentreerd rond drie dataverzamelingsperioden. Er was per wijk een vooronderzoek aan het begin van het project en twee naonderzoeken: één op de helft en één (bijna) aan het eind van het project. Ik bespreek hierna de methoden. In de bijlagen van dit proefschrift staan gegevens over de periodisering van het onderzoek en de precieze aantallen respondenten.

Interviews

Het leeuwendeel van de dataverzameling in de drie onderzoekswijken bestond uit semigestructureerde interviews. Deze interviews bestreken alle deelvragen. Van alle gesprekken werd een verslag gemaakt. Waar de omstandigheden zich daarvoor leenden, zijn de

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 73

Figuur 2: methoden en deelvragen

Onderzoeksdeel	**Deelvraag**	**Methoden**	**A Uitgangspunten en uitvoering**	**B Effecten**	**C Invloed context**
Interregionaal Niveau	1.	Interviews	X		X
	2.	Documentenanalyse	X		X
	3.	Observatie	X		X
Lokaal niveau	1.	Interviews:			
		Buiten de voor- en naonderzoeken om	X	X	X
		Tijdens voor- en naonderzoeken	X	X	X
	2.	Documentenanalyse:			
		(Beleids-)notities	X	X	X
		Aangiftecijfers	X	X	
		Media-analyse	X	X	X
	3.	Enquête			
		Bevolkingsenquête	X	X	X
	4.	Observatie			
		Jeugdhonkenbezoek	X	X	X
		Wijkwandelingen		X	X

gesprekken opgenomen met een memorecorder. In de meeste gevallen werd desalniettemin gebruikgemaakt van aantekeningen die na het interview werden uitgewerkt tot een verslag. De gesprekken vonden allemaal 'op locatie' plaats: op het politiebureau, in de moskee, op het kantoor van de respondent, bij een buurtbewoner thuis, in het buurthuis, et cetera. Elk interview had daardoor tevens iets weg van een observatie, doordat enig zicht werd geboden op de omgeving van de respondent. Op basis van een vragenlijst is van tevoren ingeschat dat ongeveer anderhalf uur nodig zou zijn voor een gesprek. Dat klopte bij de meeste gesprekken, hoewel er uitschieters naar boven en naar beneden waren. Het kortste interview, met een Utrechtse wethouder, was drie kwartier en het langste, met moskeebestuurders in Gouda, duurde drie uur.

Tussen het vooronderzoek en het eerste naonderzoek hield ik een tussentijdse interviewronde, waarin met politiemensen van de wijkteams is gesproken over de voortgang van het project. Datzelfde deed ik gedurende vier maanden tussen het eerste en het tweede naonderzoek. Dat leverde per wijk steeds ongeveer tien interviews op.

Verder zijn tijdens het vooronderzoek en de naonderzoeken per wijk interviews gehouden met wijkbewoners en hun organisaties, gemeentebestuurders, politici, welzijnswerkers, politiemensen en (andere) professionals. De gesprekken waren niet uitsluitend een momentopname van de stand van zaken op dat moment; er werd ook teruggeblikt. Een groot deel van dat veldwerk deed ik zelf en een deel werd, vanwege de omvang, uitbesteed

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 74

aan collega-onderzoekers, stagiairs en tijdelijke onderzoekskrachten. In het vooronderzoek en het tweede naonderzoek zijn ongeveer dertig respondenten per projectwijk geïnterviewd. In het eerste naonderzoek werden per wijk ongeveer vijfentwintig respondenten geïnterviewd. Toen werden de individuele wijkbewoners achterwege gelaten en beperkte het veldwerk zich – voor wat bewoners betreft – tot vertegenwoordigers van bewonersorganisaties. Hieraan lagen voornamelijk praktische redenen ten grondslag.

De interviewrespondenten werden geselecteerd op basis van zogeheten doelgerichte selectie, ook wel *purposive sampling* of categorische steekproeftrekking genoemd (vgl. Babbie, 1995; Van Gemert, 1998; Maso en Smaling, 1998). Vooraf werd een grove indeling gemaakt van personen waarvan op voorhand werd verondersteld dat zij voor een interview benaderd moesten worden: politie, (andere) professionals en buurtbewoners en hun organisaties.[4] Als interviewers wilden we per vooraf gedefinieerde respondentcategorie een minimum aantal personen benaderen. Dat aantal was de uitkomst van praktische overwegingen en een inschatting van het aantal respondenten dat nodig is om een goed beeld te krijgen. Het werven gebeurde aan de hand van de sneeuwbalmethode, vooral gedurende het vooronderzoek. Ook gebruikten we gemeente- en stadsdeelgidsen. Daarin stonden behalve de adressen en telefoonnummers van de gemeente of het stadsdeel bijvoorbeeld ook bewoners-, welzijns-, jeugdhulpverleningsorganisaties en scholen. Justitiemedewerkers werden hoofdzakelijk benaderd via de *Politiealmanak*. Na verloop van tijd ontstond een adressenbestand dat als basis diende voor de twee naonderzoeken. Hoewel sommige respondenten een volgende keer niet meer konden worden geïnterviewd, bijvoorbeeld vanwege een andere baan of verhuizing, is een aantal respondenten desondanks meerdere malen geïnterviewd. Om bewoners te spreken, gebruikten we in eerste instantie politiemensen en bijvoorbeeld buurtconciërges als intermediairs, gevolgd door de sneeuwbalmethode in een latere fase.
Vrijwel alle respondenten waren, soms na enig aandringen, bereid tot een interview. Eén keer kwam een gesprek met een moskeebestuurder tot stand via het Expertisecentrum voor Politie en Allochtonen (Expa). In twee gevallen werd een interview geweigerd. In beide gevallen had dat te maken met de politie-identiteit van de opdrachtgever van dit onderzoek. Mensen wilden niets met de politie te maken hebben, dus ook niet met onderzoekers van de Politieacademie, hoewel – op één na – alle onderzoekers een 'burgerachtergrond' hadden. Dat was een nadeel van mijn overstap in september 2000 van het Politie Adviescentrum Inpact, dat veel minder een politie-identiteit had, naar de Nederlandse Politie Academie.

Documentenanalyse

De documentenanalyse op lokaal niveau bestond naast aangiftestatistieken van de politie en berichten uit (wijk)kranten uit het bestuderen van beleidsdocumenten en allerlei andere relevante notities die interviewrespondenten ons ter beschikking stelden.

4 Marokkaanse jongeren zijn op een andere manier benaderd (zie verderop bij 'observaties').

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 75

Beleidsdocumenten

De beleidsdocumenten en andere notities moesten voornamelijk aanvullende informatie bieden op de interviews. Met name de gemeentebestuurders, politiemensen en professionals gaven de veldwerkers regelmatig stukken mee of veldwerkers vroegen daar zelf om. Zo zijn per onderzoekswijk ongeveer tweehonderd documenten verzameld die door mij zijn gearchiveerd.

Aangiftecijfers politie

De aangiftestatistieken moesten per onderzoekswijk een beeld bieden van de criminaliteit in de onderzoeksperiode en – voor zover mogelijk – de effecten van het politiebeleid op criminaliteit (zie bijlage I). Bij aanvang van het veldwerk zijn de informatie- en analyseafdelingen van de drie politiekorpsen benaderd met het verzoek de aantallen aangiften, meldingen en aanhoudingen per maand aan te leveren. Behalve in Utrecht stokte de levering zo nu en dan, waardoor ik af en toe opnieuw moest aangeven dat ik bezig was met een onderzoek en daarbij politiestatistieken wilde. Over de drie korpsen bekeken, lukte het uiteindelijk alleen om de *aangiften* te analyseren. De cijfers werden door de Utrechtse en Amsterdamse politie digitaal aangeleverd. Door de Goudse politie werden de cijfers mij steeds persoonlijk op papier overhandigd.
Naast de aangiftecijfers is in eerste instantie ook via de lokale Haltbureaus nagegaan hoeveel doorverwijzingen er per maand waren van jongeren tussen twaalf en achttien jaar oud naar Halt. Politiemensen kunnen een jongere in bepaalde gevallen naar Halt sturen voor een alternatieve straf. In een later stadium is besloten deze cijfers niet voor het onderzoek te gebruiken, omdat zij nauwelijks bijdroegen aan het antwoord op de vraag welk effect het politiebeleid had op criminaliteit. Punt daarbij was dat het doorverwijzen in sterke mate afhankelijk was van de politieambtenaar in kwestie en derhalve meer vertelde over politie-activiteiten dan over de aard en omvang van de gepleegde jeugdcriminaliteit. Een soortgelijk probleem doet zich voor ten aanzien van aanhoudingsstatistieken (Coppes e.a., 1997).
Zoals bekend zijn aangiften geen optimale indicator voor de werkelijk gepleegde criminaliteit, bijvoorbeeld omdat slachtoffers lang niet altijd aangifte doen. Het probleem wordt uitvoerig in criminologische leerboeken besproken (o.a. Lanier en Henry, 1998). Om dit probleem enigszins te beperken wordt door criminologen vaak gepleit om naast politiestatistieken zelfrapportageonderzoek te verrichten, waarin burgers rechtstreeks wordt gevraagd naar hun slachtofferschap en hun aangiftebereidheid (zie de bespreking van de bevolkingsenquête).
De aangiftecijfers betreffen diefstallen (waaronder diefstal met geweld), geweld, vernieling en bedreiging. Op voorhand was de gedachte om dit deel van het onderzoek te beperken tot slachtofferdelicten.[5] Daarom zijn bijvoorbeeld bedrijfsinbraken niet opgenomen.

5 Dit onderzoeksdeel is geïnspireerd door het Referentiekader Resultaten Politiewerk (Jansonius en Kuiper, 1997), waarin eveneens het accent ligt op slachtofferdelicten.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 76

Volgen (lokale) media

Ten slotte omvatte de documentenanalyse een media-analyse. Daarbij zijn, geconcentreerd rond de drie dataverzamelingsperioden, berichten verzameld uit wijkkranten. Hiertoe nam ik een abonnement op drie huis-aan-huisbladen, één per onderzoekswijk (zie ook Bervoets en Stol, 2000a). Het betrof daarbij de *Goudse Post*, *Ons Eiland* (Utrecht, Kanaleneiland) en *De Westerpost* (Amsterdam-West). Er is voornamelijk gelet op het lokale nieuws over veiligheid (waaronder berichten over politieactiviteiten), de leefkwaliteit in de onderzoekswijken en de inzet van bewoners voor de wijk: bijvoorbeeld een artikel over jeugdoverlast, een opknapbeurt van een buurtcentrum of de opening van een wijkpost van de politie. De relevant geachte berichten werden uitgeknipt, gecodeerd, gearchiveerd en ingevoerd in een databestand. Dat laatste gebeurde aan de hand van een onderwerpenlijst – een codeboek – waarmee het bericht werd gecategoriseerd. Deze methode leverde vooral informatie op over belangrijke gebeurtenissen in de onderzoekswijken. Als methode voor statistische analyse bleek de media-analyse minder geschikt. Naast de tamelijk gestructureerde media-analyse werden ook steeds de regionale en zelfs landelijke kranten bijgehouden, omdat sommige gebeurtenissen in de onderzoekswijken daarin terug te vinden waren.

Enquête

Per wijk is twee keer een bevolkingsenquête afgenomen: één keer ten behoeve van het vooronderzoek, in de eerste helft van 1999, en één keer voor het laatste naonderzoek, eind 2001, met een uitloop tot het eerste halfjaar van 2002. De gemeenten werd gevraagd om uit de gemeentelijke basisadministraties per onderzoekswijk een aselecte steekproef te trekken van bewoners van zestien jaar en ouder (zie Bervoets en Stol, 2002a).
Met de enquête moest zicht worden geboden op de meningen en ervaringen van bewoners ten aanzien van onveiligheid, leefkwaliteit, het onveiligheidsgevoel en de mate van tevredenheid over de politie. Er werden bijvoorbeeld vragen gesteld over slachtofferschap en de bereidheid om aangifte te doen. Verder werden er vragen gesteld over ervaren buurtproblemen, en dat hoefde niet perse criminaliteit te betreffen; denk aan jeugdoverlast, geluidsoverlast en vervuiling, maar bijvoorbeeld ook aan hondenpoep, graffiti of burenruzie. De enquêtevragen ontleenden we zoveel mogelijk aan de Politiemonitor Bevolking.
Het feitelijk afnemen van de enquêtes besteedden we uit aan een in intercultureel onderzoek gespecialiseerd veldwerkbureau. De vragenlijsten zijn *face-to-face* bij de respondent thuis afgenomen en geënquêteerden zijn zoveel mogelijk te woord gestaan in hun moedertaal. Een nadere verantwoording van de respons staat in bijlage II.

Observatie

De observaties bestonden uit waarnemingen in jeugdhonken en semi-gestructureerde wijkobservaties. Vanwege de complexiteit en de moeilijkheid van het honkenonderzoek, met

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 77

name vanwege het verkrijgen van toegang tot het veld, wordt wat langer stilgestaan bij dat deel van de observaties.

Jeugdhonkenbezoek

Ik bezocht per onderzoekswijk een jongerensoos waar veel Marokkaanse jongeren kwamen. Mijn bezoeken vonden plaats tussen oktober 1998 en maart 2002. Ook daarna bezocht ik in Gouda nog wel eens een soos, maar die bezoeken zijn niet meer meegenomen in dit onderzoek. Observaties en informele gesprekken moesten een beeld opleveren van de leefwereld van Marokkaanse jongens, (de achtergrond van) hun eventuele probleemgedrag, hun aandeel in het wijkleven en hun relatie met de politie. Ik heb steeds van alle waarnemingen verslagen bijgehouden, die ik probeerde zo snel mogelijk na de observatie uit te werken.
Ik had een motief om de jongeren te onderzoeken via een participerende observatie en niet via formele (semi-gestructureerde) interviews. Met name gemarginaliseerde jongeren laten zich in het veld niet gemakkelijk onderzoeken en helemaal niet via semi-gestructureerde interviews, bijvoorbeeld vanwege hun wantrouwen jegens onbekenden (Van Gemert, 1998; Werdmölder, 1990). Volgens sommige onderzoekers doet dit vooral opgeld bij Marokkanen (vgl. Van Gemert, 1998), hoewel de lastige onderzoekbaarheid en moeilijke toegang tot het veld voor veel veldwerkers niets nieuws is (vgl. Kloos, 1984; Gruter, 2003). Ik heb een aantal pogingen gedaan om jongens te strikken voor een formeel interview. Daarvan zijn er slechts enkele gelukt. Nog los van de vrees om met onbekenden te spreken, heeft de terughoudendheid jegens formele interviews volgens jongeren ook te maken met de negatieve berichtgeving over Marokkaanse jongeren in de pers. Een bijkomend nadeel was verder dat deze onderzoekswijken in Utrecht, Amsterdam en Gouda al een zekere reputatie hadden bij onderzoekers als veldwerkmogelijkheid. Sommige jongeren waren in hun nog jonge leven al meerdere malen benaderd door onderzoekers en voor hun gevoel had hen dat niets opgeleverd. Jongeren waren onderzoeksmoe. Ook waren er zo af en toe journalisten op pad. Zeker wanneer dat resulteerde in kritische artikelen over Marokkanen, werd de ergernis daarover door jongeren ook afgewenteld op anderen die schrijven over deze bevolkingsgroep. Maar volgens jongeren zelf speelt ook de formele setting een rol. De meesten voelen zich wat ongemakkelijk bij een formeel interview, terwijl diezelfde jongens zich heel makkelijk uiten als je op straat of in de soos met ze in gesprek raakt.

Vaak waren jongens nieuwsgierig, waardoor ze zelf naar me toe kwamen en we in gesprek raakten, hoewel de eerste gesprekken zeker niet altijd gemakkelijk waren. Van mijn kant werden zij soms gezien als een soort 'sollicitatiegesprek', waarbij jongens me eerst eens gingen testen op betrouwbaarheid, verbale kracht en wat ik eventueel voor hen zou kunnen betekenen. Toen ik echter een bekend gezicht werd, werd praten gemakkelijker en passeerden allerlei onderwerpen de revue. Uiteindelijk leverden de participerende observaties vele tientallen informele gesprekken op en per stad ook enkele groepsinterviews, meestal met de hulp van een jongerenwerker, maar soms ook zonder.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 78

De bezoekers waren vrijwel uitsluitend jongens. Dat had deels te maken met de gedragsnormen die binnen de Marokkaanse gemeenschap aan meisjes worden opgelegd. Volgens die normen is het niet gepast voor meisjes om een buurtsoos te bezoeken. Omdat de Marokkaanse doelgroep van de politie voornamelijk uit jongens bestaat, was dat echter geen bezwaar (hoewel ik later in het onderzoek in elke wijk ook enkele meisjes heb gesproken). Er kwamen naast Marokkaanse jongeren bijna geen andere jongeren naar de jeugdhonken. Dat had grotendeels te maken met de demografische samenstelling van de onderzoekswijken. Er woonden nu eenmaal veel Marokkaanse jongeren. Bovendien leken vooral deze jongeren gebruik te maken van dit soort voorzieningen (vgl. Van Gemert, 1998; Werdmölder, 1990). Ook speelde mee dat andere groepen jongeren zich er niet thuis voelden (vgl. Bervoets en Stol, 2002a).

In alle honken werkten enkele, of soms uitsluitend, Marokkaanse jongerenwerkers. Op een enkeling na, die niet goed bij de 'doelgroep' lag, bleken dat waardevolle intermediairs om met jongeren kennis te maken. Zij konden mij eerst aan de jongeren voorstellen. Later in het onderzoek was ik veel minder afhankelijk van de tussenkomst van jongerenwerkers. Ik had inmiddels een aantal jongeren leren kennen, via wie ik weer in gesprek raakte met andere jongeren.

In Utrecht en Amsterdam werd de jongerensoos verzorgd door een algemene wijkwelzijnsorganisatie. Hoewel er in Gouda ook jeugdhonken in de onderzoekswijk waren die werden beheerd door een algemene welzijnsorganisatie, bezocht ik daar de soos van een Marokkaanse organisatie voor sociaal-cultureel werk. De aanleiding daartoe was dat ik in Gouda de weg van de minste weerstand heb gekozen. Een onder Goudse Marokkanen zeer gerespecteerde politieman had veel contact met deze organisatie en kon me er vrij gemakkelijk introduceren. Het vertrouwen van soosbezoekers was in Gouda daardoor sneller gewonnen dan in Utrecht en Amsterdam.[6] Desalniettemin begonnen ook daar de contacten met jongerenwerkers en jongeren makkelijker te verlopen, naarmate ik een 'bekend gezicht' begon te worden. In Utrecht gingen er deuren open toen ik als meelezer een Marokkaanse jongerenwerker hielp met zijn scriptie. In Amsterdam brak het ijs pas echt toen ik bij warm weer mijn leren jas in het jeugdhonk had laten liggen. Enkele jongens overhandigden mijn jas en grapten dat ik op mijn spullen moest letten. Toen ik antwoordde dat ik hen toch zeker wel een tijdje op mijn leren jas kon laten passen was dat kennelijk een schot in de roos. In het algemeen bleken humor en een open houding van onschatbare waarde. Bovendien speelden mijn leeftijd en mijn kleding – zo zeiden sommige jongeren – ook een voorname rol. Toen ik begon met de observaties was ik 27 en dus niet veel ouder dan bepaalde jongeren. Verder paste ik – binnen zekere grenzen, ik moest me er wel lekker bij blijven voelen – mijn kleding aan de soosbezoekers aan, waardoor ik heel af en toe door nieuwe jongerenwerkers werd aangezien voor 'doelgroep'.

Ik streefde ernaar ongeveer één soos per week te bezoeken, maar in de praktijk ging dat bezoek met tussenpozen. Zo waren het jeugdhonk in Utrecht en Amsterdam geregeld geslo-

6 Zo werd ik al snel uitgenodigd om een repetitie van een Gouds-Marokkaanse Ra-band te bezoeken, bestaande uit Marokkaanse jongerenwerkers. Toen de heren erachter kwamen dat ik ook jarenlang heb gedrumd, werd ik direct verzocht ook een potje mee te drummen.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 79

ten vanwege een personeelstekort of omdat jongerenwerkers vonden dat het gedrag van jongeren daartoe aanleiding gaf. Ik was enkele malen getuige van uit de hand gelopen ruzies tussen jongeren, die leidden tot een tijdelijke sluiting van het buurthuis. Of de woede van jongeren richtte zich op jongerenwerkers, bijvoorbeeld omdat jongeren ontevreden waren over een jongerenwerker of de soos niet wilden verlaten na sluitingstijd. Ook leidden inbraken in jeugdhonken, waarbij vaak audioapparatuur werd meegenomen, tot tijdelijke sluiting. Als ik me voor een gesloten deur bevond, wandelde ik door de wijk op zoek naar andere locaties waar zich jongeren konden bevinden (ik was er immers toch). Soms vond ik dan nog wel bekende jongeren en sprak ik hen daar aan. Zo heb ik met name in Amsterdam enkele keren met jongeren 'rondgehangen' in cafetaria's, in een coffeeshop, op het station en op diverse straathoeken.

Ik heb deze observaties steeds alleen uitgevoerd. Uitgezonderd het vooronderzoek, toen een juist afgestudeerde cultureel antropoloog die me hielp met het veldwerk voor het vooronderzoek ook met me meeging naar de buurthuizen.[7] Ik stelde me steeds op als bezoeker en als onderzoeker, hoewel ik zo af en toe ook wel jongerenwerkers meehielp met opruimen en in Amsterdam een enkele keer achter de bar stond. Ik probeerde zo open mogelijk te zijn over het doel van mijn komst. Net als Werdmölder (1990) en Van Gemert (1998) heb ik een soort ruilrelatie ervaren. Jongeren gingen na verloop van tijd steeds makkelijker met me praten. Met name in het begin dachten ze vaak dat ik een nieuwe jongerenwerker was of – in Utrecht zelfs – een rechercheur die hen in de gaten kwam houden. Wat dat laatste betreft maakte mijn overstap naar de Nederlandse Politie Academie, tijdens het onderzoek, het er niet makkelijker op. Ik loste dat op door in elk geval de jongerenwerkers te informeren en jongeren alleen te vertellen dat ik onderzoeker was. Ik heb dus steeds de waarheid verteld, alleen vertelde ik niet alles, omdat het veldwerk anders gevaar zou kunnen lopen.

Er ontstond na verloop van tijd – soms na een lastige kennismaking – bij de meeste jongeren een zekere sympathie. Een aantal jongeren gaf zelfs aan te waarderen dat ik – als buitenstaander van buiten de wijk – helemaal naar hun soos kwam om hun verhaal aan te horen. Sommige jongeren vroegen expliciet wat zij aan mij hadden. Ik heb toen aangegeven dat ik niets ging beloven als ik dat niet kon waarmaken. Wat ik wel kon, was hun verhaal optekenen en anderen deelgenoot maken van hun problemen. Hoewel ik zo af en toe wat kleine hand- en spandiensten heb verricht (helpen bij sollicitaties of bij een werkstuk voor school) heb ik nooit gepretendeerd een hulpverlener te zijn die hun problemen kon oplossen. De meeste jongeren hadden genoeg (straat)ervaring om dat in te zien. Met name de Amsterdamse jongens waardeerden het dat ik geen loze beloften deed en mijn invloed niet overdreef.

Bij een participerende observatie is een onderzoeker afhankelijk van de geboden kansen en mogelijkheden in het veld. Met name in Gouda, en in mindere mate Amsterdam, bouwde ik een relatief uitgebreid netwerk op. Daarmee verbreedde ik het veldwerk tot buiten de jongerencentra. Ik wist bijvoorbeeld waar jongeren hun hangplekken hadden en bezocht hen daar (Amsterdam), maar ik kwam langzaamaan ook in contact met de Marokkaanse jon-

7 Het betrof hier drs. Ruben Boers, als cultureel antropoloog afgestudeerd aan de Universiteit Utrecht op een onderzoek naar *gangs* in de Filippijnse hoofdstad Manilla.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 80

gens en meiden met wie het relatief veel beter mee gaat (Gouda). Zo bezocht ik in Gouda een aantal thema-avonden over veiligheid, waar ook Marokkaanse jongens en meiden aanwezig waren die daar mee debatteerden over de toekomst van de stad. Ik vond dat een waardevolle aanvulling op het materiaal dat ik verzamelde over alleen de probleemjeugd.

Wijkwandelingen

Om ook een beeld te krijgen van het uiterlijk van de onderzoekswijken, is een reeks wijkobservaties gehouden. Vooraf geïnstrueerde observanten liepen een vaste route door de onderzoekswijken met een aantal vaste locaties die als meetpunten golden. De observanten hadden de opdracht op een aantal aspecten van de leefkwaliteit te letten: vervuiling, vernieling, overlast en (tekenen van) drugsgebruik, maar ook inbraakpreventie en groepen jongeren. De waarnemingen zijn steeds vastgelegd aan de hand van een checklist en een kort verslag van de observanten.

Er werden zoveel mogelijk twee series observaties per jaar gedaan, één in het voor- en één in het najaar. Er is op die manier in totaal 43 keer geobserveerd, door verschillende observanten. Ik probeerde steeds per observatie meerdere observanten door dezelfde wijk te laten lopen, om niet afhankelijk te zijn van de waarnemingen en oordelen van een enkel persoon. Steeds deed ik per observatieronde een of twee keer zelf mee. Ook zijn in het begin politiemensen ingezet. Afgezien van enkele bruikbare verslagen leverde dat echter niet veel meerwaarde op. Daarom is later besloten te stoppen met deze organisatorisch intensieve werkwijze. Op basis van de bruikbare verslagen van politiemensen ontstond echter wel het – op voorhand te verwachten – beeld dat politiemensen heel nauwkeurig zijn in hun beschrijvingen van zichtbare aspecten van overlast en criminaliteit. De 'burgerobservanten' (allen met een sociaal-wetenschappelijke achtergrond) keken op hun beurt vaak verder dan de opgegeven criminaliteitgerelateerde items en voorzagen hun verslag dan nog van een uitgebreide sfeerbeschrijving.

De observanten liepen steeds op een donderdag. Ik wilde zo voorkomen dat verschillen tussen de waarnemingen te maken hadden met terugkerende verschillen tussen de dagen van de week. Zo zal het op de dag waarop huisvuil wordt opgehaald vast rommeliger zijn dan op andere dagen, vanwege het groot aantal vuilniszakken of containers op straat en het weggewaaide zwerfvuil.

Verder wilden we in verband met groepen jongeren op straat de observaties zowel vanaf drie uur in de middag uitvoeren als vanaf zeven uur 's avonds. De verwachting was dat 's avonds meer jongeren op straat zouden zijn, wat overigens niet altijd het geval bleek. De vaste meetpunten waren hoofdzakelijk ingegeven door de hotspots in de wijk. Dat is politiejargon voor plekken die geregeld in de systemen van de politie voorkomen als gevolg van criminaliteit en overlast. Wij kozen deze meetpunten na gesprekken met politiemensen, op basis van hun ervaring met de wijk. Als instrument om hang- en overlastgedrag te bestuderen bleek de wijkwandeling echter minder geschikt dan voor het in kaart brengen van de fysiek-ruimtelijke omgeving, onder meer omdat de grootste overlast vaak pas laat in de avond en 's nachts plaatsvond.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 81

De wijkobservaties bieden een kwalitatief beeld van het uiterlijk van de onderzoekswijken en de veranderingen daarin. Net als bij de media-analyse is het echter wel de vraag of een dergelijke (semi-)gestructureerde onderzoeksaanpak noodzakelijk is geweest. Immers: met het zo af en toe eens door de wijk wandelen en aantekeningen maken en het zo af en toe eens de wijkkranten bestuderen was mogelijk hetzelfde bereikt. Maar dat is de bekende kennis achteraf, van tevoren was dit nog helemaal niet duidelijk.

Slotopmerking

Uit de bespreking van de onderzoeksmethoden blijkt dat de uiteindelijke vormgeving van het onderzoek zeker niet alleen is bepaald door inhoudelijk-wetenschappelijke overwegingen, maar ook door keuzen van meer praktische aard. In een aantal gevallen bleken bepaalde methoden na een tijd minder geschikt om antwoord te bieden op de onderzoeksvragen (analyse aantal maandelijkse Halt-doorverwijzingen). Of zij bleken minder efficiënt in hun bijdrage aan de beantwoording van de onderzoeksvragen dan verwacht (media-analyse, wijkobservaties).

5
Verslaglegging en relatie met de opdrachtgever

Verslagen en analysebestanden

Van elke observatie en elk interview is een verslag gemaakt – op papier en merendeels ook digitaal. Bij de meeste interviews is, zoals gezegd, een memorecorder gebruikt. De gesprekken heb ik echter, om praktische redenen, niet allemaal op cassetteband bewaard. Voor dit onderzoek is een privacyreglement gemaakt dat is voorgelegd aan de Registratiekamer (het huidige College Bescherming Persoonsgegevens). Om redenen van privacy zijn de namen en eventuele persoonsgegevens van de geïnterviewden niet in de verslagen opgenomen en vervangen door een code of alleen een voornaam. Interviewverslagen zijn dus voor een buitenstaander niet of in elk geval moeilijk herleidbaar tot een persoon. Om als onderzoeker toch te kunnen achterhalen wie wat heeft gezegd, werd een apart bestand gemaakt met achter elke code of voornaam de volledige naam en contactgegevens. Dat bestand werd gescheiden bewaard van de interviewverslagen. De eerder besproken media-analyse, de bevolkingsenquêtes, de gegevens uit politieregisters en de gegevens van Halt hebben geleid tot drie analysebestanden (in SPSS). Van de twee bevolkingsenquêtes is één enkele dataset gemaakt. Ook de politie- en Halt-gegevens zijn opgenomen in één enkel bestand. Voor de inzage in politieregisters is toestemming verleend door het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie.

Terugkoppeling aan opdrachtgever en tussentijdse rapportages

Het evaluatieonderzoek vond plaats in opdracht van de korpsen die deelnamen aan Topic. Zij hebben het onderzoek gefinancierd. Voor het onderzoek werd geen aparte begeleidings-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 82

commissie benoemd. De korpsen wilden hun project laten begeleiden door een evaluatie. Het onderzoek moest de politie zicht bieden op effecten van hun optreden in de wijken en helpen nagaan welke aanpak werkt. In de tweede paragraaf van het vorige hoofdstuk is aangegeven dat *leren en bijsturen* bekende motieven zijn om een evaluatieonderzoek te starten. De korpsen wisten bovendien dat een evaluatieonderzoek zou inhouden dat hun project goed zou worden gedocumenteerd. En ook dat was een aanleiding voor het Topicproject. Na afronding van een project vloeit vaak veel politiekennis weg, omdat de politie volgens eigen zeggen niet sterk is in het vasthouden van opgedane kennis. Veelal moet het bekende 'wiel' daardoor weer worden uitgevonden, wat de efficiency niet ten goede komt. In de ogen van de drie Topickorpsen mocht dat bij een expertiseproject als dit al helemaal niet gebeuren. Onderzoek zou hen in staat stellen de opgedane kennis te (laten) documenteren en te bewaren voor later.

De opdrachtgevers wilden tussentijdse onderzoeksresultaten benutten om het project waar nodig bij te stellen. Zij wilden waar voor hun geld en geen onderzoeksconclusies achteraf, op basis waarvan zij in het project zelf niets meer konden doen. Tijdens de dataverzameling heb ik samen met één van mijn onderzoeksbegeleiders[8] de onderzoeksresultaten daarom diverse malen teruggekoppeld aan de opdrachtgever. De terugkoppeling bestond uit de verslagen *De Wijk aan het Woord* (1999) en *De Wijk in Verandering* (2001) over respectievelijk de interviews die in de projectwijken werden gehouden in het vooronderzoek en het eerste naonderzoek. In deze rapporten werden ook de eerste resultaten uit de jeugdhonkenobservatie besproken. In 2000 verscheen het rapport *Nederlanders en Marokkanen over hun wijk en hun politie* over de resultaten van de eerste bevolkingsenquête. Over het projectverloop, zowel interregionaal als regionaal schreef ik *Proces in Beeld* (2000). Daarna volgde *Een beknopte evaluatie van het politieproject Topic* (2002), over zowel effecten als projectverloop. Tot slot werd in 2003 – na afronding van het eigenlijke veldwerk, maar eveneens in opdracht van Topic – nog een beknopte interviewronde gehouden, een *quickscan*, om te zien wat er van dat project in de drie wijken was 'blijven hangen'. Dat leidde tot het rapport *Politie en Marokkaanse jeugd in Gouda, Utrecht en Amsterdam (Topic): zaaien oogsten en… doorstarten?* De verslagen werden gepresenteerd in de stuurgroep en waren na de bespreking zonder uitzondering openbaar. Bij alle genoemde rapporten zijn aanbevelingen geformuleerd. Verder is tijdens de projectperiode met enige regelmaat gepubliceerd in vaktijdschriften en wetenschappelijke tijdschriften. Sommige artikelen werden ter kennisname en na publicatie overhandigd aan de stuurgroepleden.

Naast de formele terugkoppelingen aan de opdrachtgever heb ik de onderzochten soms tussenrapportages laten lezen. En dat waren niet alleen politiemensen, maar ook de vertegenwoordigers van instanties, buurtbewoners en – in enkele gevallen – Marokkaanse jongeren. De reacties op deze terugkoppelingen boden mij de mogelijkheid mijn beelden te toetsen aan dat van de onderzochten (Miles en Huberman 1994).

8 Die begeleider was dr. W.Ph. Stol.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 83

Valkuilen in opdrachtonderzoek

Het fenomeen opdrachtonderzoek heeft, zoals in hoofdstuk twee reeds werd aangegeven, een aantal jaren geleden tot een uitvoerige discussie geleid (Köbben en Tromp 1998). De (organisatie)politieke belangen van opdrachtgevers lopen niet altijd parallel met de belangen van de onderzoeker, die graag een probleem wil uitzoeken om er daarna vrijelijk over te kunnen publiceren. Af en toe vallen onderzoeksresultaten niet goed, omdat zij in strijd zijn met het gevoerde beleid. Dat leidt er soms zelfs toe dat de uitkomsten van een overigens goed onderzoek niet worden aanvaard – in het uiterste geval leidend tot problemen rondom publicatie. Het is volgens Köbben en Tromp ook wel voorgekomen dat de resultaten van een slecht onderzoek wel werden aanvaard, omdat zij het beleid ondersteunden. Punch (1977) en Van der Poel (1982) beschreven eerder hoe kwetsbaar de relatie onderzoeker-opdrachtgever kan zijn bij onderzoek binnen de politieorganisatie. Bij de politie spelen eveneens organisatiepolitieke belangen. Veel politieprojecten moeten toch ook leiden tot prestige en profilering. In sommige gevallen wordt wetenschappelijk onderzoek benut om een initiatief meer status geven. Met enig inlevingsvermogen in de denkwereld van politiemanagers is dat goed voor te stellen en haast onvermijdelijk. Het gaat er wel om dat onderzoekers zich van de (deels verhulde) belangen bewust zijn.

In mijn onderzoek traden eveneens min of meer klassieke knelpunten op. Bijvoorbeeld omdat de evaluatieonderzoeker deelneemt, participeert, en dus in zekere zin betrokken is bij het te evalueren project en daarnaast de nodige wetenschappelijke distantie moet bewaren. Van begin af aan heb ik ervoor gewaakt me te vereenzelvigen met de doelen van het politieprogramma en uitsluitend met een 'politiebril' naar de Marokkaanse-jeugdproblematiek te kijken. Van meet af aan heb ik gepoogd in gelijke mate door te dringen tot de leefwereld van de betrokkenen (politiemensen, vertegenwoordigers van instanties, buurtbewoners en Marokkaanse jongens) en me niet te identificeren met één bepaalde categorie. Deze noodzakelijke balans tussen distantie en betrokkenheid die ik hanteerde om tot een kritische beoordeling te komen van het projectverloop en de resultaten, vonden de korpsen niet altijd gemakkelijk. Zo nu en dan hadden mensen moeite met onderzoeksconclusies. Sommige onderzochten vatten de evaluatie op als een persoonlijke beoordeling of op zijn minst als kritiek op hun organisatieonderdeel. En een enkele keer stoorden onderzochten zich aan analyses wanneer die niet strookten met hun (politie)beeld van het probleem of wanneer waargenomen effecten achterbleven bij de door hen ervaren effecten van interventies. Vreemd genoeg werd door sommigen nu juist wat meer kritiek verwacht. Wat hielp was dat mijn rol van begin af aan duidelijk was. Dan is het nog wel de vraag of mensen dat ook accepteren en je als onderzoeker ook feitelijk de ruimte geven. Die ruimte had ik gelukkig en ik voelde me prima geaccepteerd in mijn onderzoeksrol. Ik had nooit het gevoel dat mensen niet mee wilden werken of informatie voor me achterhielden, hoewel de stuurgroep zich goed bewust was van de risico's van het 'in huis halen' van wetenschappelijk onderzoek. Het bovenstaande illustreert wel dat zelfs met een goede verstandhouding, de relatie tussen onderzoeker en opdrachtgever toch de nodige permanente aandacht en onderhoud behoeft.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 84

Invloed van onderzoek op het project

Het onderzoek had soms wat weg van actieonderzoek (Van der Zwaan, 1992; Boog, 2002), vanwege de tussentijdse terugkoppeling en de aanbevelingen. Toch gaat actieonderzoek in mijn ogen veel verder, doordat de scheidslijnen tussen onderzoek, advies en (mee)sturen daar veel onduidelijker zijn en de balans per definitie doorslaat naar betrokkenheid. De opdrachtgever moet actief worden geholpen met het bereiken van zijn doelen en distantie is veel minder een leidraad. Ik heb nooit de ambitie gehad mee te sturen. Dat was niet de bedoeling en het zou de wetenschappelijke rol bemoeilijken.
De invloed van het onderzoek op het projectverloop en de uitkomsten is wellicht een van de contextuele invloeden in Topic geweest, hoewel ik deze invloed niet nadrukkelijk voor ogen had, toen ik de contextuele invloeden op een project rond Marokkaanse jeugd wilde onderzoeken.
Feitelijk is er *altijd* een invloed van onderzoeksactiviteiten op de onderzoekssubjecten. Bekend is bijvoorbeeld het *Hawthorne effect* (Babbie, 1993). De onderzoekers Roethlisberger en Dickson (1939) verrichtten in de eerste helft van vorige eeuw een onderzoek naar arbeidssatisfactie. Zij vergeleken daartoe een experimentgroep met fabrieksarbeiders met een controlegroep. Bij de experimentgroep werden maatregelen genomen om de tevredenheid te verhogen. Het onderzoek wees uit dat bij beide groepen de arbeidssatisfactie was gestegen, alleen al vanwege het feit dat onderzoek betekende dat de werknemers intensieve aandacht kregen. Dat toont aan dat ook bij meer afstandelijk onderzoek een potentiële beïnvloeding aanwezig is. Hoe groot de beïnvloeding in het onderzoek naar Topic was, is lastig vast te stellen. Waar dat aan de orde is, zal ik in de empirische hoofdstukken steeds ook stilstaan bij de gevolgen die het onderzoek had voor het project en de eventuele besluiten die zijn genomen op basis van het onderzoek. Ik ben mij ervan bewust dat de beïnvloeding methodologische problemen met zich mee heeft gebracht. Toch heb ik nooit het idee gehad dat bevindingen of aanbevelingen één-op-één tot besluiten hebben geleid. Een districtschef vertelde me in dat verband in een interview:

> Het is lastig aan te tonen wat voor invloed jullie onderzoek heeft op wat wij doen. De invloed is er zeker, maar lang niet altijd direct. Ik hoor wat van collega's, ik lees vakbladen, ik bezoek congressen, ik lees jullie bevindingen en ik gebruik mijn eigen gezonde verstand, mijn politie-intuïtie zeg maar.

6
Tot slot

Met deze paragraaf rond ik het inleidend-theoretisch deel van dit boek af. De probleemstelling is bepaald, uitgewerkt en er is aangegeven hoe de onderzoeksvragen werden onderzocht. Vanaf het volgende hoofdstuk neem ik de lezer mee naar het Topicproject en de drie onderzoekswijken in Gouda, Utrecht en Amsterdam. In de 'stadshoofdstukken' wordt het decor beschreven waartegen de politie-inspanningen zijn uitgevoerd. En ik beschrijf de uitgangspunten en de uitvoering van het politiebeleid.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 85

Hoofdstuk 4

Een samenwerking van drie politieregio's

1
Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het Topicproject als samenwerking van drie politieregio's. Of eigenlijk: drie politiedistricten die elk een projectwijk aanwezen. De samenwerking was onderdeel van de omgeving waarin het lokale politiebeleid rond Marokkaanse jongeren vorm kreeg (zie het analysekader in figuur 3.1, hoofdstuk 3). Hierna wordt kort de maatschappelijke achtergrond geschetst waartegen Topic werd uitgevoerd. Daarna wordt zoveel mogelijk chronologisch de manier beschreven waarop de samenwerking is verlopen.

2
Maatschappelijke en politieke achtergrond

De problematiek rond allochtone jongeren stond eind jaren negentig hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Met name Marokkaanse en Antilliaanse jongeren, en in mindere mate Turkse, Somalische en Surinaamse jeugd, kwamen in beeld (Ministerie van Justitie, 1997). Voor die tijd bestonden de problemen ook al en werden er door diverse overheidsinstanties al initiatieven genomen. Eind jaren negentig had niettemin de gedachte postgevat dat niets of maar heel weinig bleek te werken, áls er al zicht was op effectieve strategieën waarmee overheidsinstanties de jeugdproblematiek de baas konden. Specifiek ten aanzien van allochtone jongeren verbreidde zich bovendien langzaam het idee dat de integratie van een deel van de jeugdige allochtonen leek te mislukken en dat criminaliteit daarbij een rol zou spelen. De bevindingen van de Commissie Van Traa (1996) wezen in die richting. Ten behoeve van deze parlementaire enquête Opsporingsmethoden verrichtte de criminoloog Frank Bovenkerk een onderzoek naar het aandeel van etnische minderheden in de misdaad.[1] Hoewel die studie ging over zware en georganiseerde criminaliteit, en niet over jeugdcriminaliteit, bleek het onderscheid vaak troebel. Bovenkerk onderschreef de opvatting van de Rotterdamse recherche in die tijd: 'georganiseerde misdaad begint op de hoek van de straat'. Hij verwees in zijn relaas onder meer naar het grote aandeel Marokkaanse jongeren onder de Rotterdamse drugsrunners. De bevindingen van de parlementaire enquête waren mede de reden voor het in 1997 ingestelde Criem-beleid (zie hoofdstuk 1). Met dat

1 *Inzake Opsporing*, (1996), Deelonderzoek 1, 'Autochtone, allochtone en buitenlandse criminele groepen'.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 86

beleid moest een trendbreuk worden gerealiseerd, die ertoe zou leiden dat jongeren werden afgehouden van een criminele carrière.
De politie ervoer de discussies over jeugdcriminaliteit als een roep vanuit de samenleving om, liefst op korte termijn al, met resultaten te komen en de problemen onder etnische jongeren een halt toe te roepen. Door het gebrekkige zicht op wat werkt was de sfeer binnen de politie er echter een van: wie het weet mag het zeggen. Volgens de politie was er een tekort aan expertise die nodig was om de problemen aan te pakken. De bestaande expertise was veelal versnipperd en slecht toegankelijk, mede doordat zij vaak persoonsgebonden was. Politiemanagers spraken van een slechte tot matige 'borging' van expertise. Daarmee bedoelden ze dat deskundigheid, kennis en vaardigheden niet voldoende werden vastgehouden en gedocumenteerd voor de toekomst en dat voor soortgelijke problemen vaak weer van voor af aan werd begonnen met het zoeken naar kennis en oplossingen.

Tegen deze achtergrond spraken de korpsleidingen van de politieregio's Hollands-Midden, Amsterdam-Amstelland en Utrecht in oktober 1997 informeel af samen wat te ondernemen tegen de Marokkaanse-jeugdproblematiek.[2] Zij beoogden een interregionaal expertiseproject dat zich beperkte tot deze drie korpsen, maar dat uiteindelijk de hele Nederlandse politie meer inzicht moest bieden. De problemen met Marokkaanse jongeren beperkten zich immers niet tot deze drie korpsen. Het initiatief moest leiden tot meer deskundigheid over de aanpak van de Marokkaanse-jongerenproblematiek, die bovendien goed toegankelijk was en zich niet langer beperkte tot enkelen. Met deskundigheid bedoelden de korpsen zowel kennis van de achtergronden van de Marokkaanse-jongerenproblematiek als kennis over wat effectief is in de aanpak ervan. Daarnaast werd de korpsen, zoals reeds aangegeven, van begin af aan ruimte geboden om de gezamenlijke doelen aan te vullen met eigen, lokale, projectdoelstellingen.
De korpsen wilden het project laten begeleiden door een wetenschappelijke evaluatie (Bervoets, 2001; Stol e.a., 1998). Het onderzoek diende zicht te bieden op de effectiviteit van de inspanningen, maar ook op de tussentijdse resultaten. Dat moest de politie de gelegenheid bieden het project nog tijdens de looptijd bij te stellen.

In de maanden na oktober 1997 vonden de korpsleidingen drie districtschefs bereid om deel te nemen aan het samenwerkingsverband. In Hollands-Midden was dat de chef van het district Waag en Wiericke, in het Amsterdamse korps ging het om de chef van het district Meer en Vaart (District 6, in Amsterdam-West) en in het Utrechtse korps deed de chef van het district Marco Polo mee aan het project. Zij hadden er belang bij aan het project mee te doen, want in deze districten ervoer de politie soms al jarenlang een pittige problematiek rond Marokkaanse jongeren. Die problematiek uitte zich regelmatig ook in incidenten tussen

2 Zij doen dat tijdens een vergadering van de Fuji-groep, een informele politiedenktank. Deze Fuji-groep werd opgericht als gevolg van een werkbezoek van Nederlands politiekader aan Japan, begin jaren negentig. De doelstelling was innovatieve projecten te bedenken die de kwaliteit van het politiewerk zouden kunnen verbeteren en de politie helpen om bepaalde maatschappelijke vraagstukken aan te pakken.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 87

politiemensen en jongeren. Verder stond de relatie met de Marokkaanse gemeenschap er geregeld onder druk. Het samenwerkingsverband kon de chefs helpen de problemen in het district onder controle te krijgen. Naast het bevorderen van deskundigheid was dat de tweede doelstelling van de samenwerking. In de districten hadden politie, justitie, gemeente, welzijnsinstellingen en hulpverlening tot dan toe al vele initiatieven genomen, met wisselend resultaat. Volgens de chefs mislukten veel initiatieven, omdat instanties in de wijk nauwelijks samenwerkten en instanties van elkaar niet wisten waarmee zij bezig waren. Ook zou de daadkracht niet optimaal zijn geweest. Vooral gemeenten, zo meenden de districtschefs, hadden onvoldoende organisatorisch vermogen om effectief bij te dragen aan de aanpak van de jeugdproblematiek. Maar er werd niet alleen op anderen gemopperd; de chefs gaven aan dat de politie nog onvoldoende (gedeelde) kennis had om de problemen met Marokkaanse jongeren het hoofd te bieden.
Het project ging als 'Topic' door het leven. Het begon in april 1998 met de eerste vergadering van de stuurgroep (die zich toen nog Interregionale Werkgroep Allochtonen noemde) en duurde formeel en in volle omvang tot maart 2002. Daarna vonden niettemin nog enkele activiteiten plaats. Die stonden alle in het teken van een mogelijke 'doorstart'. Zo vond in juni 2002 een bijeenkomst plaats van de stuurgroep met vertegenwoordigers van de drie korpsleidingen. In 2003 vonden eveneens activiteiten plaats rond de vraag of en hoe het project een vervolg zou moeten krijgen.

3
De start in 1998: positiebepaling en elkaar aftasten in een roerige periode

Bijeenkomst op het hoofdbureau: oprichting interregionale werkgroep

Op 15 april 1998 ontmoetten de districtschefs elkaar in een eerste vergadering op het hoofdbureau in Utrecht. De plaatsvervangend korpschef van de regio Utrecht was voorzitter. Zij waren het op grote lijnen eens over de twee gezamenlijke doelstellingen: expertiseopbouw ten behoeve van de Nederlandse politie en een afname van de Marokkaanse-jeugdproblematiek in de betrokken districten. Hoe die doelstellingen moesten worden gerealiseerd, was toen nog niet of nauwelijks duidelijk. Op de activiteiten die daarvoor op lokaal niveau nodig waren en de eventuele lokale doelstellingen was op dat ogenblik nog helemaal geen zicht. Direct vanaf deze eerste bijeenkomst woonden twee onderzoekers de vergaderingen bij: één van mijn onderzoeksbegeleiders en ikzelf.[3] Op hoofdlijnen was duidelijk wat er van ons werd verwacht. We hadden inmiddels al een globale onderzoeksopzet voorbereid.
Volgens de chefs moest er nog een aansprekende naam worden verzonnen voor het initiatief. Tot die tijd werd het aangeduid met de 'werknaam' IWA (Interregionale Werkgroep met betrekking tot Allochtonen). De korpsen kwamen na de vergadering in Utrecht dat jaar nog

3 Wij maakten op dat moment deel uit van het In-pact onderzoeksteam. Dat team was onderdeel van het Politie Adviescentrum In-Pact in Houten. Het team ging in september 2000 op in de Nederlandse Politie Academie.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 88

vier keer bijeen. Het ging er in die fase vooral om de positie te bepalen van het interregionale initiatief, zowel binnen als buiten de politie. Ook werd nagedacht over het geld. Naast onderzoeksbudget was er op dat moment geen aanvullende financiering om bijvoorbeeld per wijk een projectteam in te richten of een interregionale projectorganisatie op te zetten. De werkgroepleden waren wat terughoudend met het aanboren van subsidiegelden vanuit het Rijk. Zij kozen ervoor betrekkelijk onafhankelijk te opereren van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie. Ook tot andere projecten en initiatieven rond jeugdcriminaliteit en multicultureel politiewerk wilden zij enige afstand bewaren. Daarvoor hadden zij een praktische reden: hoe meer personen en instellingen zich met het project gingen bezighouden, hoe ingewikkelder het werd om af te stemmen en overeenstemming te bereiken. Er was ook nog een strategische reden: zij wilden niet het gevaar lopen dat anderen met het idee van de korpsen aan de haal zouden gaan.
De plaatsvervangend korpschef van de regio Utrecht verwoordde tijdens die eerste vergadering het gevoel van de aanwezige chefs. Hij stoorde zich aan het feit dat de politie in het verleden vaak met een hoop enthousiasme aan de slag ging met projecten om in een volgend stadium alles weer net zo makkelijk op zijn beloop te laten. 'We hebben de neiging met elkaar om de dingen waar we aan beginnen niet goed af te maken', aldus de plaatsvervangend korpschef. Dat was in zijn ogen te wijten aan de neiging van politiemensen – personeel op straat én chefs – om vaak na enige tijd weer andere prioriteiten te stellen, ingegeven door incidenten en de actualiteit. Dat moest anders, zo vond hij. Als voorzitter eiste hij daarom een absolute betrokkenheid van de deelnemers:

> Om echt wat teweeg te brengen is *commitment* nodig en continuïteit. Dat is zowel binnen als buiten de politieorganisatie het grote probleem bij het aanpakken van de jeugdproblematiek. Voor je het weet gaan we weer over tot de orde van de dag. Ik geloof echt dat we iets kunnen bereiken door ons gedurende langere tijd op dit nijpende maatschappelijke probleem te focussen.

Expa

De werkgroep werd vanaf die eerste vergadering bijgewoond door de directeur van het Expertisecentrum Politie en Allochtonen (Expa) van de politie Utrecht. Begin 1998 was het centrum nog in oprichting. De directeur was de voormalige districtschef van het district Marco Polo, waar het Utrechtse Kanaleneiland onder valt. (De nieuwe districtschef van Marco Polo nam direct na zijn aantreden eveneens zitting in de werkgroep.) Expa werkte in eerste instantie voor het interregionale samenwerkingsproject en het eigen Utrechtse korps. Het werd geacht de politie bij te staan met deskundigheid, training, praktische adviezen en specialistische operationele ondersteuning. Dat laatste was de taak van twee oud-wijkagenten, die veel ervaring hadden opgedaan met multicultureel politiewerk in de Utrechtse wijken Lombok en Kanaleneiland.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 89

Ongeregeldheden in Amsterdam-West

Het samenwerkingsverband begon in een woelige tijd, waarin Marokkaanse jongeren volop in de belangstelling stonden. Op 23 april 1998, ruim een week na de start van het interregionale project, vonden er ongeregeldheden plaats tussen politiemensen en Marokkaanse jongeren in Overtoomse Veld, in Amsterdam-West (COT, 1998). De spanningen tussen de politie, de buurt en de jongeren waren daarvoor al hoog opgelopen in die wijk. De Amsterdamse districtschef in de werkgroep zag zich geconfronteerd met een enorme aandacht van politiek, bestuur en de media. De gebeurtenissen vonden immers plaats in zijn district. Marokkaanse jongeren werden meer dan ooit een nieuwsitem. Journalisten doken in de materie en gingen intensief op zoek naar achtergronden, waaronder de relatie tussen Marokkaanse jongeren en de politie. Mede daardoor strekte de aandacht zich uit naar de juist opgerichte werkgroep IWA, waarvan het startdocument al snel uitlekte naar de pers. Onbekend was wie erachter zat. Het uitlekken leidde tot een krantenbericht in *de Volkskrant*, waarin werd aangegeven dat de politie maar weinig afwist van Marokkaanse jongeren.[4] Verder kreeg de directeur van Expa verzoeken van de media om zijn visie op de gebeurtenissen uit de doeken te doen. Desalniettemin verslapte de aandacht voor de werkgroep en Expa weer snel, omdat de publieke belangstelling zich vooral richtte op Overtoomse Veld en de problemen die daar heersten (Bervoets, 2004). Een blijvend gevolg was wel dat de Amsterdamse districtschef zijn prioriteiten anders stelde. Hij zat volgens eigen zeggen 'tot over zijn oren in het werk' en richtte zich vooral op gebeurtenissen in zijn district en minder op de interregionale samenwerking. Dat bleek onder meer uit het gegeven dat hij zijn coördinator politieel jeugdbeleid vroeg om zijn district te vertegenwoordigen in de interregionale werkgroep en zelf nog maar af en toe een vergadering bezocht. De interregionale werkgroep vond dat aanvankelijk jammer, omdat de andere districten wel steeds vertegenwoordigd waren door een (districts-)chef. De Amsterdamse districtchef vertelde zelf in een gesprek:

> Ik snap de teleurstelling wel, maar het is hier nu pompen of verzuipen en alle zeilen bijzetten. Dat doe ik niet met een pas opgestart project dat mij op dit moment nog even niets concreets te bieden heeft; ik ben ervan overtuigd dat de collega's uit de andere korpsen dat begrijpen. (Veldwerkverslag, 1998)

Toen de stof weer optrok, richtte de werkgroep haar aandacht weer op de verdere invulling van de samenwerking. De werkgroepleden waren het erover eens dat er nog altijd onduidelijkheid was over de vormgeving van het project, zowel op interregionaal als op lokaal niveau. De voorzitter wilde op korte termijn van elke districtschef een 'plan van aanpak'. Daarmee moesten zij duidelijk maken hoe het project er op lokaal niveau – dus in de wijk – uit moest zien. Hij stelde daartoe een *format* op, een handleiding, daarbij geholpen door één van mijn onderzoeksbegeleiders. In het plan moesten naast de doelstellingen worden ver-

4 'Politie weet van Marokkaanse jeugd te weinig', *de Volkskrant*, 28 april 1998.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 90

meld: een omgevingsverkenning, een probleemaanpak, uitspraken over de lokale beleidsnetwerken, activiteiten, organisatie, personeel en de materiële en financiële randvoorwaarden die nodig waren om de doelen te verwezenlijken. Er was enige discussie over het profiel van de beoogde projectleiders. Zij moesten het project lokaal gestalte gaan geven. De voorzitter liet de districtschefs de vrijheid om te beslissen of hun projectleider wel of geen leidinggevende zou zijn, hoewel hij de voorkeur gaf aan het eerste. In Gouda was de beoogd projectleider geen leidinggevende. Hij werd weliswaar speciaal van brigadier bevorderd tot inspecteur, maar zonder hem daarmee leidinggevende taken toe te kennen. In Utrecht werd een wijkteamchef projectleider en Amsterdam koos net als Gouda voor een brigadier (geen leidinggevende) die 'jeugd' in zijn takenpakket had. (Later zou blijken dat het aanstellen van niet-leidinggevenden in Gouda en Amsterdam leidde tot knelpunten. Zij hadden immers nauwelijks sturingsmogelijkheden.)

Drie basiseenheden

De discussie over de projectleiders volgde op een beslissing over de focus van het project. Moest het zich richten op een bepaalde Marokkaanse doelgroep of op een projectwijk waarin zich geregeld Marokkaanse jongeren manifesteerden? Uiteindelijk koos de werkgroep voor het laatste. Het initiatief diende zich daarom te richten op het werkgebied van een basiseenheid, vanuit de veronderstelling dat de Marokkaanse-jeugdproblematiek voor de politie grotendeels een wijkproblematiek is. In Gouda moest het project zich richten op het werkgebied van het (dan) nieuwe wijkteam Gouda Centrum/West, met de wijken Korte Akkeren, de binnenstad en Bloemendaal. De districtschef wilde graag de positieve ervaringen die volgens hem in Gouda-Oost waren opgedaan met het leggen van contacten met Marokkaanse jongeren verbreden naar de hele stad (zie hoofdstuk 5). De voorzitter van de werkgroep – zoals gezegd plaatsvervangend korpschef van Utrecht – en de Utrechtse districtschef besloten dat in Utrecht het werkgebied van het wijkteam Kanaleneiland-Transwijk in aanmerking zou komen. Dat was mede gebaseerd op het feit dat daar al enkele incidenten hadden plaatsgehad, waaronder een incident met een 'dodenlijst' in maart 1998. Toen werden de namen van enkele wijkagenten door Marokkaanse jongeren op een garagemuur geklad, bij wijze van doodvonnis. Net als de ongeregeldheden in Amsterdam, van april 1998, bracht dat een schok teweeg in de pers en bij de politiek.[5] In Amsterdam richtte het project zich merkwaardigerwijs niet op het wijkteam Meer en Vaart, waar de ordeverstoringen plaatshadden, maar op het gebied van het wijkteam Lodewijk van Deysselstraat in het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer. De reden daarvoor was volgens de districtschef dat in Geuzenveld-Slotermeer problemen op de loer lagen die hij liever voor was, door er preventief in te investeren. Bovendien liet hij doorschemeren dat hij in Meer en Vaart op dat moment liever geen onderzoekswerkzaamheden wenste, omdat er eerst orde op zaken moest worden gesteld.

5 'Graffiti in Utrecht: drie wijkagenten "op dodenlijst"', *de Volkskrant*, 24 maart 1998; 'Agenten op "dodenlijst"', *NRC*, 24 maart 1998.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 91

Nog los van de discussies over plannen van aanpak, gebeurde er toch nog wel wat meer in de beoogde projectwijken. Het Utrechtse wijkteam Kanaleneiland/Transwijk werd eind 1998 speciaal voor het project uitgebreid van vier naar vijftien wijkagenten. De Goudse districtsleiding stelde haar projectleider vrij van reguliere politiediensten, om zich speciaal bezig te houden met de jeugdproblematiek. Hij maakte contact met sleutelpersonen in de Marokkaanse gemeenschap, met jongeren en instanties. Aldus werkte hij aan een uitgebreid netwerk. Hij trachtte bovendien intern draagvlak te krijgen voor een, zoals hij zei 'meer genuanceerde benadering' van de Marokkaanse-jeugdproblematiek. In Amsterdam ging de brigadier aan de slag met het 'stroomlijnen' van de aanpak van jeugdoverlast en -criminaliteit. Het accent lag daarbij op het gebiedsgebonden politiewerk, op het maken van contact met buurtbewoners en jongeren door de buurtregisseurs.[6] Hij werd daarbij geholpen door zijn wijkteamchef. Die merkte op dat het wijkteam met de deelname aan de interregionale samenwerking zeker niet vanaf het nulpunt begon:

> Tuurlijk hebben we hier al allerlei projecten gehad, vaak ook met andere partners in de wijk. We denken dat dit project kan helpen het jeugdprobleem nadrukkelijk op de agenda te krijgen en te houden bij de collega's en bijvoorbeeld ook bij het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer. En we hopen dat het onderzoek ons kan aanreiken wat nu echt werkt. (Interview wijkteamchef, Amsterdam)

Twee maatregelen om het project 'te laten leven'

In 1998 leefde het interregionale project nog niet bepaald. Buiten de kring van direct betrokkenen had nog niemand van het initiatief gehoord. De interregionale werkgroep besteedde veel tijd aan het bepalen van de positie van het project en dacht na over de vormgeving. Daarbij werden op dat moment nog nauwelijks mensen buiten de werkgroep geraadpleegd, waardoor in de ogen van de werkvloer in de korpsen het project in die beginfase veel weg had van een 'topdownactie van de chefs'. Maar ook de direct betrokkenen kenden elkaar nog niet en er bleek eerst een kennismakingsperiode nodig voor er echt 'zaken met elkaar' konden worden gedaan. De coördinator jeugd[7] van het Amsterdamse district merkte tijdens een werkgroepvergadering op dat van elkaar leren vooralsnog niet verder was gekomen dan *eta*leren van eigen successen. De korpsen durfden zich in deze fase nog niet kwetsbaar naar elkaar op te stellen. Van bekendheid op de werkvloer met het project was op dat moment al helemaal geen sprake. Vooralsnog maakte onbekend onbemind. Wanneer politiemensen het samenwerkingsverband al kenden, waren zij nauwelijks of niet op de hoogte van doelstellingen en de werkwijze. Dat laatste was niet zo vreemd, omdat over de werkwijze ook in

6 Een buurtregisseur is een gebiedsgebonden contactfunctionaris die als aanspreekpunt van de politie voor bewoners fungeert en mee zorgt voor meer leefbaarheid en veiligheid in de buurt.

7 De vertegenwoordiger van Amsterdam in de werkgroep, nadat de districtschef daar wat meer afstand had genomen tot het project.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 92

de werkgroep IWA nog geen overeenstemming was. Bovendien was een deel van de politiemensen alle 'Marokkanenprojecten' beu. Naar hun idee kostten zij alleen maar tijd en leverden deze initiatieven niets concreets op. Voor hun gevoel bleven zij op straat steeds met lege handen staan. Bij de beschrijving van het lokale politiebeleid zal blijken dat deze houding meerdere oorzaken had.
De werkgroep ervoer zelf ook de 'opstartproblemen' en nam twee besluiten om het project wat meer te laten leven. Allereerst lanceerde de Utrechtse districtschef het idee om bij elkaar werkbezoeken af te leggen. Daarmee konden de korpsen heel praktisch 'bij elkaar in de keuken kijken'. De werkbezoeken waren echter vooral gericht op het laten leven van het project binnen de werkgroep IWA zelf. Alleen de direct betrokkenen bij het project namen er aan deel.

> In het najaar van 1998 vindt het eerste werkbezoek plaats. Het wijkteam Kanaleneiland-Transwijk ontvangt de werkgroep. Na enkele inleidingen, wordt zij opgesplitst in groepjes die met een wijkagent door de wijk wandelen om de sfeer op Kanaleneiland te proeven. De Amsterdamse districtschef merkt tijdens de wandeling op dat het uiterlijk van die wijk hem erg aan Amsterdam-West doet denken. Er zijn overigens op dat moment niet veel jongeren op straat, zo midden op de dag. Als de chefs een paar jongens tegenover de openbare bibliotheek zien zitten, lopen zij er daarom direct op af om een gesprekje te voeren. De jongens hebben geen behoefte aan een praatje met de politie. Zij staan op en wandelen weg. (Veldnotitie, 1998)

Om het project ook te laten leven op de werkvloer werd het idee geopperd om een miniconferentie te houden bij wijze van startbijeenkomst. Daarmee zou het project bekendheid moeten krijgen op de werkvloer. Bovendien zou die bijeenkomst collega's de mogelijkheid bieden elkaar te ontmoeten. Volgens de werkgroep zou dat een basis leggen voor kennisuitwisseling en expertiseopbouw.

4
Vanaf 1999: aan de slag en op zoek naar een duidelijke projectstructuur

Een startbijeenkomst in Amsterdam

In januari 1999, ongeveer driekwart jaar na aanvang van het project, werd de geplande startbijeenkomst gehouden in een congrescentrum in Amsterdam, met bijdragen van de drie korpschefs, de projectleiders en Expa. Bij deze *kick off* zaten naast de politiechefs veel wijkagenten, buurtregisseurs (in het geval van Amsterdam) en enkele noodhulpagenten in de congreszaal. De projectleiders presenteerden er hun plannen. Voor aanvang gingen alle deelnemers nog even op de foto voor een *smoelenboek*. Dat smoelenboek bleek later in het project, toen er ook personeel werd uitgewisseld, een praktisch hulpmiddel om het project op de werkvloer gestalte te geven. In het smoelenboek stond iedereen op alfabetische volgorde, met foto, functie, naam en telefoonnummer. Dat maakte het makkelijker om eens een collega van een ander korps te bellen. Maar in 1999 was daar volgens de dienders nog nauwelijks reden toe:

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 93

> Ik snap wel dat we allemaal tegen dezelfde problemen aanlopen, maar toch bel ik niet zo gemakkelijk met een collega van een ander korps als daar geen praktische aanleiding voor is. Wij hebben onze eigen sores en zij hebben hun eigen zorgen. (Interview brigadier).

De bijeenkomst werd voorgezeten door een Amsterdams gemeenteraadslid van Marokkaanse afkomst. Zij was gevraagd haar visie te geven op de interregionale samenwerking. Zij zei gecharmeerd te zijn van het project, vanwege de praktische insteek. Op dat moment zag de werkvloer die praktische insteek nog niet. Uit de evaluatie van de startbijeenkomst bleek dat een belangrijk deel van de aanwezigen weliswaar het knelpunt erkende dat er onvoldoende kennis werd gedeeld binnen de politie. Zij hadden niettemin nog steeds geen concrete voorstelling van het project en wat het kon betekenen voor het praktische politiewerk:

> In dit wijkteam hebben we al zoveel projecten gehad rond de Marokkaanse jeugd. Dit is de zoveelste goedbedoelde poging om het maar weer eens te proberen. Ik twijfel er echt aan of de Marokkaanse-jongerenproblematiek wel op te lossen is. (Interview brigadier)

Andere maatregelen om de bekendheid van het project te vergroten

De onbekendheid bleef voorlopig een probleem. Het project zou toch eerst bekend moeten zijn, wilde het kunnen rekenen op steun van de werkvloer en wilde er daadwerkelijk kennisuitwisseling plaatshebben, zo luidde de redenering. De chefs meenden dat het in dat verband hielp om de samenwerking van een aansprekende naam te voorzien. Medio 1999 kreeg het project de naam *Topic*: Talentontwikkeling Politie Interculturele Communicatie. De afzonderlijke woorden zeiden met enig voorstellingsvermogen weliswaar iets over het doel, maar de bedoeling van deze afkorting was vooral te benadrukken dat de aanpak van de Marokkaanse-jeugdproblematiek voor de korpsen een belangrijk item was. De werkgroep IWA ging zich nu 'stuurgroep Topic' noemen.

> Op een stuurgroepvergadering, juli 1999, erkennen de aanwezigen het praktische belang van een eigen naam voor het project. 'We moeten het project positioneren, als je geen naam hebt, dan is niet duidelijk wie je bent en wat je doet', zo merkt één van de chefs op. Uit gesprekken die ik dat jaar op de werkvloer voerde, blijkt inderdaad dat Topic nog nauwelijks bekend is onder politiemensen. (Observatie stuurgroepvergadering, 1999).

Om op de werkvloer meer duidelijkheid te scheppen over Topic, werd bovendien een nieuwsbrief in het leven geroepen. Daarin passeerden op luchtige wijze thema's de revue die te maken hebben met multicultureel politiewerk en Marokkaanse jongeren. Deze *Topicnieuws* verscheen onregelmatig (alleen wanneer er wat concreets te melden was). Het blad werd verstuurd aan iedereen in het eerder aangehaalde smoelenboek van Topic en aan

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 94

een aantal externe partners. Vaak waren de artikelen van de nieuwsbrief gerelateerd aan de projectwijken, zodat politiemensen kennis konden nemen van elkaars lokale activiteiten. Het bleek een tastbaar bewijs van het project en sommige agenten verwezen ernaar in de interviews. Ondanks de bescheiden verwachtingen werd het wel gelezen. De nieuwsbrief maakte het project tevens bekender bij de lokale partners.

Het projectleidersoverleg: ongedwongen praten over het vak en over concrete knelpunten

Begin 1999 werd een besluit genomen met belangrijke gevolgen voor de rest van het interregionale projectverloop. Al tijdens de startbijeenkomst in Amsterdam benaderde de directeur van Expa de projectleiders. Om de kennisuitwisseling concreet inhoud te geven, stelde hij voor om naast de stuurgroep een *projectleidersoverleg* in te stellen. Vanaf die tijd ontmoetten de projectleiders elkaar ongeveer eens per zes weken. Ik zorgde steeds dat ik daar ook als observant bij was. De projectleiders bespraken er praktische ervaringen en concrete problemen rond de aanpak van Marokkaanse-jeugdproblematiek. Daarmee werd de basis gelegd voor daadwerkelijke uitwisseling van expertise. De vergaderingen werden voorgezeten door de directeur van Expa en bijgewoond door één of twee van zijn medewerkers, die de projectleiders bijstonden met praktische adviezen. Al vrij snel ontstond onder de projectleiders een sfeer van vertrouwen, waardoor zij gemakkelijker problemen en frustraties met elkaar bespraken.

> Wat helpt is dat je niet van hetzelfde korps bent. Anders zie je, maar dat is vooral bij de hogere chefs zo, toch nog al wat strategisch gedrag. Zo van: wat kan ik hier zeggen zonder mijn glazen in te gooien? Als projectleiders zijn wij daar niet zo bang voor. (Interview projectleider)

Toch liep de projectorganisatie vanaf die tijd nog niet zonder problemen. Later in 1999 vond nog een speciale bijeenkomst plaats met stuurgroepleden en projectleiders om de 'klokken gelijk' te zetten. Er waren communicatieproblemen tussen beide groepen. Zo signaleerden de projectleiders overlap in agendapunten van de stuurgroep en hun eigen overleg. 'Als onze vergaderingen steeds dunnetjes over worden gedaan, wat is dan onze rol?', vroeg de Amsterdamse projectleider zich op dat moment af. Bovendien hadden de Goudse en Amsterdamse projectleider aanvankelijk moeite met de prominente rol die het Utrechtse korps in hun ogen speelde. De voorzitter van de stuurgroep en het expertisecentrum Expa waren immers verbonden aan het Utrechtse korps. 'Het is op dit moment vooral een Utrechts project en dat kan leiden tot een gebrek aan steun in onze eigen korpsen', zo verwoordde de Goudse projectleider hun gevoel. Op een aparte bijeenkomst besloot de stuurgroep om voor hun vergaderingen ook steeds de projectleiders uit te nodigen. Na enige tijd kwamen de projectleiders erachter dat er toch ook wel nadelen kleefden aan die constructie. In de stuurgroepvergaderingen hing aanvankelijk niet dezelfde open sfeer van het projectleidersoverleg. De projectleiders gaven aan het soms lastig te vinden in een stuurgroepvergadering vrijuit te spreken, omdat de chefs erbij zaten. Zij wilden geen dingen zeggen waardoor hun chef in verlegenheid zou worden gebracht.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 95

> Dat hoort ook bij de politiecultuur. Wij kijken naar wat de ander op zijn schouders heeft. Onze chefs hebben een bepaald belang en dat wil je niet doorkruisen met een slecht getimede opmerking in een stuurgroepvergadering, nog los van je relatie met die chef. Je wilt hem niet in verlegenheid brengen en jezelf ook niet benadelen. In een projectleidersoverleg gaat het over het werk zelf en heb ik niet het idee dat die andere projectleiders echt vanuit een bepaalde agenda praten; het gaat daar gewoon over de problemen die we tegenkomen in de praktijk. (Interview projectleider, 1999)

Het projectleidersoverleg boekte in 1999 de eerste resultaten rond de kennisuitwisseling. Dat werd in de hand gewerkt door een aantal concrete maatregelen waarmee de drie basisteams aan de slag waren gegaan (zie volgende hoofdstukken). Daardoor viel er ook daadwerkelijk iets uit te wisselen. Maatregelen waren bijvoorbeeld de Utrechtse jeugdtoptien (een lijst met de tien grootste jeugdige probleemveroorzakers in de wijk), gespreksavonden van de politie met Marokkaanse jongeren in Gouda en de Amsterdamse jeugdsurveillance, waarbij politiemensen speciaal werden ingeroosterd om bepaalde jongeren en hangplekken in de wijk in de gaten te houden. Toen Gouda in de zomer van 1999 met het Openbaar Ministerie experimenteerde met een 'gebiedsverbod' voor overlastgevende jongeren in de binnenstad, waren Utrecht en Amsterdam zeer belangstellend. Na een tijd begon ook de politie op Kanaleneiland met een gebiedsverbod in en nabij een winkelcentrum waar veel jeugdoverlast was. Ook namen de Utrechters het werken met een 'lokauto' van de Goudse politie over om jongeren die autokraken plegen op heterdaad te kunnen aanhouden. De wijkteams namen aldus werkwijzen van elkaar over en experimenteerden ermee in hun eigen wijk.

Andere pogingen om de kennisuitwisseling te vergemakkelijken

De stuurgroep was desondanks niet helemaal tevreden en vond dat de uitwisseling van kennis nog veel intensiever moest. Daarom moest een *journaalmethode* leiden tot uitwisselen van kennis, zo dacht men in 1999. Deze methode hield in dat de projectleider, aan de hand van een vast schema, een soort dagboek bijhield met betrekking tot zijn werkzaamheden. De journaalmethode moest leiden tot gedocumenteerde politiekennis – *best practices* – over hoe bepaalde problemen konden worden aangepakt bij het politiewerk rond Marokkaanse jeugd. In Topic werd daarnaast nog geëxperimenteerd met het interviewen van politiemensen na een gebeurtenis met jongeren. Zij kregen dan een vaste serie vragen waarmee, net als bij de journaalmethode, succes en falen voor het voetlicht moesten komen. De stuurgroep noemde dat de *interviewmethode*. Daarbij moesten politiemensen door hun collega's worden geïnterviewd. Na verloop van tijd verminderde echter het enthousiasme en stokten beide methoden. De projectleiders gaven in interviews aan dat het nauwgezet bijhouden van de journaal- en interviewmethode tijdrovend was en het bovendien lastig was om de aandacht voor die nogal intensieve methoden vast te houden. Verder wisten de stuurgroepleden en projectleiders niet zo goed wat ze uiteindelijk aanmoesten met de journalen en de interviewverslagen.
Een andere manier om kennis uit te wisselen was volgens de stuurgroep het houden van werk-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 96

bezoeken. Daarmee werd al een aanvang gemaakt in 1998. In 1999 vond er opnieuw een aantal van dit soort bezoeken plaats. Zo werd in Gouda onder meer een bezoek gebracht aan een moskee en aan een Marokkaanse sociaal-culturele organisatie. De werkbezoeken werden aan een stuurgroepvergadering gekoppeld. In Amsterdam vergaderde de stuurgroep in maart 1999 in een buurthuis. Voorafgaand aan de vergadering kookten Marokkaanse jongens – die ik kende van het buurthuis (zie hoofdstuk 7) – een Marokkaanse maaltijd.

> In maart is het Amsterdamse wijkteam Lodewijk van Deysselstraat gastheer. Het idee is om samen de moskee te bezoeken, te praten met jongerenwerkers en jeugdhulpverleners en 's avonds vóór de stuurgroepvergadering in het buurthuis Geuzenveld een maaltijd te gebruiken met jongerenwerkers en Marokkaanse jongens.
> Als de politiemensen het buurthuis binnenlopen is een groep van ongeveer twaalf Marokkaanse jongens druk in de weer met potten, pannen en ingrediënten. Dat alles onder het toeziend oog van twee Marokkaanse jongerenwerkers, die eveneens uitstekende koks blijken. Er hangt een leuke en tegelijkertijd wat plagerige sfeer. Tijdens het eten vraagt een jongen of zijn kookkunsten echt geen aanleiding zijn voor het simpelweg 'deleten' van zijn strafblad. (Veldnotitie)

Tijdens de vergadering in het buurthuis werd het idee geopperd om in december van dat jaar een tweedaagse werkconferentie te organiseren waarin de tussentijdse projectresultaten aan de werkvloer werden gepresenteerd. Met projectresultaten bedoelden de betrokkenen de werkmethoden van de deelnemende basiseenheden, die deels ook van elkaar waren overgenomen. De tweedaagse moest een vervolg zijn op de startbijeenkomst in januari 1999.

Het eerste onderzoeksverslag

In 1999 werden de eerste resultaten van het begeleidend onderzoek gepresenteerd. De eerste maanden van dat jaar nam ik, geholpen door een student culturele antropologie, ongeveer honderd interviews af voor het vooronderzoek, verdeeld over de drie projectwijken (zie hoofdstuk 3). In oktober 1999 werd het verslag hiervan in de stuurgroep behandeld (Bervoets en Stol, 1999). En ook werden in het rapport de eerste bevindingen besproken van het 'jeugdhonkenonderzoek': de observaties onder Marokkaanse jongeren. Het verslag beschreef de stand van zaken in de wijk rond de jeugdproblematiek. Het had de status van een tussenrapport en was voorzien van aanbevelingen. Hoewel de betrokkenen zich goed herkenden in het geschetste beeld, werden er in de vergadering nagenoeg geen conclusies getrokken of activiteiten uitgezet naar aanleiding van het verslag. De meeste aanbevelingen vielen wat de politiechefs betreft onder de categorie 'goed gezien, maar in zekere zin proberen we dat al.' Wel was een niet vooraf beoogd gevolg van dit onderzoeksverslag dat het politieproject onder de aandacht kwam bij de lokale partners. De interregionale politiesamenwerking was onvermijdelijk ter sprake gekomen in de interviews. Verder hadden veel respondenten de onderzoekers verzocht het verslag op te sturen, waarmee de stuurgroep instemde. Zoals gezegd werd ook de nieuwsbrief die het politieproject uitgaf goed gelezen door de partners.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 97

Tweedaagse werkconferentie in Wassenaar

Het jaar 1999 werd in december, in een congrescentrum van een Wassenaars attractiepark, afgesloten met de voorgenomen tweedaagse. De werkvloer was goed vertegenwoordigd. Er werden inleidingen gehouden door onder anderen een bekende criminoloog en een jonge Marokkaans-Nederlandse officier van justitie. In de workshops vertelden de drie projectleiders over hun vorderingen. Mijn begeleider en ik bespraken ons eerste onderzoeksrapport met de werkvloer. Die gaf er blijk van veel van de onderzoeksbevindingen te herkennen. Er waren ook Marokkaanse jongeren aanwezig onder het mom van: we moeten niet alleen *over* jongeren praten maar ook *met* jongeren.

> De Goudse projectleider heeft een aantal Marokkaanse jongeren meegenomen om in gesprek te gaan met de aanwezige politiemensen. Dat levert verhitte discussies op. Eén jongen heeft al veel met de politie te maken gehad en heeft een uitgesproken mening over de politie. 's Avonds wordt er een toneelstuk opgevoerd door een Utrechts theater, met Marokkaanse jongeren in de hoofdrol. Na het toneelstuk is er gelegenheid om ook met deze jongeren in discussie te gaan. Dit keer verloopt de discussie rustiger, mogelijk omdat deze jongens ouder zijn en zelf niet (meer) tot de 'politiedoelgroep' behoren. De meeste politiemensen zijn belangstellend en vuren hun vragen af op de jongeren. Een paar agenten geven toe nauwelijks iets af te weten van de leefwereld van Marokkaanse jongeren. (Veldnotities, 1999)

Een aantal van de aanwezige politiemensen was ook al op de startbijeenkomst. De meesten van hen gaven aan in de tussentijd maar weinig van het project te hebben vernomen. Zij ervoeren de periode na de startbijeenkomst als een 'radiostilte'. De impliciete boodschap was dat alle projectinspanningen van dat jaar kennelijk nog altijd niet tot meer bekendheid van de interregionale samenwerking hadden geleid. De bevindingen van de tweedaagse werden samengevat door een lid van de Amsterdamse korpsleiding. Zo moest er om de kennisuitwisseling gestalte te geven ook personeel worden uitgewisseld. Een verwachting daarbij was, dat dit ook de betrokkenheid van de werkvloer bij Topic zou vergroten.

5
Vanaf 2000: meer aansluiting bij de werkvloer

Uitwisselen en voetballen

In 2000 kwam de kennisuitwisseling verder op gang, met name in het projectleidersoverleg. De uitwisseling werd grotendeels bepaald door de behoefte van de projectleiders om het veel gehoorde politieadagium 'kennen en gekend worden' te concretiseren. In het bijzonder de Goudse en de Utrechtse projectleiders dachten dat contact tussen politie en jongeren veel verdere ellende kon voorkomen in de wijk. Maar ook Amsterdam wilde graag de aanpak van Gouda overnemen met betrekking tot de wijkavonden met Marokkaanse jeugd. Het was de

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 98

bedoeling van die avonden dat jongeren en politie elkaar beter leerden kennen en er afspraken werden gemaakt die bijdroegen aan rust in de buurt. Ook konden de avonden leiden tot het wederzijds ventileren van 'oud zeer'. Het uitleggen van politieoptreden en het kennisnemen van de ervaringen van jongeren moesten daarbij helpen.
Een andere methode om contact te maken met jongeren, die geregeld zou terugkeren in het project, was het houden van voetbaltoernooien met politie en jongeren. In maart 2000 organiseerde Topic een toernooi in een Goudse sporthal.

> Het werven van jongeren voor het voetbaltoernooi is nog een verhaal apart, met name in Amsterdam. Dat illustreert meteen de relatie die tussen politie en jongeren(werk) bestaat. Er neemt per stad zowel een politieteam als een jongerenteam deel. Verder neemt er nog een jeugdteam deel uit Leiden, vanuit een project rond jeugdige toezichthouders. Utrecht heeft bij het werven de weg van de minste weerstand gekozen en een reeds bestaand jongerenvoetbalteam uitgenodigd via het jongerenwerk. In Utrecht heeft op dat moment elke wijk enkele jeugdteams die, gekoppeld aan buurthuizen, tegen elkaar voetballen in een stadscompetitie. Het team van Kanaleneiland bestaat merendeels uit Marokkaanse jongens die werken en naar school gaan en weinig of niet met de politie in aanraking komen. Ook in Gouda en Amsterdam wordt jongerenwerkers gevraagd te bemiddelen. In Gouda organiseert een Marokkaanse sociaal-culturele organisatie jaarlijks een voetbalcompetitie, waardoor het ook in Gouda geen enkel probleem is om een jongerenteam te formeren. In Amsterdam kost het werven heel wat meer moeite. Na veel inspanningen weten de jongerenwerkers uiteindelijk wat jongeren op te trommelen die tegen de politie willen voetballen. Volgens de politie zijn dat meteen de 'bekende koppies' uit de buurt, wat uiteindelijk ook de bedoeling was van het toernooi. Er wordt ook met gemengde teams van jongeren en politie gespeeld, wat tot vermakelijke taferelen leidt. Echter, bij terugkeer in Amsterdam stappen de jongeren uit de gehuurde bus en lijkt er volgens de politiemensen geen enkele toenadering te zijn geweest. Het laatste dat de jongens wilden was met politiemensen op de foto, dus ook de geplande groepsfoto gaat niet door. (Veldnotitie, 2000)

Nieuwe onderzoeksverslagen

In april 2000 stond het begeleidend onderzoek opnieuw op de agenda. Er vond een stuurgroepvergadering plaats in het stadhuis van Gouda. Daar werd een tussenrapportage besproken met bevindingen over de vorderingen van Topic (Bervoets en Stol, 2000). Al met al waren de stuurgroepleden niet blij met de in hun ogen onterecht kritische conclusies die in het rapport werden getrokken. In het rapport werd aangegeven dat het veel tijd kostte alvorens het project echt op gang kwam en dat er ondanks alles nog te weinig was gewerkt aan het draagvlak op de werkvloer.
Verder werd een verschuiving gesignaleerd in de focus van het project. Er werd opgemerkt dat de politie gaandeweg het project haar ambities ten aanzien van probleemvermindering relativeerde en meer nadruk legde op de interne doeleinden: de zoektocht naar concrete politieken-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 99

nis. Volgens het startdocument zou de samenwerking zich dienen te richten op het met de veiligheidspartners aanpakken van de Marokkaanse-jongerenproblematiek in de projectwijken. Na verloop van tijd was men zich veel meer gaan oriënteren op praktische politiewerkmethoden en *best practices* in de individuele straatcontacten tussen politiemensen en Marokkaanse jongeren. Met deze verschuiving sloot Topic op dat moment echter wel aan bij een politiebrede trend waarin de zoektocht naar dit soort *best practices* gemeengoed was geworden. Er bleek daarbij grote behoefte aan concrete kennis die het straatwerk kon vergemakkelijken.
Verderop in het jaar stond er weer een onderzoeksverslag op de agenda. Dit keer ging het om de bevolkingsenquête die begin 1999 werd gehouden in de drie projectenwijken (zie hoofdstuk 3). Weer werden enkele aanbevelingen aan de onderzoeksresultaten verbonden (Stol en Bervoets, 2000). In essentie kwam het verslag erop neer dat Marokkaanse en Nederlandse wijkbewoners niet wezenlijk van elkaar verschillen als het gaat om hun ervaring van buurtproblemen en de mate van onveiligheidsgevoel (Bervoets en Stol, 2002). In de kwalitatieve interviews kwam dat niet zo nadrukkelijk naar voren. Wanneer we ons tot Marokkanen en Nederlanders beperkten, dan noemden met name gezinnen met jonge kinderen jeugdoverlast als het belangrijkste buurtprobleem. De aanbevelingen waren gebaseerd op het idee dat bepaalde groepen in de wijken meer overeenkomsten dan verschillen hebben en zich daarvan vaak niet bewust zijn. De politie en de gemeente zouden bewoners kunnen helpen zich meer bewust te zijn van hun gemeenschappelijkheden om zo gezamenlijk normafwijkend gedrag in de kiem te smoren. Er ontstond een hele discussie in de stuurgroep, omdat het rapport in de ogen van de betrokkenen eye-openers bood. De chefs gaven aan dat de enquête hen handvatten bood bij hun pogingen om contact te onderhouden met de bevolking in de wijk, maar er werden geen concrete besluiten genomen als gevolg van het rapport.

Intussen: de interregionale samenwerking en het lokale politiebeleid

Het enthousiasme van de projectleider, de taakaccenthouder 'allochtonen'[8] en de plaatsvervangend districtschef in Gouda werd door een groeiend deel van de werkvloer in die stad opgepakt. Hierdoor kreeg ook Topic er meer bekendheid. Zo ook in Utrecht. Inmiddels had de jeugdtoptien, die binnen de politie nadrukkelijk onder de vlag van Topic werd gepresenteerd, in Utrecht geleid tot de nodige aanhoudingen en de schrik zat er bij de jongeren op Kanaleneiland goed in. Van de tien grootste probleemveroorzakers werden gericht dossiers bijgehouden en politiemensen kregen een lijst met foto's uitgereikt, op basis waarvan herkenning makkelijker moest worden. Ook bij de noodhulpagenten, die aanvankelijk het meest kritisch stonden tegenover het project, groeide daardoor de steun voor Topic.[9] In Amsterdam daarentegen was het voor de werkvloer nog altijd onduidelijk wat Topic behelsde.

8 In 2000 verliet de oorspronkelijke projectleider in Gouda de politie. Hij werd opgevolgd door een 'taakaccenthouder allochtonen' die samen met de teamchef een gedeeld projectleiderschap op zich namen. Zie volgende hoofdstuk.
9 De achtergrond van deze houding onder noodhulpagenten komt in de volgende hoofdstukken uitgebreid aan de orde.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 100

> Ik hoor 'm [de projectleider, EB] wel eens over zijn project praten. Over een samenwerking van dit wijkteam met de politie in Hilversum en Utrecht, kan dat? Is dat wat je bedoelt? (Interview politie)

Wat ook meespeelde, is dat de districtschef ervoor waakte om lokale activiteiten het etiket 'Topic' te geven, vanwege de vrees dat het interregionale project zou 'scoren' aan de hand van lokale successen. Ook de ideeën die waren overgenomen van de andere korpsen werden niet heel nadrukkelijk als Topic geprofileerd.
In Gouda was aanvankelijk iets soortgelijks aan de hand. De projectleider gaf in eerste instantie aan dat hij zijn collega's niet wilde lastigvallen met een interregionale samenwerking, die immers ver van hun bed stond. De van andere korpsen overgenomen werkwijzen, waaronder de Utrechtse jeugdtoptien, werden aanvankelijk bewust niet aan Topic gerelateerd. Wat ook meespeelde is, dat hij 'Goudse producten' niet als Topic wilde profileren. Hierdoor was de interregionale samenwerking voor de Goudse politiemensen in eerste instantie een dode letter.
In Utrecht lag de zaak kennelijk toch anders. De Amsterdamse 'briefing nieuwe stijl' werd als een product van Topic ingevoerd in het Utrechtse district. Met deze informatiebijeenkomst werden politiemensen aan het begin van de dienst met multimedia geïnformeerd over recente ontwikkelingen in de wijk, in het bijzonder met betrekking tot de jeugdtoptien. Dat droeg bij aan meer bekendheid van de interregionale samenwerking onder Utrechtse politiemensen van het district Marco Polo.[10]

Personele uitwisseling

Het overnemen van de Amsterdamse briefing door Utrecht werd beïnvloed door de personele uitwisseling van politiemensen. Op vrijwillige basis liepen agenten één of twee weken stage in de andere Topicwijken. Het was vooral de bedoeling dat buurtagenten (wijkagenten of buurtregisseurs) met andere buurtagenten gingen 'meelopen', hoewel er ook wel enkele noodhulpagenten meededen. Het doel van de uitwisselingen was om op een heel praktisch niveau van collega's te leren en werkwijzen af te kijken in wijken die een vergelijkbare jeugdproblematiek kennen.
Het idee van de uitwisseling werd geopperd tijdens de tweedaagse in Wassenaar en er werd in de tweede helft van 2000 pas een begin mee gemaakt. Eerder bleken misverstanden over de praktische invulling de uitvoering van dit idee in de weg te staan. De uitgewisselde politiemensen keerden veelal erg enthousiast en vol ideeën terug van hun stageperiode. Zo bleek een Utrechtse wijkagent erg gecharmeerd van de zeer gestructureerde briefing van het Amsterdamse wijkteam.

10 Een briefing is een korte bijeenkomst aan het begin van een dienst waarin politiemensen worden geïnformeerd over de actuele ontwikkelingen in het wijkteamgebied. Bijvoorbeeld komt daarin aan de orde welke personen crimineel actief zijn, waar jongerenoverlast is en hoe met bepaalde verdachte situaties moet worden omgegaan.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 101

Een aantal politiemensen had een soort stageverslag bijgehouden en zijn ervaringen op verzoek van de stuurgroep teruggekoppeld in een stuurgroepvergadering. Uit het verslag van een Utrechtse wijkagent die in Gouda had meegelopen, bleek dat de problemen in de wijken weliswaar vergelijkbaar zijn, maar de bejegening van de politie door Marokkaanse straatgroepen in Utrecht verschilt in zijn ogen met die in Gouda:

> Ik heb het idee dat Marokkaanse jongens in Gouda makkelijker benaderbaar zijn en gevoeliger voor argumenten dan die bij ons op Kanaleneiland. De Gouwenaren die bij ons mee hebben gedraaid proeven direct de wederzijdse spanningen bij ons in de wijk. (Interview, 2001)

Een Marokkaanse wijkagent uit Utrecht die in Amsterdam meeliep, vertelde in een interview:

> Mij valt op dat ze de jongens in Amsterdam veel slechter kennen dan wij. Ik ken heel veel kopjes en weet er ook een naam bij; o.k., soms is het maar een bijnaam. Als ik in Amsterdam op het wijkteam vraag wie bepaalde jongeren zijn die we op straat tegenkomen, dan halen collega's heel vaak hun schouders op. (Interview, 2001)

De agenten verbaasden zich ook over de verschillende werkwijzen bij de teams:

> Toen ik als Gouwenaar in Amsterdam mee ging draaien moest ik heel erg wennen aan het wijkteam dat daar heel anders werkt dan wij. Ik weet dat ze in Utrecht een onderscheid hebben tussen wijkzorg en noodhulp, en dacht dat ze in Amsterdam bijna hetzelfde werken als wij. Maar de aansturing in Amsterdam was mij toch niet helemaal duidelijk. Dat was toch wel wat losser dan wat ik in Gouda gewend ben. (Interview, 2001)

De uitwisseling had tot gevolg dat er een 'informeel collega-netwerk' ontstond tussen de drie werkvloeren. Politiemensen, die anders nooit met elkaar te maken zouden hebben, belden elkaar om advies en praktische tips. Het netwerk leidde er ook toe dat drie politiemensen bij toerbeurt een voetbalwedstrijd organiseerden om het succes van het toernooi van maart 2000 voort te zetten. De stages duurden tot halverwege 2001, toen de vaart er weer wat uitging ten gevolge van personele veranderingen. Zo werden er nieuwe wijkteamchefs in Gouda en Amsterdam aangesteld en die waren in eerste instantie nog niet op de hoogte van Topic en de uitwisselingen. Hierdoor stokte de voortgang.

Ontwikkelen van een cursus

In Topic werden verschillende pogingen ondernomen om kennisopbouw op de agenda te houden en aan te moedigen. Die pogingen hadden bijna altijd ook als (neven)doel het vergroten van de bekendheid en het draagvlak voor Topic. Zoals aangegeven was het resultaat

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 102

van al die pogingen wisselend. De journaalmethode en de interviewmethode stokten bijvoorbeeld, maar initiatieven als de werkbezoeken en de personele uitwisseling hadden veel meer succes en droegen bij aan het enthousiasme. Naast de personele uitwisseling werd in 2000 door de stuurgroep besloten om een cursus 'omgaan met Marokkaanse jongeren' te ontwikkelen. Tijdens die cursus dienden politiemensen tevens te leren hoe zij zelf straks hun collega's kennis dienden bij te brengen. Er volgden na de zomer onderhandelingen met een bedrijf dat kon helpen een serie cd-roms te maken met een interactieve training voor het omgaan met jongeren op straat. Na de zomer werd in opdracht van een aantal korpsen, en met betrokkenheid van Topic, ook een boekje uitgegeven met de titel *Waardevolle politieverhalen* (Van der Torre en Stol, 2000). Het boekje had bijna hetzelfde doel als de cd-rom: leren omgaan met (Marokkaanse) jongeren op straat. Het bevatte tien door onderzoekers opgetekende verhalen van politiemensen over concrete gebeurtenissen en incidenten. Eén van de verhalen lag aan de basis van de cd-roms. Ook *Waardevolle politieverhalen* ging er vanuit dat agenten met name openstaan voor lessen die door ervaren collega's worden aangereikt.

> In november 2000 vindt er een 'proefcursus' plaats op de politieschool in Leusden. Het expertisecentrum Expa organiseert de cursus samen met de bureaus opleidingen van de afzonderlijke korpsen. Er nemen per Topic-wijk vijf politiemensen deel. Er worden onder andere veelvoorkomende situaties met jongeren gesimuleerd in de 'oefenstraat' van het opleidingscentrum, met medewerking van Amsterdamse jongerentoezichtteam Beware Watch Out.[11] Verder staat een cd-rom centraal met een interactief instructiefilmpje over omgaan met (Marokkaanse) hanggroepen. (Veldnotitie, 2000)

In Leusden werd de basis gelegd voor soortgelijke cursussen die later op districtsniveau in de Topickorpsen zouden worden gegeven. De in Topic ontwikkelde cd-roms en het boekje met waardevolle politieverhalen zouden ook in deze cursussen een belangrijke rol vervullen.

6
Vanaf 2001 tot en met 2003: nadenken over een doorstart in een veranderde samenleving

Hoe stond de samenwerking er in 2001 voor? Wel: er was toch al het een en ander gebeurd. Zo werd er kennis uitgewisseld, betrokkenen kenden elkaar inmiddels goed, er werden werkbezoeken afgelegd en themabijeenkomsten of conferenties georganiseerd, sommige politiemensen op de werkvloer hadden als gevolg van de personele uitwisseling 'interregionaal' contact met elkaar, er was een cursus ontwikkeld en de projectleiders adviseerden

11 Beware Watch Out is een politieproject waarbij een groep (merendeel Marokkaanse) jongeren uit Amsterdam West toezicht houdt in winkelcentra en worden geleid naar werk en scholing. De jongeren zijn voor die tijd meerdere keren met de politie in aanraking geweest, maar zij mogen niet bestaan uit de (lastig handelbare en bemiddelbare) hardekernjongeren.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 103

elkaar in hun maandelijks overleg. Uit gesprekken met stuurgroepleden en projectleiders bleek dat deze ontwikkelingen in de hand werden gewerkt door de in hun ogen niet aflatende ambitie van de stuurgroepvoorzitter.

> Als hij het bijltje er bij neer zou hebben gegooid, zou het project niet meer hebben bestaan. Die man beschikt over een enorm enthousiasme, een enorme drive. (Interview stuurgroeplid, 2002).

Begin 2001 wilde deze voorzitter[12] alvast een balans opmaken door terug te kijken en samen te bepalen wat er in het laatste projectjaar nog moest gebeuren. Hoewel de activiteiten rond de samenwerking gewoon doorgingen, werd er verhoudingsgewijs veel vergadertijd besteed aan de vraag welke koers Topic dat jaar moest varen. De discussie over de projectkoers werd mede bepaald door het onderzoeksrapport over het eerste naonderzoek.[13] Dat naonderzoek vond plaats in de tweede helft van 2000 (Bervoets, 2001). Uit het rapport bleek – in het kort – dat er nog een wereld te winnen viel in de beleidsmatige en praktische afstemming van instanties die betrokken waren bij Marokkaanse jongeren. Deze conclusies brachten weliswaar niet direct iets nieuws onder de zon, maar toch werden in het rapport aan de hand van interviews en observaties per Topicwijk tamelijk gedetailleerd praktische knelpunten beschreven. Dat prikkelde de stuurgroepleden. Zo wilden zij aanhaken bij een op dat moment actueel politiek-bestuurlijk item: het geringe rendement van de (jeugd)strafrechtketen, van de afstemming tussen politie en justitiële organisaties (Kop e.a., 2002). In dat jaar haalden de Utrechtse korpschef en een directeur uit het welzijnswerk de pers door hun beklag te doen over een slecht functionerende strafrechtketen (zie hoofdstuk 6). Al eerder in het project klaagden de chefs over onduidelijkheden met betrekking tot de schorsende voorwaarden die jongeren worden opgelegd door de rechterlijke macht. Die voorwaarden waren in hun ogen veelal te vaag geformuleerd en daardoor niet handhaafbaar – als zij al bekend waren bij politiemensen.

'Borging'

De stuurgroep dacht verder alvast na over de wereld na Topic. De vraag was hoe projectresultaten moesten worden 'geborgd'. Dat wil zeggen: hoe moesten werkwijzen en inzichten die waren opgedaan worden vastgehouden voor de toekomst, bijvoorbeeld via documenta-

12 In 2001 waren er personele wisselingen. De voorzitter van Topic, de plaatsvervangend korpschef van Utrecht, werd in de eerste helft van 2001 korpschef van de regio Zuid-Holland Zuid. Dat bracht hem op het eerste gezicht in een wat vreemde positie, omdat dit korps geen deelnemer was van Topic. Desalniettemin bleef hij de stuurgroep voorzitten, daarbij gesteund door de andere korpsen. Deze functieverandering had dus geen gevolgen voor het project, omdat de voorzitter in zijn nieuwe baan niet uit beeld raakte.

13 Zie hoofdstuk 3. Een belangrijke component van het onderzoek bestond uit een nulmeting, een eerste nameting en een tweede nameting.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 104

tie? Dat was immers een aspect van de projectdoelstelling rond de kennisopbouw. Kennis en vaardigheden moesten worden ingebed in de politieorganisatie, zodat zij toegankelijk zouden zijn en konden worden gebruikt door andere politiemensen. Het korps Hollands-Midden, met Gouda, begon in 2001 met het korpsbrede project *Al Manara* (Arabisch voor 'de vuurtoren'). Al Manara richtte zich net als Topic op deskundigheidsbevordering in relatie tot multicultureel politiewerk. De Arabische naam geeft aan dat het accent op Marokkanen lag. Dat was niet zo vreemd, omdat zowel Gouda als Leiden (beide in Hollands-Midden) grote Marokkaanse gemeenschappen heeft. Uitwisselen en borging van politiekennis was één van de uitgangspunten van het project. De Goudse chefs noemden het ook wel 'een soort Topic, maar dan binnen één korps'. Het korps benutte Al Manara onder andere om de kennis die in Gouda en in Topic was opgedaan te verspreiden en vast te leggen. Dat vastleggen ging onder meer met behulp van handboeken, protocollen, instructies en onderwijs.
In de drie districten was men bovendien aan de slag gegaan met een cursus rond het boekje *Waardevolle politieverhalen* en de cd-rom met praktijksituaties. (De bijeenkomst van december 2000 in Leusden was daartoe een opmaat.) De cursus werd echter gegeven door trainers en niet door politiemensen, wat aanvankelijk het de bedoeling was geweest om de acceptatie op de werkvloer te verhogen. De cursus moest politiemensen trainen met het succesvol omgaan met groepen Marokkaanse jongeren. Met name in Amsterdam, maar later ook in Utrecht leidde de cursus tot teleurstellingen en irritaties onder politiemensen. Daarbij speelde dat de cursus niet door een 'ingewijde' en ervaren politiecollega werd gegeven. Politiemensen zagen de cursus als een aanval op hun functioneren en vonden dat ze wel heel ver moesten gaan om 'respect te tonen aan Marokkanen, terwijl zij naar ons toe geen enkel respect tonen'. Maar zij waren toch vooral teleurgesteld in hun bazen en in Justitie, van wie ze in hun ogen onvoldoende rugdekking kregen om op straat goed beslagen ten ijs te komen. De cursus was in hun optiek een mooie gelegenheid om die onrust te ventileren. In interviews gaven politiemensen in alledrie de korpsen aan dat zij bang waren om 'door te pakken', omdat zij zo een officiële klacht aan hun broek zouden krijgen van jongeren. In hun ogen waren de chefs erg voorzichtig, bijvoorbeeld omdat zij bang zijn voor negatieve berichtgeving in de pers.

De aanslagen in de VS

Al deze zorgen en frustraties verbleekten eind 2001 in het licht van internationale terreurdreiging. Ook nu beïnvloedde de actualiteit het Topicproject. We zagen dat eerder met de rellen in Amsterdam-West. Op 11 september van dat jaar kwam intercultureel politiewerk met kracht op de agenda vanwege de terroristische aanslagen in New York en Washington. De internationale spanningen hadden ook hun weerslag op de onderlinge verhoudingen van etnische groepen (Bervoets, 2002). Ook werden islamitische politiemensen hier en daar gepest op de werkvloer. Zowel landelijk als regionaal nam de politie voorzorgsmaatregelen. Niet alleen ten aanzien van mogelijke aanslagen in Nederland, maar ook ten aanzien van de etnische verhoudingen in bepaalde wijken en – intern – op de werkvloer. In november organiseerde het politieonderwijsinstituut (LSOP, de huidige Politieacademie) samen met Topic

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 105

een congres in Apeldoorn over de praktische gevolgen van terrorisme voor het politiewerk. In tegenstelling tot 1998, ten tijde van de rellen in Amsterdam-West, toonden de media nu echter nauwelijks belangstelling voor Topic. Dat richtte zich immers op Marokkaanse-jeugdproblematiek en niet op internationaal islamitisch terrorisme, zo was de gedachte. Later zou pas duidelijk worden dat het 'oude' jeugdprobleem waar men zich in Topic op richtte – criminaliteit en overlast – ten gevolge van de gerezen etnische spanningen een extra dimensie kreeg. Volgens rapporten van de AIVD zou een klein deel van de moslimjongeren in Nederland, waaronder Marokkaanse jongeren, vatbaar zijn voor radicaal-islamitische opvattingen (zie hoofdstuk 1). Het leek erop dat Topic tegen het einde van de projectperiode met een nieuw tijdperk werd geconfronteerd.

Het congres over 11 september toonde desalniettemin aan dat de betrokkenen bij het project in 2001 zelfverzekerder met Topic naar buiten kwamen. De stuurgroep was sinds begin dat jaar meer dan voorheen van mening dat Topic de Nederlandse politie inmiddels ook wat concreets te bieden had. Voor die tijd was het project nog niet zo naar buiten gericht, omdat volgens de leden van de stuurgroep nog weinig was ontwikkeld dat de moeite waard was voor de buitenwereld. Maar eind 2001 konden in hun ogen al projectresultaten worden gedeeld, waaronder de interactieve training op cd-rom, de handleiding *Waardevolle politieverhalen* en diverse cursussen van expertisecentrum Expa rond multicultureel politiewerk. Bovendien hadden de korpsen op dat moment reeds werkwijzen en personeel uitgewisseld. Voor de zomer schreef het project zich daarom in voor de Politie Innovatie Prijs, een jaarlijkse prijs voor innovatieve projecten binnen de Nederlandse politie. In november namen zij de derde prijs in ontvangst. Vooraf aan de prijsuitreiking presenteerden de genomineerde projecten zich. In de Topicworkshop presenteerde een Goudse agent de serie cd-rom's en zijn districtschef vertelde over de uitwisseling van kennis, werkwijzen en personeel. Het optreden schetste het toegenomen vertrouwen om 'met de resultaten de boer op te gaan'.

Topic verdween langzaam van de agenda

Begin 2002 hadden de projectleiders het gevoel dat Topic echt voet aan de grond kreeg op de werkvloer. Zeker toen er naast kennis ook personeel werd uitgewisseld, kreeg het samenwerkingsverband letterlijk een gezicht. Volgens plan moest Topic in maart 2002 echter worden afgerond. De projectleiders ervoeren dat als een probleem. In hun ogen kwam het wel vaker voor dat een politieproject werd afgesloten wanneer het pas begon te leven op de werkvloer.[14] Het project werd echter in maart 2002 niet formeel afgesloten, maar leidde tot januari 2003 een sluimerend bestaan. Was er voorheen onduidelijkheid over de opzet van

14 De voorzitter was niet ongevoelig voor het ongenoegen van de projectleiders. In februari vroeg de voorzitter mij als onderzoeker een kort evaluatiedocument te schrijven, op basis waarvan de stuurgroep kon terugblikken op het project en kon nadenken over een mogelijk vervolg. (Zoals aangegeven was de stuurgroep eigenlijk al in 2001 begonnen met terugblikken, omdat het formele einde van het project in zicht kwam en er resultaten moesten

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 106

het project, nu was er op de werkvloer onzekerheid over de vraag of Topic nog wel langer bestond.

Omdat het project in hun ogen niet duidelijk was afgesloten en het niet duidelijk was wat in de korpsen 'is blijven hangen', wilden de korpsen in 2003 door mij nog een *quickscan* laten uitvoeren. Dat moest een kort en snel onderzoek zijn op basis van een beperkt aantal interviews (zie hoofdstuk 3). Het onderzoek diende de beslissing te vergemakkelijken of en hoe Topic een vervolg zou krijgen. Uit de interviews die voor de quickscan werden gehouden, bleek dat er in alledrie de korpsen intenties waren om de projectresultaten te behouden. In sommige gevallen had dat ook geleid tot concrete maatregelen. Zo waren nieuwe werkwijzen – bijvoorbeeld optreden op overlastlocaties – opgenomen in een vast protocol of expertise maakte vast deel uit van cursussen en opleidingen. Desondanks was al veel opgedane expertise 'vervluchtigd', mede door de personeelswisselingen. Door het project Al Manara leek de opgedane kennis nog het best 'geborgd' in Gouda/Hollands-Midden. In het najaar van 2003 bezocht ik met de voorzitter van Topic de betrokken korpschefs. Zij zochten naar een mogelijkheid om het project een vervolg te geven. Uiteindelijk kwam het daar niet meer van, mede doordat er personele wisselingen waren op het niveau van de korpsleidingen. Topic stond bij de nieuwe (plaatsvervangend) korpschefs niet langer op de agenda.

Bij de veranderde prioriteiten van de korpschefs speelde nog een ander element mee. In 2003 was er al veel gebeurd in de Nederlandse samenleving dat het denken over de multiculturele samenleving en integratie in een ander daglicht plaatste. Na de aanslagen van elf september in de VS werd het debat in Nederland over de islam nog heviger gevoerd dan daarvoor. In 2000 signaleerde publicist Paul Scheffer in het *NRC* reeds een 'multicultureel drama'.[15] In het najaar van 2001 nam Pim Fortuyn zich voor om aan de landelijke verkiezingen deel te nemen en het integratievraagstuk heel nadrukkelijk te koppelen aan religie en veiligheid. Hij was daarbij mede geïnspireerd door het debat over terreurdreiging sinds de aanslagen in de VS. In maart 2002, tijdens de lokale verkiezingen, werden veel gemeenteraden aangevuld met 'leefbaar partijen' die zich schaarden achter de ideeën van Fortuyn. Op 6 mei werd Fortuyn, vlak voor de landelijke verkiezingen, doodgeschoten op het mediapark in Hilversum. Hoewel de dader een milieuactivist was, bleek het olie op het vuur voor teleurgestelde burgers, die vonden dat de overheid onder de Paarse kabinetten van veiligheid en integratie een puinhoop had gemaakt. De partij van Fortuyn, de LPF, haalde prompt zestien zetels in de Tweede Kamer. Hoewel er in 2003 nieuwe verkiezingen nodig waren, mede vanwege een hoogopgelopen ruzie tussen LPF-ministers, bleef de LPF vertegenwoordigd in de Kamer. Zij had de door Fortuyn gesignaleerde misstanden inmiddels ook bij andere politie-

worden getoond.) In het document werden zowel de successen als de knelpunten beschreven van de afgelopen jaren (Bervoets en Stol, 2002b). In juni 2002 volgde een bijeenkomst in Amsterdam. Er was teleurstelling over het rapport. De balans die in het rapport werd opgemaakt moest volgens de aanwezigen toch echt worden bijgesteld. Er zouden in het rapport wel heel veel knelpunten staan en er zou te weinig aandacht zijn voor de successen. Die werden tijdens de bijeenkomst uitvoerig belicht. Vooralsnog bleef in het midden of er een vervolg zou komen en hoe dat eruit moest zien.

15 'Het multiculturele drama', *NRC*, 29 januari 2000.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 107

ke partijen op de agenda gezet. In deze context veranderde ook het denken over multiculturreel politiewerk en – vooral – de preventieve, gebiedsgebonden politiezorg die door de Topickorpsen zo nodig werd geacht. Een districtschef merkte in een gesprek in 2003 op:

> Nederland is veranderd. Ook al zouden we als politie nadrukkelijk willen blijven investeren in de voorkant van het Marokkaanse-jeugdprobleem, via preventie en gebiedsgebonden politiewerk, we krijgen daar nu gewoon minder ruimte voor. De politiek wil een resultaatgerichte, repressieve aanpak die op korte termijn tot de gewenste effecten leidt. De Paarse kabinetten, maar ook de politie zelf, zouden in de ogen van veel mensen te soft zijn geweest. Als ik voor mezelf en veel collega's spreek: we blijven op zoek gaan naar de ruimte om naast repressie de problemen ook aan te pakken met preventie. Anders krijgen we vroeg of laat vanuit dit soort wijken de rekening gepresenteerd.'

7
Het interregionale procesverloop samengevat: drie fasen

De interregionale samenwerking van Hollands-Midden, Utrecht en Amsterdam-Amstelland startte in 1998 met veel ambitie, mede door de toegenomen maatschappelijke druk om de jeugdoverlast en -criminaliteit onder etnische minderheden een halt toe te roepen. Hoewel de politie in haar contacten met het jongere deel van de bevolking zeker niet alleen met Marokkaanse jongeren van doen had, waren het wel deze jongeren die mede vanwege de actualiteit van destijds meer dan andere groepen (allochtone) jeugd nadrukkelijk de aandacht op zich gevestigd zagen. Dat was één van de beweegredenen om het Topicproject te richten op Marokkaanse jongeren. Het ambitieuze karakter bleek ten eerste uit het nastreven van een doorbraak voor wat betreft kennis over de Marokkaanse-jeugdproblematiek. De kennis binnen de politieorganisatie was tot dan toe gefragmenteerd en slecht toegankelijk, doordat zij vooral in de hoofden zat van individuen en vrijwel nergens systematisch was vastgelegd. Ten tweede was voor die tijd – voor zover bekend – nog niet eerder een dergelijke interregionale samenwerking opgezet door regiokorpsen om samen thematische kennis op te doen over een specifiek veiligheidsprobleem, en dat voor meerdere jaren.
De ambities zorgden er niet automatisch voor dat de doelstellingen – het samen opbouwen, delen en documenteren van kennis en vaardigheden, en het terugbrengen van de problematiek – vooraf werden uitgewerkt tot een beleidsplanning en dat er duidelijk zicht was op de middelen die zouden worden ingezet.
In Topic bleek de nadruk te liggen op het tijdig reageren op impulsen uit de omgeving en veel minder op beleidsmatige anticipatie en het vooraf plannen van activiteiten. Topic was eerder een zoektocht, ingegeven door de op het moment spelende lokale knelpunten en behoeften. De politie zocht naar alternatieven voor de reeds bestaande aanpak van de Marokkaanse-jeugdproblematiek, want zij had het gevoel er met de bestaande jeugdaanpak niet altijd goed uit te komen en daardoor in een impasse te zijn geraakt. Deze zoektocht was vooraf nauwelijks gestructureerd en kenmerkte zich door improvisatie. Desondanks is men in staat gebleken thema's als multicultureel politiewerk en Marokkaanse-jeugdproblema-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 108

tiek gedurende langere tijd op de agenda te houden. Dat is bijzonder, omdat de waan van de dag regeert en projecten en programma's bij de politie vaak te lijden hebben van andere prioriteiten.

De samenwerking kon worden onderverdeeld in drie fasen: een opstartfase, een fase waarin de ideeën vorm kregen en een fase waarin de samenwerking geleidelijk aan werd afgerond. Die fasen onderscheidden zich van elkaar door de op dat moment dominante oriëntatie in het project en de op dat moment actuele onderwerpen in het samenwerkingsverband. En ook onderscheidden de drie fasen zich in hun feitelijke invloed op het lokale politiebeleid in de korpsen.

Opstartfase: positiebepaling en aftasten

De startfase kenmerkte zich door positiebepaling. De onderlinge verhoudingen tussen de korpsen waren nog niet duidelijk en er was nog geen duidelijke projectstructuur. Uiteindelijk kozen de korpsen ervoor relatief *low profile* van start te gaan en gaandeweg het samenwerkingsverband wat meer gestalte te geven. Pas wanneer er resultaten konden worden benoemd, vonden de korpsen het zinvol om wat meer ruchtbaarheid aan het project te geven. Nadeel was wel dat het initiatief hierdoor lange tijd nagenoeg onbekend was, behalve bij een kleine groep betrokkenen in de stuurgroep en de lokale projectleiders. Los van de zoektocht naar duidelijke onderlinge verhoudingen is in deze fase veel tijd besteed aan het maken van plannen, met een nadruk op het op wijkniveau aanpakken van de jeugdproblematiek met andere instanties. Met de plannen zou het project zowel interregionaal als lokaal verder gestalte moeten krijgen. De energie die in die plannen werd gestoken, ging ten koste van een investering in de bekendheid van het initiatief op de werkvloer van de drie basiseenheden. Die merkten toen nog nauwelijks iets van het project, ondanks de startbijeenkomst van begin 1999.
Met name de werkbezoeken en het instellen van een projectleidersoverleg legden in de eerste fase niettemin een basis voor een sfeer van openheid en vertrouwen waarin knelpunten rond de Marokkaanse-jongerenproblematiek werden besproken en samen naar oplossingen werd gezocht. Toen de chefs elkaar eenmaal beter kenden en er een goede werksfeer was ontstaan, werd er meer gezamenlijkheid ervaren en ook de noodzaak om het project in het eigen korps meer bekendheid te geven werd gevoeld. Daarmee werd de tweede fase ingeleid. Afgezien van het veldwerk voor het vooronderzoek in de drie projectwijken, begin 1999, speelde het begeleidend evaluatieonderzoek in de eerste fase op interregionaal niveau nog nauwelijks een rol.

Implementatiefase: kennisuitwisseling en doelverschuiving

In de tweede fase nam de betekenis van de samenwerking voor het lokale politiebeleid toe, omdat de zoektocht naar kennis en praktijkervaringen in die fase pas echt gestalte kreeg.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 109

Dat werd in de eerste plaats in de hand gewerkt door de inmiddels ontstane open sfeer. Politiemensen kenden elkaar nu beter. Op de tweede plaats viel er in de tweede fase ook daadwerkelijk wat uit te wisselen. Denk aan de Utrechtse jeugdtoptien, de Goudse ervaringen met de gespreksavonden met Marokkaanse jongeren en de Amsterdamse jeugdsurveillance. Uit de komende hoofdstukken zal blijken dat die activiteiten vaak ook het gevolg waren van de roep om resultaten, zowel binnen als buiten de politie. In de tweede fase werd nadrukkelijk gezocht naar manieren om de kennisuitwisseling te bevorderen, in banen te leiden en op de agenda te houden. De journaalmethode en de interviewmethode waren daarvan voorbeelden. Maar ook de geregeld terugkerende themabijeenkomsten, tweedaagse bijeenkomsten voor de werkvloer en cursussen waren daartoe middelen. Het stroomlijnen van de kennisuitwisseling moest tevens zorgen voor concreet benoembare projectresultaten, waarmee de meerwaarde van het project kon worden verdedigd en de bekendheid op de werkvloer groter werd. Toen het initiatief in deze fase eenmaal de naam Topic kreeg, werd de communicatie over het samenwerkingsverband sowieso eenvoudiger en nam de herkenbaarheid toe.

Deze fase ging gepaard met een heroriëntatie op de oorspronkelijke projectdoelen. Aanvankelijk benadrukte de politie de kennis op wijkniveau. Zij was op zoek naar het antwoord op de vraag hoe met veiligheidspartners de problemen te verminderen. Geleidelijk verschoof de focus naar de knelpunten die politiemensen op straat ervoeren in de interactie met groepen Marokkaanse jongens. De ambities rond probleemvermindering werden op zijn minst gerelativeerd. De nadruk lag vooral op de kennisuitwisseling. De korpsen sloten met die doelverschuiving echter wel aan bij de behoeften op de werkvloer. De interregionale samenwerking werd hierdoor voor de werkvloer concreter, waarmee zowel de bekendheid en het draagvlak in de deelnemende basisteams stegen.

Bij veel kennis die is uitgewisseld stond in deze fase het contact met jongeren centraal. Dat werd door veel politiemensen immers als het allermoeilijkste ervaren. De serie cd-roms over (Marokkaanse) straatgroepen en het boek *Waardevolle politieverhalen* waren concrete gevolgen van die accentverschuiving. Verder ondernamen de chefs en de projectleiders in de tweede fase ook op interregionaal niveau verschillende pogingen om contact te maken met Marokkaanse jeugd. Dat gebeurde tijdens de werkbezoeken en door jongeren uit te nodigen op themabijeenkomsten, alsmede door het organiseren van voetbaltoernooien. Politiemensen in Utrecht en Amsterdam leken daarbij vooral geïnspireerd door de gesprekken tussen politie en Marokkaanse jongeren in Gouda.

In deze fase speelde het evaluatieonderzoek een grotere rol dan in de eerste fase. Tussen oktober 1999 en juni 2001 werden vier tussenrapporten gepresenteerd.

Slotfase: nadenken over een doorstart in een veranderende samenleving

In de slotfase werd de balans opgemaakt over wat nu eigenlijk was gerealiseerd. De projectresultaten dienden onder de aandacht te worden gebracht van de Nederlandse politie.

In dat kader maakte men zich tevens zorgen over de 'borging': het vasthouden en documenteren van projectresultaten voor later gebruik. Hollands-Midden probeerde projectre-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 110

sultaten te borgen met het korpsproject Al Manara waarin ook de kennis uit Topic werd benut. In de andere Topickorpsen werd eveneens geprobeerd de opgedane deskundigheid te verankeren. Opleidingen, bijscholingen, themabijeenkomsten, instructies en protocollen moesten daarbij helpen. Daaruit ontstond bij de chefs het idee dat er inmiddels veel was ontwikkeld dat de moeite waard was om aan andere politiekorpsen in Nederland te presenteren. De deelname aan de Politie Innovatie Prijs in 2001 was daarvan het gevolg.
Ten slotte rees in deze fase de vraag of en hoe het project een vervolg zou krijgen. Hoewel een mogelijke voortzetting wel door de stuurgroep was overwogen, werd het interregionaal project desondanks afgebouwd. Het uitblijven van een definitief besluit in 2002 over een eventueel vervolg leidde tot een sluimerend bestaan van de interregionale samenwerking tot begin 2003. De in 2003 gehouden quickscan, een beperkt onderzoek naar wat is 'blijven hangen van Topic', kon niet verhoeden dat Topic heel geleidelijk van de agenda verdween. Daarbij speelde enerzijds een rol dat binnen de korps- en districtsleidingen personele veranderingen plaatsvonden en de agenda's van de nieuw aangestelde politiechefs andere prioriteiten kenden. Anderzijds had de scherpte waarmee het debat over de multiculturele samenleving en veiligheid werd gevoerd ook tot gevolg dat de politiek op dat moment andere – meer repressieve – accenten wenste bij de aanpak van jeugdproblematiek. Hoewel in Topic zeker ook aandacht was voor strafrechtelijke handhaving, werd de samenwerking door sommige (nieuwe) chefs geassocieerd met een 'gedateerde, softe aanpak.' De kaarten lagen in hun ogen met de nieuwe politieke constellatie anders.

8
Afsluiting

In dit hoofdstuk werd het projectverloop op interregionaal niveau beschreven en geanalyseerd. Deze interregionale 'projectlaag' heeft invloed op de lokale activiteiten van de drie deelnemende basiseenheden. Vanuit het analysekader bekeken (figuur 3.1, hoofdstuk 3), is tot dusver de 'interregionale context' beschreven als achtergrond waartegen het lokale politiebeleid plaatshad. Al met al is de betekenis van Topic voor het lokale niveau het grootst in de uitwisselingsfase. Dat zal ook blijken uit de volgende hoofdstukken. In die fase is aan de condities voldaan om daadwerkelijk met elkaar aan de slag te gaan. Toen het einde van het project eenmaal om de hoek kwam kijken, werd de invloed van het project kleiner. De activiteiten werden afgebouwd en kregen minder aandacht van de chefs.
Dit hoofdstuk is vooral een organisatorisch verhaal gebleken, dat weliswaar al meteen over mensen ging, maar waarbij de (allochtone) wijkbewoners en Marokkaanse jongeren nog ver op afstand stonden. In de volgende hoofdstukken worden – per stad, of specifieker: per projectwijk – het lokale politiebeleid en de lokale context beschreven.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 111

Hoofdstuk 5

De twee sporen van Gouda

1
Inleiding

Gouda is een stad in het Groene Hart van de Randstad. Met ruim zeventigduizend inwoners is het een middelgrote gemeente (Gemeente Gouda, 2002). Sinds het begin van de twintigste eeuw is de Goudse bevolking gestaag blijven groeien. In de jaren zeventig en tachtig groeide zij het snelst. Met name de vestiging van de toenmalige gastarbeiders uit Marokko en de daaropvolgende gezinshereniging speelden daarbij een belangrijke rol (Balkema, 2001). De stad ligt aan de A12, tussen Utrecht en Rotterdam, en wordt doorkruist door de spoorlijn tussen deze twee steden, met een vertakking naar Den Haag/Leiden. Geografisch bekeken, zouden we kunnen zeggen dat er een Gouda 'boven het spoor' en 'onder het spoor' is. Onder het spoor liggen de oude historische binnenstad, de voormalige arbeiderswijk Korte Akkeren en de stadsuitbreidingen Kort Haarlem en Goverwelle. De laatstgenoemde wijk is een jonge wijk met naar verhouding veel forensen. In Kort Haarlem ligt de buurt Oosterwei, een flatwijk die oorspronkelijk gebouwd is voor de jonge gezinnen voor wie geen ruimte meer was in de binnenstad en Korte Akkeren. Sinds begin jaren tachtig zijn in Oosterwei veel Marokkaanse migrantengezinnen komen wonen, als gevolg van de gezinshereniging en de renovaties in Korte Akkeren. Boven het spoor liggen Bloemendaal, Plaswijck en Gouda-Noord. Het merendeel van de bebouwing in die wijken bestaat uit koopwoningen die dateren van de jaren zeventig of daarna.

De politie in Gouda heeft namens het korps Hollands-Midden meegedaan aan het Topicproject. Bij mijn eerste kennismaking met Gouda in het voorjaar van 1998, bleek dat de reputatie van die stad mede bepaald werd door problemen met jongeren van Marokkaanse afkomst. Uit de veldwerkperiode daarna is gebleken dat er weliswaar perioden waren van relatieve rust, maar toch staken de problemen met jongeren zo af en toe de kop weer op. De problemen manifesteerden zich vooral door overlast, veelvoorkomende criminaliteit en wederzijdse spanningen tussen jongeren en buurtbewoners, maar ook door spanningen tussen jongeren en de politie (vgl. Van Gemert, 2002). Uit interviews en gesprekken met Marokkaanse Gouwenaars bleek dat ook zij zich zorgen maakten. Jong en oud waren het zo langzamerhand beu dat een kleine minderheid haar naam geweld aandeed. Zij gaven niet langer anderen – bijvoorbeeld de politie – de schuld van incidenten, maar staken steeds vaker de hand in eigen boezem. Uit de gesprekken die ik begin 1999 voerde, bleek wel dat de politie en de Marokkanen (niet alleen de jongeren) de wijze waarop zij met elkaar omgingen en elkaar bejegenden voor verbetering vatbaar vonden. Er was veel wederzijds onbegrip en weinig communicatie. De positieve ervaringen die volgens de politie medio jaren negentig op kleine schaal in Oost-Gouda waren opgedaan met het ver-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 112

beteren van de relatie en het terugbrengen van de problemen, waren hierdoor erg welkom. De Goudse politie zag een deelname aan Topic als een prima gelegenheid om de reeds opgedane lessen een leidraad te laten zijn voor een 'nieuwe manier van werken' voor de hele stad. Daarbij kwam ook van pas dat door samen te werken met de politieteams uit Amsterdam en Utrecht nieuwe kennis kon worden opgedaan. Bovendien kon de Goudse politie, zo gaven de chefs zelf steeds aan, nagaan hoe ver zij eigenlijk was in het onder controle krijgen van de problemen, door haar inspanningen af te zetten tegen die van de andere Topickorpsen.

2
De Goudse onderzoekswijk: wijkteamgebied politie Gouda Centrum/West

Het verzorgingsgebied van het politieteam Gouda Centrum/West was één van de onderzoekswijken.[1] Het gebied bestond uit de Goudse binnenstad en de wijken Korte Akkeren en Bloemendaal. Vooral de binnenstad en Korte Akkeren bleken relevant voor het onderzoek, omdat daar volgens betrokkenen de meeste jeugdproblematiek voorkwam. Om die reden wordt in deze paragraaf bij die wijken uitgebreider stilgestaan dan bij Bloemendaal. Het hele onderzoeksgebied had tijdens het onderzoek ruim 25.000 inwoners, waarvan er ongeveer 10.000 in Korte Akkeren woonden en bijna evenveel in Bloemendaal. De binnenstad werd bevolkt door ruim 6.000 inwoners.

De binnenstad heeft een historische kern, met als bekendste gebouwen De Waag en het oude stadhuis, beide op de Markt. Maar het opvallendst zijn de kleine singels die de stadskern omringen, met hebben namen als Turfsingel, Kattensingel en Blekerssingel. Het stadshart zelf wordt weer doorkruist door onder meer de Turfmarkt en de Westhaven. In de binnenstad zijn veel winkels en horecagelegenheden. Hoewel Gouda een eigen karakter heeft, begint de binnenstad met een Blokker, een Hema, een MacDonald's, een V&D en enkele trendy grand cafés op de Markt meer en meer op alle andere middelgrote Nederlandse binnensteden te lijken. De grootste winkelstraat, de Kleiweg, onderscheidt zich dan ook niet van veel andere Nederlandse winkelstraten. Gouda heeft een regiofunctie voor naburige gemeenten als Moordrecht, Waddinxveen en Alphen aan den Rijn. Ook het NS-station Gouda ligt in de binnenstad en staat garant voor een dagelijkse stroom voetgangers vanaf het stationsplein richting Kleiweg en weer terug.

Korte Akkeren is een voormalige arbeiderswijk, wat nog te zien is aan de verhoudingsgewijs kleine woningen in de buurt Korte Akkeren Oud, die grotendeels stammen uit de jaren dertig van de twintigste eeuw. De wijk is tamelijk krap opgezet: de straten zijn nauw en er is weinig speelruimte voor kinderen. De arbeiders van toen werkten vaak bij Uniqema (een chemisch bedrijf, vroeger Apollo geheten), Compaxo (vleesverwerking), Melkunie, Gouda-Vuurvast (steenfabriek) en de NV Machinale Garenspinnerij (textiel). Vanaf eind jaren zestig trok de Goudse industrie Marokkaanse gastarbeiders aan, die voornamelijk werden gewor-

1 Deze paragraaf is gebaseerd op observaties in de wijk en interviews met wijkbewoners, alsmede op documenten en de website van de gemeente. Verder werd de online databank StatLine van het CBS gebruikt (www.cbs.nl).

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 113

ven in Noord-Marokko (Balkema, 2001). In de loop der tijd zijn er veel Marokkaanse families in Gouda komen wonen, waaronder in Korte Akkeren. Ook kwamen er na verloop van tijd veel Marokkanen op eigen gelegenheid naar Gouda, na vaak eerst nog in Utrecht te hebben gewerkt. De oorspronkelijke Korte Akkerenaren vinden dat de wijk hierdoor is 'vermarokkaanst'.
Veel mensen in Korte Akkeren kenden elkaar van de fabriek. Er was veel onderling contact en mensen letten scherp op elkaar. Volgens de buurtbewoners hebben nog veel oorspronkelijke bewoners de 'volkse' mentaliteit bewaard. Volgens hen is er zelfs een 'Korte Akkerengevoel':

> Je zou deze wijken 's zomers eens moeten zien. Dan zie je veel mensen op straat. Je kent dat wel: stoeltjes voor de deur, pilsje erbij en een babbeltje met de buren maken. Het zijn hier echt niet alleen de Marokkanen die buiten hangen. (Interview bewoner, 1999)

Er is inmiddels ook veel stadsvernieuwing gepleegd, met name in de jaren zeventig en tachtig. Een voorbeeld daarvan zijn de woningen rond de voormalige Jan Ligthartschool. Die school werd overigens tijdens de onderzoeksperiode, na enige jaren te hebben leeggestaan, veelvuldig gebruikt door allerlei maatschappelijke organisaties.[2] Korte Akkeren bestaat naast Korte Akkeren Oud uit de buurten Korte Akkeren Nieuw (met grotere, duurdere woningen), de Vogelbuurt en het Weidebloemkwartier in het meest zuidwestelijke puntje van Gouda.
Veel bewoners klaagden in de interviews over achterstallig onderhoud en het verval in de wijk. Ook uit observaties in de wijk bleek dat bepaalde delen van Korte Akkeren er in de onderzoeksperiode verwaarloosd bij lagen. Dat werd in de hand gewerkt door de geplande herstructurering van de wijk. Deze grootschalige aanpak, waarbij grote delen van de wijk in één keer werden gerenoveerd, leidde ertoe dat tot die tijd nauwelijks aandacht besteed werd aan het achterstallig onderhoud.[3]
Bloemendaal, ten slotte, had tijdens het onderzoek een duidelijk forensenkarakter. Op een doordeweekse dag was het er veelal stil op straat. De wijk kende naar verhouding veel dure flats en eengezinswoningen. Veel jonge Gouwenaars kennen Bloemendaal van zwembad De Tobbe aan de Tobbelaan bij de Goudse Poort. Afgezien van enkele winkelcentra voor de dagelijkse boodschappen zijn wijkbewoners voor veel voorzieningen aangewezen op de binnenstad. Wel ligt het Groene Hartziekenhuis in Bloemendaal, aan de Bleulandweg. Die voorziening onderstreept de regiofunctie van Gouda.

2 Inmiddels heeft de gemeenteraad beslist het gebouw te slopen en te vervangen door nieuwbouwwoningen (www.gouda.nl).

3 Met de herstructurering is in 2005 reeds een aanvang gemaakt. Delen van de wijk worden gerenoveerd, er zijn nieuwbouwwoningen gepland (of al gerealiseerd) en er is discussie over de wijkontwikkeling (www.gouda.nl).

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 114

2.1
Bevolkingsopbouw

In Gouda werd in 2002 bijna een vijfde van de inwoners op grond van de CBS-definitie als allochtoon beschouwd.[4] De stad week daarmee niet af van de landelijke cijfers (zie tabel 1). Desondanks was bijna acht procent van de inwoners van Marokkaanse afkomst, ruim vier keer zoveel als het landelijk cijfer van nog geen twee procent. Ook in absolute aantallen was de Marokkaanse bevolkingsgroep de grootste niet-westerse allochtone groep in Gouda. Andere etnische bevolkingsgroepen, bijvoorbeeld de Turkse en de Surinaamse, waren veel kleiner. In het onderzoeksgebied was eveneens een vijfde van de inwoners allochtoon. Ook daar woonde ongeveer acht procent Marokkanen.

Tabel 1: aandeel allochtonen onder bij het GBA ingeschreven inwoners, per 1 januari 2002

	Gouda		Ond. Wijk		Nederland	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Allochtonen	14.271	19,9	5.083	19,7	2.964.949	18,4
Niet-westerse allochtonen	8. 992	12,5	3.152	12,2	1.558.353	9,7
waarvan:						
Marokkanen	5.650	7,9	2.012	7,8	284.124	1,8
Turken	405	0,6	-[5]	-	330.709	2,1
Surinamers	891	1,2	-	-	315.177	2,0
Antillianen	408	0,6	-	-	124.870	0,8
Tot. bevolking	**71.687**	**100**	**25.836**	**100**	**16.105.285**	**100**

Bron: bevolking en grondgebied 2002, gemeente Gouda; CBS

Ruim twintig procent van de bevolking in de onderzoekswijk was jonger dan twintig (tabel 2). Ter vergelijking: op 1 januari 2002 was ongeveer een kwart van de Nederlandse bevolking jonger dan twintig jaar. Verder was ongeveer een kwart van de totale Goudse bevolking jonger dan twintig jaar. Daarvan was ongeveer dertien procent Marokkaans. Zowel heel Gouda als het onderzoeksgebied weken dus niet erg af van de landelijke cijfers waar het gaat om het aandeel van jongeren in de bevolking. Wel was het aandeel *Marokkaanse* jeugd onder de jeugdbevolking in Gouda en het onderzoeksgebied bijna vier keer groter dan landelijk. Het landelijk percentage bedroeg in 2002 ruim drie procent.

4 Volgens deze CBS-definitie is iemand allochtoon als ten minste één van diens ouders in het buitenland is geboren. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen eerste en tweede generatie allochtonen. Tot de eerste generatie allochtonen worden gerekend allen die in Nederland woonachtig zijn en 'zelf in het buitenland zijn geboren met minstens één in het buitenland geboren ouder'. Dienovereenkomstig worden tot de tweede generatie allochtonen gerekend 'zij die zelf in Nederland zijn geboren met eveneens minstens één in het buitenland geboren ouder'.

5 '-' staat voor: niet bekend.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 115

Helaas bood de gemeente Gouda in haar jaarlijkse bevolkingsrapportages geen cijfers van de buurtbevolking, uitgesplitst naar zowel leeftijd als etniciteit. Hierdoor was het niet mogelijk om het aantal Marokkaanse jongeren in de onderzoekswijk te bepalen.

Tabel 2: aantallen jongeren in Gouda en in de onderzoekswijk, op 1 januari 2002

	Gouda (0 tot 20 jaar)		Gouda (0 tot 25 jaar)		Ond. Wijk (0 tot 20 jaar)		Nederland (0 tot 20 jaar)		Nederland (0 tot 25 jaar)	
	Abs.	%	Abs.	%			Abs.	%	Abs.	%
Allochtonen	4.880	26,4	6.029	26,7	-	-	872.651	22,1	1.099.883	22,4
Niet-westerse allochtonen	3.855	20,8	4.703	20,8	-	-	611.816	15,5	755.680	15,4
Waarvan Marokkanen	2.432	13,1	3.016	13,3	-	-	123.835	3,1	152.729	3,1
Tot. Jeugd	**18.499**		**22.623**	**100**	**5.716**	**100**	**3.940.636**		**4.910.992**	**100**

Bron: CBS; Bevolking en grondgebied 2002, gemeente Gouda

2.2
Sociale samenhang

Behalve Marokkanen en Nederlanders woonden vrijwel geen andere bevolkingsgroepen in de onderzoekswijk. Er waren sluimerende fricties tussen de 'oude' en de 'nieuwe' bewoners. Op een doordeweekse dag wandelden in Korte Akkeren oudere Marokkaanse mannen met een rustige tred, in gedachten verzonken, met een plasticzak met fruit en brood die ze hadden gekocht na het gebed in de naburige Al Fath of An Nour moskee, moeders haalden hun kleine kinderen van school, een meisje met een hoofddoekje keek op de fiets stuurs voor zich uit en passeerde een groepje jongens dat daar bijna elke dag rondhing. De Marokkaanse leefwereld bestond naast die van de autochtone Korte Akkerenaren die al jaren in de wijk wonen en de wijk hadden zien veranderen: veel medebewoners van toen waren grotendeels verdwenen en met de nieuwe Korte Akkerenaren vonden zij het lastig kennismaken. De Marokkaanse en Nederlandse bewoners hadden nauwelijks contact met elkaar. Dat was volgens de bewoners in heel Gouda zo:

> De mensen wonen naast elkaar maar niet met elkaar. Het is geen harmonieus geheel. Iedereen gaat met zijn eigen groep mensen om en wederzijds contact is er nauwelijks. Het gevolg is dat er veel vooroordelen heersen over en weer. (Interview Marokkaanse bewoner, 2001)

Er waren wél veel sociale contacten tussen de oorspronkelijke wijkbewoners, getuige de eerdere opmerkingen over het 'Korte Akkerengevoel'. Een bewoonster signaleerde ook weinig contact tussen de oorspronkelijke bewoners en autochtone nieuwelingen in Korte Akkeren:

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 116

> Er zijn ook steeds meer jonge stelletjes in Korte Akkeren komen wonen. Die zijn meestal na een tijdje weer weg. Er zijn net zomin contacten met die nieuwe bewoners als met de Marokkanen. (Interview autochtone bewoner, 1999)

De bewoonster uit het vorige interviewfragment, die veel kennissen had binnen de Marokkaanse gemeenschap in Gouda, merkte echter dat Nederlanders desondanks meer onderlinge contacten hadden dan Marokkanen:

> Je hebt hier in de wijk Berbers en stadsarabieren.[6] Die beide gemeenschappen staan bikkelhard tegenover elkaar. En verder vertrouwen ze ook elkaar, binnen de eigen groep, voor geen meter. Berbers de Berbers niet en stadsarabieren de stadsarabieren niet. Al zijn die laatsten wel een stuk liberaler. (Interview autochtone bewoner, 1999)

Binnen de eigen bevolkingsgroep letten mensen op elkaar. De Marokkaanse Gouwenaars ervoeren een grote sociale controle binnen de eigen bevolkingsgroep, waardoor mensen zich soms in hun vrijheid beknot voelden. Met name meisjes werden scherp in de gaten gehouden.

> Ik vind het persoonlijk wel leuk om in een wijk te wonen met Marokkanen, Nederlanders, Turken, noem maar op. Een wijk met alleen Marokkanen is soms lastig. Een nadeel van al die Marokkanen is dat de sociale controle groter is. Iedereen houdt je in de gaten. Ze weten ook allemaal hoe ik heet en van wie ik de dochter ben. Soms hoor ik kleine kleuters mijn naam roepen. Dan denk ik: wie ben jij nou weer? Maar ik maak me er niet druk om. (Interview bewoner, Marokkaans meisje, 2001)

Dus: hoewel de onderlinge controle als groot ervaren werd, was de Marokkaanse gemeenschap in Gouda niet echt een hechte gemeenschap. Er was in ieder geval geen sprake van een Marokkaanse gemeenschap als eenheid. Eerder was er een conglomeraat van bloedverwanten, groeperingen en individuen. Gouda kende een aantal Marokkaanse organisaties op zowel het sociaal-culturele als het religieuze terrein (de stad had tijdens het onderzoek drie islamitische gebedshuizen). Desondanks was het grootste deel van de Marokkanen niet aangesloten bij een organisatie en zij bleven daardoor betrekkelijk anoniem.
De autochtone Korte Akkerenaren woonden soms al jarenlang in de wijk. Zij vormden in

6 De respondent duidde op de verschillen in herkomst van Goudse Marokkanen. De meesten van hen waren Berbers uit het Rifgebergte van Noord-Marokko, ook wel Rifi's genaamd. Zij kenmerken zich van oudsher door een kritische en soms opstandige houding jegens het 'Arabische' gezag in Rabat (vgl. Obdeijn e.a. 2004). Een minderheid was afkomstig uit grote Marokkaanse steden als Fes, Tanger, Rabat en Casablanca. Deze stedelingen werden door Rifi's veelal als 'Arabieren' beschouwd en van oudsher werd hen kritisch de maat genomen. Dat was niet geheel terecht, omdat een groot deel van de Marokkanen weliswaar gearabiseerd is, maar van oudsher zijn wortels heeft in de Amazigh-cultuur (Berbercultuur). De meeste stedelingen spreken echter geen Berbertalen, maar Marokkaans-Arabisch (Darizja) en/of Frans.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 117

sommige opzichten een gesloten front tegenover nieuwelingen in de wijk, of die nu autochtoon of allochtoon waren. Ook dat vergemakkelijkte het wederzijds contact niet. Veel mensen kenden elkaar wel, hoewel dat toch vooral voor de eigen bevolkingsgroep gold. Er werd door zowel autochtone als Marokkaanse bewoners steeds minder sociale samenhang ervaren. Mensen leefden voornamelijk naast elkaar en niet met elkaar.

2.3
Maatschappelijk perspectief

In 2001 hoorde één op de vijf Goudse huishoudens tot de laagste inkomenscategorie.[7] In Korte Akkeren was dat bijna dertig procent van de huishoudens en in de binnenstad en Bloemendaal respectievelijk een kwart en dertien procent. In Korte Akkeren was de bevolking, vergeleken met de rest van de stad, laagopgeleid. Bijna de helft van de Gouwenaars had in 2001 een mbo-diploma of hoger. In Korte Akkeren ging dat maar op voor één op de drie bewoners.[8] Voor wat de werkloosheid betreft, sprong Korte Akkeren er eveneens uit. Bijna tien procent van de beroepsbevolking was er in 2001 werkloos. Het stedelijk en het landelijk percentage waren op dat moment respectievelijk 6,5 en 3,5. Het besteedbaar inkomen was in Korte Akkeren het laagst. Uit tabel 3 kan worden opgemaakt dat Bloemendaal binnen de onderzoekswijk in sociaal-economisch opzicht de betere buurt was en dat de binnenstad een middenpositie innam.

> In Korte Akkeren wonen voornamelijk Marokkanen, op een enkele Turk en Joegoslaaf na. Veel oudere Marokkaanse mannen, de vroegere gastarbeiders zeg maar, zijn werkloos of arbeidsongeschikt. Die mensen hebben niet veel geld, dus die trokken naar de grote, goedkope woningen in Korte Akkeren. Ze wonen vooral in het oude gedeelte, maar ook rond het Uiverplein wonen bijna alleen maar Marokkanen. (Bewoner, voorzitter bewonersplatform, 2001)

> In Korte Akkeren wonen veel mensen die het niet breed hebben, dat geldt zowel voor de allochtonen als de autochtonen die er wonen. Verhoudingsgewijs zitten veel mensen in de bijstand of in de WAO. Een deel van die groep mensen ontbreekt het aan zelfredzaamheid. (Ambtenaar gemeente, 1999).

7 *Stad in Beeld*, gemeente Gouda, 2001, p. 24.

8 Idem.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 118

Tabel 3: inkomen en werkloosheid (1 januari 2001)

	Gemiddeld besteedbaar inkomen per inwoner in euro's[9]	Niet-werkende werkzoekenden in % van de beroepsbevolking[10]
Gouda	11.300	6,5
Korte Akkeren	9.200	9,7
Binnenstad	13.000	6,5
Bloemendaal	13.500	3,6
Nederland	11.000	3,5

Bron: CBS, gemeente Gouda

3
Politie in de onderzoekswijk

De onderzoekswijk was gelijk aan het werkgebied van het politieteam Gouda Centrum/West. Dat team was aanvankelijk onderdeel van het district Waag en Wiericke. In district zeven, zoals het ook wel werd aangeduid, bevonden zich in 1998 nog alleen de gemeenten Gouda, Bodegraven, Alphen aan den Rijn en Reeuwijk. Sinds eind 2001 werd de naam veranderd in Gouwe IJssel, als gevolg van een herschikking van de districten van het korps. Toen kwamen onder meer Waddinxveen, Nieuwerkerk aan den IJssel, Moordrecht en Schoonhoven bij het district. Het districtshoofdbureau lag ten tijde van het onderzoek aan de Houtmansgracht, in de Goudse binnenstad.[11] Aan de Houtmansgracht was toen ook het team Gouda Centrum/West gehuisvest. Dat bestond sinds 1 januari 1999. Gouda had tijdens het onderzoek twee politieteams. In de wijk Oosterwei, buiten het onderzoeksgebied, lag nog het bureau van het team Gouda-Oost. In het hele district werkten bij aanvang van het onderzoek ongeveer honderdzestig politiemensen. Na de gebiedsuitbreiding waren dat er bijna tweehonderdvijftig. Het team Gouda Centrum/West had steeds ongeveer vijftig medewerkers.
Het team stond onder leiding van een teamchef, een (hoofd)inspecteur. Een aantal brigadiers vervulde de rol van operationeel chef, kortweg OC. Dat wil zeggen dat zij de agenten, hoofdagenten en surveillanten operationeel aanstuurden, onder andere als chef van dienst. De meeste politiemensen verrichtten de basispolitietaak. Zij hielden daarvoor onder meer toezicht op straat, zij bemensten de districtelijk georganiseerde noodhulp en handelden zesuurszaken af. Verder was er een aantal taakaccenthouders: politiemensen die zich

9 Het gemiddeld besteedbaar inkomen is het totaal aan inkomsten van een individu verminderd met betaalde premies en belastingen (www.cbs.nl).

10 Het betreft daarbij personen die bij het Arbeidsbureau (nu: Centrum Werk en Inkomen) stonden ingeschreven en niet of minder dan twaalf uur per week werkten. Tot de beroepsbevolking worden gerekend personen in de leeftijd van 15 tot 64 jaar die ten minste twaalf uur per week werken of actief dergelijk werk zoeken (www.cbs.nl).

11 Later werd het politiebureau (tijdelijk) verplaatst naar Waddinxveen, tot het bureau aan de Nieuwe Gouwe in november 2004 zou worden opgeleverd.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 119

naast de generale taakstelling hebben verdiept in bijvoorbeeld wapens en munitie, jeugd, criminaliteit of bijzondere wetten. Het gespecialiseerde politiewerk werd afgehandeld door districtelijke afdelingen, waaronder de districtsrecherche en het informatieknooppunt, waar onder andere misdaadanalyses verricht werden. Er was ook een afdeling jeugdzaken, onder leiding van een coördinator jeugd. Ten slotte beschikte het district over een beleidsmedewerker allochtonen. Deze politiemedewerker, een vrouw van Marokkaanse afkomst, adviseerde de districtsleiding over de relatie met allochtonen, in het bijzonder de Marokkaanse bevolkingsgroep in Gouda. Verder onderhield zij vanuit de politie contacten met (delen van) allochtone gemeenschappen in Gouda.
In het team werkte tevens een aantal wijkagenten. Het werkgebied was opgedeeld in een aantal subwijken en buurten; elk met één of meer eigen wijkagenten. Het was hun taak om contacten te onderhouden met bewoners en organisaties.
Ook waren er enkele surveillanten. Zij deden basispolitiewerk met een nadruk op toezicht houden. Dat ging te voet of per mountainbike, waardoor zij naar verhouding veel contacten hadden met burgers op straat. Ten tijde van het veldwerk was er onder de surveillanten één van Marokkaanse afkomst; ook was er een vrouwelijke surveillant met een Egyptische achtergrond. Daarnaast was nog iemand van Jordaanse afkomst werkzaam in de basispolitiezorg. Al met al werkten er tijdens het onderzoek weinig allochtone politiemensen.[12]

4
Marokkaanse jongeren in Gouda

In Gouda woonden, zoals hierboven aangegeven in paragraaf 2.1, ongeveer drieduizend inwoners van Marokkaanse afkomst jonger dan vijfentwintig jaar. De meesten redden zich volgens politiemensen, (jeugd)hulpverleners en jongerenwerkers verhoudingsgewijs goed, maar een deel van de jongeren zorgde voor problemen. Die problemen uitten zich in overlast, het plegen van strafbare feiten en in spanningen tussen jongeren en buurtbewoners. Sommige buurtbewoners voelden zich onveilig. De problemen manifesteerden zich verder in spanningen tussen jongeren en politiemensen.

4.1
Jeugdproblematiek

Op basis van gesprekken met zowel jongeren als politiemensen wordt aangenomen dat het leeuwendeel van de overlast en criminaliteit door Marokkaanse jongeren zich beperkte tot een minderheid van bijna uitsluitend jongens die regelmatig met de politie in aanraking

12 In 2005 heeft het team meer allochtone politiemensen: drie Marokkanen, een Jordaniër, een Turk en een Surinamer, zo blijkt uit een gesprek met de wijkteamchef. Verder zijn er geen surveillanten meer, die zijn allen agent geworden.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 120

kwam. Hoewel er in Gouda tijdens het veldwerk diverse jeugdgroepen waren die in de tijd sterk wisselden qua samenstelling, waren het volgens zowel Marokkaanse jongens als politiemensen 'vaak dezelfde jongens die weer iets hebben uitgehaald'. Politiemensen van team Gouda Centrum/West spraken in interviews over enkele tientallen jongeren waarmee zij steeds weer in aanraking kwamen. De coördinator jeugd van het politiedistrict sprak in een interview (in 2001), met de politiestatistieken bij de hand, stadsbreed over ongeveer honderd jeugdige Marokkaanse recidivisten. Binnen die groep verschilden de mate van recidive en de ernst van de strafbare feiten.[13] Opvallend was volgens de politiemensen dat sommige recidivisten steeds uit bepaalde families afkomstig waren. De jeugdcoördinator:

> Dat is bij Nederlandse jongens ook vaak al zo. Bepaalde families komen terug in de statistieken van de politie. Bij Marokkanen valt wel op dat dit niet zelden families zijn waarbij een paar kinderen problemen hebben met justitie en broer of zus het juist goed doet op school en het er maatschappelijk redelijk goed vanaf heeft gebracht. Kennelijk zegt dat niks. (2001)

Buurtbewoners hadden veel last van jongeren, zo bleek uit de bevolkingsenquête die begin 1999 bij aanvang van dit onderzoek in de onderzoekswijk werd afgenomen (zie hoofdstuk 3). Overlast door jongeren stond in een topvijf van buurtproblemen op de tweede plaats. Op basis van de gehouden interviews is aannemelijk dat het daarbij veelal Marokkaanse jongens betrof. Maar ook geluidsoverlast, genoemd door één op de vijf bewoners, en auto-inbraak, genoemd door ongeveer vijftien procent van de bewoners, werden in de interviews vaak in verband gebracht met Marokkaanse jeugd.

Tabel 4: topvijf van buurtproblemen (1999)

Probleem	N	% van alle respondenten
1. Geluidsoverlast	57	19,7
2. **Overlast door jongeren**	**51**	**17,6**
3. Auto-inbraak	45	15,6
3. Vervuiling en achterstallig onderhoud	45	15,6
4. Hondenpoep	38	13,1
5. Woninginbraak	33	11,4

NB: respondenten mochten maximaal drie problemen noemen uit een lijst die hen werd voorgelegd. In de meting noemden van de 289 respondenten er 65 geen enkel probleem. De overige 224 noemden er in totaal 445.

13 In hun onderzoek naar politie en Marokkaanse jeugd berekenen Coppes e.a. (1997) het aandeel van de antecedenthouders in de totale groep en komen dan tot een percentage. Zij zetten de jongeren met minimaal een in het verdachtensysteem HKS geregistreerd proces-verbaal af tegen het totaal aantal in het GBA ingeschreven Marokkaanse jongeren op een bepaalde peildatum. Hoewel dit een beeld geeft van de omvang van de problemen, is een dergelijke exercitie in dit onderzoek niet opgenomen. Een probleem was dat de gebiedsindelingen van de gemeente in het GBA en de politie slecht op elkaar aansloten. Coppes e.a. noemen zelf nog meer nadelen. Zo wordt in HKS niet de etniciteit geregistreerd, ook in het GBA kan deze alleen indirect worden afgeleid. Verder komt het niet zelden voor dat een enkele persoon onder meerdere namen in HKS opgenomen, wat dubbeltellingen in de hand werkt.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 121

Tabel 5: voelt u zich wel eens onveilig in de buurt? (1999, percentages)

	Ja	Nee	Geen antwoord
Van alle respondenten (N=289) zei...	22,8	76,5	0,7

In die enquête gaf ruim één op de vijf bewoners in de onderzoekswijk aan zich wel eens onveilig te voelen in de buurt.[14] Veel bewoners die zich wel eens onveilig voelden, legden een verband met de jeugdproblematiek. Zij noemden gezamenlijk 'groepen jongeren' als belangrijkste oorzaak voor hun onveiligheidsgevoel (tabel 6).

Tabel 6: topdrie oorzaken onveiligheidsgevoel (1999)

Oorzaak	N	% van respondenten dat zich wel eens onveilig voelde in de buurt (N=66)	% van alle respondenten (N=289)
Groepen jongeren	**40**	**60,6**	**13,8**
Angst om zelf slachtoffer te worden	17	25,8	5,9
Donkere, stille plekken	11	16,7	3,8
Drugsgebruikers	11	16,7	3,8

NB: Aan de 66 respondenten die in deze meting aangaven zich wel eens onveilig te voelen in de buurt, werd gevraagd in totaal drie oorzaken te noemen van hun onveiligheidsgevoel uit een lijst met mogelijke oorzaken. Daarvan geven er 65 in totaal 119 oorzaken.

Uit interviews en observaties bleek dat de jeugdoverlast zich concentreerde rond bepaalde plekken in de onderzoekswijk waar jongeren elkaar ontmoetten. Die trefpunten veranderden zo nu en dan, net als de mate van overlast. Bekende plekken in de binnenstad ten tijde van het veldwerk waren de Kleiweg (Gouda's voornaamste winkelstraat), de gokhal aan de Wijdstraat en een snookercentrum. In het centrum bevond zich tot 2001 bovendien nog een Marokkaans café, waar veel Marokkaanse jongeren kwamen. Ook het station was een ontmoetingsplaats. De jongens ontmoetten elkaar bijvoorbeeld bij de Vietnamese loempiakar, tegenover het station. 'Vaak doen ze niet echt schokkende dingen', zo vertelden een toezichthouder van de gemeente en twee politiesurveillanten. Desondanks waren veel reizigers bang van de groepen jongens, zo meenden zij. De oudere jongens troffen elkaar in de sta-

14 Ter vergelijking: in 1999 was het bevolkingspercentage in het korps Hollands-Midden dat zich volgens de Politiemonitor wel eens onveilig voelde 33,9. Landelijk lag dat percentage volgens de Politiemonitor op dat moment op 30,8 (Politiemonitor Bevolking, 1999). Het percentage in de onderzoekswijk leek op basis hiervan laag voor een gebied waar bewoners criminaliteit en jeugdoverlast zo hoog op de buurtagenda plaatsten. De vergelijking van de enquête met de Politiemonitor is echter niet probleemloos. In de enquête luidt de vraag: voelt u zich wel eens onveilig *in de buurt*? In de Politiemonitor wordt gevraagd: voelt u zich wel eens onveilig? Verder moet worden opgemerkt dat de enquête voor dit onderzoek mondeling (*face-to-face*) is afgenomen en de Politiemonitor telefonisch. Een andere dataverzameling verklaart mogelijk (een deel van) het verschil (vgl. De Leeuw, 1992).

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 122

tionsrestauratie. In Korte Akkeren waren ten tijde van het onderzoek diverse hangplekken, waaronder op een schoolplein op de hoek van de Prins Hendrikstraat en de Snoystraat. Behalve het zwembad De Tobbe, waren er in Bloemendaal tijdens het onderzoek geen hangplekken met noemenswaardige overlast.
Als het bij elkaar ontmoeten bleef, zou er volgens de meeste bewoners niets aan de hand zijn. Echter: sommige jeugdgroepen maakten veel lawaai, zij richtten vernielingen aan en ze bedreigden de buurtbewoners die daar iets van durfden te zeggen. Hoewel de meeste bewoners vonden dat de jeugdoverlast alleen maar erger werd, vertelde een bewoner enigszins relativerend:

> Je hebt hier Nederlandse mensen die bijna de hele dag voor hun raam zitten. Het is net of die extra gaan zitten kijken of die Marokkaanse jongens wat doen. Hoewel ze soms toch flink lastig kunnen zijn. Maar het is toch een beetje een verhaal van actie en reactie. Buurtbewoners en hangjongeren reageren gewoon op elkaar. (Interview bewoner, 1999)

Een deel van de overlastgevende jongens hield zich volgens politiemensen, maar ook naar eigen zeggen, bezig met geweld, straatroof en het plegen van inbraken. Auto-inbraak was bij deze groep het meest voorkomende delict. Het ging hierbij om een tamelijk overzichtelijke minderheid, in die zin dat de politie de personen inmiddels kende, omdat zij meerdere antecedenten voor dat vergrijp op hun naam hadden staan. Autokraak was in Gouda typisch een geval van jeugdcriminaliteit, aldus een agent:

> Als je het trucje eenmaal kent, vergt het weinig inspanning, er is een lage pakkans en er zijn meer dan voldoende helers die je buit afnemen.

In het eerste kwartaal van 1999 werd in de onderzoekswijk het vaakst aangifte gedaan van auto-inbraak (zie tabel 7). Vernielingen stond op de tweede plaats en fietsdiefstal op de derde. Woninginbraak en geweld tegen personen stonden destijds op respectievelijk de vierde en de zesde plaats van de aangiftentoptien. Straatroof viel er net buiten, op de elfde plaats, met negen aangiften in het eerste kwartaal. Afgezien van fietsdiefstal, werden veel van deze delicten door politiemensen in verband gebracht met Marokkaanse probleemjongeren.

Een deel van de groep probleemjongeren ging nog verder dan veelvoorkomende criminaliteit. Bewoners en jongeren maakten in de gesprekken zo nu en dan opmerkingen over drugshandel. Opvallend was daarom ook dat 'drugsgebruikers' op een gedeelde derde plaats stond met 'donkere, stille plekken' bij de oorzaken die bewoners noemden voor hun onveiligheidsgevoel (zie tabel 6). Sommige bewoners vertelden dat er 's avonds en 's nachts werd gedeald vanuit panden en op bepaalde hangplekken. Een aantal van hen wist te vertellen dat dit gebeurde vanuit Rotterdam. De politie kende de verhalen, maar had volgens eigen zeggen nog te weinig grip op wat er nu daadwerkelijk gebeurde. Een politiechef vertelde:

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 123

> We horen die verhalen van burgers, dat klopt ja. Het is alleen heel lastig daar een vinger achter te krijgen. Ik bedoel: als wij zelf gaan opletten zie je inderdaad wel eens bepaalde gedragingen die mogelijk, ik zeg mogelijk, met handel in verdovende middelen te maken hebben. Het is heel lastig om dan na te gaan of dat ook echt zo is, en dan moet je toch met iets komen waar justitie wat mee kan. Het is vaak zo boterzacht allemaal. We blijven vaak steken in vermoedens. Het kost veel tijd voor je ook echt iets hebt voor justitie. Maar in het verleden hebben we wel drugsacties gehad, onder meer op basis van kentekens die ook bekend waren bij de politie in Rotterdam. (Interview, 2001)

Tabel 7: Toptien aantal aangiften in de onderzoekswijk, eerste kwartaal 1999

Strafbaar feit	Totaal aangiften eerste kwartaal 1999
1. auto-inbraak	276
2. vernieling	192
3. fietsdiefstal	135
4. woninginbraak	48
5. winkeldiefstal	45
6. geweld	42
7. zakkenrollerij	29
8. diefstal motorvoertuigen	27
9. bedreiging	21
10. bromfietsdiefstal	11

Politie en justitie hadden ten slotte aanwijzingen voor de aanwezigheid van een prostitutieprobleem. De prostitutie gebeurde veelal via de *loverboymethode*.[15] In meerdere gesprekken, waaronder met Marokkaanse bewoners en jeugdwerkers, kwam naar voren dat bij de prostitutie soms ook Marokkaanse meisjes waren betrokken. Dat was meer dan een vermoeden, zo bleek ook uit de interviews met politiemensen. Niemand wist hoe groot het probleem was, vooral omdat de bereidheid om er met de politie over te praten of aangifte te doen erg klein was. De respondenten benadrukten dat dit toch echt de uitwassen waren van de jeugdproblematiek:

> Het is een ernstig probleem, maar dat is niet echt Marokkaanse-jongensproblematiek. Dat zijn een paar jongemannen die dat doen. Bij Marokkaanse-jongerenproblematiek in Gouda denk ik toch echt meer aan overlast en openbare-ordeproblematiek, en auto's openbreken doen sommigen ook wel. (Politie, 2001)

15 Die houdt kort gezegd in dat jongens zorgen dat een meisje afhankelijk van hen wordt, bijvoorbeeld 'verliefd' op hen wordt, waarna zij haar prostitueren (vgl. Terpstra e.a., 2005).

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 124

4.2
Relatie met de politie: oppervlakkige contacten en gevoeligheden over en weer

Met name in de interviews aan het begin van dit onderzoek gaven politiemensen aan dat hun contacten met Marokkaanse jongeren noodgedwongen tamelijk oppervlakkig waren. Buiten de meldingen en aanhoudingen om was er weinig gelegenheid om met jongeren in contact te komen, laat staan dat politiemensen zich konden verdiepen in hun achtergrond. In de noodhulpdiensten was veelal sprake van een negatieve aanleiding voor het contact, bijvoorbeeld een heterdaadaanhouding of bewoners die klaagden over overlast. Vooral bij overlastmeldingen zagen de agenten zich dan vaak geplaatst tegenover groepen jongeren. Politiemensen gaven aan dat er veel onzekerheid heerste onder collega's en bij een enkeling zelfs angst om groepen te benaderen.

> Het is erg makkelijk als je dan al wat kopjes kent. Dat praat makkelijker. Dat is soms ook je redding. Als je geen jongens kent, dan is die dreiging vanuit een groep veel groter. (Interview politie, 1999)

De politiemensen maakten zich zorgen om jonge collega's die pas van de politieopleiding afkwamen. Zij dienden immers nog hun eigen werkstijl te ontwikkelen en liepen daarbij het gevaar te worden beïnvloed door de angst en frustraties van sommige meer ervaren politiemensen, zo redeneerden deze geïnterviewden.
De jongeren bekeken de politie met argusogen. Zij waren ervan overtuigd dat de politie bang voor hen was en dat zij daardoor zo hard optrad tegen Marokkaanse jongeren. Ook jongeren die niet of nauwelijks met de politie in aanraking kwamen, hadden in gesprekken een gepeperd oordeel over de politie, hoewel zij niet ontkenden dat er problemen waren waartegen de politie moest optreden. Ondanks hun gematigde levensstijl, hadden ook zij meer dan eens ervaringen met politieoptreden. Eind 1998 rapporteerde ik het volgende tijdens een inloopavond in een Marokkaans cultureel centrum:

> De jongen met wie ik zit te praten heeft een goede opleiding en is actief in migrantenorganisaties. Hij vertelt me dat hij het straatoptreden van de politie in Gouda vaak overdreven vindt. Hij heeft een paar keer meegemaakt dat politiemensen volgens hem te snel oordelen. Een paar weken terug stond hij met een groepje vrienden bij een school te praten. Na een tijdje kwamen er drie politiewagens met hoge snelheid aangereden. Het bleek dat een buurtbewoner had gezien dat de jongens een wapen bij zich droegen. Bij nader inzien bleek dat een mobiele telefoon van een van de jongens. De jongen schaamde zich omdat hij vermoedde dat een aantal bekende buurtbewoners, waaronder mensen uit de Marokkaanse gemeenschap, hem met zijn vrienden met de politie hebben zien staan. 'Daar gaat je goede naam', merkt hij op. (Veldnotitie)

Anderen toonden begrip voor het feit dat de politie haar werk moet doen. Zij hadden echter geen begrip voor de verbale kracht die politiemensen in hun ogen nogal eens gebruikten

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 125

richting Marokkanen. Hoewel hij wist dat veel jongeren op straat tegen politiemensen ook bepaald niet met twee woorden spreken, zei een jongen daarover:

> Ik weet dat veel gasten een grote bek opzetten. Maar het helpt echt niet wanneer een politieman daar rekening mee houdt en alvast zelf maar een grote bek opzet. Er zijn genoeg jongens waar je gewoon mee kunt praten.

De Marokkaanse jongens vonden respect het belangrijkste: een eerlijke, rechtvaardige behandeling. Zij begrepen dat de politie er is om 'boeven aan te pakken', maar zij moesten jongens die een klein vergrijp hadden gepleegd niet als 'zware criminelen' behandelen. Als een politieman hen respect gaf, waren zij eerder geneigd op straat aan zijn verzoek te voldoen. Bijvoorbeeld in geval van een overlastmelding. Een jongen zei daarover:

> Je hebt hier een politieman die altijd eerst lekker met je praat over allerlei dingen. Pas later vraagt hij of je ergens anders wil staan in verband met geluidsoverlast. Ik moet dan lachen, want wij weten natuurlijk allang waarvoor hij komt. Maar omdat hij ons vriendelijk benadert, zullen wij ook netjes ergens anders gaan staan.

'Marokkanenmoeheid'

Net zo min als het gros van de jongeren de politie een warm hart toedroeg, liep een deel van de politiemensen warm voor Marokkaanse jongeren. Zij hadden dan bijvoorbeeld eerder nare ervaringen opgedaan of zij hadden helemaal geen zin zich te verdiepen in Marokkaanse jongeren. Sommige agenten meenden dat Marokkaanse jongens een onevenredig groot stempel drukten op de stad. Door de problemen die zij veroorzaakten zouden zij alle aandacht op zich gevestigd hebben en 'beloond' zijn met speciaal beleid en speciale voorzieningen. In Gouda bestond immers een aantal projecten en voorzieningen speciaal voor Marokkaanse jongeren. Daarbuiten was er een aantal voorzieningen waarvan in de praktijk voornamelijk Marokkaanse jongens gebruikmaakten, waaronder het buurthuiswerk.
Sommige politiemensen ervoeren dat zij te weinig geduld hadden of zich te gemakkelijk lieten provoceren. Zo vonden de vrouwelijke agenten dat zij meer problemen hadden om zich tegenover een groep jongeren staande te houden. Zij hadden het gevoel dat Marokkaanse jongens geen gezag van een vrouw accepteerden. Politiemensen gaven aan dat de moeite met Marokkanen bij veel collega's pas in de loop van hun carrière bij de politie was ontstaan. Een agente merkte op:

> De eerste jaren was ik nog voorzichtig en keek ik uit met het trekken van conclusies. Maar ik merk nu aan mezelf dat ik steeds intoleranter word naar die groep raddraaiers. (...) Het is moeilijk om professioneel te blijven en te zeggen: 'Het gros van die Marokkanen zijn hard werkende sociale mensen, maar die groep raddraaiers verpesten het.' (Interview politie, 2001)

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 126

In het verleden was een aantal agenten vertrokken, omdat zij het beu waren in hun werk steeds geconfronteerd te worden met opstandige Marokkaanse jongens. Politiemensen noemden dat 'Marokkanenmoeheid'. 'De ene Marokkaanse jongen is de andere niet', zo redeneerden weer andere agenten. Zij zagen bij de jongeren een driedeling. Er waren volgens hen Marokkaanse jongeren die de politie zo haatten dat er niet mee te praten viel. Daar tegenover stond een groep die heel communicatief was. Zij waren gevoelig voor duidelijke argumenten en eerlijk optreden. Daar tussenin bevond zich volgens de politiemensen de grootste groep. Die bestond uit jongeren die in principe wantrouwend stonden tegenover de politie, maar via regelmatig positief contact konden zij tot de 'positieve groep' gaan behoren.

Individuele werkstijlen werden herkend

Volgens politiemensen hadden Marokkaanse jongeren in Gouda een scherp onderscheidingsvermogen als het ging om het straatoptreden van individuele politiemensen.

> Simpel: er zijn agenten die ze haten en er zijn agenten waar ze veel beter mee overweg kunnen. Er zijn zelfs agenten waar ze gek op zijn. (Interview politie, 2000)

Bij de inleiding van dit hoofdstuk is reeds aangegeven dat de politie in Gouda Oost (buiten het onderzoeksgebied) vanaf medio jaren negentig investeerde in een verbetering van de verstandhouding met de wijk via gesprekken met Marokkaanse jongens en de Marokkaanse gemeenschap. Over en weer had men elkaar daardoor beter leren kennen. Na verloop van tijd ging het zelfs zover dat jongeren vertelden minder moeite te hebben met agenten van het team Gouda Oost, dan met die van Gouda Centrum/West. De favoriete politiemensen waren agenten die jongeren – zelfs wanneer het om een aanhouding ging – op een eerlijke en inlevende manier benaderden. Zij waren duidelijk over 'de regels'. Op de werkvloer bleven de verschillende houdingen van collega's ten opzichte van Marokkaanse jeugd eveneens niet onopgemerkt.

> Binnen de politie zijn er ook veel verschillen merkbaar. (...) Het meest extreem zijn de agenten die er allemaal niks van willen weten. Zij maken racistische opmerkingen. Zij gaan ook sneller over tot geweld op straat. De gemiddelde groep is gewoon moe. Ze zijn het allemaal zat met die gasten. Ze vinden de problematiek uitzichtloos. Ik reken mezelf ook tot die groep. Desondanks ben ik nog wel bereid om er energie in te steken. En dan heb je er nog een aantal die zelf initiatieven ontplooien. Die zien het nog helemaal zitten. (Interview politie, 1999)

Andere agenten waren ervan overtuigd dat escalaties vaak ontstonden vanwege onzekerheid en een tekort aan straatvaardigheden en lang niet altijd uit kwaadwillendheid. 'Soms is een verkeerde opmerking voldoende om de zaak uit de klauwen te laten lopen', merkte een van hen op.
Hoewel de relatie tussen politie en Marokkaanse jongeren in Gouda volgens de jongeren

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 127

niet goed was, hadden zij duidelijk respect voor politiemensen die hen 'op een normale manier' behandelden. Een politieman mocht volgens de jongens best streng zijn, als hij maar begrip toonde voor de situatie en iemand in zijn waarde liet.

> Enkele jongens vertellen me dat gisterenavond een nieuwe politiechef zich is komen voorstellen aan de jongens in het jongerencentrum. Hij was samen met een voor hen bekende politieman. Deze gebeurtenis heeft duidelijk indruk gemaakt op de jongens. Ze geven aan dat ze dat toch wel netjes vonden. Ze hebben nog thee met hem en zijn collega gedronken. (Veldnotitie)

Samengevat: jongeren beklaagden zich bij iedereen die het horen wilde over de politie die hen 'altijd moet hebben'. Na enig doorvragen benadrukten zij echter dat de ene agent de andere niet was. De verschillende werkstijlen van agenten (bijvoorbeeld rechtlijnig of juist heel begrijpend) bleven zeker niet onopgemerkt.

Verschil met autochtone jongens: sterk groepsgedrag

De Goudse politiemensen ervoeren in straatcontacten verschillen tussen Marokkaanse en autochtone Nederlandse jongens. In Gouda waren de groepen op straat, afgezien van een paar gemengde groepen, specifiek Marokkaans óf Nederlands. Bij al deze jongeren kwam groepsgedrag voor: jongens deden zichzelf groot voor, zij riepen voorbijgangers (vooral meisjes) na, zetten elkaar onder druk om samen streken uit te halen en sommige jongens wierpen zich (ogenschijnlijk) als leider op.
De politiemensen in Gouda merkten op dat het groepsgedrag bij Marokkaanse jongens toch een stuk intenser is. Net als de Nederlandse jongens hadden zij specifieke, ongeschreven gedragsnormen. Echter: bij de Marokkaanse groepen werden die veel strikter aan de groepsleden opgelegd (vgl. Van Gemert, 1998).

> Die Marokkaanse jongens zijn keihard voor mekaar. Er vindt veel onderling geweld plaats, waarbij de ene jongen de andere een lesje leert, omdat groepsnormen zijn overtreden. (Interview politie, 2000)

Desondanks waren er zelden duidelijke leidersfiguren in de Marokkaanse straatgroepen. Bij de Nederlandse groepen was vaak een jongen de baas. Bij Marokkaanse jongens wisselde de leider vaak, hoewel er wel een vast reservoir aan potentiële leiders was. Sommige politiemensen hadden de indruk dat de groepsnormen zwaarder golden dan de normen die de omgeving (bijvoorbeeld politiemensen op straat) de Marokkaanse jongens oplegde. In hun eentje of in een kleinere groep waren de meeste jongens volgens de politiemensen veel beter aanspreekbaar. Zij dachten dan ook dat het groepsgedrag de oorzaak was van het feit dat veel projecten en aanpakken die bij autochtone jongens wel effect sorteerden, dit bij Marokkaanse jongens niet hadden. Een Marokkaanse jongen vond dat wat overdreven:

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 128

> Wij doen gewoon veel dingen in een groep, weet je. Je zoekt toch steeds een beetje je soortgenoten op, zeg maar. En er zijn onderling gewoon bepaalde regeltjes, dat zeker. Maar die Hollanders moeten niet overdrijven, en zeker de politie niet. Ze bestuderen hoe wij ons gedragen, alsof we van een andere planeet komen. We zijn geen apen, ofzo. (Marokkaanse jongen in groepsinterview, december 1999)

Omgaan met Marokkaanse jongens op straat betekende hoe dan ook omgaan met groepsgedrag waaraan niet alleen complexe, maar voor buitenstaanders ook ondoorzichtige normen aan ten grondslag liggen. Een eerlijke, open benadering, waarbij agenten duidelijk waren over wat zij van de ander verlangden deed daarbij volgens een aantal politiemensen wonderen.

> ... en als je iemand even wilt spreken of bijvoorbeeld wilt aanspreken op zijn gedrag, dan neem je hem even apart. Zorg dat hij niet voor zijn vrienden hoeft af te gaan, want dan heb je de hele groep tegen je. Verder zullen ze je zeker in het begin flink uittesten. Dan krijg je bijvoorbeeld opmerkingen naar je hoofd. Je moet dan niet te snel op je pik getrapt zijn. (Interview politie, 2001)

Jongeren waarderen een open houding van agenten:

> Je hebt er bij die wij gewoon helemaal niet mogen. Die geven we een bijnaam. Dan roept iemand: 'Daar heb je die en die', en dan pakken we hem gewoon, weet je. Dan gaan we schelden of gewoon niks tegen hem zeggen. Dan is het soms gewoon een beetje een spelletje. Maar als ze respect tonen, je weet toch, dan doen wij ook normaal. Als iemand aardig doet of normaal, dan ga je toch nadenken. Dan doe je de volgende keer ook normaal tegen die agent. (Marokkaanse jongen)

4.3
Leefwereld van Marokkaanse jongens

Ik bezocht in de onderzoeksperiode geregeld een inloopavond van een Marokkaanse organisatie voor sociaal-cultureel werk, net buiten de Goudse binnenstad. Die bezoeken leverden gesprekken, observaties en beelden op over de leefwereld van Marokkaanse jongeren in Gouda. De meeste jongeren die naar het cultureel centrum kwamen, woonden in Korte Akkeren of in Oosterwei (een flatwijk in Gouda Oost, buiten het onderzoeksgebied). Dat waren volgens de jongeren 'Marokkaanse wijken'. Er kwam zelden of nooit een meisje naar de inloopavond. Volgens de jongens hoorde dat nu eenmaal niet: de wereld van jongens en meisjes is normaliter strikt gescheiden. Iemand van de andere sekse ontmoeten, deden jongeren vaak buiten de eigen stad, om roddels te voorkomen.[16] Het centrum werd vrijwel uit-

16 Bekende ontmoetingsplekken voor veel Marokkaanse jongens en meisjes zijn bijvoorbeeld muziekfeesten en rai-concerten, maar voor sommigen ook wel Hoog Catherijne in Utrecht.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 129

sluitend door Marokkanen bezocht en draaiende gehouden door sociaal-cultureel werkers, die zelf van Marokkaanse afkomst. (De directeur was overigens weer van autochtone afkomst.) Onder hen bevond zich een aantal jongerenwerkers.

> Een jongen legt me uit dat in principe iedereen mag komen: 'Turken, Nederlanders, Somaliërs, noem maar op. Iedereen mag komen, maar er komen alleen Marokkanen. Dat komt denk ik omdat de organisatie die dit beheert Marokkaans is.' Zijn maten geven aan dat het af en toe best lekker is om alleen met Marokkaanse jongens onder elkaar te zijn. 'Je snapt elkaar tenminste en je kunt lekker even bijkomen van de alledaagse problemen en je moedertaal praten.' Het valt me inderdaad op dat de bezoekers in vergelijking met de jeugdhonken in Amsterdam en Utrecht veel minder Nederlands als voertaal gebruiken. De meeste spreken Berbers (Tamazight) tegen elkaar.
> (Veldnotitie, 1999)

De jongerensoos werd vooral bezocht door tieners en twintigers, maar er kwamen regelmatig ook dertigers naar het centrum. Bezoekers gaven aan dat de Marokkaanse organisatie die het cultureel centrum beheerde zich niet uitsluitend op jeugdigen richtte en vooral een ontmoetingscentrum wilde zijn. Er werd *Nanah* (zoete Arabische muntthee) geserveerd en fris verkocht, tafeltennis gespeeld en urenlang gekaart en tv gekeken.
De meeste jongens die het centrum bezochten, kwamen uit grote traditionele gezinnen. De oudere jongens waren bijna allemaal in Noord-Marokko geboren. De meesten waren in het kader van de gezinshereniging naar Nederland gekomen. Vader werkte vroeger als gastarbeider in Nederland en zat nu vaak in de WW of WAO. Sommige jongens waren pas op latere leeftijd naar Nederland gekomen. Verder was een enkeling op eigen houtje naar 'Ollanda' gekomen om hier zijn geluk te beproeven. De meeste jongens waren Berber. Sommigen hadden hun *roots* in kuststeden als Al Hoceima of Nador in Noord-Marokko. Die steden liggen aan de rand van het Rifgebergte. Anderen kwamen uit de steden Taza of Oujda, buiten de eigenlijke Rif. De meeste jongens die nog in Marokko zijn geboren, waren echter opgegroeid in kleine Rifdorpen, zoals Temsaman en Imzouren. Het was opvallend dat jongens die al weer jaren in Gouda woonden nog altijd spraken over 'bij ons in het dorp', als zij spraken over hun geboortestreek. Nederland was de actualiteit, maar Marokko was voor de meesten zeker geen verleden tijd.

Een meerderheid van de jongens was volgens de jongerenwerkers laagopgeleid. Sommigen verrichtten ongeschoold werk, vaak via het uitzendbureau. Een aantal jongens had een mbo-diploma en een baan waarmee zij tevreden waren. De meesten hadden echter moeite met het vinden van een passende baan. Ook voor de enkeling met een hbo-opleiding of universiteit bood de arbeidsmarkt niet direct perspectief. Dat begon vaak al bij het vinden van een stage. Sommige jongens waren ervan overtuigd dat zij bewust werden gediscrimineerd bij sollicitaties. Alleen al het uitspreken van een Marokkaans klinkende naam zou al tegen hen pleiten. Een aantal jongens was werkloos of zat in de WAO.
Zowel onder de tieners, de twintigers als de dertigers waren er jongens die volgens eigen zeggen op zijn minst een keer in aanraking waren geweest met justitie. Dat bleek ook uit

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 130

gespreken met de jongerenwerkers. Hoe groot hun aandeel precies onder de soosbezoekers was, was niet duidelijk. Want: zeker in het begin lieten bezoekers uit schaamte bijna niets los over justitiecontacten (vgl. Van Gemert, 1998). Bovendien was het volgens culturele normen niet gepast een buitenstaander direct te vertellen wat je op je lever hebt. Na verloop van tijd werd ik een bekend gezicht en spraken jongens soms uit eigen beweging over hun justitiecontacten, vaak ook om te vertellen dat hen in hun ogen onrecht was aangedaan. Veelal ging het daarbij om veelvoorkomende criminaliteit, waaronder diefstal en geweld. In een enkel geval betrof het verdovende middelen en om zedendelicten. Met name de oudere jongens spraken wat gemakkelijker over hun ervaringen met het strafrecht, omdat die vaak al weer een tijdje achter hen lagen. De meeste oudere jongens hadden inmiddels een gezin en zeiden mede daardoor een punt te hebben gezet achter hun criminele carrière.
De meeste bezoekers zagen zich in de toekomst met een (Marokkaanse) vrouw, kinderen, een huis en een leuke baan. Zij waren ervan overtuigd dat zij hun kinderen anders zouden gaan opvoeden dan zijzelf opgevoed zijn (vgl. Pels, 2004). De tradities en culturele verwachtingspatronen hadden tot gevolg dat jongens veel eerder trouwen en kinderen krijgen dan hun autochtone leeftijdsgenoten.[17] Sommige twintigplussers hadden hierdoor inmiddels zelf een gezin met kinderen. Zij gaven aan dat het nu een voordeel was dat zij in twee culturen waren opgegroeid. Zij hoopten hun kinderen in de opvoeding het beste van twee culturen mee te geven.

> Een jongen geeft aan veel respect voor zijn ouders te hebben, maar zijn kinderen later toch anders op te willen voeden. Hij heeft in het verleden veel problemen gehad. Een van de belangrijkste oorzaken van problemen met Marokkaanse jongeren noemt hij de opvoeding. Hij is van plan zijn kinderen straks veel dingen uit te leggen en antwoord te geven op hun vragen. Het zal schelen dat hijzelf, in tegenstelling tot zijn vader destijds, goed bekend is met de Nederlandse samenleving. 'Ik heb te weinig uitleg gehad, waardoor ik soms mijn antwoorden op straat ging zoeken', geeft de jongen aan. Ouders moeten meer met hun kinderen praten, zo vindt deze jongen. (Veldnotitie)

Hoewel er ook ouders waren die een oogje dichtknepen en zo medeplichtig waren aan strafbare feiten, wisten veel ouders volgens de jongens werkelijk niet wat hun kinderen uitspookten. Of zij ontkenden de betrokkenheid van hun kinderen bij criminaliteit, omdat zaken die het licht niet kunnen verdragen nu eenmaal een bron van schaamte, *hachouma*, zijn. 'Dat je zoon of dochter dingen doet die niet mogen is een ding,' legde een tiener uit, 'maar als dan ook nog de omgeving, je familie erachter komt, dan heb je de vuile was buiten gehangen. Dan gaat de eer van jezelf en je familie eraan.' Dat leidde ertoe dat sommige ouders machteloos toekeken en het probleem ontkenden in de hoop dat het gedrag van hun kind maar niet openbaar zou worden.
De angst dat problemen aan het licht zouden komen en de familie-eer werd geschaad was

17 Andersom geldt dat de leeftijd waarop autochtonen trouwen en kinderen krijgen in de loop der jaren is gestegen (www.cbs.nl).

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 131

niet denkbeeldig. Er was volgens de jongens een levendig roddelcircuit en Marokkaanse Gouwenaren letten scherp op wat de ander deed, en dan vooral de kinderen van die ander. Deze houding werd nog eens versterkt doordat Gouda geen grote stad is. Ook voor jongeren was het hierdoor bijna onmogelijk om zich te onttrekken aan de vele 'ogen' van de Marokkaanse gemeenschap.
Veel jongens vonden hun eigen woonwijk saai en oninteressant voor jongeren. Toch gaven de meeste jongens aan graag in Gouda te wonen. Wel merkten de meesten op dat zij liever niet in wijken wilden wonen met veel Marokkanen. Als reden noemden sommigen dat het straks veel beter zou zijn voor hun kinderen om op te groeien in een wijk met meer Nederlanders. Anderen noemden de sociale controle binnen de Marokkaanse gemeenschap als nadeel. Sommigen voelden zich in hun vrijheid beknot.
De jongens die niets met het strafrecht te maken hadden en gewoon een plaats hadden gevonden in de Nederlandse samenleving, spraken net zo min als de probleemjongeren graag over de problemen met Marokkaanse jongens. Zij werden, zo gaven zij desgevraagd aan, door hun autochtone omgeving al vaak genoeg 'ter verantwoording' geroepen:

> Luister, ik hou me daar niet zo mee bezig. Ik heb mijn werk, ik verdien lekker en ik wil verder geen geleuter over Marokkaanse jongeren. Ik moet me al vaak genoeg verdedigen. Bij de gemeente en de politie moeten ze dat onderscheid ook kunnen maken. Ik identificeer me niet graag met die groep die het voor ieder van ons kapot maakt. Die geven steeds anderen de schuld, maar ze vergeten dat ze zelf ook verantwoordelijk zijn voor de schande die ze over ons allemaal afroepen. (Marokkaanse jongen, buurthuis)

Net als de jongen van het bovenstaand citaat waren de meeste 'gewone' Marokkaanse jongeren niet alleen streng in hun oordeel over de politie. Ze drukten zich ook vaak in buitengewoon harde termen uit over de jongens die in hun ogen de naam van Marokkanen in Nederland te grabbel gooien. Illustratief was de keer dat in het buurthuis het televisieprogramma *Rondom tien* op stond, waarin een groep Marokkaanse jongens uit Gouda was uitgenodigd om te praten over jeugdproblematiek. Enkele buurthuisbezoekers reageerden fel en riepen in mijn richting dat 'dit uitschot' niet representatief was voor Marokkanen in Gouda.

5
Uitgangspunten politiebeleid in Gouda

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat in Topic van de deelnemende politiedistricten in 1999, na de officiële start van het project, werd verwacht dat ze een plan van aanpak zouden maken. In dat plan zouden de activiteiten en doelen moeten staan om het interregionale project ook lokaal gestalte te geven, met de interregionale doelen als gemeenschappelijk uitgangspunt. De projectleider in Gouda had aanvankelijk echter moeite om de uitgangspunten van de lokale aanpak aan het papier toe te vertrouwen. Het duurde dan ook lang voor de Goudse politie met een plan kwam. En toen dat er eind 1999 eenmaal was, bleek het weinig uitgewerkt. De doelen bleven bijvoorbeeld tamelijk algemeen. Naast het terugdringen

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 132

van de Marokkaanse-jeugdproblematiek, wilde de politie beter contact met de Marokkaanse gemeenschap. Van begin af aan was wél duidelijk dat de Goudse politie koos voor een bepaalde benadering van Marokkaanse jongeren en hun sociale omgeving, waarmee zij in de jaren ervoor al ervaring had opgedaan. Alleen zag zij aanvankelijk het nut niet om die benadering uit te werken in een plan van aanpak:

> In mijn ogen schrijf je een plan van aanpak voor een project, maar hier in Gouda zetten we in op een andere manier van werken. Ik vind het moeilijk om dat op te hangen aan een projectplan. Dan wordt het ook weer meteen zo bureaucratisch en daar zijn wij als politie goed in. (Interview projectleider, 1999)

Uitgangspunt: tweesporenbeleid

Het terugbrengen van de Marokkaanse jeugdproblematiek ging volgens de Goudse politie het best met, wat zijzelf noemde, een *tweesporenbeleid*. Het ene spoor was repressief en zou moeten bestaan uit consequente regelhandhaving met voorspelbare (re)acties richting jongeren. Jongeren die strafbare feiten pleegden of overlast veroorzaakten, dienden te weten dat hun gedrag consequenties heeft en niet wordt getolereerd. Het andere spoor benadrukte het belang van een permanente relatie met de maatschappelijke omgeving van de politie, bijvoorbeeld met de integrale veiligheidspartners, maar ook met de wijk. De politie diende haar optreden uit te leggen, zodat duidelijk was wat de grenzen zijn van het aanvaardbare ('de spelregels') en welke gevolgen het overtreden van de wet had voor jongeren. Binnen dit spoor pasten het aanboren en onderhouden van contacten met zowel jongeren als (andere) Gouwenaren van Marokkaanse afkomst. Het tweesporenbeleid werd geacht niet alleen doeltreffend te zijn, maar ook de legitimiteit, waaronder de maatschappelijke acceptatie, van de politie te waarborgen.
Met het buurtnetwerk van de politie met bewoners en hun organisaties moest het mes aan twee kanten snijden. Enerzijds verwachtte de politie van allochtone organisaties, moskeebesturen en bewonersorganisaties dat zij dienden als aanspreekpunt voor de politie. Het ging erom externe steun te verwerven voor de tweesporenaanpak, door het optreden te beargumenteren en te overleggen met de Marokkaanse gemeenschap. Anderzijds verwachtte de politie dat burgers en hun organisaties haar informeerden over wat er leefde onder wijkbewoners: het buurtnetwerk als een spreekbuis voor de bewoners dus. De politie beschouwde het netwerk als een coalitie van personen en organisaties waarmee zij samen een vuist konden maken tegen de jeugdproblematiek.

Eigenlijk was bij het tweesporenbeleid niet echt sprake van een 'beleid', in de zin van een samenhangend geheel van middelen en doeleinden (vgl. Hoogerwerf, 1998). Volgens politiemensen ging het eerder om een soort 'omgangscode' in de contacten met jongeren en de Marokkaanse gemeenschap. In de ogen van de chefs was het tweesporenbeleid een 'cultuurveranderingstraject'. Het was een manier van werken, waarbij consequent politie-optreden en sociaal inlevingsvermogen hand in hand gingen. Het tweesporenbeleid diende vol-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 133

gens de districtsleiding na verloop van tijd 'tussen de oren van dienders' te zitten. Al het politiewerk dat raakvlakken had met Marokkaanse jeugd moest steeds worden geijkt aan de tweesporenaanpak.

Voor de herkomst van het tweesporenbeleid moeten we terug naar medio jaren negentig, dus nog voor Topic werd gelanceerd. Toen werd voor het eerst geëxperimenteerd met het tweesporenbeleid bij het politieteam Gouda-Oost, in de wijk Oosterwei. Daar vond een jonge brigadier dat in de omgang met Marokkaanse jongeren sprake was van een vicieuze cirkel. Er heerste een grimmige sfeer en de relatie tussen de politie en de jongeren was verre van optimaal. Er werden geregeld politieauto's vernield en zo nu en dan lagen de ramen van het bureau eruit. Het gevolg was dat politiemensen nog harder gingen optreden, waardoor de sfeer verder verslechterde en er weer vernielingen volgden. De brigadier stelde voor de dialoog te openen tussen politie en Marokkaanse jongens en jeugdsurveillances met Marokkaanse jongens (op oudejaarsavond) te organiseren in de wijk. Bij de dialoog hoorde een duidelijke voorlichting aan jongeren over wat wel en niet geoorloofd was en hoe de politie zou optreden tegen schendingen. Die tactiek stuitte aanvankelijk op veel verzet, zowel van collega's als van Marokkaanse jongens. Er was immers veel oud zeer. Ondanks alles keerde na een periode van stug volhouden de rust terug in de wijk. In ieder geval gingen de ruiten niet meer uit het bureau en bleven politiewagens nu heel. Intussen werd een basis gelegd voor structurele contacten tussen de wijkpolitie en de Marokkaanse bewoners om gezamenlijk de problemen in de wijk aan te pakken. De districtsleiding was eind jaren negentig van plan de tweesporenbenadering te verbreden naar het hele district:

> Op een stadsplattegrond geeft de districtschef met een dikke viltstift aan wat per 1 januari 1999 het werkgebied moet gaan worden van het nieuwe team Gouda Centrum/West: 'Eigenlijk wil ik de manier van werken, waar het wijkteam in Oost al mee bezig is stadsbreed laten zijn. In West hebben we namelijk ook een buurt met jongerenproblemen: Korte Akkeren. We beginnen dus niet echt met een nulsituatie.' (Veldwerknotitie, najaar 1998)

Het tweesporenbeleid was volgens de districtschef gebaseerd op 'praktijkervaringen van politiemensen in hun contacten met Marokkaanse jongeren'. In Oost ervoeren politiemensen dat de contacten met Marokkaanse jongeren gevoelsmatig nog het best verliepen als 'je als agent consequent bent, correct blijft en tegelijkertijd niets over je kant laat gaan'.

> Jongeren vinden de politie vaak niet samenhangend in het optreden. Ze weten vaak dondersgoed de verschillen in stijl tussen de ene en de andere collega. Daar maken ze misbruik van. Ook vinden ze vaak dat politiemensen niet eenduidig zijn in het optreden. Als dezelfde collega de ene keer zus zegt en de andere keer weer zo, in een zelfde situatie, dan ga je als politie in de ogen van de jongeren af. Je wordt niet meer serieus genomen. Helemaal niet als je de ene keer strenger bent en de andere keer weer soepel.' (Interview brigadier, 1999)

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 134

De deelname aan Topic zorgde ervoor dat de knoop werd doorgehakt en dat de gewenste verbreding van de tweesporenaanpak daadwerkelijk plaatsvond. De brigadier uit Oost werd hiertoe overgeplaatst naar politieteam Gouda Centrum/West. De lokale aanpak in het kader van Topic kwam dus feitelijk neer op de verbreding van het tweesporenbeleid en het verder uitwerken van deze benadering. De Goudse politie had daarbij de intentie om de ervaring die met het tweesporenbeleid werd opgedaan te delen met de andere twee Topickorpsen. In de volgende paragraaf wordt de feitelijke uitvoering van dit politiebeleid belicht, zoveel mogelijk in chronologische volgorde.

6
De feitelijke uitvoering van het politiebeleid

6.1
Vanaf september 1998: opbouwen van netwerk en draagvlak

In het voorjaar van 1998 kwam Amsterdam-West in het nieuws als gevolg van de ongeregeldheden met Marokkaanse jongeren in Overtoomse Veld (COT, 1998). Maar ook in Gouda hadden Marokkaanse jongeren de schijnwerpers van de media en het gemeentebestuur op zich gericht. In de anders zo rustige wijk Bloemendaal zorgden Marokkaanse jongeren in 1998 voor onrust in zwembad De Tobbe.[18] Zij vochten met elkaar en met andere bezoekers en ze bedreigden het personeel. Marokkaanse jongerenwerkers werd gevraagd contact te zoeken met de jongeren en een team van jongeren op te richten dat toezicht zou houden in het zwembad. De gemeente Gouda kampte al jaren met een Marokkaanse-jeugdproblematiek en voor de aanpak was volgens het gemeentebestuur veel geld nodig. Gouda probeerde in aanmerking te komen voor rijksfinanciering via het grotestedenbeleid, hoewel zij als middelgrote stad officieel niet onder dat beleid viel. De pogingen liepen in eerste instantie op niets uit, hoewel enkele jaren later zou blijken dat zowel de provincie Zuid-Holland als het rijk toch met financiële middelen over de brug kwam. Zij deden dat met als motivatie dat Gouda weliswaar geen grote stad was, maar dat die stad in sommige opzichten wel een grotestadsproblematiek had en bovendien beschikte over een structureel zwakke financiële positie.[19] In deze omstandigheden begon de Goudse politie met haar lokale activiteiten rond Topic.

18 'Overlast in de Tobbe', *Goudse Post*, 12 augustus 1998.

19 Gouda was ten tijde van het onderzoek een zogeheten artikel 12-gemeente. De Financiële-verhoudingswet (Fvw) regelt de verdeling van uitkeringen aan gemeenten uit het gemeentefonds. Artikel 12 van de Fvw maakt het – bij wijze van hardheidsclausule – mogelijk voor een gemeente een aanvullende uitkering aan te vragen. Een gemeente kan namelijk in zodanige financiële problemen raken dat eigen kracht niet meer toereikend is om die op te lossen. In Gouda zijn die problemen te wijten aan de slechte, moerassige grond, waardoor regelmatig herstelwerkzaamheden moeten worden uitgevoerd en de gemeente jaarlijks veel kosten maakt.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 135

Tarik Sahih oftewel: het rechte spoor

Na de overplaatsing van de brigadier naar team Centrum/West in 1998 werd hij projectleider voor de hele stad en bevorderd tot inspecteur. In dat jaar was de interregionale projectstructuur nog niet tot wasdom gekomen. Er waren nog nauwelijks of geen contacten met de andere deelnemende politieteams in Utrecht en Amsterdam. In Gouda wist ook binnen de politie haast niemand van het bestaan van een samenwerkingsproject rond Marokkaanse jeugd af. De districtschef en de projectleider kozen ervoor hun aanpak – het verbreden van het tweesporenbeleid – uit te voeren onder de naam *Tarik Sahih.* Dat is Arabisch voor 'het rechte spoor'. Zij verwezen verder niet naar het bestaan van het interregionale project. De redenering daarachter was dat de projectleider de interregionale samenwerking 'een ver-van-mijn-bedshow' vond, waarmee hij de mensen op de werkvloer liever niet lastig wilde vallen. 'Het is nog te weinig concreet en het tweesporenbeleid kennen ze daarentegen al wel. Collega's richten zich liever op de problemen in de eigen wijk', zo merkte hij in een interview op. Een aantal politiemensen bezocht weliswaar de startbijeenkomst in Amsterdam en ging naar de tweedaagse in Wassenaar, beide in 1999 (zie hoofdstuk 4). Daarna was het in hun ogen weer geruime tijd stil rond Topic. Volgens de Goudse politie moest de naam Topic zich beperken tot de interregionale activiteiten rond expertiseopbouw en -uitwisseling. In haar ogen was het niet noodzakelijk het tweesporenbeleid heel nadrukkelijk te profileren als een onderdeel van Topic.
De Goudse politie besloot geen apart projectteam vrij te maken voor het tweesporenbeleid. Zij hoopte hiermee te voorkomen dat de werkwijze die bij het tweesporenbeleid hoorde beperkt zou blijven tot een tijdelijk opererende projectgroep. In plaats daarvan was het de bedoeling alle Goudse politiemensen te overtuigen van deze manier van werken. Hoewel de brigadier uit Oost het projectleiderschap op zich nam, was er feitelijk geen sprake van een klassiek project met een vast projectteam.

Contacten met jongeren: gespreksavonden en toezichtteams

De projectleider richtte zich bij het werven van steun voor de tweesporenaanpak op zijn collega's, maar aanvankelijk concentreerde hij zich vooral op de Marokkaanse jongens. Eerst maakte hij kennis met zoveel mogelijk jongeren en met enige regelmaat organiseerde hij 'gespreksavonden' in buurthuizen en jongerencentra. Daarbij werd hij geholpen door Marokkaanse jongerenwerkers. De gespreksavonden dienden ertoe het politieoptreden uit te leggen, kennis te maken met jongeren en fricties tussen politiemensen en jongeren bespreekbaar te maken. Daarom wilde hij na verloop van tijd ook zijn collega's uitnodigen voor de bijeenkomsten. Hij liet de bijeenkomsten voorzitten door een jongerenwerker die aanzien genoot bij de jeugd.

> De projectleider geeft aan dat de gesprekken helpen om de wederzijdse omgang van jongeren en politiemensen bespreekbaar te maken. Zo wordt een Marokkaanse politiesurveillant erg getreiterd door Marokkaanse jongeren, die hem zien als verrader. De

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 136

> surveillant wordt gevraagd of hij aan de gesprekken wil deelnemen. Dat doet hij, waarbij hij aanvankelijk heel veel negatieve reacties oproept bij de aanwezige jongeren. Daarop was hij voorbereid. Door heel rustig uit te leggen wat zijn taak is en wat zijn kijk is op Marokkaanse jongens, ontstaat vanaf die avond volgens de surveillant meer begrip voor zijn optreden. (Interview, 1999)

Een andere wens van de projectleider was het instellen van een team Marokkaanse jongeren dat met de politie toezicht zou gaan houden bij evenementen en tijdens Oudejaarsavond, in navolging van Gouda-Oost. Tot halverwege jaren negentig was het regelmatig spannend tijdens de jaarwisseling, doordat Marokkaanse jongens eropuit trokken om vernielingen aan te richten in de stad. De overlast verminderde toen een Marokkaanse welzijnsorganisatie, samen met de politie en de gemeente, elk jaar in een sporthal een nieuwjaarsfeest organiseerde voor Marokkaanse jongeren. In Oost lukte het de politie om daarnaast met een groep jongeren in de wijk een oogje in het zeil te houden en andere jongeren aan te spreken op hun gedrag. De betrokken jongeren hadden daar echter gemengde gevoelens bij. Opvallend, in dat verband, is een bericht in de *Goudse Post* van 20 januari 1999, waarin stond dat Marokkaanse jongens een onderscheiding hadden ontvangen van de burgemeester voor hun inzet in een jongerentoezichtteam in Gouda-Oost. Toen ik in het voorjaar van 1999 met een grote groep Marokkaanse jongens van een cultureel centrum een dagje meeging naar *De Efteling*, hadden we het onder het genot van een patatje over deze gebeurtenis. Een aantal jongens had destijds deelgenomen aan het toezichtteam. Hoewel ze dat team op zich wel een goed gebaar vonden, waren ze zowel over de politie als de gemeente niet echt goed te spreken:

> De politie en gemeente proberen zelf toch een beetje succes te hebben over de ruggen van Marokkaanse jongeren. Ze willen graag met ons op de foto, maar als je kijkt wie echt hard ervoor heeft gewerkt, die worden vaak vergeten. En trouwens, ook nu zijn bepaalde afspraken weer niet nagekomen, bijvoorbeeld over de organisatie en wat die jongens zouden krijgen na afloop. (Interview Marokkaanse jongen)

Werken aan een 'integraal' netwerk

De projectleider had begin 1999 veel contacten met Marokkaanse jongeren en Marokkaanse organisaties. Zo nu en dan bezocht hij aangehouden jongeren in de politiecel voor een goed gesprek. Zijn bekendheid onder jongeren groeide daardoor. Verder hadden de districtschef en de projectleider naast het Openbaar Ministerie ook de gemeente, welzijnsinstellingen en de jeugdhulpverlening benaderd. Zij zagen het als taak om steeds weer uit te leggen waar de politie mee bezig was, uit te leggen hoe de tweesporenaanpak werkte en steun te zoeken voor die benadering. Zij benadrukten dat de politie het tweesporenbeleid niet alleen aankon en dat de combinatie van een normstellende, repressieve aanpak enerzijds ('duidelijkheid') en een preventieve, gebiedsgebonden aanpak anderzijds ('respect') maakte dat verschillende organisaties met elkaar moesten optrekken.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 137

De Goudse kleinschaligheid leidde tot een sfeer van ons kent ons bij de medewerkers van de verschillende instanties die met de jeugdproblematiek te maken hadden. Dat was nog geen voorwaarde voor een vlotlopende *integrale* aanpak. Gouda worstelde net als andere gemeenten met de uitwerking van het jeugd- en veiligheidsbeleid. De gemeente benadrukte dat de aanpak van jeugddeviantie snel, vroegtijdig en consequent moest. Zij gaf aan dat het belangrijk is om de hardekernjongeren te isoleren van de meelopers. Voor veelplegers zag zij veel heil in intensieve begeleidingsprojecten. Mede hierdoor was begin jaren negentig het project *Gogam* ontstaan: de Goudse Gemeenschappelijke Aanpak van Marokkaanse jongeren (Ministerie van Justitie, 1997). In het project kregen Marokkaanse jongeren een mentor toegewezen die hen begeleidde richting scholing en werk. Gogam was een samenwerkingsconvenant van onder meer gemeente, politie, Halt, onderwijs, jeugdreclassering en jeugdhulpverlening. In 2001 ging Gogam op in een ander casusoverleg in de reguliere provinciale jeugdzorg.

De relatie tussen gemeente en politie was in het begin van de veldwerkperiode niet optimaal. De politie verweet de gemeente een gebrek aan daadkracht. De gemeente vond dat de politie uitsluitend wilde scoren met kortetermijnoplossingen. 'Ze willen alleen de cijfers zien zakken', aldus de toenmalige wethouder Welzijn. Aan de andere kant verwachtte de gemeente van de politie dat zij daadkrachtig optrad op overlastlocaties, om zo de relatie van omwonenden met hun lokale overheid te verbeteren. Het college van B &W had aanvankelijk moeite met het maken van beleidskeuzen ten aanzien van de Marokkaanse-jongerenproblematiek, tot ergernis van de gemeenteraad. Daardoor had een aantal beleidsambtenaren vrij spel. Zij maakten gebruik van de situatie en startten, met steun van college en raad, een zoektocht naar een wijkgerichte, interactieve aanpak. Zij legden daarbij de nadruk op veiligheid en een leefbare buurt, en veel minder op jeugdbeleid.

> Het mankeert de gemeente aan een samenhangende visie. Daarom zijn er hier ook zoveel projecten en onderzoeken. (Interview gemeenteraadslid, 2000)

Intussen op de werkvloer: scepsis

Op de werkvloer van het team Gouda Centrum/West was men in 1999 nogal sceptisch. Bij sommige politiemensen speelde de 'Marokkanenmoeheid' een rol. In hun ogen was het oplossen van de problemen rond Marokkaanse jongens een onmogelijke klus:

> In dit wijkteam heb je mensen die het woord 'Marokkaan' niet eens meer kunnen horen. Die betwijfelen echt of de Marokkaanse-jongerenproblematiek wel op te lossen is. (Interview agent)

> Dat tweesporenverhaal klinkt heel mooi en heeft met professionaliteit te maken. Maar het is toch gemakkelijker opgeschreven dan gedaan. Vaak genoeg heb je toch het gevoel als politie met lege handen te staan als je weer eens wordt geprovoceerd op straat door een groep jeugd. (Interview agent, 1999)

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 138

De politiemensen die voor een repressievere aanpak waren, zagen aanvankelijk maar weinig in het tweesporenbeleid. Dat kwam naar hun idee vooral neer op heel veel praten, wat in hun ogen geen zoden aan de dijk zette. Veel politiemensen vonden de 'gespreksavonden' met jongeren aanvankelijk maar 'soft'. Toch was er tijdens de aanvang van het project een aantal agenten dat wat zag in een combinatie van normen stellen en de dialoog aangaan. Maar ook zij waren bang dat het beleid vooral zou doorschieten naar dat laatste en verder tot weinig resultaat zou leiden.
In de zomer van 1999 bedacht de projectleider dat hij zich te veel had gericht op de externe relaties en minder op het draagvlak binnen de politie. De politiemensen hadden hierdoor aanvankelijk een onduidelijk beeld van Tarik Sahih. En van een interregionale samenwerking met Amsterdam en Utrecht hadden de meesten nog nooit gehoord. Het was hen nog niet duidelijk hoe de tweesporenaanpak politiemensen kon helpen de jeugdproblematiek onder controle te krijgen.

> Soms heb ik echt het gevoel dat het cement al hard begint te worden, terwijl iedereen nog zit te praten. Dan heb ik zoiets van: stroop die mouwen nou maar eens een keer op. (Interview brigadier, 1999)

De projectleider probeerde de steun te vergroten door collega's te betrekken bij de gesprekken met Marokkaanse jongeren. Bovendien organiseerde de districtsleiding enkele themabijeenkomsten waarop het tweesporenbeleid onder de aandacht van het politieteam werd gebracht. Aanvankelijk bleven politiemensen echter terughoudend. Een agent vertelde in een interview in 1999:

> Er is een minderheid die gelooft in het tweesporenbeleid, bijvoorbeeld omdat zij er inmiddels al goede ervaringen mee hebben. Een andere minderheid moet er helemaal niets van weten. Die denken dat alleen repressie echt helpt. De grootste groep, waar ik ook bij hoor, is niet uitgesproken positief of negatief. Eerst zien en dan geloven, dat is hier een beetje de houding.

Sturingsproblemen

Naast een beperkt draagvlak kampte de projectleider aanvankelijk met het feit dat hij geen lijnchef was. Hij had hierdoor een gebrek aan sturingsmogelijkheden. Daardoor was het lastig om de daad bij het woord te voegen en het tweesporenbeleid werkelijk inhoud te geven.

> De projectleider vertelt me dat hij zich zorgen maakt over de juiste balans in het tweesporenbeleid. Inmiddels heeft hij weliswaar gesprekken met Marokkaanse jongens en Marokkaanse sleutelfiguren gehad en daarmee het begin van een buurtnetwerk gelegd. Hij wil aan de andere kant laten zien dat de politie indien nodig wel degelijk haar op de tanden heeft. Omdat de problemen met jeugdoverlast en criminaliteit rond het NS-sta-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 139

> tion uit de hand dreigen te lopen (zie paragraaf 4.1), heeft hij zijn teamchef op het hart gedrukt dat dit een uitgelezen mogelijkheid zou zijn om de repressieve kant van het tweesporenbeleid te tonen. Tevergeefs: om diverse redenen kan op dat moment geen capaciteit worden georganiseerd om de problemen rond het station aan te pakken. 'We moeten laten zien dat we niet alleen praten, maar ook doen. Anders wordt dat tweesporenbeleid niets', verzucht hij. (Veldnotitie, 1999)

Volgens de projectleider ging dit probleem ten koste van de geloofwaardigheid van deze aanpak. Want op deze manier lukte het niet om een evenwichtige combinatie van repressie en preventie van de grond te krijgen. Wel probeerde de projectleider vanaf de zomer van 1999 collega's om zich heen te verzamelen die ook enthousiast waren over de tweesporenaanpak.
Het tij keerde toen als gevolg van een gewijzigde taakverdeling binnen de districtsleiding de plaatsvervangend districtschef meer betrokken raakte bij het tweesporenbeleid. Net als de projectleider bleek dat een politieman met affiniteit met jeugd en interesse voor de gevolgen van de multiculturele samenleving voor het politiewerk. Deze chef probeerde meer balans te brengen in het tweesporenbeleid en had daartoe gezien zijn lijnfunctie ook meer sturingsmogelijkheden.

6.2
Eén incident leidde tot een stroomversnelling

Oktober 1999: een incident aan de Prins Hendrikstraat

Een enkel incident kan ogenblikkelijk de persaandacht richten op een wijk en de politiek-maatschappelijke druk verhogen om de problemen aan te pakken, zo bleek in oktober 1999. Het kwam destijds aan de Prins Hendrikstraat in Korte Akkeren tot een confrontatie tussen een Marokkaanse straatgroep en een omwonende op het pleintje van de voormalige Jan Ligthartschool.[20] In die bewuste oktobernacht konden een Nederlandse bewoner van de Prins Hendrikstraat en zijn vrouw niet slapen van het lawaai op straat. Zij trokken een jas aan over hun nachtkleding en liepen woedend op de groep jongens af. De vrouw had daarbij een hark in haar hand. Er ontstond een handgemeen, waarbij over en weer de nodige klappen vielen. De man werd zwaargewond in het ziekenhuis opgenomen en overleed bijna aan zijn verwondingen. De Marokkaanse jongens van het plein hadden een paar dagen daarna een gesprek met de projectleider van het tweesporenbeleid. Zij vertelden hem dat hij de enige politieman was die zij vertrouwden. Zij gaven hun versie van het verhaal. Zij ervoeren een strijd ('oorlog') tussen de buurtbewoners en de Marokkaanse jongens in de wijk. De politieman verzocht de jongens zichzelf aan te geven. Hoewel een aantal van hen dat ook zei van plan te zijn, gebeurde dat uiteindelijk niet.

20 'Gewonden door bruut straatgeweld', *Goudsche Courant*, 11 oktober 1999.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 140

Bij de afwikkeling van het incident speelden naast de politie en de gemeente ook een Marokkaanse welzijnsorganisatie en een moskee een voorname rol. Zij fungeerden als bemiddelaar tussen de Marokkaanse jongeren van het plein, de buurtbewoners, de gemeente en de politie. Een aantal politiemensen was van mening dat hierdoor werd voorkomen dat het incident zich zou herhalen, of dat er sprake zou zijn van een nare nasleep voor de wijk. Wat overigens niet kon voorkomen dat er een aantal weken na dit incident een handgemeen plaatsvond op datzelfde plein tussen jongeren en een politieman die erg slecht lag bij de jongeren. Ook dat incident bleek koren op de molen voor de tegenstanders van het tweesporenbeleid. Dat was reden voor de districtsleiding om een aantal agenten tot de orde te roepen en hen 'aan te spreken op hun professionaliteit'.
Volgens zowel de politie als de betrokken Marokkaanse organisaties waren er door het tweesporenbeleid al verbeterde contacten over en weer. Zo had de plaatsvervangend districtschef zich samen met de projectleider ook geregeld laten zien bij Marokkaanse organisaties en moskeeën om het politiebeleid uit te leggen en van Marokkanen te horen wat er speelde. Die reeds gelegde contacten bewezen na het 'pleinincident' hun nut. Desondanks verslechterde de relatie tussen jongens en buurtbewoners nog verder. De buurtbewoners waren de overlast meer dan zat. Zij voelden zich niet serieus genomen door de gemeente en de politie.

> Mooie plannen maken. Dat kunnen ze. Het gaat erom of al dat praten wat oplevert. Ik merk er geen zak van. Die hoge heren hoeven hier niet te wonen. (Interview lid bewonerswijkteam Korte Akkeren)

Het pleinincident haalde de landelijke pers en bracht de discussie over jeugdoverlast in Gouda in een stroomversnelling.[21] Deze gebeurtenis had, mede vanwege de politiek-maatschappelijke druk, al op korte termijn gevolgen voor het Goudse jeugd- en veiligheidsbeleid.

Gevolg pleinincident: spoor van duidelijkheid ook ingevuld, met een link naar Topic

De lokale driehoek besloot vanwege de toegenomen druk vanwege het 'pleinincident' – eind 1999 – de repressieve aanpak van de Marokkaanse-jongensproblematiek kracht bij te zetten en meer inhoud te geven, mede omdat de politiek en de burgers daarom vroegen. Dat was koren op de molen van de projectleider.
Er werd capaciteit ingezet op de problemen bij het station, waarbij samen met straathoekwerkers en de Spoorwegpolitie werd geprobeerd wat te doen aan de overlast van hanggroepen en de dreigende sfeer die er volgens treinreizigers was. Er waren al een tijd problemen bij het station (zie ook paragraaf 4.1). Sinds de eerste helft van 2000 werkte de politie boven-

21 'Jeugd tuigt klager af', *Algemeen Dagblad*, 11 oktober 1999; 'Goudse jongeren mishandelen een man', *NRC*, 11 oktober 1999.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 141

dien met een *hotspotaanpak*. Daarbij hielden surveillerende agenten hangplekken in de gaten. Dat gebeurde aan de hand van een protocol. Wanneer zij de straat op gingen hadden agenten een lijst met actuele hangplekken, inclusief een beschrijving van de hanggroep. De chefs benadrukten wel,dat het ook de bedoeling was dat politiemensen regelmatig uit de dienstauto zouden stappen om een praatje te maken met jongeren. Of zoals een van hen in een interview vertelde: 'Je moet die jongens laten zien dat je niet alleen komt aanrijden als er problemen zijn. Ook moet je zoveel mogelijk uit de auto stappen, in plaats van vanuit het autoraampje jongeren wat toe te schreeuwen.' Bovendien is een ogenschijnlijk onschuldig 'praatje pot' een bekende politiemethode om aan informatie te komen over personen en hun achtergrond. De agenten rapporteerden over hun bevindingen, zodat het beeld doorlopend werd geactualiseerd.
De hotspotaanpak was geënt op een speciale jeugdsurveillance van het Amsterdamse Topicwijkteam en vergelijkbare experimenten van de New Yorkse politie.[22] Het protocol voorzag verder in opschaling. Van tevoren waren afspraken gemaakt over situaties op hangplekken die uit de hand dreigden te lopen. Indien noodzakelijk kon de chef van dienst meer dienstauto's naar een *hotspot* sturen.

> Agenten klaagden er steeds over dat zij niet werden gedekt door de chefs. Dat dachten ze tenminste. En misschien was dat ook wel onvoldoende. Daarom durfden ze ook niet door te pakken bij overlastplaatsen, of zoals wij dan zeggen: hotspots. Nu hebben we bijvoorbeeld aan de Prins Hendrikstraat een duidelijk protocol. Als de zaak daar uit de klauwen loopt, kan de chef van dienst besluiten de zaak op te schalen. Dan komen we gewoon met een paar auto's meer. En achteraf evalueren we de aanpak dan ook.'
> (Interview teamchef, 2000)

Begin 2000 ging de Goudse politie ten slotte werken met een toptwintiglijst. Op die lijst stonden de op dat moment grootste jeugdige probleemveroorzakers in het politiedistrict. De lijst was geïnspireerd door de toptien van het Utrechtse wijkteam Kanaleneiland/ Transwijk (zie volgend hoofdstuk). Voor de toptwintig maakte de politie afspraken met het Openbaar Ministerie en de (jeugd)reclassering over de afhandeling van veelplegers die op die lijst stonden. Het doel was veelplegers te laten zien dat zij scherp in de gaten werden gehouden. Bovendien moest de lijst voorzien in een sluitende aanpak voor deze categorie jeugdcriminelen. Aanvankelijk hadden bepaalde fracties in de gemeenteraad moeite met een 'Marokkanenlijst'. Dat zou discriminatie in de hand werken. Het district legde uit dat het ging om een lijst van jeugdige veelplegers. En dat waren niet per se Marokkanen. Toch bleek de lijst grotendeels uit Marokkaanse jongens te bestaan. Politiemensen gaven aan dat dit kwam vanwege het aandeel van Marokkanen in de jeugdcriminaliteit in Gouda.
Verder richtte de politie zich op het aantal auto-inbraken. Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 was dat een veelvoorkomend delict in Gouda, waarbij de daders meer dan eens jongens van

22 Een aantal politiechefs van het korps Hollands-Midden maakte dat jaar een reis naar New York en liet zich daarbij inspireren door tactieken van de NYPD, de plaatselijke politie, bij de aanpak van straatcriminaliteit en -overlast.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 142

Marokkaanse afkomst waren. Politie en justitie startten een experiment met een gepreparereerde auto waarmee jongeren op heterdaad konden worden aangehouden. De inbraak werd op een afstandje op camera vastgelegd, wat voor justitie veelal als een sterk bewijs gold. De resultaten waren volgens de politie zodanig dat het Topicwijkteam in Utrecht, dat ook gebukt ging onder grote aantallen autokraken, die aanpak overnam (zie hoofdstuk 6).
Al deze maatregelen hadden volgens zowel de Goudse politie als de jongeren tot gevolg dat Marokkaanse jongeren nu veel scherper in de gaten werden gehouden. De normstellende component van het tweesporenbeleid kreeg meer inhoud. Daaraan kleefde wel een onbedoeld neveneffect. Agenten en jongeren merkten op dat de meelopers weliswaar (tijdelijk) werden afgeschrikt door deze politiemaatregelen, maar de harde kern van jeugdige veelplegers raakte door de maatregelen steeds meer geïsoleerd en leek zich te gaan verharden. Het isolement werd nog eens versterkt doordat volgens een wijkagent 'zelfs sommige Marokkanen niets met deze jongeren te maken willen hebben'.
Aldus trachtte de Goudse politie ook het spoor van 'duidelijkheid' in te vullen. Opvallend was dat die invulling verband hield met Topic. De *hotspotsurveillance* was deels overgenomen van Amsterdam, de toptwintig van Utrecht en er werd een methode ontwikkeld om autokraak aan te pakken.

Bestuurlijke gevolgen van het pleinincident

Het pleinincident leidde niet alleen tot reacties van politiezijde. De gemeente voelde eveneens de roep om actie. De verhevigde discussie over jeugdoverlast leidde op het meest concrete niveau tot politiek-bestuurlijke proefballonnen. Zo haalde de burgemeester op 5 april 2000 de landelijke pers met zijn voorstel een avondklok voor kinderen in te stellen in Korte Akkeren. Politieagenten vonden dat geen goed idee, omdat een avondklok niet te handhaven viel. Buiten dat vond de politie die maatregel nogal rigoureus. De avondklok kwam er uiteindelijk niet. Wel toonde het optreden van de burgemeester aan dat het gemeentebestuur in elk geval grote druk voelde om met resultaten te komen.
Door het incident bij de Jan Ligthartschool kwam ook het idee om in Gouda een *jongerentoezichtteam* te beginnen hoger op de politieke agenda te staan. Al jaren leefde bij de gemeente Gouda het idee om een jeugdteam op te richten, vergelijkbaar met het landelijk bekende *Beware Watch Out* van de Amsterdamse politieman Rob Raat en soortgelijke toezichtteams in Leiden en Utrecht (Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid, 1998). Doordat de verschillende partijen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie het maar niet eens konden worden over een aantal voorwaarden, kwam het er steeds niet van. Enkele geïnterviewden van Goudse instanties benadrukten dat een jongerentoezichtteam strikt genomen niet nieuw was in Gouda. In het gemeentelijk zwembad De Tobbe was al een dergelijk team ingesteld, naar aanleiding van incidenten in 1998. Al sinds een aantal jaren hield een groep Marokkaanse jongens er een oogje in het zeil. En in de Goudse wijk Oosterwei had de politie al eerder, zij het incidenteel, met Marokkaanse jongens gesurveilleerd op oudejaarsavond. Op 13 april 2000 ging het Goudse project Toezicht door Jongeren (TDJ) van start in de wijk Korte Akkeren. Het was opzettelijk gehuisvest in de voormalige Jan Ligthartschool,

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 143

waar het pleinincident had plaatsgevonden. Het project werd begeleid door twee politiemensen. Veel Marokkaanse jongens in Korte Akkeren hadden moeite met het toezichtteam. De jongens van het team werden uitgemaakt voor verraders en geweld werd daarbij niet geschuwd. Hierdoor liep het project volgens de politie heel moeizaam. Het lukte niet om voldoende jongeren te werven voor het team. In oktober 2000 sprak de wethouder welzijn in het regionaal dagblad *Rijn en Gouwe* desalniettemin van een geslaagd project.[23]

Een andere ontwikkeling die in een stroomversnelling kwam na het incident op het schoolplein was het integraal veiligheidsbeleid zelf. In 2000 maakte de gemeente veel werk van het opstellen van een veiligheidsnota. De gemeente hanteerde daarbij een 'interactieve' aanpak. Eerst werd een conceptnota geschreven die door een projectgroep integrale veiligheid werd gepresenteerd als 'halffabrikaat', waarop de bevolking kon reageren. Daartoe werden inspraakavonden georganiseerd en een kaartenactie. Elke inwoner kreeg per post een kaart waarop kon worden aangegeven wat de prioriteiten moesten zijn om de stad veiliger en leefbaarder te maken. In de definitieve nota werden de reacties van de bevolking verwerkt. Hoewel er veel reacties kwamen en de inspraakavonden goed werden bezocht, was niet elke bewoner gecharmeerd van deze werkwijze.

> Bewoners willen een daadkrachtig bestuur. Er is de afgelopen jaren al zoveel gepraat, en wat gebeurt er: organiseren ze inspraakrondes. Wordt er nog meer gepraat. (Interview voorzitter winkeliersvereniging, 2000)

Ten gevolge van de nota zou ook worden gewerkt met *handhavingsarrangementen*. Dat waren convenanten over de aanpak van de belangrijkste veiligheidsthema's van dat moment: geweld, vernieling, overlast en vervuiling, woninginbraken en voertuigcriminaliteit. Als eerste werd door de gemeente met politie en justitie in de lokale driehoek een handhavingsarrangement rond geweld afgesloten. De arrangementen moesten tot een verbeterde afstemming en concrete resultaten leiden. De driehoekspartners werden daarin bijgestaan door een ambtelijke beleidsgroep met vertegenwoordigers van gemeente, politie en justitie. Bij het lokaliseren van de veiligheidsknelpunten speelden niet alleen de aangiftecijfers van politie een rol. De reacties van Goudse burgers op de conceptnota zijn eveneens 'meegenomen'.

Ondanks meer gezamenlijk optrekken nog altijd verschillen van inzicht

De handhavingsarrangementen zorgden voor meer en betere afstemming tussen politie, gemeente en justitie. Voor het tweesporenbeleid betekende dit, dat de politie steeds meer besefte niet alleen te staan bij de aanpak van de Marokkaanse-jongensproblematiek. De verbeterde relaties kwamen ook tot uiting in het openen van een gezamenlijke wijkpost van gemeente, politie en welzijnswerk in Korte Akkeren. In oktober 2000 werd de post geo-

20 'Project toezicht door jongeren werkt', *Rijn en Gouwe*, 12 oktober 2000.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 144

pend. Vanaf die tijd was de vaste wijkagent van Korte Akkeren hier vaak te vinden. In zijn ogen was de politie voor de bewoners daarmee een stuk toegankelijker geworden. 'Een eigen politiepost in Korte Akkeren was voor veel bewoners een oude wens', aldus de wijkagent.
Hoewel de relatie verbeterde, stoorden met name politie en justitie zich nog altijd aan de, in hun ogen, stroperige besluitvorming van het gemeentebestuur in de aanpak van de jeugdproblematiek. Dat probleem werd volgens politie en justitie mede veroorzaakt door het verkokerde ambtenarenapparaat. In de interviews beklaagden diverse professionals zich bovendien over de veelheid aan projecten rond jeugd en veiligheid, met vaak nog een flinke overlap. De gemeente kende die kritiek en vond dat die niet alleen haarzelf aanging, omdat er naast de gemeente ook andere initiatiefnemers achter de projecten zaten. Een geïnterviewde ambtenaar ervoer zo nu en dan broodnijd en naijver tussen de verschillende projecten:

> Je lacht je helemaal dood. Er is hier een aantal projecten dat gewoon moet slagen, begrijp je? Omdat gemeentebestuurders of politiechefs daar belang bij hebben. Het is scoren en nog eens scoren.... En sommige beleidsmakers voelen zich door de eisen van buurtbewoners toch wel onder druk gezet. Denk eraan dat de macht van buurtbewoners veel verklaart hier in Gouda. Op het station wonen geen buurtbewoners, aan de Prins Hendrikstraat wel. Snap je wat ik bedoel? (Interview gemeenteambtenaar, 2000)

De buurt roert zich

Vergeleken met begin 1999, toen voor het veldwerk de eerste bewoners werden geïnterviewd, was de onrust bij de bewoners van Korte Akkeren gaandeweg toegenomen, hoewel zij destijds al aangaven de overlast in de wijk meer dan zat te zijn. De gebeurtenissen aan de Prins Hendrikstraat waren de druppel die de emmer deed overlopen. Zij benadrukten dat de overlast in Korte Akkeren een lange geschiedenis had en dat het incident van oktober 1999 slechts een van die incidenten was – met het grote verschil dat nu grof geweld tegen buurtbewoners was gebruikt. Volgens een lid van het bewonerswijkteam[24] en enkele politiemensen dreigde het gevaar van eigenrichting. Veel bewoners hadden geen vertrouwen meer in de gemeente en de politie. Een aantal van hen vond de weg naar de media om het ongenoegen te uiten.

> Ik heb al eens een brief geschreven aan de gemeente en de politie. Ik heb daar nooit antwoord op gehad. Hier in de wijk is er nog steeds niets veranderd, het is alleen maar slechter geworden. (Interview lid bewonerswijkteam, 2000)

De Marokkaanse Korte Akkerenaren schaamden zich voor de ontwikkelingen in hun wijk. Zij waren hun slechte naam beu. Een aantal jonge mannen dreigde om vanuit een coffees-

24 De gemeente Gouda maakt veel werk van een 'actieve wijkaanpak' waarbij elke wijk een bewonersplatform heeft dat meepraat over het wijkbeleid.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 145

hop een knokploeg te formeren om de jongens bij de Jan Ligthartschool 'een lesje te leren'. De meeste Marokkanen kozen een andere weg. Waar zij tot voor kort van mening waren dat de overlast een zaak voor de politie was, voelden zij zich in toenemende mate verantwoordelijk. Er gingen in de tweede helft van 2000 geluiden op om te experimenteren met een buurtvaderproject.[25]

> Het klopt dat wij met politiemensen mee naar de buurtvaders van Al Mawadda in Amsterdam-West zijn geweest. Maar het idee om met Marokkaanse vaders in de wijk rond te lopen, bestaat al langer hier in de Goudse Marokkaanse gemeenschap. In het verleden hebben vaders al eens op de kermis gelopen en bij andere evenementen. Alleen is alles nu wat meer in een stroomversnelling gekomen. We willen laten zien dat wij ons als Marokkanen zorgen maken en iets concreets willen bijdragen. We geven het project liever ook niet uit handen. Het is van ons. Bij de gemeente moet je meteen weer plannetjes gaan schrijven en nog meer bureaucratische rompslomp. Bij ons komt het uit het hart. (Moskeebestuurder)

Het buurtvaderproject was een initiatief van een Marokkaanse moskee en een Marokkaanse welzijnsorganisatie. Zij begeleidden de buurtvaders. De vaders wilden niet direct hoog van de toren blazen, omdat zij bang waren dat de gemeente of de politie zich te veel met het initiatief zou bemoeien. Hun uitgangspunt was dat het hun project was en dat dit zo moest blijven.[26]

Ten slotte werd eind 2000 een Marokkaans Platform opgericht. Daarin hadden de moskeeën plus een aantal Marokkaanse organisaties in Gouda elkaar gevonden. Het platform wilde de positie van de Marokkaanse gemeenschap verbeteren, over de oude scheidslijnen heen.[27] De politie zag het platform als een handig aanspreekpunt voor haar tweesporenbeleid. De samenwerking van de politie met het platform kreeg na verloop van tijd steeds meer succes:

> Wij hadden laatst een actie tegen auto-inbraken. Veel daders zijn Marokkaanse jongens. We hadden tevoren de moskeeën gewaarschuwd dat het tweesporenbeleid voor de jeugdaanpak zowel wederzijds respect als duidelijkheid over normen propageert. Dus niet alleen 'softe' maatregelen, om het zo maar te zeggen, ook repressieve acties om normen te handhaven. Een vader van een van de jongeren die bij die actie is aangehouden ging boos naar de moskee. Hoe de politie het in haar hoofd haalde om zijn zoon aan te hou-

25 Ook bij de gemeente stonden de 'buurtvaders' al langer op het verlanglijstje. Tijdens de Algemene Beschouwingen van de gemeentebegroting voor 2000, in 1999, hebben raadsleden het college gevraagd de mogelijkheden te onderzoeken voor een buurtvaderproject.

26 Daarnaast is er nog een voorbeeld van Marokkaans activisme, maar dan van beroepskrachten en niet van burgers. Tijdens de najaarskermis van 2000 surveilleert een groep jongerenwerkers en straathoekwerkers van de Marokkaanse welzijnsstichting op het kermisterrein op de markt in Gouda. Zij spreken er jongeren aan op hun gedrag. De jaren ervoor waren er regelmatig ongeregeldheden op de kermis.

27 Zie noot 6.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 146

> den. Hij verlangde van het moskeebestuur dat zij een vuist zou maken tegen de politie. Bij de moskee vertelden ze hem dat ze helemaal achter de politieaanpak stonden en dat ze volledig op de hoogte waren van onze actie. (Interview politie, 2000)

Hoewel de gemeenschap van oudsher verdeeld was, leidden incidenten en negatieve berichtgeving tot meer eensgezindheid van Marokkanen in Gouda. Er was een gezamenlijk doel waar iedereen baat bij had: het verbeteren van de reputatie van Marokkanen in Gouda.

Activisme onder Marokkaanse jongeren in het onderzoeksgebied

Bij het toegenomen activisme onder Marokkanen vielen ook de initiatieven op die een aantal Marokkaanse jongens en meisjes in Gouda namen om de reputatie van de Marokkanen in Gouda te verbeteren. De meesten van hen waren studenten en sommigen waren lid van een politieke partij en organiseerden binnen partijverband (veelal de PvdA) acties en thema-avonden.

> Veel van die probleemjongens hebben het echt niet makkelijk, thuis enzo. Het merendeel van de jongeren is wel steeds de dupe van wat een minderheid van de jongeren uitspookt. Er is woede daarover, maar gelukkig zijn er ook veel jongeren die hun ongenoegen omzetten in iets nuttigs voor de Marokkaanse gemeenschap. (Interview Marokkaanse student, 2000)

Zij deden er alles aan het stigma dat een minderheid over hen afriep van zich af te werpen. Al voor 2000 was een promotieteam actief waarin Marokkaanse jongeren zichzelf aanprezen bij mogelijke werkgevers. Velen van hen ervoeren problemen bij het vinden van een baan. Een aantal jongens en meisjes organiseerde thema-avonden, onder andere over het allochtonenbeleid en de nieuwe Vreemdelingenwet. Daarnaast voelden zij journalisten van regionale kranten aan de tand over de manier waarop allochtonen in het nieuws kwamen. Verder vroeg een groep meisjes de aandacht voor de positie van Marokkaanse vrouwen en meisjes en voor misbruik van vrouwen, bijvoorbeeld via de loverboymethode. Hoewel zowel binnen de Marokkaanse bevolkingsgroep als de politie geluiden opgingen dat de dames het probleem overschatten, bleek het werk van zedenrechercheurs er in mei 2001 toch aan te hebben bijgedragen dat twee meisjes uit 'het circuit' werden gehaald.

Net als het Marokkaans Platform bood de groep jonge activisten de politie een aanspreekpunt. De politie maakte daarvan gebruik. De projectleider had geregeld contact met deze groep en liet zich door hen beïnvloeden bij besluiten. Zo kwamen de activisten in september 2000 in beweging toen er bij een warenhuis aan de Kleiweg klachten waren over jeugdoverlast. Personeel en klanten werden geregeld lastiggevallen door Marokkaanse straatjeugd. De activisten boden de politie hun diensten aan om te bemiddelen tussen politie, overlastveroorzakers en getroffenen om de problemen een halt toe te roepen. Zij adviseerden de politie en het warenhuispersoneel over hoe in de toekomst jeugdoverlast te voorkomen. Dat leidde er in november van dat jaar toe dat er nauwelijks klachten meer waren vanuit het warenhuis. De essentie van die adviezen kwam neer op de overlastgevende jongeren leren kennen (van naam en van gezicht), zodat ze gemakkelijker aanspreekbaar waren voor politiemensen en winkelpersoneel.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 147

6.3
Consolidatie ondanks personele discontinuïteit

Personele wisselingen

Intussen waren er ontwikkelingen bij de politie met gevolgen voor het tweesporenbeleid. In juli 2000 werd een nieuwe teamchef aangesteld voor het wijkteam Gouda Centrum/West, een politieman die zich zeer betrokken toonde bij de jeugdproblematiek. Een andere ontwikkeling had te maken met de projectleider zelf. Na afronding van een universitaire studie besloot hij de politie te verlaten en het project over te dragen aan een opvolger.
Het projectleiderschap zou daarna anders worden ingevuld. De nieuwe wijkteamchef werd, althans op papier, de nieuwe projectleider. De tweesporenaanpak werd daarmee veel meer in de lijn georganiseerd. Verder werd een 'taakaccenthouder allochtonen' aangesteld: een wijkagent die zich met name richtte op contacten met Marokkaanse jongeren, maar ook op (andere) Marokkaanse Gouwenaars en hun organisaties. De teamchef en de taakaccenthouder poogden het netwerk dat de oorspronkelijke projectleider achterliet op peil te houden.[28]
De taakaccenthouder nam veel activiteiten van de voormalige projectleider over. Zo werden er ook nu weer 'gespreksavonden' met Marokkaanse jongeren gehouden en ook de contacten met de groep actieve Marokkaanse studenten bleven gehandhaafd.
Een nieuw element was het spreekuur van de taakaccenthouder allochtonen in een van de drie moskeeën. In overleg met zijn chefs en het moskeebestuur werd besloten dat hij elke donderdag aanwezig zou zijn om te luisteren naar (hulp)vragen van Marokkaanse wijkbewoners. Deze werkwijze moest tevens leiden tot meer draagvlak voor de politie onder Marokkanen en een betere informatiepositie van de politie over wat er leefde in de wijk. Niet alle Marokkanen waren blij met het initiatief, zij vonden dat de politie zich nogal eenzijdig op een aantal Marokkaanse partners richtte en andere sleutelfiguren en organisaties in de Marokkaanse gemeenschap veel minder aandacht gaf.

Werkvloer: meer acceptatie tweesporenbeleid en interregionale samenwerking

De personele wisselingen hadden als gevolg dat een aantal zeer betrokken politiemensen bij het tweesporenbeleid betrokken raakte. Voorbeelden waren de al eerder aangehaalde plaatsvervangend districtschef, de nieuwe wijkteamchef (als nieuwe projectleider) en de taakaccenthouder allochtonen. Zij droegen ertoe bij dat er meer steun kwam voor de twee-

28 Na een korte stageperiode voor zijn studie, waarin hij tijdelijk werd vervangen door een hoofdagente, keerde de voormalige projectleider nog even terug om de taakaccenthouder in te werken. De oude projectleider werd na zijn studie theologie dominee. Volgens sommige politiemensen en jongeren verklaarde dat zijn vaardigheid om mensen ergens bij te betrekken en te motiveren voor een bepaald idee. Jongeren gaven bovendien nog aan dat ze respect voor hem hadden, omdat hij zich verdiepte in religie, ook in de Islam.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 148

sporenaanpak op de politiewerkvloer. Hoewel er nog immer een groep was die vraagtekens plaatste bij de tweesporenbenadering, was een aantal agenten van mening dat deze benadering zou moeten leiden tot een uniforme werkstijl. 'Vroeger probeerden jongeren politiemensen tegen elkaar uit te spelen. Dat wordt moeilijker als we allemaal dezelfde manier van werken ontwikkelen en goede afspraken maken met elkaar over hoe we met jongeren omgaan', zo merkte een hoofdagente op. Mede door de steun van de chefs en de duidelijke afspraken die werden gemaakt voor het optreden op overlastlocaties, voelden meer agenten zich nu op straat op hun gemak.
Naast een toegenomen steun voor het tweesporenbeleid steeg ook de bekendheid op de werkvloer van de interregionale samenwerking met Amsterdam en Utrecht. In maart 2000 was er in Gouda een voetbaltoernooi tussen politiemensen van de drie Topicwijkteams en Marokkaanse jongens uit Amsterdam, Utrecht en Gouda. Deze sportactiviteit bracht niet alleen jongeren met politiemensen in contact, maar ook de agenten van de drie steden. Zij werden nieuwsgierig naar de wijze waarop collega's in andere steden met jeugdproblematiek omgingen. Vanaf 2000 vond een serie personele uitwisselingen plaats (zie hoofdstuk 4). Goudse politiemensen werkten een tijdje in Utrecht of Amsterdam. En politiemensen uit die andere steden werkten een tijdlang in het Goudse. Op deze manier begon langzaam een informeel netwerk op uitvoeringsniveau te ontstaan tussen de Topicwijkteams en groeide het draagvlak voor Topic.

> Ik heb vandaag een afspraak met de wijkagent van Korte Akkeren in zijn wijkpost. De post is pas open en om de wijkagent te kunnen interviewen moeten hij en ik eerst een tafel in elkaar schroeven. Tijdens het gesprek loopt hij bij mijn vraag over de Topicsamenwerking even weg om de *Goudse Courant* te pakken. Hij wijst me op een artikel over de wijkpost. Op de bijgeplaatste foto staat de wijkagent met een Utrechtse collega van Marokkaanse afkomst. Zij hebben leuk met elkaar samengewerkt, zegt hij. Maar het tofste vond hij nog zijn eigen 'stage' bij het wijkteam in Amsterdam. Collega's daar hebben hem goed ontvangen en hij is ook bij het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer geïntroduceerd. De coördinator jeugdbeleid van het stadsdeel blijkt vroeger in Gouda te hebben gewerkt. Wel merkt hij op: 'Ik zag meteen dat wij het hier wel beter voor mekaar hebben. Het leek me zo'n chaos, zoals die daar de diensten hebben georganiseerd. De problemen leken me in die wijk zelfs nog wel mee te vallen, vergeleken met wat wij hier hebben.' De wijkagent heeft daarna nog regelmatig contact met de Amsterdamse buurtregisseur aan wie hij gekoppeld was. (Veldwerknotitie).

Verder hadden Goudse politiemensen in de loop van het project een aantal ideeën opgedaan in de andere Topicsteden. Een reeds genoemd voorbeeld was de hotspotaanpak, die mede geïnspireerd was door een gelijksoortige benadering in Amsterdam. Maar ook de jeugdtoptwintig bleek geïnspireerd door de Topicuitwisseling. Utrecht werkte al voor die tijd met een jeugdtoptien.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 149

Al Manara

Sinds 2000 was er ook een nieuwe districtschef. Evenals zijn voorganger had de nieuwe districtschef, als lid van het korpsmanagementteam, 'allochtonen' in zijn portefeuille. In het voorjaar van 2001 werd hij door zijn korpschef gevraagd om in het korps een netwerk in het leven te roepen waarin de districten van Hollands-Midden kennis met betrekking tot multicultureel politiewerk konden uitwisselen. Het leek daarmee op Topic, alleen was het een intern korpsproject. Het initiatief kreeg de Arabische naam Al Manara ('de vuurtoren'). Het project leidde tot themabijeenkomsten en het vastleggen ('borgen') van kennis en werkwijzen (zie El Yaakoubi, 2002, 2005).
In Al Manara werd gebruikgemaakt van een aantal zaken die in Topic en in Gouda zijn ontwikkeld. Zo sprak het tweesporenbeleid de andere districten wel aan. Het korps vertaalde die werkwijze als 'vriendelijk als het kan, streng als het moet'. Dat werd enige tijd later zelfs verheven tot korpsmotto. Verder werd gebruikgemaakt van het boekje *Waardevolle Politieverhalen* en de serie cd-roms (zie hoofdstuk 4) om nieuwe collega's te leren welke werkstijl het korps voorstond in de behandeling van allochtonen.

Een nieuw incident aan de Prins Hendrikstraat

In maart 2001 liep het weer uit de hand op het schoolpleintje aan de Prins Hendrikstraat.[29] De teamchef vertelde:

> Er hangt een aantal jongeren rond op het pleintje. Behalve dat er wat wordt gerookt en jongens elkaar mondeling de maat nemen, wat met veel geroep gepaard gaat, gebeurt er weinig. Toch belt een omwonende de politie, vanwege de geluidsoverlast, waarna twee agenten op de jongeren afstappen en hen zonder verdere discussie sommeren op basis van de APV zich van het plein te verwijderen. Er ontstaat een handgemeen als jongeren weigeren gehoor te geven aan de vordering, omdat zij in hun ogen niets verkeerds hebben gedaan. Bovendien storen zij zich eraan dat de agenten niet ook eerst 'hun verhaal' willen horen. De agenten trachten een jongere aan te houden vanwege belediging en vragen om 'assistentie collega'. Marokkaanse jongerenwerkers die in de buurt met een sportactiviteit bezig zijn, haasten zich naar het pleintje en proberen de zaak te sussen. Dat mag echter niet baten. Zij worden door de agenten gevraagd zich er niet mee te bemoeien. Er hangt een gespannen sfeer, die alleen maar toeneemt doordat inmiddels van alle kanten politieauto's arriveren. (Interview teamchef)

De volgende dag belde een bestuurder van een moskee de taakaccenthouder allochtonen met de mededeling dat het bestuur niets meer met de politie te maken wilde hebben. Op het politiebureau riep de teamchef zijn teamleden bijeen om het voorval te bespreken. Veel poli-

29 'Jongeren opgepakt', *Rijn en Gouwe*, 15 maart 2001.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 150

tiemensen waren boos en sommigen plaatsten opnieuw vraagtekens bij het tweesporenbeleid, hoewel de meesten vonden dat hun collega's te streng hadden opgetreden. De teamchef legde uit dat het juist nu van belang was te laten zien wat het tweesporenbeleid waard was. Net als in oktober 1999 konden de reeds opgebouwde contacten met de Marokkaanse bevolkingsgroep – bijvoorbeeld met het Marokkaans Platform en de Marokkaanse studenten – worden aangewend om het incident te bespreken en erger te voorkomen. Hij sprak afzonderlijk met de betrokken politiemensen. De twee politiemensen werden tijdelijk overgeplaatst naar een ander district. Hoewel de teamchef veel verwachtte van het reeds opgebouwde netwerk, moest hij ook in de wijk praten als brugman om de gemoederen weer enigszins tot bedaren te brengen. Het moskeebestuur gaf aan teleurgesteld te zijn, maar wilde ook in tijden van 'crisis' contact met de politie. De bestuurder sprak kennelijk voor diens beurt. Een incident met de politie, met een lange nasleep, kon de moskee niet gebruiken. De overplaatsing van de twee agenten naar het andere district werd desondanks door sommige jongeren gezien als 'een overwinning' op de politie.

Het tweesporenbeleid in de vorm van een team, met opnieuw een link naar Topic

Omdat het incident niet op zich stond en er nog altijd veel problemen waren in Korte Akkeren, meenden de districtsleiding en de burgemeester dat er tijdelijk meer capaciteit in die wijk moest worden ingezet. Er was grote politieke druk om de problemen aan te pakken. In Topicverband adviseerden chefs uit Utrecht en Amsterdam de Goudse politie om een tijdlang met een apart team te werken dat orde op zaken moest stellen. Dit was een voorbeeld van hoe Topic de gang van zaken op lokaal niveau beïnvloedde. Zo adviseerden de andere Topickorpsen om voldoende aandacht te besteden aan de afbouw van het project, omdat het team bij een abrupte beëindiging alleen effecten op de korte termijn zou hebben. 'Tijdens de looptijd van een dergelijk team doe je veel informatie op over de wijk en de problemen. Als je van de ene op de andere dag stopt, raak je die informatiepositie weer kwijt', aldus de Utrechtse teamchef van Kanaleneiland /Transwijk.
Gouda kampte echter met personele discontinuïteit. In de zomer van 2001 vertrok de teamchef naar het Rotterdamse korps. In het najaar was er een opvolger. Een van de eerste klussen van de nieuwe teamchef was het opzetten van het Korte Akkerenteam. Een groep politiemensen zou in een halfjaar 'met zichtbaar en eenduidig optreden' de rust in de wijk dienen te herstellen en daarbij gebruikmaken van de reeds bestaande contacten met bewoners en jongeren. Het Korte Akkerenteam deed zowel het straatwerk als het recherchewerk zelf.

Het team kende desalniettemin een lastig begin. Niet alle politiemensen waren bekend met de straatgroepen in de wijk. Jongeren maakten er een sport van de nieuwelingen verbaal af te troeven. Ook werd er zo af en toe naar agenten gespuugd.
Maar de oorzaak van de lastige start lag ook buiten de wijk. Kort nadat het Korte Akkerenteam van start ging, vonden op 11 september in de Verenigde Staten de terreuracties plaats van Al Qaeda. Diezelfde avond vierde een groepje Marokkaanse jongeren in Ede feest op

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 151

straat.[30] Op Kanaleneiland in Utrecht werd een Amerikaanse vlag in de fik gestoken. De Goudse politie vreesde dergelijke acties in Korte Akkeren. Overal in het land werden burgemeesters bijgepraat over de mogelijke risico's voor de openbare orde. De Raad van Hoofdcommissarissen drong er bij alle korpsen op aan draaiboeken te maken voor eventuele spanningen tussen moslims en niet-moslims (Bervoets, 2002). In Gouda bleven noemenswaardige incidenten uit. Het was niet duidelijk of het structurele contact dat er al was tussen Marokkanen, politie en gemeente daartoe bijdroeg. Een feit was dat het gemeentebestuur en de politie diezelfde week nog spraken met de organisaties van het Marokkaans Platform. Die betreurden de aanslagen in Amerika en wilden juist nu in gesprek blijven met de overheid. Het Marokkaans buurtactivisme leed niet onder al de ontwikkelingen. Marokkanen wilden hun betrokkenheid tonen en voorkomen dat hun reputatie verdere schade opliep. Dat uitte zich mede in een wachtlijst voor het eerder aangehaalde buurtvaderproject van het Marokkaans Platform.

Dankzij het Korte Akkerenteam was er veel meer politie op straat, zo vertelden de bewoners. (Maar bewoners bleven desalniettemin klagen over te weinig politie in de buurt.) Er werden veel aanhoudingen verricht en afspraken gemaakt met jongeren, bewoners, gemeente en jeugdwerk om de wijk op orde te brengen. De teamaanpak bood bovendien inzicht in de (groepen) Marokkaanse jongeren in de wijk. Die leken zich, mede hierdoor, gedeisd te houden. En ook het gemeentebestuur was positief. De chef van het Korte Akkerenteam merkte op dat de burgemeester met dit politieoptreden de pers kon vertellen dat er in Korte Akkeren wat gebeurde aan de openbare orde. Maar voor de politie bleek het team eveneens een handig signaal. 'Onze veiligheidspartners zien nu dat wij moeite doen om de problemen aan te pakken. Dat heeft als gevolg dat anderen ook wat makkelijker uit hun stoel komen', aldus de nieuwe wijkteamchef.

Na het ontmantelen van het team bleven wijkagenten en de taakaccenthouder allochtonen energie steken in de opgedane contacten in de wijk. Verder werd een systeem van buurtadoptie ingesteld, waarbij ook anderen dan de wijkagent zich vaker met een specifieke buurt gingen bemoeien. Bovendien boden de toegenomen kennis over jongeren en de manier waarop strafbare feiten werden gepleegd een goede basis voor het politiewerk in de wijk in de nabije toekomst. Zo werd in 2002 een team opgericht om op basis van de kennis van het Korte Akkerenteam jongeren in de gaten te blijven houden. Opnieuw werden met enige regelmaat aanhoudingen verricht.

Meer afstemming veiligheidspartners rond jeugd: vanwege tweesporenbeleid?

De politie meende dat zij met het tweesporenbeleid, in het bijzonder met het Korte Akkerenteam, andere organisaties nog meer in beweging zette om hun bijdrage te leveren aan het aanpakken van de jeugdproblematiek. Die beweging was er echter al langer en in hoeverre de politie die versterkte is lastig te zeggen. Het Korte Akkerenteam en het twee-

30 *de Volkskrant*, 21 september, 2001.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 152

sporenbeleid werden uitgevoerd tegen een achtergrond van toegenomen afstemming tussen veiligheidspartners, mede ingegeven door concrete incidenten en politiek-maatschappelijke druk.
Er waren daarnaast nog twee ontwikkelingen die een impuls vormden voor een gezamenlijke aanpak van de jeugdproblematiek: de opening van Justitie in de Buurt (JIB)[31] in september 2001 en een rijksbijdrage in 2002.
Met een JIB-kantoor wilde justitie zichtbaar en sneller, samen met andere organisaties, werken aan de aanpak van hardnekkige vormen van overlast, lichtere vormen van criminaliteit en leefbaarheidproblematiek. JIB Gouda beoogde een samenwerking tussen justitie en onder andere politie, jeugdzorg, gemeente, Raad voor de Kinderbescherming, HALT en jongerenwerk. Ze hield zich voornamelijk bezig met de aanpak van criminaliteit van jongeren van 12 tot 25 jaar. Partners werden in dit samenwerkingsverband gedwongen goede afspraken met elkaar te maken.
Gouda kreeg ook op een andere manier de wind in de zeilen. Het gemeentebestuur was zich al die jaren blijven inzetten voor financiële middelen ter bestrijding van de jeugdproblematiek. Dat leidde eind 2001 tot een rijksbijdrage van drie miljoen gulden. Er was op dat moment echter nog geen samenhangend beleidsplan en dat was wel een eis van het rijk. De reeds vastgestelde veiligheidsnota was onvoldoende. Er moest een meer op de jeugdproblematiek toegesneden uitvoeringsplan komen. Er werden consultants en onderzoekers ingehuurd om een inventarisatie van de jeugdproblemen te maken, plannen te schrijven en het gemeentebestuur te adviseren.[32] Door deze financiële impuls kwamen opnieuw enkele ontwikkelingen in een stroomversnelling, net zoals eerder na het incident aan de Prins Hendrikstraat. Deze stroomversnelling resulteerde onder andere in de inmiddels landelijk bekende 'Goudse stadsregels'. Net als bij de veiligheidsnota ging de gemeente weer interactief te werk; er werden stadsdebatten georganiseerd over veiligheid en mensen kregen opnieuw een kaart thuis waarop ze konden aangeven welke regels zij belangrijk vonden bij het met elkaar samenleven.

6.4
Tot slot

In de periode na 2001 waren volgens politiemensen de 'scherpe kantjes' van de jeugdproblematiek min of meer eraf. Het was rustiger dan in de afgelopen jaren, zo ervoeren zij. Hoewel nog altijd een categorie jongeren crimineel actief was, leek de overlast op straat door hanggroepen te zijn afgenomen. De straatgroep die zeer regelmatig bij het schoolplein van de voormalige Ligthartschool vertoefde, was niet meer zo prominent aanwezig. Ook de incidenten tussen jongeren en politie waren volgens de politiemensen verminderd.

31 In verschillende Nederlandse steden zijn sinds 1997 Justitie in de buurt-kantoren (JIB) geopend met als doel een bijdrage te leveren aan de veiligheid en veiligheidsgevoelens in buurten met ernstige veiligheidsproblemen (zie www.justitieindebuurt.nl).

32 Ook ik werd in het voorjaar van 2002 voor deze inventarisatie geïnterviewd.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 153

Doordat de projectstructuur van Topic begin 2002 op interregionaal niveau was afgebouwd (zie hoofdstuk 4), werd vanaf die tijd veel minder aandacht gevraagd van de Goudse chefs voor de interregionale activiteiten. Er waren bijvoorbeeld geen personele uitwisselingen meer. Wel werd in het Al Manara-project gebruikgemaakt van inzichten uit Topic. Vanuit Al Manara werd een beweging ingezet om kennis korpsbreed met elkaar te delen.
Het tweesporenbeleid ging echter onverminderd door. Vanaf 2002 werden de contacten met burgers verder geïntensiveerd met een cursus 'politie voor burgers'. Het ging daarbij om een cursus door politiemensen aan burgers over de rol, de taken en de werkwijze van de politie. Volgens de politie was het de bedoeling dat burgers op die manier meer begrip kregen voor mogelijkheden en onmogelijkheden van het politiewerk en dat politiemensen tevens de gedachten van burgers over veiligheid leerden kennen. De cursus was een middel om politie en wijkbewoners met elkaar in contact te brengen. Zowel de burgers, waaronder een aantal sleutelfiguren uit de Marokkaanse gemeenschap, als de politie toonden zich volgens de politie enthousiast. Verder was in Gouda-Oost in 2002 een Nederlands-Marokkaanse teamchef aangesteld. Ook daarvan hoopte het district dat dit bijdroeg aan een verdere verbetering van de verhoudingen.
In 1998 werd er nog een duidelijke afstand ervaren tussen politie en Marokkaanse buurtbewoners. Hoewel de betrekkingen met een deel van de probleemjongeren onveranderd waren, omdat zij voor bijna niemand te bereiken waren, was er meer en beter contact tussen de politie en Marokkanen in de wijk, ook met ouders. Het tweesporenbeleid Tarik Sahih, in combinatie met een toegenomen activisme onder Marokkanen, leidde tot het aanboren, uitbreiden en onderhouden van een (buurt)netwerk. Hierdoor had men elkaar beter leren kennen en deels ook meer gaan waarderen, hoewel de problemen bepaald nog niet verdwenen waren. Mede onder druk van de publieke opinie, maar zeker ook doordat men zich meer openstelde naar elkaar, waren ook de contacten tussen de politie en haar netwerkpartners verbeterd.

7
Conclusies: politiebeleid, effecten en contextuele invloed

In deze paragraaf worden tot besluit de essenties van het politiebeleid samengevat, de effecten worden aangegeven en er wordt beschreven hoe het beleid kan worden verklaard vanuit de specifieke Goudse context. Omdat het beleid moest bijdragen aan probleemvermindering, wordt in het verlengde van de effecten nog stilgestaan bij de veranderingen in probleembeleving, overlast en geregistreerde criminaliteit.

7.1
Uitgangspunten en uitvoering politiebeleid: aangaan van de dialoog

De uitgangspunten van het Goudse politiebeleid rond de Marokkaanse-jeugdproblematiek lieten zich samenvatten als een tweesporenbeleid. Twee sporen, omdat men op zoek was

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 154

naar een passende balans tussen handhaving en het aangaan van een relatie met de maatschappelijke omgeving.
De stadsbrede introductie van het tweesporenbeleid geschiedde onder de naam Tarik Sahih. Hierdoor ontstaat de indruk dat het om een traditioneel politieproject ging, met een projectnaam, een eigen projectleider en een vast projectteam. Hoewel er een projectleider benoemd werd, bleef een projectteam achterwege. Een projectteam was volgens de districtsleiding geen geschikt middel voor de tweesporenaanpak. Die mocht zich immers niet beperken tot een enkele groep politiemensen, maar moest door alle politiemensen als nieuwe werkwijze worden gehanteerd. De districtsleiding en de achtereenvolgende projectleiders spraken daarom steeds van een 'cultuurveranderingstraject'. Een apart team zou daarbij niet goed passen. Een uitzondering was het Korte Akkerenteam. Dat moest orde op zaken stellen in de wijk Korte Akkeren, met heel nadrukkelijk het tweesporenbeleid als uitgangspunt. Daarbij was dus wel (tijdelijk) sprake van een team.
Er was geen projectplan waarin de uitgangspunten heel nadrukkelijk waren uitgewerkt tot een activiteitenplanning. Aanvankelijk bestond in het tweesporenbeleid alleen duidelijkheid over de invulling van het *netwerkspoor* en veel minder over het *spoor van handhaving*.
Dat netwerkspoor bestond enerzijds uit het aanboren en onderhouden van contacten met (Marokkaanse) wijkbewoners en jongeren. Daarbij trachtte de politie een dialoog aan te gaan en zocht daarbij naar structurele overlegvormen. De contacten met jongeren leidden tot gespreksavonden met Marokkaanse jongeren, met behulp van het jongerenwerk. Bij het aangaan van een relatie met Marokkaanse bewoners werden vooral de moskeeën benaderd en ook een Marokkaanse organisatie die zich actief inzette voor het welbevinden van Marokkanen in Gouda. Anderzijds bestond het netwerkspoor uit het investeren in de netwerken met de veiligheidspartners, waaronder de gemeente, justitie en welzijnsorganisaties. Daarbij viel op dat het netwerken zelf vooral gebeurde door de projectleider. Pas in een later stadium werden daar andere politiemensen bij betrokken.
Concrete gedachten over het spoor van normhandhaving waren er aanvankelijk nog niet. Pas gaandeweg het project werden er onder de vlag van het tweesporenbeleid meer repressieve acties georganiseerd. Het repressieve deel bestond uiteindelijk uit: de jeugdtoptwintig, de overlastaanpak op het NS-station en het Korte Akkerenteam. De hotspotaanpak paste bij beide sporen. Daarin werd immers gericht toezicht op hangplekken gecombineerd met de mogelijkheid om op straat contact te maken met jongeren. Als gevolg van de maatschappelijke roep om resultaten schoot de balans zo nu en dan door naar handhaving.
Al met al was Tarik Sahih niet gebaseerd op een duidelijk en uitgewerkt plan van aanpak, maar werden gaandeweg activiteiten ontplooid, vaak als antwoord op gerezen knelpunten, geboden kansen en actuele problemen.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 155

7.2 Effecten

Er konden vier effecten worden waargenomen van het politiebeleid.

1 Meer kennis en informatie

Het politiebeleid leidde ertoe dat kennis en informatie werd opgebouwd over (groepen) probleemjongeren en hun sociaal-maatschappelijke achtergrond. Voor die tijd hadden politiemensen de indruk dat de problemen zich beperkten tot een tamelijk vaste groep recidivisten met daaromheen een groep meelopers. Maar verder dan deze constatering kwamen zij niet. De toptwintigaanpak, waarbij de politie samen met justitie gericht enkele veelplegers in de gaten hield, zorgde ervoor dat de kennis van namen en gezichten toenam. Dat gold ook voor de hotspotsurveillances en de 'gespreksavonden'. Dat waren eveneens gelegenheden voor politiemensen om contact te maken met jongeren en daardoor wisten agenten beter welke gezichten bij de Marokkaanse-jongensproblematiek hoorden. En ook wisten zij daardoor beter onderscheid te maken tussen de hardnekkige probleemveroorzakers en andere Marokkaanse jongeren. Later in het traject leidde het Korte Akkerenteam eveneens tot meer kennis over jongeren en straatgroepen. Meer kennis werkte in de hand dat jongeren uit de anonimiteit werden gehaald en scherper in de gaten werden gehouden.
De verbeterde informatie- en kennispositie bestond niet alleen uit meer kennis over probleemjongeren, maar werd ook bepaald door een toegenomen kennis over de opbouw en onderlinge verhoudingen bij de Marokkaanse bevolking. Dat deel van de verbeterde kennispositie werd in de hand gewerkt door de netwerkactiviteiten (de buurtcontacten) in het teken van het tweesporenbeleid.

2 Probleemjongeren werden scherper in de gaten gehouden

De toegenomen informatie- en kennispositie en de toegepaste maatregelen, waaronder de jeugdtoptwintig, leidden ertoe dat jongeren scherper in de gaten werden gehouden. Politiemensen wisten nu beter dan voorheen naar wie en naar wat ze moesten kijken. De Marokkaanse-jeugdproblematiek veranderde geleidelijk aan in een problematiek waarbij bepaalde gezichten hoorden. Er werd op straat gerichter gecontroleerd dan vroeger, bijvoorbeeld in het kader van de hotspotsurveillance.

3 Uitgebreid netwerk met maatschappelijke omgeving

Met het 'netwerkspoor' in het tweesporenbeleid stuurde de politie aan op meer samenwerking. Vanuit de veronderstelling dat de politie de problemen niet alleen de baas kon en dat coalitievorming en draagvlak voor het politieoptreden nodig waren, trachtte men steeds samenwerking te zoeken met de netwerkpartners. Dat is gelukt, want de netwerkinspanningen van de politie leidden tot een uitgebreid netwerk met de maatschappelijke omge-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 156

ving. Het aantal politiemensen dat zich daadwerkelijk toelegde op het netwerken bleef echter beperkt tot met name de chefs en de opeenvolgende projectleiders.
De netwerken bestonden deels uit de formele samenwerkingspartners van de politie, zoals gemeente, justitie en welzijn. Daarnaast echter slaagde de politie erin om een structureel contact op te bouwen met burgers, vooral met delen van de Marokkaanse bevolkingsgroep. De netwerkcontacten leverden de politie veel informatie op. Zo was de politie onder andere goed op de hoogte van ontwikkelingen binnen de Marokkaanse gemeenschap vanwege haar contacten met enkele sleutelfiguren in die gemeenschap.

4 Verbeterde relatie politie met delen van Marokkaanse bevolkingsgroep

Door het aangaan van een structurele relatie met delen van de Marokkaanse bevolking was in Gouda een manier ontstaan om 'stoom af te blazen', mochten er nieuwe incidenten plaatsvinden. Doordat de politie en vertegenwoordigers van de Marokkaanse bevolking elkaar nu beter kenden, bestond de mogelijkheid om eventuele spanningen tussen politie en Marokkanen direct te deëscaleren. Er was meer overleg en daardoor nam het wederzijds begrip toe.
Het 'netwerkspoor' leidde eveneens tot meer positieve (straat)contacten met Marokkaanse hangjongeren, dus bijvoorbeeld een neutraal praatje of het zonder problemen voldoen aan het verzoek van politiemensen. De relatie met Marokkaanse jongeren was en bleef echter zeer breekbaar. Jongeren wantrouwden de politie en vonden haar onrechtvaardig veel aandacht besteden aan Marokkanen. Zoals aangegeven was de controle op probleemjongeren dan ook verscherpt. Meer specifiek zijn er met het tweesporenbeleid productieve en intensieve contacten ontstaan met een aantal Marokkaanse jongeren, waaronder de groep (hoogopgeleide) Marokkaanse buurtactivisten.

7.3
Probleembeleving, overlast en geregistreerde criminaliteit

Politiemensen vonden dat het rustiger was geworden in de wijk. Het onveiligheidsgevoel in het onderzoeksgebied was desondanks niet veranderd (zie tabel 8). En ook noemden bewoners nog altijd jongeren als belangrijke oorzaak van hun onveiligheidsgevoel (tabel 9; bijlage I, tabel 2). Bovendien werd jeugdoverlast nu vaker door bewoners genoemd als een van de belangrijkste buurtproblemen (tabel 10). Dat jeugdoverlast nog altijd hoog op de buurtagenda stond en een bron was van onveiligheidsgevoelens, is gezien de waarnemingen tijdens het onderzoek niet zo vreemd. Er was spanning tussen met name de autochtone bewoners en hangjongeren, en er waren zo af en toe incidenten. Vooral de incidenten aan de Prins Hendrikstraat maakten een diepe indruk op de bewoners en bleven in het collectieve geheugen. Tevens was er veel politiek-maatschappelijke aandacht voor jeugdoverlast. Hierdoor werden bewoners zich mogelijk nog bewuster van jeugdoverlast en hun angst ervoor.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 157

Tabel 8: voelt u zich wel eens onveilig in de buurt?[33]

	Ja	Nee	Geen antwoord
Van alle respondenten (N=289) zei in 1999...	22,8	76,5	0,7
Van alle respondenten (N=245) zei in 2001...	24,1	75,9	0

Opmerking: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, werden geen significante verschillen vastgesteld.[33]

Tabel 9: groepen jongeren als oorzaak onveiligheidsgevoel

	Aantal	%
Van alle respondenten (N=289) noemden in 1999 groepen jongeren als oorzaak van het onveiligheidsgevoel...	40	13,8
Van alle respondenten (N=245) noemden in 2001 als oorzaak van het onveiligheidsgevoel...	42	17,1

Opmerking: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, werden geen significante verschillen vastgesteld.

Tabel 10: overlast door jongeren als ervaren buurtprobleem.

	Aantal	%
Van alle respondenten (N=289) noemden in 1999 overlast door jongeren als buurtprobleem...	51	17,6
Van alle respondenten (N=245) noemden in 2001 overlast door jongeren als buurtprobleem ...	93	38,0

Opmerking: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, werd een significant verschil vastgesteld ($p<0,001$).

Het is op grond van de bestudeerde aangiftestatistieken onduidelijk of de omvang van de criminaliteit is veranderd (bijlage I). Wanneer we diefstaldelicten als indicator nemen, dan zien we tussen februari en augustus 2000 een opmerkelijke piek, die te wijten is aan de toename van auto-inbraken (bijlage I, grafiek 1). Het aantal aangiften van vernieling laat een lichte daling zien vanaf april 2000 en ook de aangiften van bedreiging lijken sinds juni 2000 licht te zijn afgenomen (bijlage I, grafiek 5). Bij de overige geanalyseerde delicten bleef het aantal aangiften per maand zich over de hele periode bewegen tussen betrekkelijk vaste minima en maxima, hoewel er tijdelijke afnamen en toenamen zijn waargenomen. Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn die veranderingen niet altijd te verklaren. Bij dit alles moet worden opgemerkt dat de aangiftebereidheid onveranderd was (bijlage I, tabellen 3). De aangiftetoptien van eind 2001 liet, vergeleken met die van begin 1999, geen grote

33 Zie voor een bespreking van de z-toets voor percentages: Loether en McTavish, 1980: 556.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 158

veranderingen zien (tabel 11). Auto-inbraak stond ook in het laatste kwartaal van 2001 bovenaan. Dat delict bleef op de derde plaats in de topvijf van buurtproblemen (zie bijlage 1, tabel 1). Zoals gezegd werd auto-inbraak in Gouda in de regel toegeschreven aan Marokkaanse jongens.
Onduidelijk blijft ook hoe de ontwikkelingen in probleembeleving en geregistreerde criminaliteit zich verhouden tot het lokale politiebeleid rond Marokkaanse jongeren. Het beleid was immers niet gericht op specifieke delicten. Om met termen van Skogan en Frydl (2005, zie hoofdstuk 1) te spreken, was er nauwelijks sprake van *focused policing*, waardoor de causaliteit maar moeilijk aannemelijk kon worden gemaakt. Mogelijk heeft wel de overlastbestrijding door de politie er mede toe bijgedragen dat jeugdoverlast in 2001 – ironisch genoeg – vaker door bewoners werd genoemd als buurtprobleem. Overlastaanpak kan er kennelijk toe leiden dat bewoners zich bewuster zijn van overlast. Maar zoals gezegd speelde ook mee dat een aantal recente incidenten indruk had gemaakt op buurtbewoners.

Tabel 11: Aangiftetoptien in het wijkteamgebied

	Totaal aangiften laatste kwartaal 2001	Totaal aangiften eerste kwartaal 1999, met toenmalige rangorde
1. auto-inbraak	306	276 (1)
2. fietsdiefstal	196	135 (3)
3. vernieling	183	192 (2)
4. woninginbraak	72	48 (4)
5. geweld	55	42 (6)
6. winkeldiefstal	49	45 (5)
7. zakkenrollerij	48	29 (7)
8. straatroof	23	9 (11)
9. bedreiging	22	35 (9)
10. diefstal motorvoertuig	17	9 (8)

7.4
Het politiebeleid vanuit de context

In deze paragraaf bespreek ik de invloed van sociale condities op het politiebeleid (zie ook hoofdstuk 3, figuur 1).

Het politiewerk richtte zich voornamelijk op de binnenstad en de wijk Korte Akkeren. Laatstgenoemde wijk was een voormalige arbeiderswijk, met veel laagopgeleide inwoners op het sociaal-economisch minimum, waar in de loop der tijd de sociale samenhang door migratiestromen onder druk was komen te staan. In de onderzoekswijk leefden bevolkingsgroepen langs elkaar heen. Bijna een op de tien inwoners was Marokkaan. Ongeveer twintig procent van de bevolking was jonger dan twintig. Bij aanvang van Topic, waren er al geruime tijd problemen met Marokkaanse jongeren in Gouda, waaronder in de binnenstad

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 159

en Korte Akkeren. Hierdoor had de stad al een zekere historie wanneer het deze problemen betrof. Die problemen uitten zich vooral in overlast, veelvoorkomende criminaliteit en spanningen tussen jongeren en andere gebruikers van de publieke ruimte. De problemen waren medebepalend voor de reputatie van Gouda, hoewel er zeker ook perioden waren van relatieve rust. Verder waren er geregeld confrontaties van jongeren met de politie, waardoor binnen het politieapparaat een toenemende druk werd ervaren om de problemen eens grondig aan te pakken. Veel agenten waren de problemen zat en werden onrustig. Er was veel 'Marokkanenmoeheid'. Voorafgaand aan het tweesporenbeleid waren er slechts oppervlakkige contacten tussen politiemensen en jongeren, en er waren over en weer gevoeligheden. Politiemensen beten zich stuk op het groepsgedrag van de jongeren. Hoewel jongeren in het algemeen moeite hadden met de manier waarop de politie hen bejegende, vielen de individuele werkstijlen van politiemensen desondanks op. Zij hadden veel waardering voor politiemensen die hen open en eerlijk benaderden en daarbij ook weer niet te 'soft' waren. Sommige jongeren gebruikten de verschillende werkstijlen om politiemensen tegen elkaar uit te spelen.

De Marokkaanse bevolking schaamde zich voor de jeugdproblematiek, maar vond tegelijk dat die problematiek werd uitvergroot door de media. Ook de politie zou de problemen overdrijven en het gemunt hebben op Marokkanen en de problemen te danken hebben aan haar tweeslachtige bejegening: soms 'te slap' en op andere momenten weer 'onrechtvaardig hard'. Dat waren volgens Marokkanen de belangrijkste oorzaken voor de ervaren kloof tussen politie en Marokkaanse gemeenschap.

Bij de politie was er in 1998 nog een sfeer van 'wie het weet mag het zeggen'. De hoopgevende ervaring in de wijk Oosterwei met een combinatie van normhandhaving enerzijds en anderzijds het aanboren en onderhouden van structurele contacten bood echter perspectief. Toen Topic van de korpsen verwachtte dat zij zouden experimenteren met de bestrijding van de jeugdproblematiek, pakte Gouda deze kans aan om dit tweesporenbeleid uit de breiden naar de hele stad. De uitbreiding en verdere invulling ervan was een middel om op basis van wederzijds respect zowel de relatie met de Marokkanen te verbeteren als de problemen te verminderen. Van de interregionale samenwerking verwachtte Gouda adviezen en het uitwisselen van ervaringen en expertise ter versterking van het eigen optreden. Verder verwachtte de Goudse politie een bevestiging van de andere korpsen dat zij op de goede weg was.

Zowel het Korte Akkerenteam, de hotspotaanpak als de jeugdtoptwintig is een resultaat van de uitwisseling met Utrecht en Amsterdam. Die laatste twee werden overgenomen van de andere korpsen en het Korte Akkerenteam werd opgebouwd met advies van de andere Topickorpsen. Vaak leidden incidenten en politiek-maatschappelijke druk in de wijk ertoe dat er maatregelen van de andere korpsen werden overgenomen. Het Korte Akkerenteam werd ingesteld na enkele incidenten tussen politie en jongeren. Aan de hotspotaanpak en de jeugdtoptwintig gingen eveneens incidenten vooraf. Topic bood een bron van maatregelen waaruit kon worden geput als dat op een bepaald moment nodig was.

Het tweesporenbeleid werd met veel elan gepresenteerd als een 'nieuwe' manier van werken en iets specifiek Gouds. Echter: de ratio achter dat politiebeleid was niet nieuw. Het tweesporenbeleid lag in het verlengde van de politiebrede wens om gebiedsgericht te werken, vanuit het principe van *community policing* (zie hoofdstuk 1). Dat werd door veel korpsen ver-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 160

taald als 'kennen en gekend worden'. Het verschil is wel dat de Goudse politie heeft getracht dit adagium uit te werken in concrete activiteiten. Waar 'kennen en gekend worden' in veel korpsen vaak niet voorbij de retoriek raakte, dienden de nijpende jeugdproblemen in Gouda als katalysator om de daad bij het woord te voegen.
Er was geen projectplan waarin de uitgangspunten waren uitgewerkt. Het tweesporenbeleid was vooral een praktisch politie-experiment, dat gaandeweg vorm kreeg. Aanvankelijk was er alleen duidelijkheid over de invulling van het netwerkspoor en veel minder over het spoor van handhaving. Wat meespeelde is dat de invloed van de projectleider op de repressieve inzet erg beperkt was. Hij was immers geen lijnchef en ontbeerde daarmee de mogelijkheden om de werkvloer rechtstreeks aan te sturen. Een andere oorzaak is dat de eerste projectleider aanvankelijk zelf veel nadruk legde op het netwerken en minder op handhaving.
Mede omdat het spoor van handhaving aanvankelijk minder uit de verf kwam, was het draagvlak op de werkvloer aanvankelijk niet groot. Dat was sowieso niet groot als gevolg van de 'Marokkanenmoeheid' en de scepsis tegenover 'Marokkanenprojecten'. Het draagvlak werd groter toen ook meer repressieve maatregelen werden genomen. Tot die tijd vonden veel politiemensen het beleid nogal 'soft'. Het enthousiasme van de districtleiding en de waardering voor de projectleiders op de werkvloer werkten eveneens mee aan de acceptatie van het tweesporenbeleid. Zij gedroegen zich als ware *pleitbezorgers* voor het tweesporenbeleid. Maar nog doorslaggevender was dat gaandeweg meer agenten het gevoel kregen dat de tweesporenaanpak hielp bij het praktisch politiewerk. Het beleid voorzag in een netwerk dat kon worden ingezet om gespannen situaties te de-escaleren. En dat was ook in het belang van agenten op straat.
De toename van het repressieve element in het tweesporenbeleid was ingegeven door de politiek-maatschappelijke druk, de bij politiechefs ervaren druk van de werkvloer en incidenten in de wijk. Met name de pleinincidenten vroegen van de politie dat zij op korte termijn liet zien de situatie de baas te zijn en dat verleidde haar tot een vergroting van het repressieve arsenaal. De incidenten bleken zich voor te doen als stroomversnellers. Bij zowel de politie als haar partners werden als gevolg van incidenten maatregelen genomen die al langer op stapel stonden, maar nu versneld werden ingevoerd.
En ook bij het netwerkspoor heeft de politie veel baat gehad bij de toegenomen politiek-maatschappelijke druk om de problemen onder controle te krijgen. De veiligheidspartners waren vanwege die druk bereid om in gezamenlijkheid wat aan de problemen te doen. Voorbeelden waren de binnen de lokale driehoek afgesloten handhavingsarrangementen, het project Toezicht door Jongeren (dat werd georganiseerd door de gemeente en de politie) en de samenwerking van de politie met een Marokkaanse welzijnsorganisatie.

Verder had de politie bij het netwerkspoor veel baat bij het buurtactivisme. Met name het activisme van de Marokkanen zelf was toegenomen, als gevolg van het steeds breder gedeelde gevoel onder Marokkanen in Gouda dat het welletjes was en dat een minderheid van de jeugd de naam van de Marokkanen te grabbel gooide. Bovendien benadrukten zowel landelijk bekende initiatieven, bijvoorbeeld de Amsterdamse buurtvaders, als lokale beeldbepalende sleutelfiguren dat de gemeenschap een eigen aandeel had in de probleemaanpak en die verantwoordelijkheid ook diende te pakken. Onder de activisten waren opvallend veel

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 161

jonge Marokkanen, waaronder een groep studenten die de politie adviseerde over de aanpak van jeugdoverlast in de binnenstad.
Het uitgebreide netwerk met (Marokkaanse) bewoners was een kwestie van vraag en aanbod, van sociale ruil. De politie zag in dat zij de maatschappelijke omgeving hard nodig had bij het beheersbaar houden van de problemen. Bewoners waren de problemen beu en wisten dat zij bij hun strijd voor een betere buurt de politie nodig hadden. Er was sprake van wederzijdse afhankelijkheid en het uitwisselen van hulpbronnen.
Zo groeide met de toename van de contacten met organisaties en sleutelfiguren van de Marokkaanse gemeenschap ook de informatie- en kennispositie van de politie. De verbeterde kennispositie werd nog eens versterkt door de kennis die Gouda in interregionaal Topicverband op heeft gedaan. Maar, zoals gezegd, ook het korpsproject Al Manara leidde tot meer kennis, met name tot meer cultuurspecifieke kennis over Marokkanen en Marokkaanse jongeren. De toegenomen netwerkcontacten met bewoners leidden ertoe dat de relatie met delen van de Marokkaanse bevolking verbeterde. Politiemensen en Marokkanen hielden elkaar op de hoogte van ontwikkelingen in de wijk. Het tweesporenbeleid leidde er zoals aangegeven toe dat jongeren scherper werden gecontroleerd. Dat werd nog eens extra in de hand gewerkt door de Marokkaanse gemeenschap zelf, die geleidelijk aan veel meer geneigd was om problemen veroorzakende Marokkaanse jongeren in de gaten te houden. Doordat de politie en vertegenwoordigers van de Marokkaanse bevolking elkaar nu beter kenden, bestond de mogelijkheid om eventuele spanningen tussen politie en Marokkanen direct te de-escaleren.

Figuur 1: de contextuele invloed in Gouda samengevat

A **Invloed lokale context**
- Hoopvolle ervaringen politie in Gouda-Oost
- Marokkanenmoeheid bepaalde politiemensen
- Contacten met jongeren: breekbaar, gevoeligheden
- Beperkte sturingsmogelijkheden projectleider
- (Toegenomen) buurtactivisme: buurtvaders, Marokkaanse studenten
- Beeldbepalende sleutelfiguren Marokkaanse gemeenschap
- Incidenten en (als gevolg daarvan) politiek-maatschappelijke druk
- Aanwezigheid enthousiasmerende 'pleitbezorgers' en 'netwerkers' binnen politie
- Korpsproject Al Manara

B **Invloed samenwerkingsverband (Topic)**
- advies t.a.v. Korte Akkerenteam
- hotspotsurveillance (Amsterdam), jeugdtoptwintig (Utrecht)
- kennis en informatie andere Topickorpsen hielpen bij tweesporenbeleid

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 162

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 163

Hoofdstuk 6

Poging tot herstel van relaties in Utrecht

1
Inleiding

Het wijkteam Kanaleneiland/Transwijk nam namens het Utrechtse regiokorps deel aan het Topicproject. Het team verzorgt het gebiedsgebonden politiewerk in de Utrechtse stadswijken Kanaleneiland en Transwijk. Op Kanaleneiland woont een grote groep Utrechters van Marokkaanse afkomst, in het bijzonder in het noordelijke deel van de wijk. Kanaleneiland ging in de onderzoeksperiode gebukt onder jeugdoverlast en criminaliteit van groepen Marokkaanse jongeren – vrijwel uitsluitend jongens – die zich op tamelijk vaste plekken nadrukkelijk manifesteerden in de publieke ruimte.
Net als in Gouda was het Utrechtse politiewijkteam op zoek naar een evenwichtige aanpak van de jeugdproblematiek, met een combinatie van handhaving en preventieve, gebiedsgerichte, activiteiten. Die laatste moesten worden vormgegeven door contacten met jongeren, hun ouders en met de buurt in zijn geheel. Hierbij gingen wijkagenten en de wijkteamchef op zoek naar coalities in de buurt die de politie konden helpen bij het verminderen van de problemen. In Utrecht werd het politiebeleid intern geprofileerd als Topic en naar de lokale netwerkpartners als onderdeel van Nieuwe Kansen; een meerjarig wijkprogramma van de gemeente dat de jeugdproblematiek een halt moest toeroepen.

2
Onderzoekswijk: werkgebied politie Kanaleneiland/Transwijk[1]

Op 1 januari 2002 had Utrecht ongeveer 260.000 inwoners (gemeente Utrecht, 2002). Transwijk kende 4.435 inwoners. Kanaleneiland had er 14.946, waaronder 7.127 in Zuid en 7.819 in Noord. In het Utrechtse onderzoeksgebied woonden daarmee 19.381 inwoners. Kanaleneiland en Transwijk zijn typische parkwijken. Zij werden na de tweede wereldoorlog gebouwd om de woningnood van die tijd te lenigen. Het zijn ruim opgezette wijken met veel groen. Veel van de oorspronkelijke bewoners zijn destijds vanuit de binnenstad en oude stadswijken als Lombok, Witte Vrouwen en Sterrenwijk – waar weinig plaats meer was voor grote gezinnen – naar deze twee buitenwijken verhuisd. Kanaleneiland ontleent zijn naam aan de ligging tussen het Amsterdam-Rijnkanaal aan de zuidwestkant en het Merwede-

1 Deze paragraaf is gebaseerd op observaties in de wijk, interviews met wijkbewoners alsmede documenten en de website van de gemeente. Verder werd de online-databank StatLine van het CBS gebruikt (www.cbs.nl).

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 164

kanaal aan de noordoostkant. Feitelijk ligt ook Transwijk op dit eiland, evenals de (niet bij deze studie betrokken) wijken Welgelegen en Oog in Al.
Ook tijdens het onderzoek is nog te zien hoe Kanaleneiland en Transwijk zijn gebouwd als modelwijken voor de modale gezinnen van de jaren vijftig. Er zijn veel flats, afgewisseld met laagbouw, veelal eengezinswoningen met een tuintje. De flats zijn meestal van het type 'vier hoog zonder lift', hoewel er op Kanaleneiland later drie grote woontorens zijn gebouwd, waar nu veel ouderen wonen. In de wijken zijn veel scholen, er is een aantal kerken, winkelcentra en maatschappelijke voorzieningen. Zo ligt in Kanaleneiland-Noord het ziekenhuis Ouderijn. Er is veel ruimte tussen de gebouwen en de wijken worden doorkruist door lange, rechte lanen en straten. Op Kanaleneiland hebben de lanen meestal namen van bekende ontdekkingsreizigers als Marco Polo of Vasco Da Gama, of van geallieerde helden uit de tweede wereldoorlog als Marshall en Churchill. Precies aan het Amsterdam-Rijnkanaal ligt bijvoorbeeld de Rooseveltlaan. De Beneluxlaan is de grens tussen Kanaleneiland en Transwijk. Op deze laan loopt de sneltramverbinding tussen Nieuwegein en het Centraal Station. Tussen de bebouwing is veel groen: plantsoenen, grasvelden en parkjes die destijds waren aangelegd als speel- en recreëerruimte. Tevens is er een aantal sportvelden. Het grootste stuk groen is Transwijk-Park. Toen een park voor de zondagse wandeling, tijdens het onderzoek een plek waar de straatprostituees van de nabijgelegen prostitutiezone Europalaan met hun klanten heen gingen. Het park beslaat bijna de helft van Transwijk. Het bebouwde gedeelte is dan ook veel kleiner dan Kanaleneiland. Het verschil is verder dat er in Transwijk meer laagbouw is.

Kanaleneiland bestaat uit twee buurten: Kanaleneiland-Noord, met relatief meer (lage) flats, en Kanaleneiland-Zuid, waar de meeste voorzieningen zijn. Zo is er een winkelcentrum aan de Vasco da Gamalaan en sinds enkele jaren is aan de Marco Pololaan een wijkbureau van de gemeente voor Utrecht Zuid-West. Aan de Livingstonelaan ligt een jongerencentrum. Ook is in Zuid meer laagbouw, afgezien van de drie woontorens. Kanaleneiland-Zuid herbergt bovendien een bedrijventerrein. Daarop bevindt zich een regionaal bekende meubelboulevard, met onder andere Ikea. Ook de voetbalvereniging KDS heeft hier haar sportvelden. Noord en Zuid worden begrensd door de Churchilllaan.[2] Bij het Niels Stensencollege ligt het splinternieuwe politiebureau van het district Marco Polo. Het oude werd in 1999 afgebroken. De politie bivakkeerde toen nog een jaar in een noodgebouw. Noord maakt een grauwe indruk, vergeleken met Zuid. Aan de Beneluxlaan ligt het grootwinkelcentrum Kanaleneiland. In de lunchgelegenheden zitten geregeld oudere Marokkaanse en Turkse mannen uit de wijk koffie of thee te drinken. Ook wordt het centrum vaak bezocht door groepjes Marokkaanse jongeren.

Dat winkelcentrum hier is eigenlijk niet echt een wijkvoorziening. Noord gaat daar vrijwel geen boodschappen doen. Zuid wat meer, maar ook niet echt. Er komen vooral mensen uit

2 Van daaraf is inmiddels een verbinding gemaakt met Leidsche Rijn, via een brug over het Amsterdam-Rijnkanaal. Tijdens het onderzoek was daarvan nog geen sprake, hoewel de plannen er al wel waren.

3 Daarbij geldt dat minstens een van de ouders in het buitenland moet zijn geboren.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 165

andere delen van Utrecht en zelfs van daarbuiten. (Interview beheerder winkelcentrum, 2000)

Aan de Van Heuven Goedhartlaan, in Kanaleneiland-Noord, ligt het vrijwel vervallen winkelcentrum *De Rijnbaan*. De meeste ramen aan de buitenkant van het winkelcentrum zijn dichtgetimmerd en vol graffiti. In het winkelcentrum zijn in de loop der tijd meer Marokkaanse en Turkse winkels gekomen. Bij de hoofdingang en bij de cafetaria stond tijdens het onderzoek regelmatig een groep Marokkaanse en enkele Turkse jongens.
Vooral sinds de jaren tachtig zijn veel Marokkaanse en Turkse migrantengezinnen op Kanaleneiland gaan wonen, veelal in de lage flats in Noord. De vele schotelantennes en de Marokkaanse theehuizen wijzen daarop. Dat geldt eveneens voor de Turkse Diyanetmoskee Eyup Sultan in de voormalige openbare bibliotheek en de nog relatief nieuwe Sayidina Ibrahimmoskee voor de Marokkaanse gemeenschap. Op een vrijdag horen we er de *muezzin* oproepen tot het gebed. Vader is zijn Nederlandse avontuur meestal begonnen als gastarbeider in de Utrechtse industrie en woonde in een pension in de binnenstad of in Lombok. Toen met de gezinshereniging behoefte was aan betaalbare en grotere woningen verhuisden veel migranten en hun gezinnen naar Kanaleneiland.

2.1
Bevolkingsopbouw

In Utrecht was in 2002 bijna een kwart van de bevolking van niet-westerse allochtone afkomst.[3] Dat was beduidend hoger dan het landelijk percentage van ongeveer negen procent (zie tabel 1). Transwijk lag onder het stedelijk percentage met veertien procent niet-westerse allochtonen. Dat was nog altijd meer dan het landelijk percentage. Op Kanaleneiland was het percentage niet-westerse allochtonen zeventig procent. Net als in Gouda was acht procent van de Utrechters van Marokkaanse afkomst. Vergeleken met het landelijk percentage van krap twee procent was dat veel. Absoluut gezien woonden de meeste Utrechtse Marokkanen op Kanaleneiland. Dat was bijna veertig procent van de wijkbevolking. In Transwijk was het percentage Marokkanen slechts twee procent. Voor de hele onderzoekswijk gold dat een op de drie bewoners Marokkaans was.

Tabel 1: aandeel allochtonen onder bij het GBA ingeschreven inwoners, per 1 januari 2002

	Utrecht		Ond. Gebied		Transwijk		K'eiland		Nederland	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Allochtonen	79.452	30,5	11.903	61,4	926	20,9	10.801	72,2	2.964.949	18,4
Niet-westerse allochtonen	61.548	23,6	11.131	57,4	656	14,8	10.475	70,1	1.558.362	9,7
Waarvan										
Marokkanen	21.833	8,4	5.919	30,5	128	2,9	5.791	38,7	284.124	1,8
Turken	11.664	4,5	2.745	14,2	149	3,4	2.596	17,4	330.709	2,1
Surinamers	6.841	2,6	560	2,9	90	2,0	470	3,1	315.177	2,0
Antillianen	2.204	0,8	145	0,7	27	0,6	118	0,8	124.870	0,8
Totale bevolking	**260.639**	**100**	**19.381**	**100**	**4.435**	**100**	**14.946**	**100**	**16.105.285**	**100**

Bron: CBS; Bevolking Utrecht 2002, gemeente Utrecht

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 166

Tabel 2: aantallen jongeren in Utrecht, in de onderzoekswijk en Nederland op 1 januari 2000

	Utrecht (0 tot 25 jaar)		Ond. Wijk (0 tot 25 jaar)		Nederland (0 tot 25 jaar)	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Allochtonen	32.074	40,2	-[4]	-	1.099.883	22,4
Niet-westerse allochtonen	28.655	35,9	-	-	755.680	15,4
Waarvan			-	-		
Marokkanen	11.624	14,6	-	-	152.729	3,1
Turken	5.910	7,4	-	-		
Surinamers	2.562	3,2	-	-		
Antillianen	924	1,2	-	-		
Tot. Jeugd	**79.789**	**100**	**6.941**		**4..910.992**	**100**

Bron: CBS; gemeente Utrecht

Ruim 35 procent van de bevolking in het Utrechtse onderzoeksgebied was jonger dan 25 jaar. Dat percentage week nauwelijks af van de stedelijke en landelijke cijfers. Ter vergelijking: op 1 januari 2002 was zowel eenderde van de totale Utrechtse bevolking als eenderde van de Nederlandse bevolking jonger dan 25 jaar. Bijna vijftien procent van de jongeren tot 25 jaar had in Utrecht de Marokkaanse etniciteit. Dat was vier keer zo veel als het landelijk percentage van ruim drie procent. Helaas bood de gemeente Utrecht in haar jaarlijkse bevolkingsrapportages geen cijfers van de buurtbevolking, uitgesplitst naar zowel leeftijd als etniciteit. Hierdoor was het niet mogelijk om het aantal Marokkaanse jongeren in de onderzoekswijk aan te geven.

2.2
Sociale samenhang

Er is sinds het ontstaan van Kanaleneiland volgens de bewoners veel veranderd. De mensen zijn anders dan toen en in hun ogen is de gemeente zich ook anders tegenover de wijk gaan opstellen. Van een modelwijk voor modale gezinnen ontwikkelde de wijk zich langzaam tot een achterstandswijk:

> Veertig jaar geleden was dit een prachtige wijk, het 'Rozeneiland' werd het wel genoemd. Maar sinds een jaar of vijftien gaat de wijk achteruit. Zo halverwege de jaren tachtig kwamen de eerste signalen binnen bij de gemeenteraad, waar ik toentertijd in zat, dat het niet goed dreigde te gaan met deze wijk. (Interview bewoner, 2001)

Van de oorspronkelijke Kanaleneilanders zijn er in de loop der jaren veel verhuisd, naar bijvoorbeeld Houten, Nieuwegein en Leidsche Rijn. Zij woonden liever buiten de stad in een

4 ' -' staat voor: niet bekend.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 167

huis met een tuin. Het toegenomen onveiligheidsgevoel speelde eveneens een rol bij deze uittocht. Intussen hadden ook de kinderen van de 'nieuwelingen', de voormalige gastarbeiders, op Kanaleneiland een woning gevonden. In gesprekken gaven jongeren echter aan dat zij zelf graag hun kinderen zouden willen opvoeden in een meer gemengde, of juist in een 'Hollandse wijk'. Ook de wat oudere Marokkanen zouden soms graag in een meer gemengde wijk willen wonen:

> Ik interview vanavond twee Marokkaanse wijkbewoners, twee mannen. Een is als gastarbeider naar Utrecht gekomen en de ander heeft in Casablanca gestudeerd en is op latere leeftijd in Nederland komen wonen. In het interview maak ik kennis met Marokkaanse migrantenhumor, die vergeven is van snijdende zelfspot en kritische noten richting autochtonen. 'Als iemand uit Nador, in de Rif, hier komt wonen en hij staat de volgende dag op denkt hij dat hij nog in Marokko is. Dit had makkelijk een buitenwijk van Casablanca of Fes kunnen zijn. Maar als we niet uitkijken wordt het hier de Gazastrook, die Hollanders hebben ons allemaal maar bij elkaar gezet. Dat heeft voordelen, omdat je elkaar kunt ondersteunen, maar vergeet niet dat er veel haat en nijd is hier. Door de problemen gunnen mensen elkaar het licht in de ogen niet en wordt er veel over elkaar gepraat. En met zijn allen zijn we een beetje boos op de Nederlanders, die ons zo apart zetten.' (Veldnotitie, 1999)

Er was bij veel bewoners weinig belangstelling voor de buurt. Sommige bewoners dachten dat dit met 'de tijdgeest' te maken had. Vroeger hadden mensen meer voor elkaar over, zo luidde een populaire gedachte. Anderen vonden dat de gebrekkige belangstelling te maken had met het langs elkaar heen leven van bevolkingsgroepen. Daardoor kenden mensen elkaar niet en was het lastig om iets samen op te bouwen. Wat bepaalde politieke groeperingen en bewindslieden in Nederland tegenwoordig openlijk verkondigen, werd in 2001 door één bewoner nog heel voorzichtig naar voren gebracht:

> Marokkaanse volwassenen zijn opvallend slecht geïntegreerd. Dat hangt samen met hun hoge werkloosheid, want daardoor komen ze niet in contact met Nederlandse mensen. Hun geloofsbeleving belemmert hen ook om te integreren. (...) Je kan het beestje beter bij de naam noemen dan het angstvallig te ontkennen. (Interview bewoner, 2001)

Sommige respondenten dachten dat de allochtone buurtbewoners sowieso minder om hun woonomgeving gaven. Een Marokkaanse bewoner vertelde echter:

> Dat maakt niets uit. Onzin. Iedereen wijst naar elkaar. Er is hier eens een poging gedaan om een schoonmaakactie met buurtbewoners te doen. Daar was gewoon te weinig belangstelling voor, zowel van Nederlanders als Marokkanen.' (Interview 1999)

Ook Marokkaanse bewonersorganisaties op Kanaleneiland signaleerden geringe betrokkenheid. Desondanks waren zij ervan overtuigd dat er wel degelijk ook Marokkaanse buurtbewoners waren met een 'hart voor de buurt':

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 168

> Er is onder Marokkanen maar weinig belangstelling voor de buurt. Sommigen hebben het idee dat ze toch ooit nog eens terug gaan naar Marokko. Toch zie je gelukkig bij sommige Marokkaanse buurtbewoners betrokkenheid bij wat er in de buurt gebeurt. Ze zijn de slechte naam van Kanaleneiland meer dan zat. (Bestuurslid Marokkaanse bewonersorganisatie, 1999)

De bewoners in de onderzoekswijk leefden zowel letterlijk als figuurlijk op een eiland. Allereerst liggen Kanaleneiland en Transwijk samen met Oog in Al op een 'eiland'. De wijken zijn als het ware tussen twee kanalen ingeklemd: het Amsterdam-Rijnkanaal en het Merwedekanaal. Verder leefde elke bevolkingsgroep teruggetrokken op zijn eigen sociale eiland en waren ook binnen de bevolkingsgroepen weinig hechte onderlinge contacten. Dat was in Gouda ook zo. Een oorspronkelijke Kanaleneilander vertelde:

> Ik blijf die buitenlandse mensen gewoon keihard groeten. Zo van: goedemorgen, goedemiddag. Zo ben ik opgevoed. Soms zeggen ze niks terug en dan wonen ze toch al heel lang bij jou in de flat of in de straat. Anderen groeten gelukkig wel. Maar een praatje maken is er toch niet bij. Nederlandse buurtbewoners en buitenlanders hebben hier nauwelijks contact met elkaar. (Interview Nederlandse buurtbewoner Kanaleneiland, 1999)

Een geïnterviewd bejaard echtpaar plaatste zich bijna letterlijk op een eiland. Zij woonden in een torenflat, voelden zich vaak onveilig en sloten zich af voor de rest van de buurt. Het echtpaar gaf aan dat meer autochtone bejaarden op Kanaleneiland op die manier leefden. Het echtpaar legde uit:

> Eigenlijk leven wij hier in deze torenflat op een eiland. Wij weten niet zoveel van de wijk. (...) Je hebt hier en daar slechte stukken op Kanaleneiland. Maar dit is gelukkig een rustige hoek. Wij zijn in deze flat allemaal lid van de Vereniging van Huiseigenaren Kanaleneiland [in die tijd een zeer actieve autochtone bewonersvereniging in de wijk, EB]. Ik heb dan nog het geluk dat een aantal familieleden van me ook in deze flat wonen. Er zitten hier veel ouderen in deze torenflats. Onderling is er goed contact. Dat wel. Gelukkig hebben wij ook een goed contact met de huismeester. (1999)

2.3
Maatschappelijk perspectief

Uit tabel 3 blijkt dat het gemiddeld besteedbaar inkomen van de beroepsbevolking in Utrecht in 2002 nauwelijks afweek van de landelijke cijfers. Wel viel direct op dat drie van de vier buurten die deel uitmaakten van de onderzoekswijk onder zowel het stedelijk als het landelijk gemiddelde zaten. Alleen Transwijk-Noord stak boven die gemiddelden uit. Ongeveer een op de tien Utrechtse inkomensontvangers tussen 15 en 64 jaar had een uitkering als voornaamste inkomensbron (gemeente Utrecht, 2002). Die percentages lagen op

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 169

Kanaleneiland een stuk hoger dan het stedelijk gemiddelde. Zo was ruim één op de drie bewoners van Kanaleneiland-Noord ingeschreven bij het Arbeidsbureau (het tegenwoordige CWI). Het percentage werklozen leek in Transwijk-Park zelfs hoger dan in Kanaleneiland-Noord, maar het absolute aantal werklozen was daar veel kleiner. Die buurt had in 2002 slechts 1.117 inwoners. De hoge werkloosheid en de lage inkomens droegen bij aan het beeld van Kanaleneiland als achterstandwijk:

> Er wonen hier veel mensen, zowel Nederlanders als allochtonen, die heel graag de wijk zouden willen verlaten, maar dat gewoon niet kunnen, omdat hun inkomen te laag is voor een andere woning. Dat is een triest lot. Mensen blijven daardoor in een bepaalde leefwereld van sociale dienst, afhankelijkheid en slechte, gehorige behuizing en ze kunnen daar eigenlijk niet aan ontsnappen. (Ambtenaar gemeente Utrecht, 2002)

Tabel 3: besteedbaar inkomen en werkloosheid, op 1 januari 2001

	Gemiddeld besteedbaar inkomen per inwoner in euro's[5]	Niet-werkende werkzoekenden in % van de beroepsbevolking[6]
Utrecht	11.500	5,1
Kanaleneiland		11,6
Kanaleneiland-Noord	7.300	-
Kanaleneiland-Zuid	9.700	-
Transwijk		4,5
Transwijk (Noord)	14.000	-
Transwijk-Park (Zuid)	10.900	-
Nederland	11.000	3,5

Bron: CBS, gemeente Utrecht.

3
De politie in de onderzoekswijk

Het wijkteam Kanaleneiland/Transwijk was onderdeel van het district Marco Polo, een van de vier politiedistricten van de stad Utrecht. Verder lag de Jaarbeurs gedeeltelijk in het district. In 2000 werd ook de Vinexwijk Leidsche Rijn toegevoegd, waardoor het werkgebied aanzienlijk toenam. De naam Marco Polo is ontleend aan de Marco Pololaan op Kanaleneiland, waar het nieuwe districtsbureau is gehuisvest. Ook het oude, veel kleinere bureau, stond op die locatie.

5 Het gemiddeld besteedbaar inkomen is het totaal aan inkomsten van een individu verminderd met betaalde premies en belastingen (www.cbs.nl).

6 Het betreft daarbij personen die bij het Arbeidsbureau (nu: Centrum Werk en Inkomen) stonden ingeschreven en niet of minder dan twaalf uur per week werkten. Tot de beroepsbevolking worden gerekend personen in de leeftijd van 15 tot 64 jaar die tenminste twaalf uur per week werken of actief dergelijk werk zoeken (www.cbs.nl).

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 170

Alle Utrechtse politiedistricten waren onderverdeeld in noodhulp, wijkzorg en service. Onder service vielen de baliemedewerkers, bij wie aangifte kon worden gedaan. Elk district had een noodhulpafdeling – de APD (Algemene Politiedienst) – voor de surveillancedienst en voor oproepen van de meldkamer. De wijkzorg bestond uit teams met wijkagenten. Die teams bestreken ieder een deel van het district. Binnen het district Marco Polo verzorgde het wijkteam Kanaleneiland/Transwijk de wijkzorg voor Kanaleneiland en Transwijk. De andere wijkteams waren Lombok/Oog in Al, Leidse Rijn en het wijkteam Rivierenbuurt. Binnen de noodhulp waren 'adoptieteams'. Die bestonden uit noodhulpagenten die op sommige momenten voor een bepaald wijkteam werden ingezet; bijvoorbeeld tijdens specifieke politieacties. Verder had elk district ook enkele districtelijke stafafdelingen en afdelingen voor specialistisch politiewerk. Voorbeelden waren een rechercheafdeling, een afdeling jeugd- en zedenzaken en een infodesk. Die laatste afdeling verrichtte de misdaadanalyses en leverde cijfers aan voor de jaarlijkse managementrapportages.

Het veertienkoppige wijkteam Kanaleneiland/Transwijk stond onder leiding van een wijkteamchef en een plaatsvervangend wijkteamchef. Van de wijkagenten waren er zes gekoppeld aan één bepaalde buurt. Zo waren er voor Kanaleneiland-Noord en -Zuid elk twee wijkagenten. Voor Transwijk waren er ook twee: één voor de prostitutiezone ('de baan') en het park; en nog één voor het bebouwde deel van de wijk. De overige wijkagenten richtten zich op zowel Transwijk als Kanaleneiland en hadden een taakaccent. Dat hield in dat zij in het wijkwerk vooral aandacht besteedden aan een deel van de politietaak, bijvoorbeeld criminaliteit of jeugd. Voor andere instanties waren zij het aanspreekpunt voor die thema's. Een deel van hun tijd spendeerden de wijkagenten aan vergaderingen en overleg met bijvoorbeeld jongerenwerk, het wijkbureau van de gemeente[4] of justitie. Het ging dan veelal om de concrete afhandeling van problemen of de aanpak van individuele jongeren. Zo namen de taakaccenthouders jeugd deel aan de wijknetwerken twaalfplus (jeugd tot en met 18 jaar) en twaalfmin (kinderen). Andere deelnemers aan deze jeugdnetwerken waren onder meer de gemeente, scholen, justitie en de Stichting Welzijn Zuid-West. Het meer beleidsmatige overleg met de partners werd gevoerd door de wijkteamchef of door de districtschef.
In het district werkte een aantal politiemensen van Marokkaanse en Turkse afkomst. Ten tijde van het onderzoek werkten twee Marokkaanse wijkagenten bij het wijkteam Kanaleneiland/Transwijk, de een was wijkagent voor Kanaleneiland-Noord en de ander taakaccenthouder criminaliteit.

Veel van het werk dat de politie op Kanaleneiland in de onderzoeksperiode verrichtte had te maken met de jeugdproblematiek. Bij aanvang van het veldwerk in de Utrechtse onderzoekswijk was sprake van oud zeer en een diepgeworteld wantrouwen tussen politie en

7 De gemeente Utrecht wordt in elke wijk vertegenwoordigd door een zogeheten wijkbureau, onder leiding van een wijkmanager. Het doel ervan is om gemeente en burger via territoriale deconcentratie van het ambtelijk apparaat dichter bij elkaar te brengen.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 171

Marokkaanse jongeren. Er was op dat moment een uiterst negatieve wederzijdse beeldvorming, er waren maar weinig positieve contacten waardoor de beeldvorming kon worden bijgesteld. Voor ik aangeef wat de essenties waren van het politiebeleid, ga ik in op de jeugdproblematiek en de achtergrond van de jongeren.

4
Marokkaanse jongeren op Kanaleneiland

Van de bevolking in het onderzoeksgebied was in 2002 ongeveer 35 procent jonger dan 25 jaar (tabel 2). Er waren dus bijna 7.000 jongeren in de onderzoekswijk. Gezien de etnische samenstelling mogen we er vanuit gaan dat veel bewoners in deze leeftijdscategorie van Marokkaanse afkomst waren. Een deel van de Marokkaanse jongens in de onderzoekswijk had problemen en zorgde voor problemen. Hierna geef ik een beeld van die problemen. In de paragrafen erna wordt de relatie beschreven tussen Marokkaanse jongens en de politie en wordt ingegaan op de sociaal-culturele achtergrond van de jongens.

4.1
Jeugdproblematiek

De problemen leken op die van Gouda. Het betrof vooral overlast, geweld en andere veelvoorkomende criminaliteit. Alleen was de schaal vermoedelijk anders. Waar politiemensen in Gouda inschatten dat een relatief vaste groep van ongeveer honderd Marokkaanse jongeren de politie stadsbreed bezighield als hardnekkige recidivist, zou op Kanaleneiland een groep van ongeveer veertig recidivisten alleen al in de wijk Kanaleneiland voor problemen zorgen. Daarmee is gezegd dat het probleem in de Utrechtse onderzoekswijk vermoedelijk groter is, maar de meningen over de omvang van het probleem waren verdeeld.

> Op Kanaleneiland hebben we vooral last van auto-inbraak, baldadigheid, vernieling, tasjesroof, brommers jatten en woninginbraak, hoewel woninginbraak de laatste tijd afneemt. De delicten worden gepleegd door de ons bekende jongens. Dat is een harde kern van dertig tot hooguit veertig jongens. Dat kan je de harde kern noemen. Die veroorzaken veel criminaliteit. Ze zijn baldadig, plegen vernielingen en stelen. Dit zijn allemaal delicten die de burger ziet en daardoor voelt hij zich bedreigd. Daaromheen zwermt een groep van honderd tot honderd vijftig meelopers. Je moet die getallen wel in zijn context plaatsten. Als je bedenkt dat in Kanaleneiland 2.400 Marokkaanse jongeren wonen tussen de 6 en 23 jaar, dan vallen de aantallen nog mee vind ik. Volgens mij is de omvang hetzelfde als in andere wijken.' (Wijkagent, 2001)

> Het gaat om een groep van twintig tot dertig jongens die de baas spelen op straat en goedwillende jongens meetrekken. Zo breidt het zich uit van straat tot straat. Oudere jongens steken jongere jongens aan. De harde kern stuurt de kleintjes op pad om naar

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 172

> autoradio's, laptops en geld te zoeken. Er is een vaste groep helers op Kanaleneiland actief die de gestolen goederen doorverkoopt. (Wijkteamchef, 2002)

Een deel van de jongens ging verder dan overlast alleen. Zij pleegden veelvuldig auto-inbraken en tasjesroven. Daar weer een (klein) deel van was volgens de politie betrokken bij de handel in verdovende middelen en bij zedenmisdrijven. Maar dat was ook in Utrecht niet het dominante beeld.
Evenals in Gouda werd in het eerste kwartaal van 1999, in de beginfase van het veldwerk, in de onderzoekswijk het meeste aangifte gedaan van auto-inbraak (zie tabel 4). Dat bevestigde het beeld van de vele auto-inbraken. In de toptien stonden veel delicten die door zowel politie als bewoners in verband werden gebracht met de Marokkaanse-jeugdproblematiek. Vernielingen stonden op de tweede plaats en woninginbraak op de derde. Straatroof en geweld stonden lager in de toptien dan men op basis van de interviews zou vermoeden. In de interviews spraken bewoners vaak over deze misdrijven, soms op basis van eigen ervaringen; maar meestal van horen zeggen en vanuit de media. De lagere plaats in de toptien kwam wellicht doordat straatroof en geweld in dat tijdvak daadwerkelijk minder vaak plaatsvonden dan andere delicten. Maar wellicht speelde daarbij ook een rol dat getroffenen niet altijd aangifte van geweld of straatroof durfden doen uit angst voor vergelding door de daders. Dat was in het verleden regelmatig voorgekomen. Een agent vertelde:

> We hebben hier pas geleden een familie gehad die is moeten verhuizen omdat die steeds werd bedreigd na het doen van aangifte tegen groepen jongeren. Ik moet er wel bij vertellen dat de vader van dat gezin zelf ook niet altijd een makkelijke kerel was. (2001)

Van auto-inbraak en vernieling werd bijvoorbeeld wél vaak aangifte gedaan, vaak omdat mensen een bewijs nodig hadden voor de verzekering. Maar ook aangezien de kans op vergelding bij die delicten kleiner was, omdat slachtoffers geen direct contact met de daders hadden.

Tabel 4: Toptien totaal aantal aangiften in het onderzoeksgebied, eerste kwartaal 1999

Strafbaar feit	Totaal aangiften eerste kwartaal 1999
1. auto-inbraak	387
2. vernieling	98
3. woninginbraak	67
4. diefstal motorvoertuigen	61
5. winkeldiefstal	35
6. straatroof	26
7. fietsdiefstal	24
8. zakkenrollerij	21
9. geweld	19
10. bromfietsdiefstal	10

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 173

Jongerenoverlast stond in 1999 op de tweede plaats van een topvijf van buurtproblemen, zo bleek uit de enquête die in dat jaar in de onderzoekswijk werd gehouden (zie tabel 5). In de topvijf stonden ook vernielingen, geluidsoverlast en auto-inbraak. Die problemen werden in interviews door bewoners eveneens in verband gebracht met Marokkaanse jongeren, hoewel geluidsoverlast tevens werd verklaard door de zeer gehorige flats in de wijk.

Tabel 5: topvijf van buurtproblemen (1999)

	Probleem	N	% van alle respondenten
1.	Vervuiling en achterstallig onderhoud	102	32
2.	**Overlast door jongeren**	**90**	**28,2**
3.	Vernielingen telefooncellen, bus- en tramhokjes	76	23,8
4.	Geluidsoverlast	56	17,6
5.	Auto-inbraak	32	10

NB: respondenten mochten maximaal drie problemen noemen uit een lijst die hen werd voorgelegd. In de meting noemden van de 319 respondenten er 91 geen enkel probleem. De overige 228 noemden er in totaal 537.

In de Utrechtse onderzoekswijk waren de jongeren voor bewoners een bron van onveiligheidsgevoelens. In 1999, bij het begin van het veldwerk, gaf ruim veertig procent van de bewoners in de onderzoekswijk aan zich wel eens onveilig te voelen in de buurt. Dat percentage was bijna twee maal zo hoog als het Goudse percentage, van bijna 23 procent.[8] Uit interviews bleek dat veel mensen zich onbehaaglijk voelden in de wijk. Mogelijk speelde daarbij ook een rol dat zich in het recente verleden meerdere incidenten hadden voorgedaan tussen bewoners en jongeren. En ook incidenten tussen jongeren en politie hadden de toon gezet en droegen bij aan de algemene perceptie dat de wijk steeds minder leefbaar werd.

Tabel 6: Voelt u zich wel eens onveilig in de buurt? (1999, percentages)

	Ja	Nee	Geen antwoord
Van alle respondenten (N=319) zei	42,9	52,7	4,4

Veel bewoners legden een verband met de jeugdproblematiek. Zij noemden 'groepen jongeren' als belangrijkste oorzaak voor hun onveiligheidgevoel. Opvallend was dat ook Marokkanen zich niet altijd prettig voelden wanneer zij langs groepen Marokkaanse jongeren liepen. Een jonge Marokkaanse vrouw merkte op:

8 In 1999 is het percentage bewoners in het korps Utrecht dat zich volgens de Politiemonitor wel eens onveilig voelt 31,6 procent. Landelijk ligt dat percentage op dat moment op 30,8 procent (Politiemonitor Bevolking, 1999). Zoals aangegeven in hoofdstuk vijf, paragraaf 4.1, kunnen de gegevens van de enquête voor dit onderzoek echter niet zonder meer worden vergeleken met de Politiemonitor.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 174

> Ik voel me niet altijd veilig op straat. Als ik kan loop ik liever een stuk om, dan dat ik langs zo'n groep jongens moet lopen. Ze doen wel niks, maar toch vind ik het eng. 's Avonds kom ik in ieder geval nooit buiten en ik loop zeker niet langs de Rijnbaan of de Bernadottelaan. (Interview, 2001)

Tabel 7: Topdrie oorzaken onveiligheidsgevoel (1999)

	Oorzaak	N	% van respondenten dat zich wel eens onveilig voelde in de buurt	% van alle respondenten
1.	**Groepen jongeren**	**87**	**63,5**	**27,3**
2.	Berichten in de media	25	18,2	7,8
3.	Donkere stille plekken	23	16,8	7,2

NB: Aan de 137 respondenten die in deze meting aangaven zich wel eens onveilig te voelen, is gevraagd in totaal drie oorzaken te noemen van hun onveiligheidsgevoel. Daarvan gaven er 131 antwoord. Zij noemden in totaal 213 oorzaken.

Uit de observaties en interviews bleek dat de jeugdoverlast zich concentreerde rond bepaalde plekken in de wijk waar jongeren elkaar ontmoetten. Met name winkelcentra, jongerencentra, enkele horecagelegenheden (cafetaria's en theehuizen) alsmede speelveldjes en hun directe omgeving waren favoriete plekken. Deze delen van de openbare ruimte waren langzamerhand toegeëigend door groepen jongeren in de wijk.
Het merendeel van de jeugdgroepen bestond uit jongens van Marokkaans-Berberse afkomst. De groepen hadden onderling overlap. Toch was er globaal een onderscheid naar leeftijd en zwaarte van het delictgedrag. Van de groepen maakten ook jongens deel uit die niets op hun kerfstok hadden. Weer anderen trapten keet, maar dachten er niet aan om hun toekomst te vergooien met een strafblad. Soms vormden zij aparte groepen die niets te maken wilden hebben met andere straatgroepen.
Bij aanvang van het veldwerk waren er op Kanaleneiland meerdere straatgroepen, maar twee ervan, beide in de nabijheid van winkelcentra, vielen op. Bij winkelcentrum *De Rijnbaan* stonden vaak de Marokkaanse jongens van 18 jaar en ouder. De groep bezorgde de omgeving veel (geluids-)overlast. Bovendien vielen zij met enige regelmaat voorbijgangers lastig en pleegden zij vernielingen. De politie noemde deze straatgroep ook wel de Rijnbaanjeugd, hoewel van jeugd in een aantal gevallen niet echt sprake meer was. Een van de voormalige 'Rijnbaanjongens' vond de aandacht destijds toch een beetje overdreven:

> Daar waren in die groep jongens die waren echt gek, weet je. Die waren tot alles in staat. Maar de meeste van die jongens waren gewoon in voor een lolletje. Het kon daar ook gewoon gezellig zijn. Een beetje ouwehoeren met elkaar. Gewoon echt een ontmoetingsplek. Alleen hebben veel mensen, politie en journalisten vooral, de Rijnbaan zwart gemaakt. (Marokkaanse jongen, buurthuis)

Politiemensen gaven aan dat sommige jongens wel degelijk over een forse strafrechtelijke reputatie beschikten, en dat hun aandacht voor de Rijnbaangroep niet misplaatst was. Een

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 175

aantal van hen had antecedenten op het gebied van geweld, vrouwenhandel en verdovende middelen.
In de buurt van het winkelcentrum op Kanaleneiland-Zuid, aan de Vasco Da Gamalaan, vertoefde een groep Marokkaanse jongens van rond de 16 jaar. Ook zij veroorzaakten overlast, zij het in mindere mate dan de Rijnbaangroep. Een aantal jongens van deze Vasco Da Gamagroep brak ook auto's open en pleegde tasjesroven. Volgens politiemensen was er maar weinig overlap tussen deze twee straatgroepen, hoewel de meeste jongens in Kanaleneiland-Noord woonden. Toch zagen agenten en jongerenwerkers soms ook jongens van de Vascogroep op de Rijnbaan, maar normaliter hadden de twee groepen een hekel aan elkaar en meden zij elkaar liever.

> Ik word liever niet door mijn oudere broers of neven gezien. Ik heb mijn eigen leven. Met hun heb ik niks te maken. Die gasten zijn trouwens echt slecht. (Marokkaanse jongen, Vasco-groep)

De twee straatgroepen bezochten aanvankelijk ook een verschillende jongerensoos. Een aantal jongens van de Rijnbaangroep bezocht het *Pandje*. Dat was een tijdelijke voorziening voor de oudere jongens, die in 1999 werd gesloten. Door de aanwezigheid van bepaalde criminele jongeren en bedreigingen van het personeel was de situatie er bovendien onhoudbaar geworden. Er werkten een jongerenwerker en een aantal Marokkaanse toezichthouders met een melkertbaan.[9] Voor de categorie tussen 12 en 18 jaar oud was er het Jongerencentrum Kanaleneiland (JCK). Daar was dan ook een flink deel van de Vasco-groep te vinden tijdens de jongerensoos. Het gescheiden soosbezoek had niet alleen te maken met de kloof tussen de beide straatgroepen. Het was ook een bewuste keuze van de wijkwelzijnsorganisatie, Stichting Welzijn Zuid-West. Die wilde voorkomen dat de oudere jongens in het JCK een kwalijke invloed zouden hebben op het jongere deel van de doelgroep. In het verleden had de stichting daarmee nare ervaringen.
Later leidde een combinatie van factoren tot versmelting en wijziging van de oude twee (hoofd)groepen op Kanaleneiland. In de wijk werd een aantal (commerciële) Marokkaanse theehuizen geopend, net in de tijd dat het Pandje werd gesloten en in het JCK onvoldoende jongerenwerkers waren om een wekelijkse jeugdsoos te verzorgen. Zowel de oudere als de jongere jongens troffen elkaar sinds die tijd in de theehuizen. Hoewel bepaalde groepen niet met elkaar overweg konden, leidde dat niet tot noemenswaardige problemen. Sterker nog: groepen gingen zich met elkaar vermengen. In de loop der tijd ontstonden bovendien weer nieuwe groepen. Politiemensen signaleerden steeds vaker jongeren in de nabijheid van de Bernadottelaan, in de buurt van een theehuis, en in de Spaaklaan. Het ging hierbij om nieuwe aanwas: jonge jongens die nog niet bij de politie bekend waren. De omwonenden ondervonden overlast van deze jongens. Op crimineel gebied leken zij veel minder actief dan de Rijnbaan- of de Vascogroep. Toch dachten politiemensen dat er overlap was tussen deze nieuwe groepen en de Vascogroep.

9 Gesubsidieerde baan, later ook wel ID-baan genoemd, tijdens de paarse kabinetten ingevoerd door de toenmalige minister van Sociale Zaken, Ad Melkert. ID staat voor Instroom en Doorstroom.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 176

Het theehuis aan de Bernadottelaan opende begin 2000. Een groep Marokkaanse bewoners hield een handtekeningenactie om de theehuizen te sluiten. Die waren in hun ogen een bron van ellende en schaamte. Initiatiefnemer was de Marokkaanse Ouderraad Kanaleneiland (MORK).[10] Uit de interviews met politiemensen bleek de vrees van de Marokkaanse gemeenschap niet zonder reden. De theehuizen waren volgens hen een afzetplaats voor gestolen spullen. Een woordvoerder van een bewonersplatform zei dat vanuit de theehuizen bovendien drugshandel en vrouwenhandel plaats zou hebben. Een terugkerend verhaal in de interviews was dat van jonge Marokkaanse jongens die (soms vanuit de theehuizen) pakketjes met 'bestellingen' rondbrachten. Een aantal Marokkaanse jongens die ik sprak, ontkende dat. Zij meenden dat de politie en de buurt er alles aan deden om de theehuizen zwart te maken, opdat ze zouden sluiten. In de interviews met politiemensen kwam wel de heling in de theehuizen aan de orde. Over de vermeende drugs- en vrouwenhandel meldden zij nagenoeg niets, of zij wilden daarover niet veel kwijt.

4.2
Relatie met de politie: oud zeer en diepgeworteld wantrouwen

Incidenten

Zowel van de jongeren, jongerenwerkers als de politie vernamen we dat er in de jaren negentig een aantal incidenten in de wijk plaatsvond tussen politie en jongeren, die zorgden voor een lange nasleep en het ontstaan van 'oud zeer'. Zij doelden daarmee onder anderen op een aanrijding van een Marokkaans jongetje door een stadsbus in de zomer van 1996. Een aantal Marokkaanse buurtbewoners – waaronder veel jongeren – ergerde zich aan de afwikkeling van de aanrijding. Hoewel politiemensen in interviews aangaven dat de buschauffeur het incident meldde via het alarmnummer, hadden de Marokkaanse omstanders de indruk dat hij niet zijn best deed om een ambulance op te roepen. Toen de politie ter plaatse kwam, reageerde deze volgens de jongeren op een 'overspannen' manier. Er ontstond een fikse rel, waarbij veel jongeren werden aangehouden. Een politieman vertelt:

> Wij kwamen daar aan en het was weer het oude liedje: drommen jongeren om ons heen die ons ervan weerhielden om ons werk te kunnen doen. Maar het ambulancepersoneel werd ook lastig gevallen. Ik was op dat moment chef van dienst en heb mijn collega's gezegd dat we zouden gaan vorderen; want die jongens zouden en moesten eerst weg. Toen die jongeren niet weggingen, ontstond er een matpartij. Een aantal jongens is toen naar het jongerencentrum JCK gerend. Toen wij naar binnen wilden om hen aan te houden, werden we aan de deur tegengehouden. Toen zijn we inderdaad, niet zachtzinnig, naar binnen gegaan om die jongens te pakken.

10 MORK is een door de gemeente gesubsidieerde groep Marokkaanse vaders die zich tracht in te zetten voor de wijk en de Marokkaanse gemeenschap. Zij wordt ondersteund door een opbouwerker van de Stichting Welzijn Zuid-West.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 177

'Ze dachten: dat zijn Marokkanen, die zullen wel weer iets begonnen zijn,' vertelt een jongen in een gesprek . Hoewel veel agenten aangeven dat toen correct is opgetreden en er verder niet veel over kwijt willen, merkt een enkeling op dat het destijds misschien wel wat minder had gekund.
Na het incident werd een speciaal politieteam geformeerd om de orde in de wijk te herstellen via 'zero tolerance'. Er werden veel jongeren aangehouden en de rust leek terug te keren in de wijk. Het team kreeg in 1997 nog een jaar verlenging om haar karwei af te maken. Daarna werden de taken deels overgedragen aan enkele wijkagenten. De voormalige chef van het team vertelt:

> En toen ging het mis. Als team waren wij tamelijk anoniem; maar als wijkagent ben je veel meer het gezicht van de politie. Die collega's werden het doelwit van de onvrede onder jongeren met het politiebeleid. Toen kwam dus die dodenlijst, die de pers geweldig heeft opgeblazen tot groot nieuws.

Volgens een krantenbericht in het *Utrechts Nieuwsblad* zouden politie, jongerenwerk en Marokkaanse jongeren tevreden zijn geweest over de pogingen om het vertrouwen te herstellen na de incidenten rond de aanrijding.[11] Desalniettemin was er een basis gelegd voor ongenoegen van Marokkanen jegens de politie in de wijk. Enkele jongeren kladden in het voorjaar van 1998 de namen van wijkagenten op een muur van het winkelcentrum De Rijnbaan om hun woede te uiten. Zij spraken van een 'dodenlijst'. Het voorval haalde de landelijke pers.[12] Deze actie had volgens de jongeren deels te maken met het oud zeer dat was gegroeid ten gevolge van het busincident.

De incidenten maakten dat jongeren een hekel hadden aan de politie en het nut niet zagen van contact met de wijkagenten en 'een praatje pot'. Toch wisten de oudere jongens nog goed dat in het verleden regelmatig een wijkagent een praatje kwam maken in het buurthuis:

> Ik heb vandaag een afspraak gehad met een Marokkaanse jongerenwerker op Kanaleneiland. Wanneer we klaar zijn, loopt plots een oudere Marokkaanse twintiger binnen. De jongen blijkt een melkertbaan te hebben in het tijdelijke jongerencentrum voor 18 jaar en ouder. Hij werkt daar als toezichthouder. Hij vertelt me over een paar wijkagenten die vroeger regelmatig in de jongerencentra kwamen. De jongens wisten dat zij politiemensen waren, maar zij deden gewoon van alles mee met de jongeren: tafelvoetballen, pingpong en over 'koetjes en kalfjes praten'. De jongen geeft aan dat de jongens sommige van die wijkagenten graag mochten: 'Daar hadden we echt respect voor, ze hadden het niet meteen over wat je nou weer gedaan had'.
> (Veldwerknotitie, 1999)

11 'Na incident Kanaleneiland: betere band politie met Marokkanen', *Utrechts Nieuwsblad*, 27 juli 1996.
12 'Graffiti in Utrecht: drie wijkagenten "op dodenlijst"', *de Volkskrant*, 24 maart 1998; 'Agenten op "dodenlijst"', NRC *Handelsblad*, 24 maart 1998.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 178

De incidenten tussen politie en jongeren leverden aan beide zijden veel verhalen op. Die verhalen werden gebruikt om aan te tonen hoe onbetrouwbaar de andere kant was. De jongere generaties (zowel agenten als jongeren) werden met die verhalen 'opgevoed'. Het gevaar erbij was dat een toch al slechte verhouding zich bestendigd zag. Het zorgde er in 1999 voor dat de nieuwe wijkagenten hun krediet nog dienden te verdienen. De agenten gaven aan dat de wederzijdse negatieve beeldvorming het contact met jongeren ernstig bemoeilijkte.

Vertekening

Een agent gaf aan 'dat je vanzelf slecht over bepaalde groepen in de samenleving gaat denken, wanneer je daarmee alleen negatieve contacten hebt.' Sommige politiemensen waren zich bewust van een mogelijke vertekening van hun beeld. Zij hadden uitsluitend te maken met Marokkaanse jongeren die criminaliteit en overlast pleegden. Door het veelvuldig contact met de problematische minderheid hadden veel politiemensen een negatief beeld van Marokkaanse jongeren. De negatieve beeldvorming ontstond bij veel agenten na verloop van tijd. Een aantal politiemensen verbaasde zich daarom over de negatieve beelden die sommige aspirant-agenten soms al hadden over bepaalde etnische groepen.

> Sommige jonge agenten komen al met een negatieve houding het bureau binnen, gewoon vanwege de naam die Kanaleneiland heeft. (Noodhulpagent)

De medewerkers van het wijkteam Kanaleneiland/Transwijk meenden dat zij genuanceerder over Marokkaanse jongeren dachten dan hun collega's in de noodhulp. De noodhulp had volgens de wijkagenten slechts oppervlakkige contacten met jongeren: vaak alleen als gevolg van een melding of een aanhouding. De politiemensen van het wijkteam beschikten daarentegen vaak over achtergrondinformatie. Zij kenden bijvoorbeeld de thuissituatie van jongeren. Een enkele wijkagent gaf echter aan dat ook binnen het wijkteam verschillend gedacht werd over Marokkaanse jongeren en dat het wel heel makkelijk was om noodhulpcollega's af te schilderen als 'Marokkanenmoe'. Ook daar werkten politiemensen die wellicht vanuit een persoonlijk talent en inlevingsvermogen heel vanzelfsprekend met jongeren omgingen.

Contact, vertrouwen en duidelijkheid

Er was een aantal politiemensen, zowel wijkagenten als van de noodhulp, die probeerden een onderscheid te maken tussen bepaalde categorieën Marokkaanse jongeren. In de ogen van deze politiemensen ging het steeds om een beperkt aantal 'raddraaiers' die de sfeer verziekten. Individueel waren de 'meelopers' veelal prima aanspreekbaar. Deze agenten geloofden dat direct contact met jongeren en hun ouders een bijdrage kon leveren aan de probleemaanpak. Deze politiemensen zagen veel heil in directe contacten met jongeren, waarbij het scheppen van vertrouwen en het bieden van duidelijkheid over de politietaak

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 179

centraal stonden. Er diende respect te zijn, maar bij normovertreding moest worden opgetreden. Veel politiemensen waren er overigens van overtuigd dat er veel winst te behalen viel door het isoleren van de hardnekkige recidivisten.
Contact maken was een van de voornaamste doelen van het wijkteam. Er moest dan wel een vertrouwensbasis zijn en die ontbrak volgens zowel politiemensen als jongeren nog vaak. De agenten dachten dat een duidelijke aanpak het allerbelangrijkst was. De politie diende haar beleid toe te lichten en consequent te zijn in de uitvoering daarvan:

> (...) als je duidelijk maakt wat de bedoeling is, dan mag je best wat repressiever optreden. De buurt snapt je dan wel. Ze hebben juist problemen met een slappe en onduidelijke politie. Alleen is dat harde aanpakken hier in het verleden doorgeschoten met het zero tolerance-beleid. (Agent)

Volgens de politiemensen stond het nastreven van goede contacten soms op gespannen voet met repressieve politietaken. Dat gold niet alleen voor contacten met jongeren in de wijk:

> Er zijn gewoon mensen hier in de wijk die ik niet 'knak' [Utrechtse politietaal voor 'bekeuren', EB]. Want dan weet ik dat ik waardevolle contacten kwijtraak. (Wijkagent)

Makkelijker gezegd dan gedaan

Alleen een consequente en ondubbelzinnige aanpak zou een basis scheppen voor vertrouwen, doordat jongeren dan immers wisten wat zij aan de politie hadden. Hoewel met name de wijkagenten de opdracht hadden om actief contact te zoeken, kwam het daar in de praktijk vaak niet van:

> Het bekende verhaal: bureauwerk en andere lopende zaken. Daardoor ben je toch minder op straat dan je zou willen. (Wijkagent)

Jongeren maakten het de wijkagenten bovendien ook niet gemakkelijk. Vaak negeerden jongeren de politiemensen op straat gewoon. Als politiemensen naar een groep liepen om een praatje te maken, keerden de jongeren hen de rug toe. Sommige politiemensen vonden dat zij zich in dat geval vaker moesten laten zien. Een bekend gezicht kreeg immers meer van de jongeren gedaan.
Sommige politiemensen benadrukten dat 'de politiek' en de korpsleiding te makkelijk dachten over contact met jongeren. Daarvoor was een lange adem vereist, zij moesten jongeren iets te bieden hebben – bijvoorbeeld hulpverlening of advies – en politiemensen moesten daarbij uitkijken dat jongeren hen niet voor hun karretje spanden. De behoefte om contact te maken lag in hun ogen eenzijdig bij de politie.
Om contact te krijgen met jongeren was volgens de politiemensen veel geduld en doorzettingsvermogen nodig. De politiemensen gaven aan dat het hielp om vanaf het begin geen twijfel te laten bestaan over wie je bent en wat je wil. En je moest je niet schamen om de eer-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 180

ste keer 'op je bek te gaan', want dat was heel normaal. Vooral de eerste contacten waren belangrijk. Soms leidde dat tot problemen:

> Een tijdje geleden liepen twee wijkagenten hier in de wijk: een bekende voor de jongens op straat en een nieuwe. Die nieuwe werd verschrikkelijk uitgedaagd en getreiterd. Die kreeg zelfs op een gegeven moment een ei naar zijn kop gegooid. (Politie, noodhulpagent)

Veel politiemensen vonden het moeilijk om contact te maken met jongeren, zij beten hun tanden stuk op het groepsgedrag. Sommigen hielden vol, waar anderen de moed dreigden op te geven:

> Ik trap er niet meer in. Het ene moment sta je rustig met een groepje te praten, het andere moment, als je jezelf omdraait, spugen ze op je rug, of ze schelden je uit. Als je jezelf dan weer omdraait om te vragen wie het was, dan lachen ze je gewoon recht in je gezicht uit. (Politie, noodhulpagent)

Het viel op dat sommige politiemensen niet geloofden in spontane contacten – een 'praatje pot' – met Marokkaanse jongeren. Zij waren ervan overtuigd dat je als politieman sterker staat wanneer je een aanleiding hebt om het contact aan te gaan. Zomaar een praatje maken leidde volgens hen alleen maar tot wantrouwen. De rest van de agenten geloofde wel degelijk in een spontane benadering, waarbij een aanleiding niet altijd nodig was. Dit duidde op verschillende werkstijlen. De agenten die geloofden in een spontane benadering van jongeren vonden respect erg belangrijk:

> Je merkt dat met name de Marokkaanse jongeren respect heel erg belangrijk vinden. Ook al tonen ze dat respect zelf niet altijd. Als je ze respect geeft, als je ze behandelt zoals je zelf ook behandeld zou willen worden, dan krijg je na verloop van tijd een goed contact. (Politie, noodhulpagent)

De angst en de 'Marokkanenmoeheid' verklaarden de leegloop van de noodhulpdienst in het district. Sommige noodhulpagenten vermeden bepaalde plekken in de wijk waar geregeld jongeren stonden, of zij draaiden liever geen late dienst of nachtdienst. Dat waren de diensten waarin de meeste meldingen van jeugdoverlast binnenkwamen.

Allochtone collega's

De politiemensen vonden dat hun Marokkaanse collega's in een lastige positie zaten. Zij werden door de Marokkaanse jeugdgroepen vaak voor verrader uitgemaakt.

> Ze pakken ons aan alle kanten, en die Marokkaanse smerissen kun je al helemaal niet vertrouwen. Verraders zijn dat. Je gaat toch niet je eigen volk of andere allochtonen verraden tegenover die kaaskoppen (Marokkaanse jongen, buurthuis)

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 181

Een geïnterviewde Marokkaanse politieman zag het eerder als een voordeel dezelfde taal en culturele achtergrond te delen met de jongeren. Wanneer een Marokkaanse politieman duidelijk en consequent is in zijn rol, dan heeft dat volgens hem zeker voordelen. Een van de jongens vertelde in een groepsinterview dat veel Marokkaanse jongens in precies dezelfde val trapten als politiemensen:

> Je mag niet iedereen over een kam scheren, je weet toch? Maar ik merk dat ik dat zelf bij politiemensen soms wel doe, terwijl wij juist willen dat zij ons niet steeds als een stel criminelen zien. Ik ken zat goeie Marokkaanse jongens, de meeste eigenlijk wel [lacht hard].

4.3
Leefwereld Marokkaanse jongens

Om een beeld te krijgen van Marokkaanse jongeren op Kanaleneiland bezocht ik in de onderzoeksperiode geregeld de jongerensoos voor tieners tussen 12 en 18 jaar in het Jongeren Centrum Kanaleneiland (JCK). Het jongerencentrum werd vrijwel uitsluitend door Marokkaanse jongeren uit Kanaleneiland bezocht. Net als in Gouda kwam er zelden of nooit een meisje naar de inloopavond. Verder werden er slechts af en toe andere jongeren gesignaleerd. Dat waren dan vaak Turken of Somaliërs. Volgens de jongerenwerkers kwam dit doordat de reguliere inloopbezoekers zo hun eigen opvattingen hadden over wie er wat hen betreft in mocht en wie niet. 'Ze willen als Marokkaanse jongens onder elkaar zijn en accepteren niet gauw buitenstaanders', zo vertelde een van de jongerenwerkers.
Tijdens de inloopavond waren er regelmatig ruzies en als een jongerenwerker niet sterk in zijn schoenen stond, werd die niet serieus genomen en was al snel het mikpunt van spot. De jongerenwerkers die goed bij de jongeren lagen, waren vaak nog wel in staat om zich tijdens de inloopavond bij te laten staan door 'vrijwilligers', Marokkaanse jongens die meehielpen achter de bar en mee een oogje in het zeil hielden. Deze jongens riepen soms andere jongens tot de orde. Zij hadden daarbij ook een eigen belang, omdat jongerenwerkers bij problemen vaak dreigden de soos voor de rest van die avond te sluiten. Verder hadden zij een andere mentaliteit. 'We zijn eigenlijk heel boos op de slechte jongens die de naam van de Marokkanen slecht maken,' zo vertrouwde een van hen me toe. De vrijwilligers vormden een vaste club jongens, waarvan de meeste sportten bij het jongerenzaalvoetbalteam van Kanaleneiland, dat werd getraind door de jongerenwerkers. Zij namen deel aan een stedelijke competitie:

> Op een avond bezoek ik een zaalvoetbaltoernooi in de sporthal van Hooggraven. Een jongerenwerker heeft me hiervoor uitgenodigd. In de sporthal spelen Marokkaanse jongens tegen elkaar van onder andere Hoograven, Zuilen en Kanaleneiland. Als ik op de tribune een opmerking maak over het talent van een aantal jongens – niet alleen van de twee teams van Kanaleneiland – zegt een jongen me dat er een paar jongens tussen zitten die bij de jeugdteams van FC Utrecht en PSV spelen. Het valt mij op dat het team

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 182

> van Kanaleneiland erg gedisciplineerd is en uiteindelijk ook het toernooi wint. De jongens zijn dolenthousiast wanneer zij hun beker in ontvangst nemen. De jongerenwerker vertelt me dat de meeste jongens van het zaalvoetbalteam als vrijwilliger in het jongerencentrum werken. (Veldnotitie, 1999)

De vrijwilligers en de andere jongens vormden twee categorieën. De vrijwilligers wisten hun weg in de Nederlandse maatschappij beter te vinden. Zij hadden hobby's (ze maakten muziek en ze sportten) en zij deden geregeld hun huiswerk in het jongerencentrum. Sommigen deden Havo of VWO.

> Wanneer ik nog voor de inloopavond begint aanbel bij het jongerencentrum, gaat na een tijdje een raam open op de eerste verdieping. Een jongen roept vriendelijk dat hij eraan komt. De jongerenwerker is er nog niet. Ik stel me aan de jongen voor. We blijken elkaar al van gezicht te kennen. De jongen speelt in het zaalvoetbalteam van het jongerencentrum. Beneden in de soosruimte is het nog leeg. Boven zit een aantal jongens, de meesten van het voetbalteam, huiswerk te maken achter een computer. Het is er rustig. De jongens merken op dat dit nu juist het aantrekkelijke is van hier je huiswerk maken. Thuis is het te rumoerig. Vaak is daar nauwelijks plek om even ergens rustig te gaan zitten. Die avond fungeren drie jongens van het voetbalteam als vrijwilliger. (Veldnotitie, 2000)

De 'brave jongens' lieten zich minder snel uit het veld slaan op zoek naar een baan of tijdens hun schoolcarrière dan de andere categorie. Die bestond deels uit jongens van de Vascogroep, de straatgroep die regelmatig rondhing bij het winkelcentrum aan de Vasco da Gamalaan. Zij waren ook voor de door jongeren geliefde jongerenwerkers moeilijk benaderbaar, hoewel de jongeren in hun aanwezigheid meestal wel respect toonden. Hoewel de vrijwilligers voornamelijk de 'bravere' jongens waren, zat er ook een aantal jongens tussen van de politiedoelgroep. De jongerenwerker merkte in een interview op:

> Dat met die vrijwilligers is een trucje. Door een paar jongens vrijwilliger te maken, krijg je beter toegang tot je doelgroep. Die jongens gaan met je meedenken en zullen zich schamen wanneer zij hun taak niet serieus nemen. Dan heb je ze pas echt. Als ze er met de pet naar gooien, 'ontsla' je ze gewoon. Ik heb meegemaakt dat ze dan echt met hangende pootjes terugkomen.

De 'moeilijke jongens' hadden vaak problemen thuis. De meesten zaten officieel nog op school, hoewel zij frequent spijbelden. Vaak ging het slecht op school. Het merendeel zat op VMBO-scholen. De jongens die niet op school zaten, waren vaak werkloos. Volgens de jongerenwerkers en een paar jongens uit de eerste groep – de zaalvoetballers – waren er grote verschillen tussen de twee groepen, hoewel de jongens meer dan eens uit hetzelfde gezin kwamen.
In de literatuur wordt wel opgemerkt dat het gemarginaliseerde Marokkaanse jongeren ontbreekt aan een sociale identiteit (Werdmölder, 1990). Zij voelen zich geen Nederlander,

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 183

maar worden door andere Marokkanen ook niet geaccepteerd als Marokkaan. Volgens de 'brave jongeren' kwam dit, doordat probleemjongeren met hun gedrag de naam van Marokkanen in Nederland te grabbel gooiden.

Net als in Gouda was een groep belangrijk om onzekerheden en zwakten te verbergen. De 'moeilijke jongens' ontleenden hun identiteit vaak aan de straatgroep waarbij ze geregeld stonden. 'In een groep heb je de macht', vertelde een jongen. Hoewel de meeste jongens elkaar goed kenden en met elkaar waren opgegroeid, waren zij niet noodzakelijkerwijze vrienden van elkaar. De jongens met problemen hingen vaker op straat dan de zaalvoetballers. Die laatste groep had hobby's. Zij wisten hun vrije tijd goed te benutten.

> Een jongen van het zaalvoetbalteam zit brood te eten, ongeveer een halfuurtje voor de soos begint. De jongen is vanavond vrijwilliger. Beneden wordt druk aan de deur gebeld, en op de ruiten gebonkt, maar zeven uur is zeven uur volgens de jongen. 'Ze moeten leren wat tijd is'. Als het jongerencentrum vierentwintig uur open zou zijn zouden veel jongens er vermoedelijk ook vierentwintig uur per dag zitten, zegt hij me. 'Ze hebben helemaal niets te doen'. De jongen toont echter geen medelijden, omdat je zelf moet zorgen dat je positief ingesteld bent en op zoek gaat naar hobby's. 'De wereld is mooi, alleen de mensen zou je af en toe wat doen...', zegt de jongen met een brede grijns. Een hobby doet je de ellende even vergeten. Hij voetbalt en zit in een muziekgroep. (Veldnotitie, 2000)

Voor zover bekend, kwamen de meeste bezoekers van het jongerencentrum uit Kanaleneiland. Net als de jongens in Gouda vonden zij hun wijk saai en oninteressant voor jongeren. Er was niets voor jongeren. Toen ik hen tegenwierp dat er toch een jongerencentrum was, gaven zij aan dat er slechts eens per week inloopavond was. De buurthuisbezoekers hadden net als de jongens in Gouda behoefte aan een eigen ontmoetingsplek, liefst zonder controle van buitenaf. Dus zonder jongerenwerkers die normen stellen. Gelukkig hoefden zij weinig moeite te doen om de Utrechtse binnenstad te bezoeken. Zij zochten daar regelmatig hun vertier. Er was een goede sneltramverbinding tussen Kanaleneiland en de binnenstad.

> Het was afgelopen week Koninginnedag. Ik vraag een jongen wat hij die dag heeft gedaan. Hij vertelt me dat hij met een paar jongens de stad in is geweest. Als ik vraag wat zij daar dan deden, antwoordt hij: 'zomaar een beetje rondlopen. In de binnenstad is het toch leuker dan hier. Daar heb je nog wat afleiding.' (Veldnotitie, 2000)

Net als in Gouda was de jeugdoverlast- en criminaliteit een 'jongensprobleem'. Wanneer jongens ouder werden, stopte bij de meesten het probleemgedrag, zo signaleerden veel jongeren zelf ook. Na ongeveer je twintigste diende je te kiezen voor een meer gerespecteerd bestaan als huisvader, werkende man en moskeeganger. De jongens van het buurthuis vonden dat sommige jongens van thuis misschien wat te veel vrijheid kregen en daardoor de fout in gingen. Maar er waren er ook die opmerkten dat 'deze maatschappij en de politie zelf

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 184

ervoor zorgen dat je crimineel wordt'. Zij voelden zich slachtoffer, doordat zij waren buitengesloten van de samenleving. Ze voelden zich door iedereen onheus behandeld en niet gerespecteerd. De 'brave jongens', zo is reeds opgemerkt, wierpen tegen dat iedereen een keuze had en je niet meteen hoefde te gaan stelen als je in de problemen kwam en niet bij de pakken neer moest gaan zitten.

5
Uitgangspunten politiebeleid in Utrechtse onderzoekswijk

Veel journalisten denken aan Kanaleneiland als zij een artikel willen schrijven over achterstandswijken of een televisieprogramma maken over jeugdproblematiek. Hoewel er tijdens het onderzoek in de wijk zeker wat aan de hand was, maakte deze media-aandacht Kanaleneiland tot een veelgeplaagde wijk. Alle ogen waren daarbij ook steeds op de lokale politie gericht. Die voelde de politiek-maatschappelijke druk om met resultaten te komen. Politiemensen voelden zich op straat echter vaak met lege handen staan tegenover groepen jongeren. Het gevoel van onmacht droeg bij aan de houding dat er niets meer te doen viel aan het jeugdprobleem. Alleen hard optreden zette naar hun idee nog zoden aan de dijk. Marokkaanse jongeren vonden dat de politie hen onrechtvaardig hard aanpakte en geen verschil zag tussen 'criminelen' en 'goeie jongens'. De Marokkaanse bevolking in de wijk vond dat de overheid en de media hen te nadrukkelijk in de schijnwerpers zetten. Evenals in Gouda voelden zij zich in hun eer en reputatie aangetast.

Uitgangspunt: geïntensiveerde wijkzorg en aanpak van veelplegers

De gespannen verhoudingen tussen politie en Marokkaanse gemeenschap en de machteloosheid onder politiemensen waren voor het Utrechtse korps aanleiding om deel te nemen aan Topic. Zij wilde leren hoe andere korpsen omgingen met een vergelijkbare problematiek. De plaatsvervangend korpschef toonde zich betrokken bij het jeugdprobleem op Kanaleneiland. Hij werd voorzitter van de interregionale stuurgroep.
Een belangrijk onderdeel van de jeugdaanpak op Kanaleneiland bestond uit het aanstellen van meer wijkagenten. Daarmee werd het wijkteam Kanaleneiland/Transwijk uitgebreid van zes tot twaalf, en kort daarop tot veertien agenten. Samen met de districtelijk georganiseerde noodhulpdienst moesten zij bijdragen aan meer toezicht in de wijk. Bovendien moest de zichtbaarheid van de politie worden vergroot vanuit het principe 'meer blauw op straat'.
Verder wilde Utrecht aandacht voor het opbouwen en onderhouden van netwerken met instanties en (Marokkaanse) buurtbewoners. Wijkagenten probeerden tevens met de jongeren zelf in contact te komen. Die wens was geïnspireerd door het politiebrede adagium 'kennen en gekend worden' en werd later in Topicverband versterkt door de Goudse tweesporenaanpak. Zowel het verhoogde toezicht, de zichtbaarheid als de contacten met de maatschappelijke omgeving moesten helpen de jeugdproblematiek te verminderen. De contacten met jongeren hadden volgens de politie een preventief effect, doordat jongeren wer-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 185

den afgehouden van een verdere criminele carrière. Zij wisten bijvoorbeeld dat de politie op hen aan het letten was. Bovendien moest dat soort contacten, evenals de contacten met (Marokkaanse) buurtorganisaties, deëscalerend werken in tijden van spanning en openbare ordeproblemen. De politie, met name de wijkteamchef, ging bewust op zoek naar potentiële coalities, die de politie zouden kunnen helpen met probleemvermindering. De wijkteamchef vertelde bewoners dat alleen zij de problemen konden verminderen, weliswaar actief ondersteund door de sterke arm. Het vernieuwde wijkteam Kanaleneiland wilde zich bij het onderhouden van contacten met de wijk laten ondersteunen door Expa, het Expertisecentrum Politie en Allochtonen (zie hoofdstuk 4). Het was de bedoeling dat politiemensen van dat centrum geregeld deelnamen aan de werkzaamheden en de wijkagenten met raad en daad zouden bijstaan.
De aanpak werd naar buiten toe geprofileerd als onderdeel van het meerjarige wijkprogramma Nieuwe Kansen van de gemeente. Dat was een integrale aanpak van de jeugdproblematiek in Utrecht Zuid-West, waar Kanaleneiland ook onder valt. Dit programma werd vrijwel tegelijkertijd met Topic uitgevoerd. Het strafrechtelijke deel van Nieuwe Kansen concentreerde zich rond een zogeheten toptien van veelplegers. Dat was een lijst met de op dat moment meest actieve recidivisten. In Topicverband zouden ook Gouda en Amsterdam met dergelijke lijsten gaan werken. De samenwerkende instanties investeerden in meer samenhang en systematiek in het jeugdbeleid, wat uiteindelijk ook weer zou moeten leiden tot meer effectiviteit.

6
De feitelijke uitvoering van het politiebeleid

6.1
Een onrustig begin

In het voorjaar van 1998 haalden problemen met Marokkaanse jongeren zo af en toe het landelijke nieuws. Kort na de 'dodenlijst' op Kanaleneiland waren er in Amsterdam-West ongeregeldheden tussen politie en Marokkaanse jongeren. Hierdoor verdween Kanaleneiland weer even wat naar de achtergrond. In mei van dat jaar luidde de rector van het Niels Stensencollege de noodklok. Deze middelbare scholengemeenschap trok veel Marokkaanse en Turkse jongeren aan uit de wijk Kanaleneiland. De autochtone jeugd verdween langzaam naar andere scholen en er was ook nauwelijks autochtone aanwas meer. De rector vreesde voor etnische segregatie van de samenleving. Hiermee zette rector Sjamaar de discussie rond zwarte scholen prominent op de politieke agenda. Niet lang erna verliet hij het Stensencollege.[13]
Kanaleneiland was volgens de publieke opinie een wijk met een Marokkaanse jongensproblematiek waarbij overheidsorganisaties met de handen in het haar zaten. Desondanks

13 'Rector wenst sluiting school vanwege te veel allochtonen', *de Volkskrant*, 5 mei 1998.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 186

deden instanties achter de schermen allang verwoede pogingen om te werken aan een gezamenlijke aanpak van de Marokkaanse-jeugdproblematiek op Kanaleneiland. Dat leidde tot de zogenaamde wijknetwerken. Die bestonden uit instanties – waaronder politie, school, gemeente, de wijkwelzijnsorganisatie en jeugdhulpverlening – die geregeld bij elkaar kwamen om concrete probleemgevallen in een bepaalde leeftijdscategorie te bespreken en de aanpak af te stemmen.
Hoewel 'integraliteit' de norm was, waren de contacten van de politie met andere instanties in 1998 bepaald niet optimaal. Politie, welzijn, gemeente, jeugdreclassering en jeugdzorg (de toen nog net nieuwe toegangspoort tot de jeugdhulpverlening) werkten langs elkaar heen en wisten over en weer niet precies waarmee de ander bezig was. Integraal beleid werd alleen met de mond beleden. 'Iedere club heeft weer zijn eigen projectjes en initiatieven,' merkte een gemeenteambtenaar op.
Instanties verdachten elkaar van scoringsdrift. Bovendien was in 1998 niet duidelijk wat men van elkaar verwachtte en of die verwachtingen wel reëel waren. Instanties gaven aan dat deze situatie mede was ontstaan doordat de Utrechtse politiek in het verleden steeds weer nieuwe, kortlopende, projecten in het leven riep. Naar hun mening was het beter om de energie gezamenlijk te richten op structurele voorzieningen voor Marokkaanse jongeren: opvang, netwerken met een signalerende functie, taalonderwijs en begeleiding naar de arbeidsmarkt. Al het overige zagen zij als 'lapmiddelen'.

Toen Topic van start ging had de politie net ervaring opgedaan met een speciaal team in de wijk Hoograven. Om de Marokkaanse-jeugdproblematiek in die wijk onder controle te krijgen, werd door justitie en het stadsbestuur aangedrongen op een team politiemensen dat gedurende een korte periode een aantal veelplegers zou gaan aanpakken. Na de 'strafrechtelijke fase' zou in dat project een fase zijn waarin werd geïnvesteerd in normalisatie van de relatie tussen de politie, jongeren en de buurt.
De meningen over dit Asterixteam waren verdeeld. Hoewel sommige politiemensen op Kanaleneiland vonden dat er een dergelijk team moest komen, dachten de politiechefs dat meer kon worden bereikt met een combinatie van strafrecht en investeren in relaties, dus tegelijkertijd. De plaatsvervangend korpschef zag veel heil in het uitbreiden van het aantal wijkagenten. Hij geloofde in capaciteitsmanagement. 'Als je gedurende langere tijd mensen en middelen samenbalt in een bepaalde wijk, dan is mijn ervaring dat dit vroeg of laat tot resultaat leidt', zo stelde hij. Verder moest Topic niet alleen een samenwerking van drie korpsen zijn. Het moest ook in de lijn moeten worden georganiseerd. Een apart team, van tijdelijke aard, zou weliswaar op korte termijn tot dalende criminaliteitscijfers kunnen leiden, maar Kanaleneiland had in de ogen van de plaatsvervangend korpschef een meer structurele aanpak nodig.
Besloten werd om in het laatste kwartaal van 1998 eerst nog een flexteam op Kanaleneiland te laten werken. Dat was een groep politiemensen uit heel Utrecht die, boven de normale formatie, de plaatselijke politie ondersteunden. Daarbij betrof het tevens een politiek signaal. Het flexteam moest de gemeente en de andere instanties duidelijk maken dat de politie bereid was om capaciteit te steken in het jongerenprobleem. Na deze fase zou het wijkteam worden aangevuld met nieuwe wijkagenten.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 187

6.2
Het nieuwe wijkteam van start

Per 1 januari 1999 werd het wijkteam Kanaleneiland/Transwijk uitgebreid. Sommige nieuwelingen werkten nog maar kort bij de politie. De meeste wijkagenten waren onbekend met de wijk. Zij kenden de jongeren nog nauwelijks, wat niet per se een nadeel was. Het bood de politie mogelijkheden om een nieuwe start te maken. Die nieuwe start gold ook voor het aanhalen van de contacten met de wijk en bewonersorganisaties. Het beperkte onderhoud van de buurtnetwerken in de periode daarvoor leidde ertoe dat politiemensen nauwelijks contact hadden met bepaalde organisaties in de wijk. De moskeevereniging was daarvan een goed voorbeeld. Het moskeebestuur liet op een ironische manier weten prijs te stellen op structureel contact:

> Nou ja, soms komt hier politie, als ze ons nodig hebben, en dan weer niet. Ze komen niet vaak hier. Laatst was hier een groep Marokkaanse jongens die in het Nederlandse leger zitten. Die wilden wat weten over de Islam. Die waren hier met hun legerpredikant. Die kwamen van buiten de wijk speciaal naar ons toe. Maar de wijkagenten in onze eigen wijk zien we maar heel soms. (Lid moskeebestuur Kanaleneiland)

De wijkagenten ervoeren dat bekendheid bij de jeugdgroepen erg belangrijk is. Het begin was er al snel:

> Het belangrijkste is dat ze je op een gegeven moment leren kennen. Dat doe je door met ze te praten. Natuurlijk heb je er altijd van die klootzakjes tussen zitten. Maar nu kennen de meesten me van gezicht. Toen ik vorige keer in burger langsreed, kreeg ik een sneeuwbal tegen mijn auto. Maar toen ik stopte en uitstapte, zagen ze mijn gezicht en herkenden ze me. Toen schaamden ze zich een beetje. (Interview wijkagent, 1999)

Nieuwe Kansen

Het vernieuwde wijkteam kreeg direct een rol toebedeeld in de integrale aanpak van de jeugdproblematiek. Het werd geacht een bijdrage te leveren aan het gemeentelijk wijkprogramma Nieuwe Kansen. Dat was een speciaal op de Marokkaanse-jongerenproblematiek toegesneden plan. In januari 1999 verscheen een startnotitie waarin de gemeente beoogde bestaande initiatieven en de integrale samenwerking op Kanaleneiland verder te stroomlijnen. Naast de versterking van de bestaande voorzieningen, was het de bedoeling om de oorzaken van de jeugdproblematiek aan te pakken, doelgroepen het aanbod te laten bepalen, de Marokkaanse gemeenschap te ondersteunen en meetbare doelstellingen te formuleren. Het programma richtte zich feitelijk op heel Utrecht Zuid-West, dus niet alleen op Kanaleneiland. Het werd vanuit het Rijk gefinancierd met geld van het Criem-project (zie hoofdstuk 1) en het grotestedenbeleid. Van de politie werd verwacht dat zij zichtbaar aanwezig zou zijn om te handhaven en waar nodig jongeren door te verwijzen naar andere

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 188

instanties. Elke instantie moest volgens de veiligheidscoördinator van het gemeentelijk wijkteam Zuid-West datgene doen waarvoor zij was en dat betekende dat de politie niet voor maatschappelijk (jongeren)werker diende te spelen. Die opmerking gaf blijk van een verschil van inzicht tussen politie en gemeente. Immers: de politie wilde niet alleen handhaven, maar ook investeren in de relatie met de wijk en de jongeren.

Strategisch gedrag politie

Aanvankelijk had het wijkteam niet de behoefte aan een apart politiebeleidsplan. Zij koos voor een pragmatische insteek. Na een eerste poging te hebben ondernomen om een document te schrijven, in september 1998, leek het de wijkteamchef beter om geen eigen plan te hebben en zich gewoon aan te sluiten bij Nieuwe Kansen:

> Bij het begin van Topic, hadden we eerst een eigen projectplan. Dat hebben we toen teruggetrokken, omdat we niet het signaal wilden afgeven dat wij hier solistisch optreden. Dat doen we altijd nog samen met onze partners. (Politie, wijkteamchef)

De samenwerking met partners was naar de mening van de politie nu juist het probleem. De bestaande netwerken rond de jeugdproblematiek waren inefficiënt en sommige instanties lieten het regelmatig afweten. Bovendien verzuimde de gemeente (het wijkbureau) de regie te nemen in de aanpak. Ook daarom wilde de politie aansluiten bij Nieuwe Kansen. In dat programma nam de gemeente zich nu juist voor die centrale regie op zich te nemen.
In het najaar van 1999 schreef de wijkteamchef toch nog een eigen projectplan ('Uitvoeringsmaatregelen Politie'). Dat gebeurde opnieuw met een pragmatische insteek. Het politieplan moest de politie weerbaarder maken bij de strubbelingen met instanties. Die instanties vonden dat de politie te weinig aan de jeugdproblematiek deed. De wijkteamchef vond dat de andere instanties beter hand in eigen boezem konden steken, voordat zij wat van de politie vonden:

> Op een gegeven moment waren we het zat om steeds te horen dat wij niets deden. Ik somde dan steeds maar weer op wat wij dan feitelijk wel doen en wat buiten onze macht ligt. Of waar we gewoon niet voor zijn. Reden temeer om dat maar eens vast te leggen in een uitvoeringsplan waarmee je kunt zwaaien. Als het beleid faalt kijken de partners uiteindelijk weer naar de politie. Die kan dan weer gaan puinruimen. We zeggen nu wat we doen en waar onze knelpunten liggen; dan vind ik dat wij als politie het recht hebben om aan anderen te vragen wat die nu eigenlijk doen. Want daarover ging de discussie steeds maar niet. (Politie, wijkteamchef)

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 189

Aanvankelijk weinig herkenbare aanpak en weinig animo werkvloer

Ondanks de strategische inspanningen van de wijkteamchef merkten ook de politiemensen op Kanaleneiland, inclusief de wijkagenten, aanvankelijk maar weinig van het voorgenomen politiebeleid. Politiemensen vonden dat hun chefs duidelijk moesten aangeven wat zij nu eigenlijk van hen verlangden. Anders 'zakt het project in elkaar en gaan we weer over tot de orde van de dag', zo meenden zij.

Net als in Gouda had de politie in Utrecht al langer met jeugdproblematiek te maken. Met name noodhulpagenten op Kanaleneiland benadrukten dat zij 'moegestreden' waren en niet wisten wat zij met Marokkaanse jongeren aanmoesten. Alles was in hun ogen al geprobeerd, tientallen projecten passeerden de revue en niets leek echt te helpen, behalve streng en repressief optreden. In Utrecht klonk echter nog meer dan in Gouda wanhoop en teleurstelling door en was er een sterkere roep om een hardere aanpak. In de ogen van Goudse dienders was de problematiek nog te overzien en beheersbaar. Een wijkagent van het team Kanaleneiland/Transwijk merkte op:

> Je zult moeten accepteren dat niet iedereen voor alweer een nieuw project gericht op Marokkaanse jongeren te porren is. Dat heeft zowel met teleurstellingen uit het verleden te maken als gewoon met affiniteit. Sommige collega's interesseert het echt niet. Die hebben een andere belangstelling binnen het politiewerk.

Maar ook bij het wijkteam was de affiniteit met Marokkaanse jeugd niet bij iedereen even groot. De wijkagenten hadden weliswaar speciaal gesolliciteerd naar een functie als wijkagent op Kanaleneiland. Daarmee hadden echter nog niet alle wijkagenten een bijzondere belangstelling voor jeugd. Net als de noodhulpcollega's, vond een enkeling het te laat voor een genuanceerde aanpak van Marokkaanse jongens. De meeste wijkagenten toonden zich echter optimistischer dan noodhulpagenten, hoewel zij wel begrip konden opbrengen voor de noodhulpagenten.

Onvrede afdeling noodhulp over wijkagenten

Veel werk dat door het wijkteam werd verzet, bleef aanvankelijk onzichtbaar voor de noodhulp. De wijkagenten gaven zelf aan dat zij wellicht meer met de noodhulpcollega's moesten praten over hun werkzaamheden. Ook de onderbezetting van de noodhulp werd, gecombineerd met de uitbreiding van het wijkteam, niet bepaald als bevorderlijk ervaren voor de verhoudingen tussen de twee afdelingen:

> Ze zouden echt veel meer aandacht aan de noodhulp moeten besteden, ook – of juist vooral – in dit project. Wij hebben het eerste contact met de mensen. Daarna komen de wijkagenten pas. En dat is dan alleen wanneer er echt een groter probleem blijkt te zijn. Ik moet zeggen dat die club nieuwe wijkagenten kwaad bloed heeft gezet bij de

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 190

> noodhulp en dat ligt niet aan die mensen maar aan onze chefs. Wij krijgen er als noodhulp geen mensen bij en zij kunnen straks op elke hoek van de straat een wijkagent neerzetten. (Noodhulpagent, 1999)

De wijkteamchef: druk netwerkende lijnchef en projectleider

De wijkteamchef leek nog het meest actief in het opbouwen van een relatie met de wijk. Hij zocht zijn coalities zowel op beleidsniveau als onder (Marokkaanse) bewoners in de wijk. De wijkteamchef en zijn plaatsvervanger hadden vanaf het begin de taken duidelijk verdeeld. De wijkteamchef oriënteerde zich vooral op het beleidsmatige netwerk met partners in de wijk – waaronder het wijkbureau van de gemeente, de Stichting Welzijn Zuid-West en justitie. Voor het Topicproject onderhield hij contacten met de wijkteams in Gouda en Amsterdam. Hij bezocht alle bijeenkomsten van het interregionaal projectleidersoverleg en de stuurgroepvergaderingen.
Zijn plaatsvervanger was volgens eigen zeggen weer 'uit ander hout gesneden'. Die richtte zich op de operationele aansturing van de wijkagenten. Beide chefs vulden elkaar met hun verschillende oriëntatie goed aan. Ook ten aanzien van de jeugdaanpak was er een vergelijkbare taakverdeling tussen de twee. De Utrechtse projectleider was in tegenstelling tot zijn Goudse collega een lijnchef. Volgens de wijkteamchef was dat handig als het aankwam op sturingsmogelijkheden.

Contacten met Marokkaanse bewoners: de millenniumviering als katalysator

De wijkagenten beschikten niet meteen over een netwerk in de wijk. Met name de wijkagenten die pas van de opleiding kwamen waren nog niet bedreven in het onderhouden van netwerken,. Er waren nagenoeg geen 'oudgedienden' om de nieuwe wijkagenten te introduceren in de wijk. Bovendien vertelden wijkagenten vaak niet toe te komen aan het actief onderhouden van een wijknetwerk. De aanloop naar de millenniumviering zorgde echter voor verandering. Die bleek een stroomversneller in het aanknopen van buurtcontacten. Oudejaarsavond vroeg elk jaar weer om politieoptreden in Kanaleneiland ten gevolge van vernielingen en openbare-ordeverstoringen. De verwachting was, dat deze problemen met de millenniumviering zich nog heviger zouden voordoen. Bovendien zou de jaarwisseling in 1999 samenvallen met de islamitische vastenmaand ramadan. Politie en stadsbestuur wisten uit ervaring dat de ramadan elk jaar grote groepen jongeren op de been bracht. Vanwege gebrek aan ruimte thuis, zochten zij na het breken van het vasten massaal de straat en de buurthuizen op. Op Kanaleneiland kon dat wel eens problemen geven, omdat de tijdelijke jongerensoos voor zestienplussers, *Het Pandje*, haar deuren in december definitief zou sluiten (zie paragraaf 4.1). Er was, kortom, gelijktijdig een aantal ontwikkelingen die de druk op de ketel opvoerden en konden leiden tot potentieel gevaarlijke situaties voor de openbare orde.
De politie meende dat het er nu op aan kwam te beschikken over contacten met sleutelfigu-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 191

ren uit de Marokkaanse gemeenschap. De wijkteamchef had al contact met de Marokkaanse Ouderraad Kanaleneiland (MORK). Hij hoopte dat de Marokkaanse moskee eveneens een rol kon spelen in het voorkomen van problemen tijdens de jaarwisseling. Maar hij hoopte ook dat die moskee hem op langere termijn beter toegang kon bieden tot de Marokkaanse gemeenschap op Kanaleneiland. Het moskeebestuur was niet onverdeeld blij met deze zet. Bestuursleden stelden het niet op prijs dat de politie alleen contact zocht als er problemen waren. Zij hadden behoefte aan structureel contact en hoopten dat de politie daaraan meer aandacht zou besteden. De politiemensen van het Expertisecentrum Politie Allochtonen (Expa), dat het wijkteam met raad en daad bijstond (zie hoofdstuk 4), beklaagde zich er geregeld over dat de contacten met de Marokkaanse gemeenschap na elke poging weer in het slop raakten:

> Dat heeft ook met verandering van werkplek te maken. Dan moet je voor de zoveelste keer weer mensen gaan voorstellen aan de moskee en de andere organisaties in de wijk. Ik doe dat graag, want ik zit zelf goed in die netwerken, maar ze zouden het uiteindelijk zelf als wijkteam op moeten pakken. Wij lopen alleen mee, als een soort trainers en adviseurs. (Interview medewerker Expa)

Meer buurtactivisme, over de etnische scheidslijnen heen

De jaarwisseling verliep uiteindelijk rustiger dan het jaar ervoor, ondanks enkele aanhoudingen en kleine incidenten. Het is onduidelijk welke rol de geïntensiveerde contacten tussen politie en Marokkaanse gemeenschap daarbij speelden.
Op 11 januari 2000 kwam Kanaleneiland echter weer landelijk in het nieuws.[14] De woningbouwvereniging Mitros was van plan vijfduizend huurwoningen te slopen, om daarmee plaats te maken voor koopwoningen. Een van de redenen daarvan was, dat zij hoopte dat mensen nu binnen dezelfde buurt konden doorgroeien naar een grotere of betere (koop)woning. Bovendien wilde zij daarmee de bevolkingssamenstelling van de wijk beïnvloeden. Veel huurders op Kanaleneiland schrokken van dit nieuws. Toch vonden ook de meeste bewoners dat de wijk te eenzijdig was samengesteld. Voor het eerst leken daarmee allochtone en autochtone bewoners elkaar wat meer te vinden. Vanaf die tijd nam op Kanaleneiland het activisme van buurtbewoners toe. Het bewonersplatform Houd Kanaleneiland Leefbaar trachtte de gevoelens van de bewoners te verwoorden in een brief aan de gemeente.[15] Die brief werd ook door een aantal allochtone organisaties ondertekend, waaronder de Marokkaanse moskee. De allochtone organisaties in de wijk eisten eveneens van de gemeente een spreidingsbeleid, om (verdergaande) concentratie van allochtonen in één wijk te voorkomen. Eerder in dit hoofdstuk werd aangegeven dat Marokkanen in inter-

14 *Metro*, 11 januari 2000.

15 Het conflict werd in juli opnieuw landelijk nieuws: 'Utrechts Kanaleneiland: minima spreiden', *de Volkskrant*, 20 juli 2000.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 192

views vertelden liever in gemengdere wijken te willen wonen. Sommigen schaamden zich voor de slechte reputatie van Kanaleneiland vanwege de jeugdproblematiek en de slechte naam die Marokkanen als gevolg daarvan hadden.
In het voorjaar van 2000 zocht een Marokkaanse bewoner met een aantal gelijkgestemden contact met de politie in de wijk. Zij erkenden de hardnekkigheid van de jongerenproblematiek en trokken zich die aan. De initiatiefnemer vertelde, met veel emotie:

> Ik zie voor mijn deur van alles gebeuren. Het zijn toch onze jongens. We kunnen er niet omheen en moeten er gewoon samen met de politie wat aan doen. Ik voel me heel verdrietig over wat hier allemaal gebeurt in de wijk. Het is dan niet gek dat Nederlanders slecht denken over ons.

De groep wilde niet alleen meehelpen met het terugdringen van de jeugdproblematiek. Zij wilde ook ouders opvoedingsondersteuning bieden en de onderlinge relaties van bewoners op Kanaleneiland verbeteren. Hiertoe wilden zij bemiddelen tussen politie en Marokkaanse bewoners. Bovendien wilde de groep de politie helpen bij conflicten tussen Marokkaanse bewoners en conflicten tussen Marokkaanse en autochtone bewoners.
In de loop van het jaar kregen de mannen een ruimte direct naast het nieuwe politiebureau. Zij werden daarbij geholpen door het Expertisecentrum Politie en Allochtonen. Met trots vertelde de groep, die als Stichting Ondersteuning Marokkaanse Gezinnen (SOMG) aan de slag ging, eind 2000 al meerdere geslaagde bemiddelingen op haar naam te hebben staan. De politie en de stichting ontworpen een formulier voor het afhandelen van bemiddelingspogingen. Wanneer politiemensen vonden dat ergens in de wijk bemiddeling nodig was kon zij SOMG inschakelen. Die beschikte, niet tot onverdeeld genoegen van alle politiemensen, over pasjes met een politielogo om zich in de wijk te identificeren. Maar ook buiten het bureau werd wisselend gedacht over deze groep. Andere Marokkaanse organisaties in de wijk voelden zich tekort gedaan. Zij dachten dat de politie deze nieuwe groep te veel op een voetstuk plaatste en voortrok.

6.3
Vanaf 2000: het politiebeleid kreeg meer gestalte

Invloed van de interregionale samenwerking Topic op het lokale politiebeleid

In 2000 werd het politiebeleid duidelijker voor de politie op de werkvloer. Politiemensen zagen voor het eerst concrete gevolgen van de interregionale samenwerking. Zo waren er contacten tussen Gouda en Utrecht over de vele auto-inbraken. In Gouda experimenteerden politie en justitie met een geprepareerde auto waarmee jongeren op heterdaad konden worden aangehouden. De inbraak werd op een afstandje op camera vastgelegd, wat voor justitie veelal als een sterk bewijs gold. In Utrecht ging een vergelijkbare aanpak van start onder de naam *Sixpack*. Alleen werd die aanpak door de meeste politiemensen helemaal niet met Topic in verband gebracht. Hoe dan ook, Sixpack zorgde voor een aantal aanhoudingen

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 193

voor auto-inbraak. Na verloop van tijd werden er volgens politiemensen minder inbrekers aangehouden. Jongeren leerden de projectauto herkennen, die werd dan verder genegeerd. Evenals in Gouda werd Topic pas bekender met de personele uitwisselingen met de andere Topicwijkteams (zie hoofdstuk 4). De uitwisselingen begonnen in 2000. Zo liep een Utrechtse wijkagent twee weken mee in Gouda en een Goudse noodhulpagent draaide mee op Kanaleneiland. Samen kwamen die twee tot de conclusie dat de problemen vergelijkbaar waren, maar dat de verhoudingen tussen politie en Marokkanen op Kanaleneiland een stuk minder goed was. Een ander teken van leven van het Topicproject was het aanpassen van de briefing aan het begin van de dienst. In tegenstelling tot daarvoor werden veel meer foto's gebruikt, er werd meer actuele informatie verstrekt en de briefing verliep gestructureerder. Daarbij liet Kanaleneiland zich inspireren door de 'briefing nieuwe stijl' in het Amsterdamse Topicwijkteam Lodewijk van Deysselstraat (zie volgend hoofdsstuk). De Utrechtse wijkagenten die in Amsterdam meeliepen waren erg te spreken over de briefing van het Amsterdamse wijkteam.

Toptienaanpak

Vanaf 2000 werkten de bij Nieuwe Kansen betrokken instanties met een zogeheten toptien van jeugdige veelplegers. Zij richtten zich daarbij heel nadrukkelijk op een aantal jongeren. Met deze aanpak werd een systematische aanpak van de jeugdproblematiek beoogd en het voorkomen van recidivisme. De toptien moest ook andere jongeren ervan weerhouden zich (verder) te storten op een criminele carrière.

Met name noodhulpagenten waren goed te spreken over de toptien, die intern als een onderdeel van Topic werd geprofileerd. Naar hun idee was er nu eindelijk een praktische en gerichte aanpak. Met name de repressieve elementen spraken hen wel aan. (Hoewel de toptien werd verondersteld ook preventief te werken. Zo was ook Bureau Jeugdzorg betrokken bij de toptien, om jongeren weer op het rechte pad te krijgen.) Bij de toptien hoorde ook de 'briefing nieuwe stijl'. Aan het begin van de late dienst kregen alle noodhulp- en wijkagenten een gezamenlijke briefing. Aan de hand van een PowerPoint-presentatie met foto's vertelde een misdaadanalist over de situatie in de wijk. Wie was er vrij? Wie had schorsende voorwaarden en moest dus in de gaten worden gehouden? Wie was voortvluchtig? De briefing was uiteindelijk niet uitsluitend gericht op jeugd, maar er werd wel nadrukkelijk aandacht besteed aan de jeugdtoptien.

Het gevolg van deze ontwikkelingen was dat op de werkvloer het draagvlak voor het politiebeleid en de bekendheid van de interregionale samenwerking toenam. Een briefing overnemen van een ander wijkteam was immers een concreet resultaat van samenwerking. Bovendien was de toptien volgens noodhulpagenten heel praktisch. Die sloot aan bij hun wens om de problemen gerichter en strafrechtelijk aan te pakken. Aan de andere kant merkten chefs op dat de toptien een combinatie was van strafrecht, hulpverlening en preventie. Daarmee ging het prima samen met de ambitie om in het politiebeleid een combinatie van repressie en preventie toe te passen.

Het openbaar ministerie en de politie waren zeer te spreken over de samenwerking rond de

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 194

toptien. Alleen stoorden de politie en de jeugdreclassering zich wel aan de problemen met de schorsende voorwaarden. De rechter-commissaris of de rechter konden een jongere in een rechtszaak schorsende voorwaarden opleggen, als onderdeel van een voorwaardelijke straf. De officier van justitie kon die voorwaarden ook eisen, bijvoorbeeld in de vorm van een gebiedsverbod. (De jongere mocht dan bijvoorbeeld niet in een bepaald winkelcentrum komen). Volgens zowel de officier als de politie hadden schorsende voorwaarden een uitstekende opvoedkundige waarde. In hun ogen waren zij een goed middel in de strijd tegen recidivisme. Het was dan volgens de politie en de jeugdreclassering wel zaak die voorwaarden scherp te formuleren. Vaak waren de voorwaarden zo algemeen dat het voor de politie en de reclassering erg lastig was erop toe te zien dat de jongere zich eraan hield. Bovendien was de communicatie over de schorsende voorwaarden nog niet optimaal. Zo waren de politie of een bepaalde piketofficier van het OM lang niet altijd op de hoogte van de voorwaarden die jongeren waren opgelegd.[16] In september 2000 werd de toptiensystematiek regionaal ingevoerd. In het vorige hoofdstuk zagen we hoe Gouda zich door deze ontwikkeling liet inspireren. Afspraken met justitie leidden daar in hetzelfde jaar tot het instellen van een toptwintigaanpak.

Jeugd beter in beeld

In 2000 was volgens veel agenten sprake van een relatieve rust. Er waren geen grote incidenten tussen politie en jongeren. De vraag was welk aandeel het meer gezamenlijk optrekken van instanties daarin had. Toch gaven veel instanties, niet alleen de politie, aan dat zij geloofden dat er een verband was tussen de rust en de toptien. Die bracht een schrikreactie teweeg bij jongeren. Zij merkten dat de politie scherp op hen lette en ze merkten wat er gebeurde als een van hen zich ontpopte tot veelpleger. Wat indruk op hen maakte, is dat agenten op straat een lijstje bij zich hadden met foto's van de toptien om hen op straat te leren herkennen. Agenten deden daarover niet geheimzinnig. Dat kon ook niet, want sinds een politieman zijn lijstje op straat verloor was dat algemeen bekend in de wijk. Het werd niet duidelijk of het lijstje per ongeluk verloren was, dan wel opzet om daarmee jongeren angst aan te jagen. Jongens voelden zich met de toptien opnieuw onheus bejegend:

> Die klootzakken hebben nu lijsten met foto's van gasten. Het zijn gewoon witte racisten die daar achter zitten. Ze moeten gewoon steeds ons hebben. (Marokkaanse jongen, buurthuis)

De agenten, maar ook andere instanties in de wijk, vonden dat de politie de jongeren in de wijk met de toptien nu goed in beeld had. Daarbij speelde mee dat politiemensen van het Expertisecentrum Politie en Allochtonen (Expa) huisbezoeken aflegden om met ouders van veelplegers te praten. De politie hoopte dat jongeren zich voor hun ouders zouden schamen

16 Het probleem van de schorsende voorwaarden speelde ook in Amsterdam en Gouda.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 195

en zich rustig zouden houden. Doordat jongeren beter in beeld kwamen ontplooide een deel voortaan hun activiteiten buiten de wijk. Er kwamen vanaf die tijd meer berichten binnen van de politie in het naburige Leidsche Rijn, die jongeren signaleerde van Kanaleneiland.

Noodhulp en wijkzorg: samenwerking en leegloop

Intussen werd op 8 mei 2000 het nieuwe politiebureau Marco Polo geopend. In het nieuwe gebouw werden wijkteam en de noodhulpdienst op één verdieping geplaatst, in een open ruimte. Daardoor nam het contact tussen noodhulp en wijkteam toe. Desondanks wisten noodhulpagenten nog altijd niet precies wat 'al die nieuwe wijkagenten allemaal doen'. De toegenomen duidelijkheid over Topic deed daaraan weinig af. In hun ogen zouden wijkagenten veel meer de straat op moeten. Want de straat op, dat was volgens velen van hen de oplossing voor de jeugdproblematiek. Wijkagenten waren het daarmee eens:

> Hoe de politie het probleem aan zou kunnen pakken? Ze zouden gewoon met heel veel collega's de straat op moeten om contact te maken. Je moet zorgen dat je als politie zichtbaar in de wijk bent. En dat heeft niks met Marokkanen te maken. Het probleem van de politie is dat wij met zijn allen gewoon te veel binnen zitten. (Wijkagent, 2000)

Een aantal politiemensen had angst en was het hele Marokkaanse-jeugdprobleem beu. Volgens de chef van de noodhulpdienst eisten de angst en de 'Marokkanenmoeheid' hun tol. Wanneer politiemensen de kans zagen om 'weg te solliciteren', lieten zij die niet ongebruikt.[17] In de loop van 2000 verdween een aantal politiemensen van de noodhulp naar het nieuwe politieteam in Leidsche Rijn (een rustige Vinexwijk, even aan de andere kant van het Amsterdam-Rijnkanaal). De sterk onderbezette noodhulpdienst zette de wijkzorg van het wijkteam Kanaleneiland/Transwijk onder druk. Regelmatig werd van wijkagenten verlangd dat zij noodhulpdiensten draaiden om de 'gaten' in de noodhulp op te vullen.

Problemen bij jongerenwerk en gevolgen voor de politie

Niet alleen de politie kampte in 2000 met personele problemen. Ook het jongerenwerk op Kanaleneiland kende problemen en dat had gevolgen voor de politie. Er heerste angst onder de jongerenwerkers voor 'de doelgroep', mensen solliciteerden naar elders en vacatures werden moeizaam vervuld. De jongerenwerkers die de inloopavond verzorgden, voelden zich veelal niet op hun gemak en de wijkwelzijnsorganisatie eiste van de politie dat die instond voor de veiligheid van de jongerenwerkers en anders werden er geen inloopavonden verzorgd. Het gevolg was dat het jongerencentrum regelmatig voor langere tijd werd gesloten. De politie vond de bescherming van jongerenwerkers niet haar taak. Intussen wilde zij

17 Eind 2000 was er een onderbezetting van ongeveer twintig politiemensen.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 196

wel dat het jongerencentrum open was en jongeren opvang bood. Op die wijze was er immers een duidelijke verzamelplaats van jongeren. Politiemensen konden jongeren ergens heen sturen als zij voor overlast zorgden in de wijk.
De jongerensoos werd nog een tijdje verzorgd door een jongerenwerker en enkele leden van de Marokkaanse Ouderraad Kanaleneiland (MORK). Die was bang dat jongeren hun heil zouden zoeken in 'duistere' horecagelegenheden, wanneer er geen opvang was in de vorm van inloopavonden. Een potige Marokkaanse wijkbewoner fungeerde als portier om de orde tijdens de soos te handhaven. Het bleef druk in het jongerencentrum. Ook een aantal Rijnbaanjongens bezocht nu het jongerencentrum, in verband met de sluiting van het Pandje.
Uiteindelijk lukte het de welzijnsorganisatie toch nog enkele nieuwe professionele jongerenwerkers aan te trekken die het splinternieuwe Jongerenteam Nieuwe Kansen moesten vormen. In het voorjaar van 2000 werd de soos overgenomen door dit team, waarmee de inloopavond weer werd verzorgd door de welzijnsorganisatie. Vanaf die tijd werkte het jongerencentrum met een pasjessysteem en professionele beveiliging aan de deur. De welzijnsstichting beoogde daarmee de jongerensoos rustiger te laten verlopen. Zij stelde een gedragscode op. Van jongens die zich niet aan de regels hielden, werd de pas afgenomen. Het pasjessysteem en de beveiliging aan de deur hadden als gevolg dat de jongens uit het moeilijke deel van de doelgroep het buurthuis ging mijden. Ook de 'brave' jongens waren woedend. Zij stoorden zich met name aan de professionele (geüniformeerde) portier:

> Denk je dat de jongens hier nog binnenkomen? Wij vinden het ook shit dat hier een portier aan de deur staat. Wat moeten ze in de wijk niet van ons denken. Die denken: bij JCK zal wel niet voor niets een portier aan de deur staan, daar komen zeker alleen criminelen. En je weet dat portiers toch al gevoelig liggen bij Marokkanen. In de stad hebben we ook steeds last van die klootzakken als we ergens [horecagelegenheden, EB] naar binnen willen.

De jongens die de soos nog bezochten toonden weinig respect voor de nieuwe jongerenwerkers. Zij wisten dat een aantal jongerenwerkers bang voor hen was. Zij konden beter opschieten met de melkerttoezichthouder, afkomstig van 'Pandje de Rijn'. Deze toezichthouder maakte nu deel uit van het Jongerenteam. Toen hij werd overgeplaatst naar een jongerencentrum in de Utrechtse Rivierenbuurt, gooide een aantal jongeren de ruiten van het jongerencentrum in.

Theehuizen

De vrees van de Marokkaanse Ouderraad was terecht. De jongeren zochten vanaf 2000 steeds vaker hun vertier in de (recent) geopende theehuizen in de wijk. De politie was daarover in eerste instantie niet negatief, want ook theehuizen voorzagen in de behoefte van de politie aan overzichtelijke 'vindplaatsen'. 'Dan weten we tenminste waar de jongeren uithangen', merkte een wijkagent op. De wijkteamchef had naar eigen zeggen een prima contact met de eigenaren van de theehuizen:

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 197

We gaan daar gewoon pragmatisch mee om. We hadden tot voor kort veel klachten over geluidsoverlast rond met name het theehuis aan de Bernadottelaan. Die eigenaar heeft een zekere invloed op die jongens, en hij kan er voor zorgen dat de overlast binnen de perken blijft. (Politie, wijkteamchef)

In de theehuizen kwamen zowel de voormalige Rijnbaan-jongeren, de Bernadotte-jeugd als de Vasco-groep. Veel bewoners, waaronder veel Marokkaanse, waren bang dat er in de theehuizen zaken gebeurden die het daglicht niet konden verdragen. Ook dat was aanleiding voor Marokkaans buurtactivisme. Er werden handtekeningen opgehaald om de theehuizen te sluiten. Er zouden in de theehuizen ook criminelen van buiten de wijk komen in verband met drugshandel, opkopen van gestolen spullen en vrouwenhandel. Bewoners legden een verband tussen de theehuizen en de nabijgelegen prostitutiezone. De wijkagent van de prostitutiezone ontkende dat verband. Hij had goed zicht op de achtergrond van de pooiers en wist te vertellen dat die zich niet of nauwelijks in de wijk zelf vertoonden en vaak ook niet van Marokkaanse afkomst waren. Hoe het ook zij, politiemensen gaven aan zonder aangiften sowieso weinig te kunnen doen aan eventuele misstanden in de theehuizen. Verder merkten agenten op, na enkele keren bij de theehuizen te hebben gepost, dat de meeste auto's in de buurt van de theehuizen afkomstig waren van jongens uit de wijk zelf.

6.4
Na 2001: Politie, veiligheidspartners en burgers maakten de balans op

Betere afstemming, ondanks blijvende irritaties

In 2001 trokken instanties gezamenlijk de conclusie dat Nieuwe Kansen had geleid tot betere beleidsmatige afstemming. Desalniettemin stoorde de gemeente zich nog immer aan de verwijten van de politie dat zij niet daadkrachtig genoeg was en verzuimde een actieve regie te voeren bij de probleemaanpak. Wat daarbij een rol speelde is dat de wijkteamchef geen blad voor de mond nam in het overleg met de gemeente:

> Mijn bazen zeggen ook: het is goed om soms functionele conflicten aan te gaan. Anders blijft alles muurvast zitten in zo'n wijk: al die belangen en stokpaardjes van organisaties waar je niet aan mag komen. Soms moet je gewoon tegen een aantal heilige huisjes trappen. Als politie krijgen wij steeds alle partners op onze nek. Die vinden dan dat wij niets doen. Nou, wij hebben inmiddels alles keurig netjes op papier staan in de Uitvoeringsmaatregelen Politie voor Nieuwe Kansen. Dan kun je zeggen: kijk, dit is wat wij doen en wat doen jullie dan? Je moet proberen de discussies zuiver te houden.

De politie zag zichzelf als de organisatie die een meer pragmatische benadering en afstemming in de wijk bracht. Haar partners vonden dat de politie wel een belangrijk aandeel had in het verbeteren van de samenwerking, maar dat zij ervoor moest waken 'een te grote broek aan te trekken'.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 198

Onmacht en repressieve reflexen

Dat er een betere afstemming werd ervaren, verhoedde niet dat de korpschef in het voorjaar van 2001 aan de alarmbel trok.[18] In zijn ogen waren de problemen er op Kanaleneiland niet bepaald minder op geworden. Zowel vanaf de politiewerkvloer als vanuit het jongerenwerk zouden hem signalen hebben bereikt dat met de 'harde kern' van hardnekkige recidivisten op Kanaleneiland niets meer zou zijn te beginnen. De directeur van de welzijnsorganisatie onderschreef deze constatering. Achter deze gezamenlijke noodkreet zat ook een tactiek om opnieuw aandacht te vragen voor de aanhoudende jeugdproblematiek bij de politiek. Er verschenen opnieuw stukken in de pers over ontspoorde jeugd op Kanaleneiland. Daarbij werd veelal op geen enkele manier verwezen naar de reeds bestaande activiteiten om de jeugdproblematiek te beteugelen. Hierdoor ontstond het idee dat instanties niets of weinig deden. De noodkreet leidde ook tot aandacht van de landelijke politiek. In juni 2001 bezocht de toenmalige staatssecretaris van justitie Ella Kalsbeek de wijk Kanaleneiland om zich bij te laten praten over de problemen met veelplegers.
Volgens de districtschef waren er in 2001 ongeveer tachtig jongeren op Kanaleneiland waar de politie voortdurend last van had. (Eerder in dit hoofdstuk werd nog gerept van veertig hardnekkige recidivisten, in 1999.) Steeds vaker hadden noodhulpagenten de neiging tot repressie in plaats van overleg. Na een overlastmelding van bewoners besloten zij bijvoorbeeld de straat 'schoon te vegen' en waar nodig aanhoudingen te verrichten. De districtshef snapte deze reflex, maar vreesde dat deze zero tolerance-achtige benadering veel kapot zou maken. In het verleden leidde deze aanpak immers tot spanningen in de wijk. Er moest plaats blijven voor het leggen van contact met jongeren om er afspraken mee te maken. Daarom wilde de districtschef, mede geïnspireerd door de ervaringen van Amsterdam (zie volgend hoofdstuk) en Gouda, experimenteren met een *hotspot*-aanpak. Dat was een manier van surveilleren waarbij politiemensen zich met name richtten op bepaalde locaties waar op dat moment veel jeugdoverlast was. Van hen werd tevens verwacht dat zij gesprekken zouden aanknopen met jongeren. Ook deze surveillances leidden, als toevoeging op de toptienbenadering, tot een meer gestroomlijnde politiële jeugdaanpak op Kanaleneiland.

Ontevreden, maar steeds actievere (allochtone) buurtbewoners

In 2001 begon de gemeente met het project 'De buurt aan zet'. Daarbij gingen stadsbestuur en bewoners met elkaar in discussie over wat er moest worden gedaan aan de leefbaarheid van de wijk en welke prioriteiten daarbij moesten worden gemaakt. In het najaar kwam de wethouder welzijn naar Kanaleneiland voor een gesprek in een buurthuis. De zaal was afgeladen, hoewel de wethouder direct al aangaf niet veel tijd te hebben. Onder de aanwezigen bevonden zich ook (jonge) Marokkanen. De meeste opmerkingen van de bewoners gingen over onveiligheid en een politie die zich maar niet laat zien. Ondanks de ontevredenheid

18 'Jeugdige boefjes zijn niet bang voor taakstraf', *de Volkskrant*, 30 mei 2001.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 199

borrelden een hoop ideeën op die avond, waaronder ruimere openingstijden voor de buurthuizen en jongerencentra, meer activiteiten voor kinderen in de vakantieperiode en cameratoezicht. Maar ook werd genoemd: het inzetten van Marokkaanse meiden voor taallessen aan moeders, een internetcafé en een 'mediaraad' van wijkbewoners die ervoor moest zorgen dat de wijk niet steeds negatief in het nieuws kwam.
De wijkteamchef trok zich desgevraagd de kritiek van 'onzichtbare politie' aan. Voor zijn gevoel werd er immers hard gewerkt. Hij vreesde dat burgers in de wijk inderdaad niet al te veel merkten van het politiebeleid. Een deel van de bewoners was desalniettemin globaal wel op de hoogte van de politieaanpak, met name de omwonenden van de overlastplekken en de bewonersorganisaties. In 2001 waren dat vooral de omgeving rond de Bernadottelaan en de Spaaklaan. In de nabijheid van het speelterrein aan de Spaaklaan was naast de bestaande straatgroepen ook een 'Spaaklaan-groep' actief. Die bestond deels uit oude bekenden en deels uit een grote groep jonge tieners die nog niet bekend was bij de politie. Bewoners klaagden met name over vernielingen en overlast en schreven brieven naar de gemeente. Dat leidde er in elk geval wel toe dat een jongerenwerker van de wijkwelzijnsorganisatie en een Marokkaanse wijkagent samen investeerden in contacten met deze nieuwe straatgroep. Na veel bezoeken aan de Spaaklaan lukte het om contact te leggen met de jongeren. De rust keerde gedeeltelijk terug, maar de relatie met de jongeren bleef breekbaar. De wijkagent vertelde:

> (...) dat was eerst een groep waar je redelijk mee kon praten. Misschien ook wel omdat die zijn gaan mixen met de Bernadotte-groep – een oudere en oorspronkelijk lastiger groep – is de Spaaklaan-groep nu moeilijker geworden in de omgang. Laatst vertelde een jongen me dat zij het daar tot een *no go area* wilden maken. En pas geleden zijn ook nog stenen gegooid naar een motoragent. Die jongens blijven ons gezag steeds op de proef stellen.

Zoals reeds aangegeven was ook het activisme onder Marokkaanse bewoners gegroeid. De reden ervan was volgens veel Marokkanen dat zij het beu waren dat de reputatie van de wijk en de Marokkaanse gemeenschap steeds maar schade opliep. In 2000 haalde Amsterdam-West de landelijke pers met het fenomeen Marokkaanse buurtvaders: een groep Marokkaanse mannen die regelmatig door de wijk liep en jongeren aansprak op hun gedrag (De Jong, 2000). In zowel Gouda als Utrecht gaven Marokkanen aan dat zij voor die tijd al vergelijkbare initiatieven hadden ontplooid. Deze initiatieven werden vanwege de Amsterdamse buurtvaders weer nieuw leven ingeblazen. Op Kanaleneiland liepen tijdens oudejaarsavond 2000 ook buurtvaders. Het ging daarbij om vertegenwoordigers van Marokkaanse organisaties in de wijk, waaronder bestuursleden van de moskee. Zij werden ondersteund door de politie, de gemeente en de wijkwelzijnsorganisatie. Voor de jongeren was op oudejaarsdag een voetbaltoernooi georganiseerd en er was 's avonds een feest in een van de buurthuizen in de wijk, met het doel jongeren van de straat te houden. Het theehuis aan de Bernadottelaan was eveneens open, zodat de jeugdgroep die daar vaak in de omgeving vertoefde onderdak had. De jaarwisseling 2000/2001 verliep volgens de politie door al deze inspanningen rustiger dan in andere jaren. De Marokkaanse vaders werden in januari door de burgemeester in het zonnetje gezet.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 200

Politiemensen: kritischer op de toptien aanpak

De introductie van de toptienaanpak ontmoette aanvankelijk veel enthousiasme op de politiewerkvloer. De aanpak was concreet en toegespitst op het probleem. Na verloop van tijd echter werden politiemensen – van zowel noodhulp als wijkteam – terughoudender. Hun ervaring was dat zij niet altijd toestemming kregen om jongeren op de toptienlijst aan te houden. Als zij wel werden aangehouden, dan was er meer dan eens in de ogen van de agenten geen strafrechtelijk vervolg. 'Ze krijgen geen of een lichte straf', zo mopperden de politiemensen. Zij vonden het belangrijk om de toptien aan te houden en voor langere tijd uit de wijk te houden. Dat zou de politie ruimte bieden om te investeren in de 'meelopers'.

> De politie was goed bezig op Kanaleneiland, maar ik ben helemaal niet te spreken over justitie. Er wordt niet gestraft. De politiek stak jarenlang de kop in het zand: nee hoor, er is geen probleem met Marokkaanse jongens. Nog steeds zijn de straffen voor Marokkaanse jongens lachwekkend. Hun pakkans is sowieso nihil en als ze dan gepakt worden, wordt de zaak geseponeerd of krijgen ze een alternatieve straf of taakstraf. Een beetje schoonmaken als je iemand met geweld van zijn fiets hebt gerukt en hebt beroofd. Weet je wat daar normaal op staat? Negen jaar!' (Interview noodhulpagent, 2001)

Desondanks waren de politiemensen van mening dat ze door de toptienaanpak, veel beter zicht hadden op de problematiek. Politiemensen hadden veel meer jongens leren kennen en vonden dat ze beter onderscheid konden maken tussen probleemjongeren en 'lastige jongens' die verder niet veel deden. Zij hadden de neiging om jongeren nu sneller aan te spreken, omdat ze met de nieuwe aanpak ook vaak meer van de achtergrond van een bepaalde jongen wisten. Zowel politiemensen als jongeren merkten dat de pakkans was gestegen. De verharding tussen jongeren en politie, leidde er tevens toe dat sommigen hun activiteiten naar buiten de wijk verplaatsten.

Een spannend najaar

Na 11 september 2001 dreigde het desalniettemin nog spannend te worden in de wijk. De terroristische aanslagen in de Verenigde Staten hadden ook gevolgen voor het politiewerk in de wijk. Overal in Nederland was de overheid bang dat de verhoudingen tussen moslims en niet-moslims op scherp kwamen te staan. In Gouda vielen de gevolgen verhoudingsgewijs mee. Maar op Kanaleneiland vonden enkele incidenten plaats, waaronder het verbranden van een Amerikaanse vlag door een groepje jongeren. Dat werd door politie en bewoners al snel vergeleken met Marokkaanse jongeren in Ede die de avond na de aanslagen uitbundig feestvierden op straat.[16] Al heel snel na de aanslagen bestonden er zowel landelijk

16 *Marokkanen in Ede vieren aanval op VS*, Rotterdams Dagblad, 12 september 2001.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 201

als per politiekorps protocollen over hoe om te gaan met de eventuele spanningen als gevolg van de aanslagen. Alle burgemeesters werden bijgepraat over risico's. In het politiedistrict Marco Polo ging de volgende opdracht per brief naar alle politiemensen:

> Naar aanleiding van de aanslagen in de Verenigde Staten hebben diverse bevolkingsgroepen hier heel verschillend op gereageerd. Dit varieert van diep medeleven tot uitingen van vreugde. De korpsleiding heeft besloten dat bij aanstootgevende uitingen van vreugde hiertegen opgetreden wordt.

Op enkele plaatsen in Nederland werden vernielingen aangericht aan moskeeën en kerken. (Grootschalige) openbare-ordeproblemen bleven echter uit, ook op Kanaleneiland. Een groep autochtone bewoners bood zich aan om de moskeën in de wijk mee te helpen beveiligen tegen geweld. De politieleiding op Kanaleneiland wilde hard optreden tegen vreugdeuitingen en vernielingen, maar wilde daarnaast ook nadrukkelijk de 'dialoog met de wijk' aangaan. Ze wilde weten wat er speelde in de hoofden van de bewoners.
Bij het aangaan van de dialoog met de wijk knelde de schoen. De wijkcontacten lagen immers op het terrein van de wijkagenten. En het wijkwerk stond echter al langer onder druk. De noodhulpafdeling had tijdens het onderzoek doorlopend een tekort aan menskracht. Daardoor deden wijkagenten bijna structureel ook noodhulpdiensten.
Hierdoor had het wijkteam veel moeite met het onderhouden van contacten in de wijk. Dat maakte de dialoog met de wijk er niet makkelijker op. 'We hebben terrein verloren', zo merkten wijkagenten op. Het politiemanagement reageerde op deze signalen met een verzoek aan de burgemeester om versterking door het *cityteam*. Dat was een enigszins aangepast flexteam dat boven de normale sterkte kon helpen om tijdelijk problemen aan te pakken en capaciteitsproblemen tijdelijk op te lossen. En zo was de cirkel rond, voorafgaand aan de uitbreiding van het wijkteam Kanaleneiland waren er immers eveneens capaciteitsproblemen. Daartoe werd eind 1998 de hulp van het flexteam ingeroepen.

Beter contact met (bepaalde) jongeren

Er waren niet uitsluitend knelpunten in de wijkzorg. De wijkteamchef en enkele wijkagenten hadden de afgelopen jaren, soms samen met welzijn en de gemeente en ondanks de capaciteitsproblemen, doorlopend geprobeerd contact te zoeken met de groepen jongeren in de wijk. Dat was vaak geen succes, omdat jongeren helemaal geen behoefte hadden aan contact. Een uitzondering was de categorie 'brave jongens' van het jongerencentrum Kanaleneiland. Die waren wel in voor een praatje en wilden ook zo af en toe wel eens tegen de politie voetballen.
Eind 2001 ontstond er weer beweging op dit front. Al aangegeven was dat bewoners in dat jaar regelmatig overlast ervoeren in de Spaaklaan en omgeving. Begin 2001 dreigde de situatie uit de hand te lopen, doordat er veel vernielingen werden aangericht. Met enige regelmaat werden stadsbussen met stenen bekogeld door jonge tieners. Dat leidde ertoe dat de Marokkaanse wijkagent van dat gebied met een jongerenwerker probeerde contact te leggen

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 202

om erger te voorkomen. Zij wisten daarmee met vallen en opstaan een groep jongeren voor zich te winnen. Enkele jongeren wierpen zich op als gesprekspartner en als bemiddelaar tussen de jongeren en de politie. Verder was er zo langzamerhand meer buurtactivisme ontstaan op Kanaleneiland. Bewoners waren het zat en wilden zich inzetten voor de aanpak van de problemen. De Marokkaanse bewoners schaamden zich bovendien voor de reputatie van hun bevolkingsgroep. De verbeterde contacten met een deel van de Spaaklaan-jongeren leidden ertoe, dat ook enkele jongens zich wilden inzetten voor een betere wijk. Met de reeds aangehaalde jaarwisseling 2000/2001 werden de buurtvaders geholpen door een team jongeren om de rust te bewaren in de wijk. Net als de buurtvaders werden de jongeren ondersteund door politie en welzijn. De burgemeester en de korpschef uitten publiekelijk hun tevredenheid over deze actieve inzet van Marokkaanse jongeren op Kanaleneiland.

6.5
Tot slot

In de periode na 2001 was het voor de politiewerkvloer onbekend of Topic nog wel bestond. Er werd minder aandacht gevraagd voor het project en er waren geen personele uitwisselingen meer.

Tijdens de afrondende interviews in 2003 bleek desalniettemin dat een aantal initiatieven uit Topic nog steeds gevolgen had voor de manier waarop werd omgegaan met de Marokkaanse-jongerenproblematiek. De contacten tussen de Topicwijkteams bleven (weliswaar op een laag pitje) de eerste tijd nog bestaan. En ook werd in dat stadium weer naar elkaar gekeken en er werden ideeën overgenomen, zij het op meer informele basis dan in de Topicperiode. Daarbij speelde een rol dat de projectleiders van de drie wijkteams elkaar nog een tijdje zijn blijven spreken en zijn blijven overleggen. Dat leidde er bijvoorbeeld toe dat op Kanaleneiland, in navolging van Gouda, een cursus politie voor burgers werd ingevoerd. Het doel van de cursus 'Politiekunde' was om bij burgers meer begrip te kweken voor het politiewerk en tevens de gedachten van burgers te kennen over veiligheid. De cursus was immers tevens een mooi middel om politie en (actieve) wijkbewoners met elkaar in contact te brengen. Zowel burgers als politie toonden zich volgens de politie enthousiast. In 2002 kreeg het district Marco Polo een nieuwe districtschef. Die had zelf ruimschoots ervaring met straatwerk, doordat hij zijn carrière was begonnen bij de noodhulp. Met name de praktische opbrengsten van Topic spraken hem aan. Zo werd bij het trainen van politiemensen zo nu en dan gebruikgemaakt van de cd-rom's die in Topic waren ontwikkeld om politiemensen te helpen bij hun interacties met groepsgedrag van Marokkaanse jongens. Verder was hem er veel aan gelegen de sfeer te verbeteren onder de politiemensen om een verdere uitstroom van personeel tegen te gaan. Beledigingen en bedreigingen jegens politiemensen werden nu sneller opgepakt door justitie. Er waren afspraken hierover met de politieparketsecretaris aan het district. Ten gevolge van de telefonische bedreiging van een wijkagent op Kanaleneiland startte het district bijvoorbeeld in 2003 met justitie een rechercheproject op om 'de angel uit de harde kern te trekken'. Er werden in dat 'Fakir-project' voor het eerst mobieltjes getapt, en dat bracht een schokgolf teweeg onder de jongeren. Die schrokken

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 203

van deze aanpak, omdat de politie hun bewegingen nu wel heel nadrukkelijk volgde. (Voorheen was justitie er niet zo voor om toestemming te geven voor telefoontaps bij jeugdcriminaliteit.) Een aantal jongeren verdween als gevolg van deze repressieve aanpak een tijd naar rijksinrichting Den Engh in Den Dolder, voor een intensief resocialisatieprogramma.
Kortom, in de periode na 2001 ontstond bij de politie op Kanaleneiland het idee 'de zaken nu beter onder controle hebben', maar dat het zeker spannend bleef in de wijk. Zo waren er nog geregeld incidenten tussen politiemensen en Marokkaanse jongens.

7
Conclusies: politiebeleid, effecten en contextuele invloed

7.1
Uitgangspunten en uitvoering politiebeleid: nadruk op capaciteit en confrontatie

Het uitgangspunt van de Utrechtse politie kwam neer op een geïntensiveerde wijkzorg en – gelijktijdig – de aanpak van veelplegers.
De politieleiding zag veel heil in het uitbreiden van het aantal wijkagenten. Daarom werd het wijkteam Kanaleneiland/Transwijk uitgebreid van zes tot veertien agenten. Samen met de districtelijk georganiseerde noodhulpdienst moesten zij bijdragen aan meer toezicht in de wijk. Niet in de laatste plaats was het de bedoeling dat de wijkagenten zouden gaan investeren in contacten met de wijkbewoners en jongeren, om de in de afgelopen jaren opgebouwde spanningen terug te brengen en te werken aan relatieherstel. De contacten met jongeren hadden volgens de politie een preventief effect, doordat jongeren werden afgehouden van een verdere criminele carrière. Zij wisten bijvoorbeeld dat de politie op hen lette. Bovendien moest dat soort contacten, evenals de contacten met (Marokkaanse) buurtorganisaties, deëscalerend werken in tijden van spanning en openbare ordeproblemen.
Tegelijkertijd werd ook samen met justitie en andere partners een aanpak ontwikkeld waarmee jonge Marokkaanse veelplegers konden worden aangepakt. De jeugdaanpak werd daartoe gestroomlijnd en op deze wijze ontstonden een veelplegertoptien en een vernieuwde briefing waarbij agenten, meer dan voorheen, gestructureerde informatie kregen over de situatie in de wijk rond de jeugdproblematiek.
In zekere zin zocht Utrecht naar dezelfde balans als Gouda, een evenwicht tussen repressie en preventie, vanuit de veronderstelling dat de rust en orde in de wijk alleen zou kunnen worden hersteld door naast handhaving ook een structurele relatie met de wijk aan te gaan. Ook Utrecht werkte derhalve met een soort tweesporenaanpak. Zowel de handhaving, het verhoogde toezicht, de zichtbaarheid als de contacten met de maatschappelijke omgeving moesten helpen de jeugdproblematiek te verminderen.
Toch waren er enkele essentiële verschillen met Gouda, op grond waarvan een onderscheid kan worden gemaakt tussen het Goudse tweesporenmodel en het Utrechtse model. In het Utrechtse model werd veel nadrukkelijker uitgegaan van het capaciteitsbeginsel; als er maar genoeg wijkagenten zijn, dan leidt dat vanzelf tot meer contacten met de buurt. Verder was het Utrechtse model veel meer dan het Goudse gericht op het beslechten van conflicten met

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 204

de omgeving en het omgaan met 'oud zeer'. Het was duidelijk gericht op relatieherstel. Ten slotte was het Utrechtse beleid nadrukkelijk gericht op het aanpakken van veelplegers, waar Gouda aanvankelijk nog meer inzette op dialoog en overleg. Later werd echter de stelselmatige aanpak van veelplegers ook door Gouda overgenomen.

De wijkteamchef van het team Kanaleneiland/Transwijk fungeerde als projectleider, hoewel hij niet echt beschikte over een projectteam en aanvankelijk ook niet over een projectplan. Het wijkteam zag zichzelf niet als projectteam en zo werd het team door andere politiemensen in het korps, bijvoorbeeld de noodhulpdienst, ook niet beschouwd. De wijkagenten verrichtten het reguliere wijkagentenwerk zonder dat er een duidelijk projectplan aan de basis van hun activiteiten lag. Welke middelen exact zouden worden ingezet om de genoemde doelen te realiseren was op voorhand onduidelijk. Pas in een later stadium schreef de wijkteamchef een 'Uitvoeringsplan Politiemaatregelen', dat enigszins zou kunnen worden gezien als een projectplan.
De handhaving en toezicht kregen uiteindelijk vooral vorm via de veelplegertoptien, een briefing nieuwe stijl en een hotspotsurveillance, zoals in Gouda en Amsterdam. Hoewel ook in Utrecht enkele netwerkers aanwezig waren, met name onder enkele wijkagenten, viel op dat in Utrecht eveneens de projectleider per saldo de meeste aandacht besteedde aan netwerkactiviteiten.
De politie, met name de wijkteamchef, ging bewust op zoek naar potentiële coalities die de politie zouden kunnen helpen met probleemvermindering. Het vernieuwde wijkteam Kanaleneiland wilde zich bij het onderhouden van contacten met de wijk laten ondersteunen door Expa, het Expertisecentrum Politie en Allochtonen. Politiemensen van dat centrum namen geregeld deel aan de werkzaamheden en zij stonden de wijkagenten met raad en daad bij.
Het politiebeleid werd naar buiten toe geprofileerd als onderdeel van het meerjarig wijkprogramma Nieuwe Kansen van de gemeente. Intern werd het politiebeleid, toch in elk geval in een latere fase, geprofileerd als onderdeel van Topic.

7.2 Effecten

Er konden vijf effecten van het politiebeleid worden waargenomen.

1 Gerichte informatie en dossiervorming probleemveroorzakers

De toptien, de hotspotaanpak en de briefing leidden ertoe dat, meer dan vroeger, informatie werd opgebouwd over bepaalde probleemjongeren en hun sociale omstandigheden. De kennis van namen en gezichten nam toe en er werden dossiers opgebouwd rond de grootste probleemveroorzakers. Daarbij werd ook hun sociale achtergrond onderzocht. Door de toptienaanpak en de goede informatiepositie van de misdaadanalisten, was de politiedoelgroep scherp in beeld. De problematiek rond Marokkaanse jongeren bestond voor de poli-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 205

tie op Kanaleneiland steeds vaker uit namen, bekende families en straatgroepen die oververtegenwoordigd waren in de politiestatistieken.

2 Probleemjongeren werden scherper in de gaten gehouden

De toegenomen informatiepositie en de dossiervorming leidden ertoe dat bepaalde jongeren nu scherper in de gaten werden gehouden. Dat kon nu veel gerichter dan vroeger, omdat agenten nu beter wisten wie ze in de gaten moesten houden en welke jongeren moesten worden aangemerkt als meelopers of risicojongeren.

3 Netwerk met maatschappelijke omgeving groter en intensiever

De politie zette in op herstel van relaties met de omgeving, waaronder het verbeteren van de contacten met de veiligheidspartners. De relaties waren de afgelopen tijd onder spanning komen te staan ten gevolge van verschillen van inzicht, teleurstellingen uit het verleden en incidenten in de wijk. Met name de wijkteamchef besteedde veel aandacht aan relatieverbetering. Hoewel de verschillen van inzicht tussen de politie en andere partners bleven, werden er wel betere afspraken gemaakt over beleidsmatige en operationele afstemming en er werden nu veel duidelijker bepaalde verwachtingen naar elkaar uitgesproken.
Na verloop van tijd was er over en weer eveneens meer contact ontstaan tussen de politie en burgers. Zoals gezegd was er een kloof tussen politie en burgers, als gevolg van een gezamenlijk opgebouwde historie waarin incidenten en oud zeer een rol speelden. Dat hield onder andere in dat er nauwelijks overleg was en dat politiemensen en wijkbewoners elkaar over en weer nauwelijks kenden. De politie investeerde zowel in de relaties met het autochtone als het allochtone (Marokkaanse) bevolkingsdeel. De wijkteamchef en enkele wijkagenten werden bekender onder autochtonen, naarmate zij vaker bijeenkomsten van autochtone bewoners(organisaties) bezochten. Die bekendheid leidde ertoe dat de betrekkingen tussen politie en autochtonen geleidelijk minder slecht werden. Voor wat betreft de Marokkanen had de politie voornamelijk contact met de Stichting Ondersteuning Marokkaanse Gezinnen en in mindere mate met de moskee en de Marokkaanse Ouderraad Kanaleneiland. Het toegenomen contact droeg eraan bij dat het credo 'onbekend maakt onbemind' minder van toepassing werd.

4 Een verharding in de relatie politie en Marokkaanse jongeren

De gerichte handhaving en het verhoogde toezicht leidden bepaald niet tot een vermindering van de kloof tussen politie en jongeren. Dat uitte zich ondermeer in de lastige aanspreekbaarheid, (verbaal) geweld, verzet bij aanhouding en spanningen tussen jongeren en politiemensen op straat. De kloof was al groot als gevolg van de opgebouwde spanningen tussen politie en jongeren. Met een deel van de probleemjongeren werd de kloof wat min-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 206

der groot en het contact wat beter, doordat een wijkagent en een jongerenwerker die groepen actief opzochten. De contacten bleven echter broos en vergden veel onderhoud.

5 *Verplaatsing criminaliteit en overlast buiten de onderzoekswijk*

Sommige jongeren verplaatsen hun criminele activiteiten naar (ver) buiten de wijk. De toptien zorgde voor een schrikeffect onder jongeren, onder meer omdat politiemensen rondliepen met lijstjes met foto's en er ook daadwerkelijk jongeren werden aangehouden en voor lange tijd in detentie gingen. Behalve aan verharding droeg dat er ook toe bij dat een deel van de Marokkaanse-probleemjeugd Kanaleneiland ging mijden en delicten buiten de wijk pleegde. Uit interviews met agenten zou het daarbij vooral gaan om met name Nieuwegein, Leidsche Rijn, IJsselstijn, maar ook de binnenstad. En ook de jeugdoverlast zou zijn afgenomen, doordat straatgroepen zich rustig hielden of – in een enkel geval – elkaar buiten de wijk ontmoetten.

7·3
Probleembeleving, overlast en geregistreerde criminaliteit

Hoewel sommige jongeren vanwege het politiebeleid uitweken naar andere wijken, bieden de onderzoeksgegevens geen aanleiding om te veronderstellen dat de criminaliteit in de wijk was verminderd. Dat jongeren nu beter in beeld waren en dat er verschuivingeffecten zouden zijn, laat onverlet dat bepaalde soorten criminaliteit volgens zowel politiemensen als de aangiftestatistieken (bijlage 1) nog altijd toenamen; denk aan auto-inbraken en vernielingen. Tussen augustus en november 2001 laat het aantal auto-inbraken een opmerkelijke piek zien. Waardoor die inbraakgolf werd veroorzaakt en welke rol auto-inbrakenprojecten speelden in het aantal aangiften is onduidelijk. Uit tabel 11 blijkt dat auto-inbraken in het laatste kwartaal van 2001 nog steeds op de eerste plaats stonden in de aangiftetoptien. Er werden nog altijd veel Marokkaanse jongens aangehouden voor dat delict. Het aantal aangiften per maand (bijlage 1, grafiek 7) laat een stijgende trend zien over de periode 1998-2001 met zogeheten 'seizoenseffecten'. In de zomerperiode werd minder aangifte gedaan van auto-inbraak, wellicht omdat dan zowel daders als slachtoffers met vakantie waren. Begin 2001 bereikte het aantal aangiften van vernieling een flinke piek, wat te wijten was aan problemen met nieuwe jeugdgroepen die stadsbussen bekogelden en eigendommen van buurtbewoners vernielden. Alleen bromfietsdiefstallen lieten een dalende trend zien (bijlage 1, grafiek 8). De overige delicten bewogen zich over de hele analyseperiode tussen betrekkelijk vaste minima en maxima. De aangiftebereidheid bleef ongewijzigd (bijlage I, tabel 7). Volgens de enquête zou het percentage bewoners dat zich wel eens onveilig voelde in de buurt sterk zijn afgenomen (tabel 8) en 'groepen jongeren' werd door bewoners minder vaak genoemd als oorzaak voor hun onveiligheidsgevoel (tabel 9). Dat werpt vragen op. Want: uit de semi-gestructureerde interviews met wijkbewoners blijkt niet dat bewoners zich minder onveilig zijn gaan voelen en dat zij nog immer last hebben van groepen jeugd

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 207

in de wijk. Maar wellicht is dat te verklaren door de afwezigheid van aselectiviteit bij de semi-gestructureerde interviews. Opvallend is ook dat in de eerste bevolkingsenquête ongeveer een op de drie bewoners overlast door jongeren noemde als buurtprobleem. Dat was in de vervolgenquête nog steeds het geval, zo blijkt uit tabel 10. Het benoemen van iets als buurtprobleem hoeft echter niet automatisch in alle gevallen te betekenen dat een buurtbewoner angst heeft voor dat probleem. Wellicht houdt het gedaalde onveiligheidsgevoel in de enquête verband met het gegeven dat er meer aan gerichte overlastbestrijding werd gedaan en met name de bewoners rond overlastplekken het idee hadden dat de politie nu echt werk maakte van overlast. Misschien speelde ook mee dat de politie gaandeweg meer contact had met bewonersorganisaties en bewoners via hun activisme het gevoel hadden meer grip te hebben op de leefbaarheid van hun buurt. Het gevoel van onmacht was mogelijk afgenomen (vgl. Hortulanus, 1997).

Niet duidelijk was welk verband er was tussen het lokale politiebeleid enerzijds en de ontwikkelingen in de probleembeleving en criminaliteit anderzijds. Het politiebeleid rond Marokkaanse jongeren was niet expliciet gericht op bepaalde delicten en kende geen doelstellingen die waren geformuleerd in termen van criminaliteitsreductie op specifieke delictgebieden. Mogelijk is er wel een verband tussen het gedaalde percentage bewoners dat zich wel eens onveilig voelde enerzijds en de gerichte overlastbestrijding en het afgenomen gevoel van onmacht bij buurtbewoners anderzijds.

Tabel 8: Voelt u zich wel eens onveilig in de buurt?

	Ja	Nee	Geen antwoord
Van alle respondenten (N=319) zei in 1999...	42,9	52,7	4,4
Van alle respondenten (N=221) zei in 2001...	19,0	75,6	5,4

Opmerking: Op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig,[1] werd een significant verschil vastgesteld, p<0,001.

Tabel 9: Groepen jongeren als oorzaak onveiligheidsgevoel

	Aantal	%
Van alle respondenten (N=319) noemden in 1999 groepen jongeren als oorzaak van het onveiligheidsgevoel...	87	27,3
Van alle respondenten (N=221) noemden in 2001 groepen jongeren als oorzaak van het onveiligheidsgevoel...	18	8,1

Opmerking: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, werd een significant verschil vastgesteld, p<0,001.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 208

Tabel 10: overlast door jongeren als ervaren buurtprobleem

	Aantal	%
Van alle respondenten (N=319) noemden in 1999 overlast door jongeren als buurtprobleem ...	90	28,2
Van alle respondenten (N=221) noemden in 2001 overlast door jongeren als buurtprobleem ...	61	27,6

Opmerking: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, werd geen significant verschil vastgesteld.

Tabel 11: Aangiftetoptien in het wijkteamgebied

	Totaal aangiften laatste kwartaal 2001	Totaal aangiften eerste kwartaal 1999, met toenmalige rangorde
1. auto-inbraak	602	387 (1)
2. diefstal motorvoertuigen	62	61 (4)
3. vernieling	63	98 (2)
4. fietsdiefstal	35	24 (7)
5. woninginbraak	32	67 (3)
6. geweld	26	19 (9)
7. zakkenrollerij	25	21 (8)
8. straatroof	21	26 (6)
9. winkeldiefstal	17	35 (5)
10. bedreiging	7	9 (11)

7.4 *Contextuele invloed*

Het politiebeleid verklaard vanuit de context

In het onderzoeksgebied was zestig procent van de bewoners van niet-westerse allochtone afkomst. Een op de drie inwoners was Marokkaans. Onder deze groep bevonden zich veel jongeren. Het maatschappelijk perspectief was bepaald niet rooskleurig. Bovendien was er veel overlast, criminaliteit en verwaarlozing in de wijk. De gebrekkige sociale cohesie kon worden getypeerd als een 'eilandenproblematiek'. Alle bewoners leefden fysiek samen op een eiland tussen twee waterwegen, maar bevolkingsgroepen en vaak ook individuen betrokken daarbinnen hun eigen sociale eiland. Behalve als er sprake was van overlast, trok men zich van de ander maar weinig aan. De Nederlanders en Marokkanen in de wijk wisten bijna niets van elkaar. Er was een kloof tussen de diverse bevolkingsgroepen.
Er was ook een kloof tussen de politie en de wijk. Bij aanvang van Topic had Kanaleneiland een moeilijke periode achter de rug. Er waren incidenten geweest die de verhoudingen in de wijk op scherp hadden gezet. Zowel binnen het politieapparaat als in de wijk was een gevoel

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 209

van onmacht en teleurstelling. Er zou immers toch niets aan de problemen te doen zijn en van de politie verwachtte de wijk weinig meer. Ook in Utrecht heerste onder een deel van de politiemensen 'Marokkanenmoeheid' – nog meer dan in Gouda. Er werd een grote afstand ervaren tussen politie en de buurt en al helemaal tussen Marokkaanse jongeren en de politie. De deelname van Topic werd door de Utrechtse politie benut om te leren hoe er weer een relatie met de wijk kon worden opgebouwd en hoe de problemen, anders dan alleen repressief, konden worden verminderd.
De wens om preventie en handhaving te combineren was enerzijds geïnspireerd door het politieadagium 'kennen en gekend worden' en werd later in Topicverband verder uitgewerkt en geïnspireerd door het tweesporenbeleid van Gouda (zie ook hoofdstuk 4). Ondanks de roep om (nog) meer handhaving, hadden politiechefs in de gaten dat de situatie in de wijk met meer handhaving nog explosiever zou worden. Er waren alternatieven nodig en die vond men in de poging de situatie te deëscaleren door relaties met de wijk opnieuw op te bouwen. De handhaving diende tegelijkertijd gewoon door te gaan, weliswaar gerichter en vanuit een betere informatiepositie dan voorheen. En die informatiepositie kon nu verder worden opgebouwd aan de hand van betere buurtcontacten. In andere Utrechtse wijken, bijvoorbeeld in Hoograven met het Asterixproject, had de politie ervaring opgedaan met een projectmatige aanpak waarin werd gestart met een repressieve fase, gevolgd door een soort wederopbouwfase. In de eerste fase werden recidivisten en andere probleemjongeren strafrechtelijk aangepakt volgens een zero tolerance-principe, waarna een periode volgde waarin wijkagenten investeerden in structurele contacten met de maatschappelijke omgeving. De meningen over deze aanpak waren verdeeld. De chefs van Kanaleneiland vreesden dat deze 'serieschakeling' van fasen op Kanaleneiland de kloof in de eerste fase zo groot zou maken, dat er niet meer hoefde te worden gedacht aan relatieherstel.
Het herstel van relaties had niet slechts betrekking op de verhoudingen met jongeren en (andere) wijkbewoners. De relaties met de netwerkpartners waren evenmin optimaal: instanties verdachten elkaar van scoringsdrift, er waren onduidelijke verwachtingen en verwachtingen werden niet altijd naar elkaar uitgesproken. De politiek-maatschappelijke druk om in gezamenlijkheid aan de problemen te werken leidde niet automatisch tot een daadkrachtige, gecoördineerde aanpak. De gemeente verweet de politie solistisch optreden, doordat zij op eigen houtje zou proberen de problemen het hoofd te bieden, om daarmee een wit voetje te halen in de publieke opinie. De wijkteamchef benadrukte steeds dat de politie allerminst van mening was dat zij de problemen alleen de baas kon. Zij was afhankelijk van de hulpbronnen van anderen. De politie verweet de gemeente onvoldoende regie te nemen en maar weinig initiatief te ontplooien. Om zich te wapenen tegen kritiek presenteerde het wijkteam in een later stadium een eigen projectplan. Niet om daarmee solitair op te treden, maar om aan te geven dat de politie wel degelijk activiteiten ondernam in de strijd tegen de jeugdproblematiek.

Zoals gezegd was er wel een projectleider, maar geen projectteam. De projectleider was ook teamchef en beschikte daarom over sturingsmiddelen om het voorgenomen politiebeleid tot uitvoering te brengen. Toch deed de projectleider veel gebiedsgebonden politiewerk zelf, daarbij geholpen door de politiemensen van het expertisecentrum Expa. Wellicht kwam dit

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 210

doordat de projectleider zelf veel affiniteit met netwerken had. Wat echter niet mag worden onderschat was de druk op het wijkteam vanuit de noodhulpdienst. Vanwege een personeelsgebrek in de noodhulp moesten wijkagenten geregeld 'bijspringen' in de noodhulp. Om die reden waren er regelmatig te weinig wijkagenten voor het wijkagentenwerk.
De wijkteamchef en zijn nieuwe medewerkers hadden het niet gemakkelijk. In de wijk waren de meeste wijkagenten nog onbekend, sommige kwamen pas van de politieopleiding en hadden het wijkagentenwerk nog niet in de vingers. En de politiemensen van de noodhulpafdeling merkten aanvankelijk nog niet veel van hun nieuwe collega's en hadden nog immer het gevoel alleen te staan in het aanpakken van de problemen in de wijk. De gebrekkige communicatie tussen wijkzorg en noodhulp speelde daarbij eveneens een rol. Een deel van de noodhulpagenten was de problematiek meer dan zat en leed aan 'Marokkanenmoeheid'. In hun ogen was repressie net zoiets als dweilen met de kraan open, maar ook de meer preventieve benaderingen en contacten met de wijk boden naar hun idee geen overtuigend alternatief. Het vernieuwde wijkteam Kanaleneiland/Transwijk diende zich dus zowel te bewijzen voor de wijkbewoners, jongeren, netwerkpartners als voor de eigen politiecollega's. Dat vergde improvisatie, omdat er zoals gezegd aanvankelijk niet werd gewerkt met een uitgewerkt plan van aanpak.
Er waren gedurende het onderzoek, na de 'dodenlijst' in het voorjaar van 1998, geen incidenten met grote gevolgen voor zowel het optreden van de politie als andere instanties, vergelijkbaar met de 'pleinincidenten' in Gouda. Een uitzondering waren mogelijk de incidenten in het voorjaar van 2001, toen jeugdige stenengooiers stadsbussen bekogelden. De politie op Kanaleneiland was desondanks genoodzaakt om, soms al improviserend, te reageren op invloeden van buitenaf. Het ging daarbij om ontwikkelingen en gebeurtenissen die vaak onverwacht waren en lastig beïnvloedbaar door de politie. Zij vroegen om acute aandacht, mede omdat de publieke opinie en belanghebbenden dat van de politie verwachtten. Een voorbeeld was het beleid rond de jongerencentra: er waren problemen met het werven van geschikte jongerenwerkers, jongerenwerkers vertrokken, jongerencentra sloten (tijdelijk) de deuren en er werden pasjesregelingen ingevoerd, waardoor jongerencentra voor een deel van de jongeren minder aantrekkelijk werden. Een ontwikkeling die hiermee samenhing was de opkomst van Marokkaanse theehuizen, die de 'jongerencentrumloze' jongeren een alternatieve opvang boden, en waartegen een groot deel van de Marokkaanse wijkbevolking bezwaren had. En ook de millenniumviering, de incidenten in de wijk ten gevolge van de aanslagen van 11 september 2001 in Amerika en het aan de alarmbel trekken van de korpschef en de directeur van de wijkwelzijnstichting zijn voorbeelden van ontwikkelingen die vroegen om snelle respons van de politie op Kanaleneiland.

Het politiebeleid vond plaats in een context van toegenomen activisme in de buurt, dat met zeer veel moeite de etnische scheidslijnen overschreed. Met name de autochtone bewoners roerden zich in bewonersverenigingen als de Vereniging van Huiseigenaren Kanaleneiland en het buurtplatform Houd Kanaleneiland Leefbaar, waar later overigens ook Marokkaanse verenigingen zich bij zouden aansluiten. Voor wat betreft de Marokkanen had de politie voornamelijk contact met de Stichting Ondersteuning Marokkaanse Gezinnen en in mindere mate met de moskee en de Marokkaanse Ouderraad Kanaleneiland. Het toegenomen

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 211

contact droeg eraan bij dat het credo 'onbekend, maakt onbemind' minder van toepassing werd, hoewel de kritische houding naar de politie onverminderd voortduurde en het sociaal krediet van de politie niet zomaar was heropgebouwd.

Figuur 1: De contextuele invloed in Utrecht samengevat

A	**Invloed lokale context**
	- 'Oud zeer' en een kloof tussen politie en de wijk
	- Eerdere ervaringen probleemaanpak op Kanaleneiland en andere Utrechtse wijken
	- Incidenten en ontwikkelingen nopen tot reageren (improviseren) van politiezijde
	- Contacten met jongeren: vol spanning
	- 'Marokkanenmoeheid', nadrukkelijker dan in Gouda
	- Moeizame contacten met netwerkpartners
	- Projectleider is ook teamchef (sturingsmogelijkheden)
	- Vrijwel geheel nieuw wijkteam (aanvankelijke onbekendheid met de wijk)
	- Ongemakkelijke verhoudingen tussen politieafdelingen (wijkzorg en noodhulp)
	- (Toegenomen) buurtactivisme
B	**Invloed samenwerkingsverband (Topic)**
	- Hotspotsurveillance en multimediabriefing overgenomen van Amsterdam
	- Aanpak auto-inbraak overgenomen van Gouda
	- Kennis en informatie andere Topickorpsen hielpen bij beleid, denk aan advies Gouda bij leggen contacten met jeugd.
	- Hulp en advies van Expertisecentrum Politie en Allochtonen

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 212

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 213

Politieel beheer en rimpels in het water in Amsterdam

1 Inleiding

Het wijkteam Lodewijk van Deysselstraat deed namens het korps Amsterdam-Amstelland mee aan Topic. Dat team lag in het district Meer en Vaart. Het zesde district, zoals het ook wel werd aangeduid, omvatte het grootste deel van Amsterdam-West.[1] Het werkgebied van het wijkteam Lodewijk van Deysselstraat viel grotendeels samen met het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer in de Westelijke Tuinsteden. Verder hoorde nog een deel van het Westelijk Havengebied bij het werkgebied van dit politiewijkteam.
Amsterdam-West werd in april 1998 opgeschrikt door ongeregeldheden tussen politiemensen en Marokkaanse jongeren, waardoor Marokkaanse jongeren volop in het landelijke nieuws en op de politieke agenda kwamen (COT, 1998). De keuze voor het wijkteam Lodewijk van Deysselstraat lag daarom op het eerste gezicht voor de hand. De problemen met Marokkaanse jeugd manifesteerden zich vooral in Amsterdam-West. Toch vonden de ongeregeldheden van april 1998 niet plaats in Geuzenveld-Slotermeer, maar in het naburig stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld. Geuzenveld-Slotermeer had nu juist de reputatie dat de jeugdproblematiek er minder hevig en meer onder controle was.
De incidenten van 1998 zorgden er echter wel voor dat de Amsterdamse politie wilde voorkomen dat de problemen zich in Geuzenveld-Slotermeer zouden verergeren. Dat was een argument om het wijkteam Lodewijk van Deysselstraat af te vaardigen voor Topic. De politie maakte daarbij gebruik van de mogelijkheden die het werken met buurtregisseurs bood. Ondanks de successen die werden behaald, leken de verhoudingen tussen politie en jongeren zich gaandeweg te verharden. Pogingen van de politie om met jongeren in gesprek te raken leverden aanvankelijk weinig op. Later waren er meer contacten toen een bevlogen politieman op het toneel verscheen die veel moeite deed om actief in gesprek te gaan met jongeren en ook jongerenwerkers hielpen mee met het leggen van contacten. Dit soort veranderingen in de wederzijdse omgang van politie en jongeren wordt in dit hoofdstuk eveneens belicht.

1 Inmiddels heeft er een territoriale herschikking plaatsgehad van de Amsterdamse politiedistricten, waardoor het 'oude' district Meer en Vaart groter is geworden.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 214

2
De onderzoekswijk: werkgebied wijkteam Lodewijk van Deysselstraat[2]

Stadsdelen en de politie in Amsterdam

Op 1 januari 2002 waren er bij de gemeente Amsterdam 735.328 inwoners ingeschreven. De hoofdstad is op dat moment onderverdeeld in veertien stadsdelen.[3] Elk stadsdeel heeft een eigen bestuur en een gekozen stadsdeelraad, vergelijkbaar met een college van burgemeester en wethouders en een gemeenteraad. Daarnaast zijn ook veel bewonersorganisaties georganiseerd op stadsdeelniveau.
Een Amsterdams politiewijkteam heeft in eerste instantie te maken met het stadsdeelbestuur en pas daarna – op afstand – met het gemeentebestuur. Elk stadsdeel heeft zijn eigen lokale *vier*hoek met daarin de districtschef, de wijkteamchef, een officier van justitie en de stadsdeelvoorzitter. De feitelijke invloed van deze vierhoek reikt echter minder ver dan de driehoek van korpschef, burgemeester en (hoofd)officier op gemeentelijk niveau. Een voorname bijkomstigheid is dat de stadsdeelvoorzitter weliswaar politieke overeenkomsten heeft met een burgemeester, maar niet dezelfde bevoegdheden. Net als een burgemeester is de stadsdeelvoorzitter de voorzitter van de (stadsdeel)raad en van het dagelijks politieke bestuur. De stadsdeelvoorzitter is echter geen hoofd van de plaatselijke politie. Als het in een stadsdeel bijvoorbeeld aankomt op grote openbare-ordeproblemen, dan komt al snel de burgemeester in beeld.

Geuzenveld-Slotermeer

Het stadsdeel had tijdens het onderzoek bijna veertigduizend inwoners. Het bestond uit de wijken Geuzenveld en Slotermeer. Deze wijken leken in meerdere opzichten op elkaar. Ook bewoners maakten zelden onderscheid tussen beide wijken. Hun referentiekader was de specifieke buurt waar zij woonden of het stadsdeel als geheel. Daarom wordt verder geen onderscheid gemaakt tussen Geuzenveld en Slotermeer. Het stadsdeel was onderverdeeld in tien buurten, allemaal genummerd, met hun eigen bewonerscommissie. Per buurt werd met enige regelmaat een buurtoverleg gehouden, waarbij stadsdeelbestuur, bewonerscommissie en (overige) bewoners met elkaar debatteerden. En iedere buurt werd jaarlijks voorzien van een buurtbudget, waaruit bijvoorbeeld speeltoestellen, zitbankjes, een buurtfeest

2 Deze paragraaf is gebaseerd op observaties in de wijk, interviews met wijkbewoners alsmede documenten en de website van de gemeente. Verder werd de online-databank StatLine van het CBS gebruikt (www.cbs.nl).

3 Inmiddels vormt de Amsterdamse binnenstad het vijftiende stadsdeel. Tot maart 2002, toen tijdens de gemeenteraadsverkiezingen ook de nieuwe stadsdeelraden werden gekozen, werd de binnenstad rechtstreeks bestuurd door het Amsterdamse college en de gemeenteraad. Westpoort met het Westelijk havengebied, het bedrijvenpark Sloterdijk en het gelijknamige NS-station vallen nog steeds onder de centrale stad.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 215

of kleinschalige groenvoorzieningen werden betaald. Bewoners mochten daarover zelf stemmen. De meeste buurten hadden inmiddels een eigen 'veiligheidssteunpunt', vergelijkbaar met de wijkpost in het Goudse Korte Akkeren. Het steunpunt was een kleine kantoor- en vergaderruimte, waar het stadsdeel, de wijkwelzijnsorganisatie en de politie hun vertegenwoordigers hadden. In sommige steunpunten waren bijna dagelijks een buurtregisseur van de politie en een buurtconciërge aanwezig.[4] In gesprekken viel op dat sommige bewoners 'hun' buurtconciërge en de buurtregisseur met naam en toenaam kennen. Sterker nog, zij wisten meer dan eens welk nummer hun buurt had.

Net als op Kanaleneiland werd het beeld in Geuzenveld-Slotermeer voornamelijk bepaald door naoorlogse flats met het principe 'vier hoog zonder lift'. Ook in Amsterdam was kort na de tweede wereldoorlog grote behoefte aan stadsuitbreiding vanwege woningnood. In Amsterdam-West ontstonden de Tuinsteden: Geuzenveld, Slotermeer, Osdorp, Slotervaart, Overtoomse Veld en Nieuw Sloten. Er waren in het stadsdeel, net als in de rest van de Tuinsteden, veel meer (sociale) huurwoningen dan koopwoningen. De woonbuurten werden doorsneden door brede, lange lanen, vaak met namen van oud-burgemeesters van Amsterdam. In de jaren tachtig bleek het betaalbare woningaanbod aantrekkelijk voor de herenigde gezinnen van (voormalige) Marokkaanse en Turkse gastarbeiders. Sinds die tijd groeide het aandeel Marokkanen en Turken in het stadsdeel, mede vanwege de voortdurende migratie en familie-uitbreiding. Ook de kinderen en kleinkinderen van de vroegere gastarbeiders bleven vaak in de wijk wonen wanneer zij het ouderlijk huis verlieten.

Het centrum werd gevormd door Plein '40-'45 in Slotermeer. Nabij het carillon op het plein werd elk jaar de dodenherdenking gehouden. Aan dat plein bevond zich ook het 'Tuinstadhuis' met de stadsdeelorganisatie. Daarnaast had ook het Lambertus Zeilplein in Geuzenveld een bepaalde centrumfunctie. Net als op Plein '40-'45 waren er veel winkels en er was wekelijks markt. Het politiebureau van het wijkteam Lodewijk van Deysselstraat bevond zich in de gelijknamige straat, op nog geen tien minuten wandelen van het Tuinstadhuis. Het gebouw dateerde uit de jaren zestig en was ooit een districtsbureau. Het winkelaanbod beperkte zich niet tot de pleinen. Aan de brede lanen bevond zich eveneens veel middenstand. In de afgelopen jaren waren er meer Turkse en Marokkaanse ondernemers bijgekomen. Dat uitte zich in groenteboeren, islamitische slagerijen, uitzendbureau's, belwinkels en reisbureaus (met scherpe aanbiedingen voor de *hadj* naar Mekka). Tevens illustratief voor het groeiend aandeel van bewoners met een islamitische achtergrond was de Marokkaanse Al Hidjra moskee, een voormalige kerk aan de Burgemeester Rendorpstraat in Slotermeer.

Net als in Gouda en Utrecht klaagden zowel autochtone als allochtone bewoners over rommel op straat en achterstallig onderhoud. Een veelgehoorde klacht was dat de woningcorporaties onvoldoende controle hielden op onderhoud en schoonmaak. Een gedeeltelijke verklaring voor de rommel op straat was ironisch genoeg nu juist de opknapbeurt die het stadsdeel ten deel viel. Daardoor lagen gedurende enkele jaren overal hopen zand en bouw-

4 Een buurtregisseur is enigszins vergelijkbaar met een wijkagent. De buurtconciërges waren ten tijde van het onderzoek Melkertbaners in dienst van de welzijnsorganisatie Impuls.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 216

materiaal. Zowel Plein '40-'45 als het Lambertus Zeilplein werden tijdens de veldwerkperiode grondig gerenoveerd. Getuige de borden bij de bouwlocaties geschiedde dat deels met middelen vanuit het zogeheten grotestedenbeleid. Ook enkele woningbouwcorporaties wilden meedoen aan 'de grote schoonmaak' door hun woningvoorraad in het stadsdeel te vernieuwen en te renoveren. De renovatieplannen veroorzaakten veel onzekerheid en onrust.

2.1
Bevolkingsopbouw

In Amsterdam werd bijna de helft van de inwoners op grond van de CBS-definitie als allochtoon aangemerkt.[5] 35 procent van de Amsterdammers werd aangemerkt als niet-westerse allochtoon. Na Surinamers waren Marokkanen de grootste etnische bevolkingsgroep (zie tabel 1). Net als in Gouda en Utrecht was het stedelijke percentage Marokkanen acht procent. In het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer was dat ongeveer negentien procent. Ook in absolute aantallen waren Marokkanen in het stadsdeel de grootste etnische bevolkingsgroep. De helft van de stadsdeelbevolking was niet-westers allochtoon.

Tabel 1: Aandeel allochtonen onder bij GBA ingeschreven inwoners, per 1 januari 2002

	Amsterdam		Ond. Wijk		Nederland	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Allochtonen	347.634	47,2	22.970	57,7	2.964.949	18,4
Niet-westerse allochtonen	259.276	35,3	19.945	50,1	1.558.353	9,7
Waarvan						
Marokkanen	59.178	8,0	7.548	18,9	284.124	1,8
Turken	36.035	4,9	5.345	13,4	330.709	2,1
Surinamers	71.979	9,8	3.149	7,9	315.177	2,0
Antillianen	12.299	1,7	401	1,0	124.870	0,8
Tot. bevolking	**735.328**	**100**	**39.842**	**100**	**16.105.285**	**100**

Bron: CBS; gemeente Amsterdam

In 2002 was (bijna) eenderde van de Amsterdamse bevolking jonger dan 25 jaar. Bijna zestig procent van die categorie jongeren was van niet-westerse origine. Bijna zestien procent van de bevolking tot vijfentwintig had de Marokkaanse etniciteit. Voor het onderzoeksgebied gold dat net als op stedelijk niveau ongeveer eenderde van de bevolking jonger was dan 25. De gemeente Amsterdam bood ook gegevens van de stadsdeelbevolking naar leeftijd en etniciteit. Drie op de vier personen tot 25 jaar was van niet-westerse origine. Er woonden in Geuzenveld-Slotermeer ruim vierduizend Marokkanen tot 25 jaar, wat neerkwam op ongeveer een op de drie jongeren in het stadsdeel. Het aandeel Marokkaanse jongeren in de

5 Daarbij geldt dat minstens een van de ouders in het buitenland moet zijn geboren.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 217

jeugdbevolking was bijna twee keer zo hoog als het stedelijk percentage en tien keer zo hoog als het landelijk percentage.

Tabel 2: aantallen jongeren in Amsterdam en in de onderzoekswijk, op 1 januari 2002

	Amsterdam (0 tot 25 jaar)		Ond. Wijk (0 tot 25 jaar)		Nederland (0 tot 25 jaar)	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Allochtonen	128.281	63,5	10.396	78,4	1.099.883	22,4
Niet-westerse allochtonen	117.623	58,3	9.943	75,0	755.680	15,4
Waarvan						
Marokkanen	31.605	15,7	4.183	31,5	152.729	3,1
Turken	17.600	8,7	2.805	21,3		
Surinamers	28.732	14,2	1.347	10,2		
Antillianen	4.935	2,4	167	1,3		
Tot. Jeugd	**201.908**	**100**	**13.261**	**100**	**4.910.992**	**100**

Bron: CBS; gemeente Amsterdam

2.2
Sociale samenhang

In de geschiedenis van het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer speelden net als in de andere onderzoekswijken migratiestromen en een toenemende culturele verscheidenheid een belangrijke rol. Volgens de geïnterviewden waren de migratiestromen belangrijk om het hedendaagse sociale leven in het stadsdeel te kunnen begrijpen.
Allereerst was er de stroom Amsterdammers die kort na de Tweede Wereldoorlog de dichtbevolkte Amsterdamse binnenstad en negentiende eeuwse wijken verlieten, op zoek naar leefruimte. Zij waren de eerste bewoners van de Tuinsteden.

> Na de oorlog had je natuurlijk de wederopbouw. Je zou kunnen zeggen dat hier de arbeiders van de wederopbouw woonden. Dat merk je ook aan de mentaliteit van de oudere autochtonen die hier nog wonen. (Interview politie)

Daarna kwam de stroom allochtonen op gang als gevolg van de gezinshereniging van gastarbeiders.[6] Deze stroom kwam vooral in de jaren tachtig in een versnelling, toen veel voormalige gastarbeiders hun gezinnen lieten overkomen uit het moederland. Voor die in de regel grote gezinnen was ruimte nodig. Die ruimte was er in Amsterdam-West.
De eerste twee stromen kwamen van elders naar het stadsdeel. Er was ook uitstroom. Die bestond in eerste instantie uit jonge autochtone gezinnen, veelal kinderen en kleinkinderen

6 Met name in de jaren negentig werd de stroom niet-westerse allochtonen aangevuld door mensen die om enigerlei redenen hun moederland waren ontvlucht; denk aan politieke vluchtelingen uit Irak, Iran en Somalië.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 218

van de oorspronkelijke bewoners, die bijna gelijktijdig met de gezinshereniging hun toevlucht in de groeikernen buiten Amsterdam zochten. Met name Diemen, Purmerend en Almere trokken veel gezinnen aan. De wethouder Welzijn van het stadsdeel noemde in een interview nog een vierde migratiestroom, bestaande uit jonge allochtone gezinnen:

> Je ziet de welgesteldere allochtone gezinnen vertrekken naar andere wijken of zelfs naar buiten de stad verhuizen. Die mensen hebben dan ook de keuze om ergens te gaan wonen of weer te vertrekken. Anderen hebben dat niet. Al zouden ze best ergens anders willen wonen. Hun achterstandspositie belet hen dat te doen.

De bewoners met verhuisplannen gaven in interviews vaak aan dat ook gevoelens van onveiligheid en verwaarlozing van de leefomgeving een rol speelden bij de wens om te vertrekken.
De verschillende bevolkingsgroepen woonden volgens zowel de autochtone als de allochtone bewoners eerder náást dan mét elkaar. Tussen autochtone en allochtone bewoners waren over het algemeen geen diepgaande contacten.

> Mijn sociale contacten in de buurt zijn goed, maar dan eigenlijk alleen met de Nederlandse bewoners. Terwijl ik toch op zich heel makkelijk praat. Maar met die buitenlanders gaat dat dan toch allemaal wat moeilijker. Ik heb bijvoorbeeld wel eens geprobeerd om met mijn Marokkaanse buurman in gesprek te komen en dan heb ik best nog wel even met hem gebabbeld, maar toch gaat dat dan niet zo gemakkelijk. (Nederlandse buurtbewoner, man)

Volgens bewoners was in de meeste gevallen sprake van wederzijdse onverschilligheid en weinig interesse voor elkaar, zonder dat dit per se altijd tot spanningen of burenruzie leidde. Desgevraagd gaven zij aan dat cultuurverschillen en (hierdoor) ook wel onbegrip een rol speelden. Maar ondanks die cultuurverschillen waren er vroeger meer sociale contacten tussen buurtbewoners, ook tussen Marokkaanse en autochtone buurtbewoners. Wellicht speelde daarbij ook wel het gevoel 'vroeger was alles beter' een rol. Toch, zo gaf een Marokkaanse bewoner aan die al bijna dertig jaar in de wijk woonde, was het vroeger eenvoudiger om mensen op hun gedrag aan te spreken en als buren in goed overleg problemen te bespreken. Hij meende dat er een algemene mentaliteitsverandering heerste, zowel onder Nederlanders als Marokkanen:

Vroeger loste je problemen op met elkaar. Dan kwam je met een kopje koffie bij elkaar en besprak je dat. Nu durf ik mensen niet meer aan te spreken. Je bent bang voor de reactie die je kunt krijgen, dat mensen boos worden of zo. Dat je wordt uitgescholden. Dat levert stress op en dat duurt lang voordat dat uitgewerkt is. Maar ik heb geen last van mijn buren of zo. (Marokkaanse buurtbewoner, man)

Zowel Marokkaanse als Nederlandse buurtbewoners vertelden dat buurtbewoners, en zeker mensen die in dezelfde straat woonden, elkaar beter kenden. Sommige bewoners gaven aan

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 219

dat Marokkaanse families vroeger meer contacten met autochtone Nederlanders hadden, omdat er nog niet zoveel Marokkaanse families bij elkaar woonden. Zij waren destijds aangewezen op Nederlandse buurtbewoners. Een Marokkaanse buurtbewoner merkte op dat Nederlanders in de 'begintijd' van de migratie ook nieuwsgierig waren naar die Marokkaanse familie bij hen in de straat. Dat was toen nog iets bijzonders.
Net als in Gouda en Utrecht klaagden Marokkanen over een levendig roddelcircuit onder de Marokkaanse bevolkingsgroep, een reden waarom ook de verhoudingen binnen de eigen bevolkingsgroep soms stroef waren of soms regelrecht onder spanning stonden. Met name de geïnterviewde jonge Marokkaanse buurtbewoonsters stoorden zich aan de bemoeizucht onder Marokkanen, waardoor zij zich in hun vrijheid beknot voelden. 'Het gedrag van vrouwen, zussen en dochters zijn vaak onderwerp van gesprek', zo merkte een van hen op.

Een van de geïnterviewde stadsdeelambtenaren merkte met een diepe zucht op dat het stadsdeel in zijn ogen inmiddels leek op een 'sociale vergaarbak van groepen aan de onderkant van de samenleving'. Het betrof daarbij beslist niet alleen allochtone groeperingen. Met name in de Van Leeuwenbuurt, rond de Burgemeester van Leeuwenlaan en het Rode Dorp woonden veel autochtone gezinnen met een achterstandspositie. Een politieman vertelde:

> De Van Leeuwenbuurt, daar moet je met drie pitwagens [politiejargon voor politieauto's, EB] naartoe, wanneer je niet uitkijkt. Je hebt er twee nodig om een aanhouding te verrichten en de derde om die andere twee te bewaken. En dan moet je nog uitkijken dat niet bij alle drie de wagens de banden zijn lek gestoken. Je ziet daar ook veel migrantengezinnen waar pa tot diep in de nacht werkt. Als ie al werkt. En ma voedt de kinderen op. (Interview brigadier)

Desondanks probeerde het stadsdeel verandering te brengen in de – sociaal-economisch gezien – eenzijdige samenstelling van de bevolking. Het stadsdeel werkte aan een veelzijdig woningaanbod, om het sociale leven een impuls te geven. Er waren de afgelopen jaren meer koopwoningen bijgekomen. Er waren op bepaalde plaatsen kleine nieuwbouwprojecten voor zowel koop- als huurwoningen. Volgens een van de geïnterviewde politiemensen had deze goedbedoelde poging helaas een nogal eenzijdig aanbod als gevolg:

> Alles wat hier de laatste vijf jaar is gebouwd is toch voor de wat rijkere jonge gezinnen en alleenstaanden. (Interview hoofdagent)

Er waren in het stadsdeel bewoners die zich inzetten voor de buurt, vaak in reactie op de jeugdoverlast. Desondanks vonden de actieve buurtbewoners dat de meerderheid van de buurtbewoners in het stadsdeel niet overliep van belangstelling voor de buurt. Op het buurtoverleg kwamen vrijwel alleen autochtone ouderen. Volgens buurtbewoners kwamen daar nauwelijks jongeren of allochtonen. Uit de gesprekken met Marokkaanse bewoners werd duidelijk dat het buurtoverleg slecht aansloot bij hun leefwereld. Zij vonden dat al dat 'gepraat' maar weinig opleverde. Na enig doorvragen lieten de Marokkaanse bewoners

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 220

doorschemeren het overleg te mijden, omdat zij bang waren ter verantwoording te worden geroepen door andere bewoners over de jeugdproblematiek.

> We hebben een keer met veel moeite Marokkanen en Turken op het buurtoverleg gehad. Maar die werden door die oudjes flink aangevallen over dat hun jongeren de boel in de wijk verstieren. Die bewoners voelden zich dus ook niet echt meer welkom, en meden verder de bijeenkomsten. (Interview ambtenaar stadsdeel)

Het activisme onder buurtbewoners overschreed de etnische scheidslijnen met net zoveel moeite als in de andere steden. Een aantal, voornamelijk oudere Nederlandse bewoners, was actief in buurtcommissies. Het Marokkaanse buurtactivisme bestond eruit dat enkele mannen probeerden vanuit een moskee en sociaal-culturele verenigingen bij te dragen aan een betere buurt. Zo waren in navolging van Overtoomse Veld buurtvaders actief.

2.3
Maatschappelijk perspectief

In Geuzenveld-Slotermeer wonen veel mensen op een bestaansminimum. Zij zijn vaak laagopgeleid en zij hebben meer dan eens een uitkering. Zo woonden er tijdens het onderzoek veel autochtone ouderen die van een klein pensioen of alleen AOW rond moesten zien te komen.

> Door de uittocht van jonge Amsterdamse gezinnen en de vestiging van grote allochtone gezinnen hebben we nu te maken met het soms problematische verhaal van de achterblijvers. Die achterblijvers bestaan vooral uit allochtonen, de autochtone bejaarden en de autochtone minima die door hun krappe portemonnee niet te kiezen hebben waar ze gaan wonen. (Interview buurtregisseur)

Het gemiddeld besteedbaar inkomen lag in de onderzoekswijk lager dan het stedelijk en het landelijk gemiddelde (zie tabel 2). De werkloosheid was bijna vier keer groter dan landelijk en drie keer groter dan op stedelijk niveau.
Volgens sommige geïnterviewde professionals had Geuzenveld-Slotermeer een negatieve reputatie, vanwege de grote concentratie stadsbewoners in een achterstandspositie, voornamelijk Marokkanen en Turken. Het stadsdeel had zich de afgelopen jaren hard gemaakt voor een gemengder woningaanbod. Veel nieuwe woningen waren koopwoningen, gebouwd voor (boven)modale gezinnen, om te voorkomen dat het stadsdeel eenzijdig zou worden bewoond door de lagere inkomens.

> Ik ben zelf geboren en getogen in Amsterdam-West. Ik kan dus wel wat vertellen over dat deel van de stad. Het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer is tegenwoordig toch wel een van de mindere delen van Amsterdam. Dat zeggen zelfs sommige bewoners van dat stadsdeel. Vraag tegenwoordig aan een Amsterdammer waar hij zeker niet wil

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 221

wonen, dan noemt hij een aantal wijken zoals Zuid-Oost en Geuzenveld-Slotermeer. Er zit veel onzichtbare armoede in Geuzenveld-Slotermeer. (Interview gemeenteambtenaar)

Tabel 3: Besteedbaar inkomen per inwoner in 2001 in Euro's

	Gemiddeld besteedbaar inkomen per inwoner in euro's[7]	Niet-werkende werkzoekenden in % van de beroepsbevolking[8]
Amsterdam	11.600	4,3
Geuzenveld-Slotermeer	9.700	12,0
Nederland	11.000	3,5

Bron: CBS, gemeente Amsterdam

3
Politie in de onderzoekswijk

De basispolitietaak in het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer werd uitgevoerd door het wijkteam Lodewijk van Deysselstraat. Het wijkteam had tijdens het veldwerk ongeveer vijfentachtig medewerkers. Aan het hoofd stonden een wijkteamchef en diens plaatsvervanger. De meeste politiemedewerkers hoorden bij de uniformdienst, wat inhield dat zij in ploegendienst zorgdroegen voor de noodhulp en surveillance. Het team leverde politiezorg voor zowel het stadsdeel als het Westelijk Havengebied. In de directe nabijheid van het treinstation Amsterdam-Sloterdijk lag de (inmiddels gesloten) Amsterdamse tippelzone aan de Thamesweg. De zone viel net als de rest van het Westelijk havengebied rechtstreeks onder het centrale stadsbestuur. Per toerbeurt werden politiemensen van de Lodewijk van Deysselstraat onder leiding van een vaste coördinator ingeroosterd om toezicht te houden op de zone.

Er werkten steeds ongeveer tien inspecteurs bij het wijkteam als 'projectleider'. Dat hield niet in dat zij ook voortdurend projecten onder hun hoede hadden. Wel dat zij zich met name richtten op bepaalde onderdelen van de basispolitietaak. Indien nodig, kon er dan op een bepaald thema een project worden gedraaid. Tijdens het onderzoek was er onder meer een projectleider 'maatschappelijke integratie', een projectleider 'jeugd' en een projectleider 'roof en overvallen'. Alle inspecteurs waren per toerbeurt ook chef van dienst, wat wilde zeggen dat zij tijdens een bepaalde dienst de operationele leiding hadden over het bureau. Elke projectleider had op diens beurt weer een aantal 'professionals' onder zijn hoede, in de

7 Het gemiddeld besteedbaar inkomen is het totaal aan inkomsten van een individu verminderd met betaalde premies en belastingen (www.cbs.nl).

8 Het betreft daarbij personen die bij het Arbeidsbureau (nu: Centrum Werk en Inkomen) stonden ingeschreven en niet of minder dan twaalf uur per week werkten. Tot de beroepsbevolking worden gerekend personen in de leeftijd van 15 tot 64 jaar die tenminste twaalf uur per week werken of actief dergelijk werk zoeken (www.cbs.nl).

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 222

rang van brigadier. In totaal waren er ongeveer twintig professionals. Vergelijkbaar met de taakaccenthouders in andere korpsen maakten zij deel uit van de reguliere uniformdienst, maar richtten zich daarnaast op een specifiek thema. Naast de twee professionals 'jeugd' kende het bureau bijvoorbeeld professionals 'verkeer', 'roof en overvallen', 'senioren en veiligheid', 'inbraak', 'voertuigcriminaliteit'.
Binnen de uniformdienst werkten ongeveer vijfentwintig generalisten. Dat waren hoofdagenten. Ook zij hadden in de meeste gevallen een taakaccent en ondersteunden de professionals en de projectleiders op een bepaald thema. Zo nu en dan werden projectteams geformeerd om een of meer vormen van vermogenscriminaliteit aan te pakken. Zo was er een speciaal (recherche)team dat zich richtte op afpersing door jeugdigen bij een snackbar in Slotermeer. De bemensing van dergelijke teams was vaak een probleem. De noodhulp slokte veel capaciteit op.
De projectleider jeugd had twee brigadier-professionals en enkele generalisten ter beschikking voor het uitvoeren van specifieke activiteiten op het jeugdterrein. Voorbeelden van specifieke activiteiten rond jeugd waren schoolvoorlichting, een speciale jeugdsurveillance en speciale rechercheprojecten.

Het recherchewerk werd verricht door de districts- en korpsrecherche. Op wijkniveau bestond wel, zoals elders in Amsterdam, een zogeheten Veiligheidsteam. Dat team handelde zesuurszaken en andere kleinere recherchezaken af. De meeste jeugdige arrestanten werden ten tijde van het onderzoek niet afgehandeld aan het wijkteam, maar door het Tienterteam aan bureau Meer en Vaart. Dat was een districtelijke afdeling voor het afhandelen van jeugdzaken. Zowel het Veiligheidsteam als het Tienerteam kenden enkele vaste krachten, aangevuld met politiemensen die op roulatiebasis enkele maanden voor een van deze afhandelunits werkten.
Buurtgericht werken was volgens de politiemensen een belangrijk kenmerk van het verzorgingsgebied. Het stadsdeel was onderverdeeld in tien ongeveer even grote buurten. De buurten waren genummerd. De politiemensen waren goed op de hoogte van de buurtnummers en de buurtgrenzen. Bij de beschrijving van de buurten in het stadsdeel golden de tien buurten dan ook vaak als een houvast. Elk buurt had een buurtprofessional (later buurtregisseur). Dat was een brigadier, soms een inspecteur, die zich met name richtte op het contact met bewoners. Indien nodig probeerde hij, vaak samen met andere maatschappelijke instanties of bewonersorganisaties, aandacht te krijgen voor een item bij zijn wijkteamleiding en de lokale politiek. Vanwege hun functie waren de buurtregisseurs vaak het bekendst bij de bevolking. Veel bewoners kenden de naam van hun buurtregisseur.

4
Marokkaanse jongeren in Geuzenveld-Slotermeer

Op 1 januari 2002 woonden er ruim vierduizend Marokkaanse jongeren tot 25 jaar in het stadsdeel. Volgens medewerkers van het jeugdwelzijnswerk en Bureau Jeugdzorg redden heel wat Marokkaanse jongeren zich daarvan verhoudingsgewijs goed. Een deel kampte

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 223

echter met – in hulpverleningsjargon – een meervoudige sociale problematiek. Veel jongeren hadden gedragsproblemen, leerproblemen, geen schooldiploma en grote moeite met het vinden van een baan. Een deel van de Marokkaanse jongens in de onderzoekswijk zorgde voor problemen en kwam daardoor geregeld in aanraking met politie en justitie.
Uit interviews kwam naar voor dat van de ongeveer vierduizend jongeren om en nabij 150 jongeren de politie vrij regelmatig werk bezorgden en dat ongeveer vijftien jongeren konden worden gezien als hardnekkige recidivist. De groep jongens waar de politie in het stadsdeel mee te maken had was in de ogen van agenten tamelijk overzichtelijk. De ervaren dienders beweerden dat zij de meeste jongens op zijn minst van gezicht kenden. Met name de zogeheten veelplegers stonden vaak goed op het netvlies.

> Het zijn er eigenlijk maar een paar, waar je dan ook meteen veel last van hebt.
> (Interview hoofdagent)

4.1
Jeugdproblematiek

De problemen rond Marokkaanse jeugd waren gedeeltelijk veiligheidsproblematiek; overlast en criminaliteit en het daarmee samenhangende onveiligheidsgevoel bij bewoners.
In de woonbuurten ervoeren zowel de Nederlandse als de allochtone bewoners op betrekkelijk vaste plekken – soms ernstige – overlast van Marokkaanse jongens. De jeugdoverlast bestond onder meer uit geluidsoverlast, rondscheuren op scooters en in auto's, lastig vallen van voorbijgangers en vandalisme. Volgens politiemensen vielen de probleemjongens op, doordat een deel van hen zich naast overlast en vandalisme bezighield met inbreken in auto's, woningen, scholen en bedrijven. Dat deden zij alleen of in vaak kleine, in samenstelling wisselende groepen. Gestolen spullen werden in de regel afgenomen door vaste helers. Maar er werden door jongeren ook wel rechtstreeks spullen aan elkaar te koop aangeboden. Tijdens het veldwerk was er bijvoorbeeld een levendige handel in mobieltjes en in simkaarten, de geheugenkaarten voor mobiele telefoons.
Volgens diverse instanties was de onveiligheidsproblematiek vooral een *jongens*probleem. Zij dachten dat dit kwam doordat Marokkaanse meisjes vaker een hogere opleiding volgden en thuis strakker in de hand werden gehouden. Een jongerenwerkster nuanceerde dit beeld door aan te geven dat ook meisjes problemen hadden. Vaak hadden die van doen met de verwachtingen thuis en die van de Nederlandse samenleving. Meisjes gingen daarmee alleen anders om dan de jongens.

> Meiden hebben net zo goed problemen. Die hebben meestal te maken met hun bewegingsvrijheid. Er zijn zat Marokkaanse meiden die van huis weglopen. Maar meestal gaat het subtieler en stiekemer, want als ze eenmaal weglopen, hoeven ze thuis nooit meer aan te kloppen. Dan zijn ze verstoten. Meiden hangen vaak leugentjes op om bijvoorbeeld toch ergens met hun vriendinnen naartoe te kunnen. Verder signaleer ik op dit moment een soort emancipatiestrijd onder Marokkaanse meiden. Ze proberen hun

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 224

vrijheid uit te breiden. Ik heb het gevoel dat sommige Marokkaanse moeders dit stiekem steunen. Het is trouwens leuk om te zien wat voor overwicht Marokkaanse meiden hebben op de jongens. Dat hebben we gezien met de organisatie van een discoavond, laatst. Die jongens hadden echt geen zak te vertellen. (Interview jongeren werker)

Tabel 4: Toptien totaal aantal aangiften in het wijkteamgebied, eerste kwartaal 1999

	Totaal aangiften eerste kwartaal 1999
1. auto-inbraak	176
2. vernieling	120
3. woninginbraak	81
4. diefstal motorvoertuigen	67
5. zakkenrollerij	64
6. winkeldiefstal	31
6. geweld	31
7. fietsdiefstal	30
7. bromfietsdiefstal	30
8. straatroof	28
9. bedreiging	26
10. zedendelicten	12

In het eerste kwartaal van 1999 werd de aangiftetoptien in het onderzoeksgebied aangevoerd door respectievelijk auto-inbraak, vernieling en woninginbraak.[9] Bij vernieling hoorden ook de aangiften van vandalisme. In de bewonersenquête vroegen we ook in Amsterdam aan bewoners in het onderzoeksgebied om de volgens hen voornaamste buurtproblemen te noemen. Opvallend was dat die lijst niet werd aangevoerd door auto-inbraken, maar door geluidsoverlast. Net als in de andere onderzoeksgebieden brachten bewoners geluidsoverlast enerzijds in verband met de nogal gehorige woningen en anderzijds met jeugdoverlast. Auto-inbraak eindigde niet hoger dan de vierde plaats met niet eens een op de tien geïnterviewden die dat delict noemde als een van de belangrijkste buurtproblemen. Op de vijfde plaats van de aangiftetoptien stond zakkenrollerij, eveneens een delict waarvoor volgens politiemensen vaak jeugdige Marokkanen werden aangehouden. Zakkenrollerij had voornamelijk plaats in het openbaar vervoer, met name in de trams en op de weekmarkt aan de Burgemeester de Vlugtstraat, nabij Plein '40-'45. Verder werden in interviews ook straatroof, brommerdiefstal, bedreiging en geweld vaak in verband gebracht met (Marokkaanse) jeugd. Uit de topvijf van buurtproblemen blijkt overigens opnieuw dat bewoners de vervuiling en het achterstallig onderhoud in het stadsdeel beu waren. Dit probleem stond begin 1999 op maar liefst de derde plaats.

9 Van inbraken in bedrijven, scholen en (andere) instellingen zijn geen gegevens verzameld.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 225

Tabel 5: topvijf van buurtproblemen (1999)

	Probleem	N	% van alle respondenten
1.	Geluidsoverlast	76	24,9
2.	**Overlast door jongeren**	**63**	**20,7**
3.	Vervuiling en achterstallig onderhoud	48	15,7
4.	auto-inbraak	26	8,5
5.	(brom)fietsdiefstal	20	6,6
5.	Woninginbraak	20	6,6
5.	hondenpoep	20	6,6

NB: respondenten mochten maximaal drie problemen noemen. In de meting noemden van de 305 respondenten er 110 geen enkel probleem. De overige 195 noemden er in totaal 410.

Jeugdoverlast stond hoog genoteerd bij de buurtproblemen. Ongeveer eenvijfde van de bewoners noemde jeugdoverlast als belangrijk buurtprobleem. In de interviews was jeugdoverlast eveneens een vaak terugkerend gespreksthema. Alle geïnterviewde buurtbewoners signaleerden rondhangende (Marokkaanse) jongeren. Zij gaven aan dat die groepen een zeker gevoel van onbehagen veroorzaakten, hoewel de jongeren lang niet altijd iets deden. De buurtbewoners brachten hun onveiligheidsgevoel deels in verband met jongeren. Dat blijkt ook uit de bewonersenquête. Bijna veertig procent van de bewoners die zich wel eens onveilig voelden in de wijk, noemde groepen jongeren als oorzaak voor hun onveiligheidsgevoel. In 1999 voelde ruim een op de vier bewoners zich wel eens onveilig in de buurt.[10]

Tabel 6 : Voelt u zich wel eens onveilig in de buurt? (1999, percentages)

	Ja	Nee	Geen antwoord
Van alle respondenten (N=305) zei...	22,3	73,4	4,3

Tabel 7: Topdrie oorzaken onveiligheidsgevoel

	Oorzaak	N	% van respondenten dat zich wel eens onveilig voelde in de buurt	% van alle respondenten
1.	**Groepen jongeren**	**26**	**38,2**	**8,5**
2.	Angst om zelf slachtoffer te worden	25	36,8	8,1
3.	Berichten in de media	13	19,1	4,3

NB: Aan de 68 respondenten die in deze meting aangeven zich wel eens onveilig te voelen, is gevraagd in totaal drie oorzaken te noemen van hun onveiligheidsgevoel. Daarvan geven er 66 antwoord. Zij noemen in totaal 112 oorzaken.

10 Uit de Politiemonitor bleek dat in de politieregio Amsterdam-Amstelland 37,5 van de burgers zich wel eens onveilig voelt. Voor heel Nederland was dat percentage op dat moment 30,8 (Politiemonitor Bevolking, 1999). Zoals aangegeven in hoofdstuk vijf, paragraaf 4.1, kunnen de gegevens van de enquête voor dit onderzoek echter niet zonder meer worden vergeleken met de Politiemonitor.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 226

De 'hangjongeren' troffen elkaar op bepaalde plaatsen in het stadsdeel en waren veelal van Marokkaanse afkomst. De hangplekken veranderden soms, desondanks waren zij bij veel politiemensen en jongerenwerkers bekend.

> Vooral de Van Leeuwenlaan heeft een aantal van die plekken. Meestal staat de jeugd daar gewoon wat te praten. Het zijn vooral allochtonen die daar rondhangen. Degenen die klagen zijn mensen uit de buurt. Ze vinden dat die jongens overlast veroorzaken. We hebben een aantal vaste adressen die bellen. In de Van Leeuwenlaan bijvoorbeeld, daar woont een vent, die belt altijd. Die heeft vooral last van voetballende jeugd. En het zwembad, die bellen ook altijd. (Interview politieagent)

De jongens zochten hun *spots* zorgvuldig uit:

> In december 1999 loop ik op een koude winteravond met een aantal jongens door de wijk. We hebben een afspraak voor een groepsinterview op straat op een van hun plekken. De jongens geven mij daarbij een soort rondleiding. Ze laten zien waar je lekker beschut kunt zitten tegen de regen; waar je roosters hebt, zodat je 's winters een beetje warm zit en van waaruit je een beetje naar de meiden kunt kijken 's zomers. (Veldnotitie)

De jongerenwerkers waren nog het best op de hoogte van de hangplekken. Dat was niet zo vreemd: het straathoekwerk maakte deel uit van hun takenpakket. Het stadsdeel kende verschillende jeugdige straatgroepen, maar slechts enkele daarvan kwamen zo nu en dan bij de politie in beeld vanwege overlast en criminaliteit. Volgens jongerenwerkers en politiemensen hoorden jongens met een strafblad vaak bij een straatgroep. Dat betekende in hun ogen zeker niet dat jongens in straatgroepen allemaal een strafblad hadden.
Veelal bestonden de groepen uit jongeren die in het stadsdeel woonden. Maar er waren ook jeugdgroepen van buiten het stadsdeel. Daarbij betrof het veelal jongeren uit naburige wijken of leerlingen van de vele middelbare scholen in West. De meeste straatgroepen waren 'Marokkaans'. Soms voegden zich bij die groepen ook Surinamers, Turken en andere allochtone jongeren. Er waren ook wel autochtone, Nederlandse groepen, maar die waren vaak kleiner en vielen kennelijk (daardoor) minder op. Een heel enkele keer hadden Nederlandse jongens zich aangesloten bij een Marokkaanse groep. Tijdens het veldwerk wezen Marokkaanse jongens een keer een Nederlandse jongen aan die perfect Berbers sprak. Volgens jongeren was het criterium dat je met elkaar bent opgegroeid vaak nog belangrijker dan de etnische achtergrond.
De meeste groepjes deden volgens jongerenwerkers niet echt schokkende dingen, behalve dan dat er zo nu en dan veel lawaai werd gemaakt en er een potje werd gevoetbald. Ook de meer 'beruchte' straatgroepen, met bekenden van politie en justitie, hadden niet altijd kwaad in de zin. Soms hadden de jongens er zelf belang bij de overlast binnen de perken te houden:

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 227

> Een van de groepen heeft hun spot pal naast het politiebureau. Volgens de jongens weten agenten niet dat zij daar zitten. Zij zijn niet van plan deze plek kwijt te raken, omdat zich juist daar een rooster bevindt waar zij zich aan kunnen warmen. 'Dus houden we ons hier gedeisd. Bewoners zullen hier geen last van ons hebben.' (Veldnotitie)

Een deel van de overlast was terug te voeren op spanningen tussen Marokkaanse kinderen en – veelal oudere, autochtone – buurtbewoners.

> Soms gaan kleine jongens gewoon voetballen en dan roepen ze naar elkaar. Maar dan zijn ze gewoon aan het spelen. Natuurlijk gaat dat er wel eens ruw aan toe, want het zijn kinderen. Maar je ziet dat met name oudere mensen dan naar de politie bellen. (Jongerenwerker, Marokkaanse afkomst)

> Wat is overlast? Ik ben zelf al jaren actief in deze buurt en ik ben zelf een ouwe man. Maar dan denk ik wel eens, die oudjes hier laten zich gewoon gek maken. Niet alles wat die allochtoonse kinderen doen is overlast. Voetballen moet kunnen. Wat die oudere jongens doen, dat is wel erg. Daar gaat het om, niet om spelende Marokkaanse en Turkse kinderen. (Bewoner, voorzitter buurtcommissie)

De oudere buurtbewoners die we interviewden waren soms bang op straat, vanwege 'groepjes buitenlandse jongeren'. Opvallend genoeg was een bejaarde vrouw, die in een interview aangaf zelf al eens het slachtoffer te zijn geweest van een beroving, van mening dat veel ouderen zich veel te druk maakten:

> Ik ben ook wel eens bang. Maar sommige bejaarden hier zien overal spoken. Dan moet je echt overal op gaan letten en dan heb je geen leven meer. Ik maak me wel druk over criminaliteit in de maatschappij, maar vroeger was het ook niet altijd goed. (Interview bejaarde Nederlandse vrouw)

Maar toch liep het soms wel eens uit de hand, bij de 'beruchte' straatgroepen vaker dan bij de andere. Volgens jongeren speelden verveling, afreageren van problemen en bij sommige jongens overmatig drank- en drugsgebruik hierbij een rol. In de interviews kwamen vijf plaatsen terug waar de overlast het ergst zou zijn: twee snackbars aan respectievelijk de Van Leeuwenlaan en de De Vlugtlaan, een hotel en een snackbar aan Plein '40-'45, en het A.E Kokplantsoen. De eigenaars van de snackbars werden regelmatig bedreigd, jongens betaalden hun eten niet en ze richtten vernielingen aan. De snackbars waren hierdoor al diverse keren van eigenaar gewisseld. Omwonenden ervoeren (geluids-)overlast van de jongens. Ook het A.E. Kokplantsoen was ten tijde van het onderzoek een bekende overlastplek.
Politiemensen, stadsdeelambtenaren en jongerenwerkers vermoedden dat het op de meeste overlastplekken ging om steeds dezelfde vaste kern probleemjongens. Volgens hen was het dezelfde groep jongens die zeer regelmatig het buurthuis Slotermeer bezocht (zie paragraaf 4.3). De meeste groepen en groepsleden waren al eens in kaart gebracht door de politie. Die had daardoor redelijk overzicht.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 228

De 'bekende' jongeren waren volgens politiemensen, maar ook naar eigen zeggen, meer dan eens betrokken bij inbraken, straatroof, geweld en kleinschalige drugshandel. De link met zwaardere en meer georganiseerde vormen van criminaliteit was onduidelijk. De coffeeshop aan het Lambertus Zeilplein in Geuzenveld had ten tijde van het onderzoek de reputatie een ontmoetingspunt te zijn voor 'zware jongens'. Daar kwamen de grotere criminelen, zeker niet alleen van Marokkaanse origine. Navraag bij zowel jongeren als politie leverde op dat de buurthuisjongeren zelden in die coffeeshop kwamen. De coffeeshop werd later overigens op last van de gemeente gesloten, vanwege handel in harddrugs. Mogelijk was sprake van twee relatief gescheiden *scenes*, waar in Gouda en Utrecht iets duidelijker een link kon worden gelegd tussen jeugdcriminaliteit en zwaardere criminaliteit. Men bezocht niet dezelfde locaties en leek niet zo veel met elkaar te maken te hebben.

4.2
Relatie met de politie: van onschuldige plagerijen tot wraakgevoelens

In Amsterdam klaagden politiemensen over te weinig tijd om op een normale manier in contact te treden met jeugd.

> De politie is natuurlijk veranderd sinds de afgelopen tien jaar. Vroeger was er tijd voor persoonlijke contacten. Het lijkt allemaal op een dom praatje pot, maar je bent wel op een goede manier bezig met het opbouwen van contacten. Je komt nu die Marokkaanse jongens alleen tegen in beladen situaties. Daarom haten ze de politie. Daarom ga ik naar het buurthuis om op een normale manier contact te maken. Tegen mijn auto zullen ze niet spugen. (Interview brigadier politie)

Veel politiewerk in het stadsdeel was volgens politiemensen jeugdgerelateerd, of het nu ging om meldingen van jeugdoverlast of criminaliteit.

> Veel politiewerk in deze wijk heeft op een of andere manier toch weer met jeugd te maken. Je kunt je ogen daarvoor gewoon niet sluiten. Kijk maar eens naar de meldingen. Die hebben toch vaak met jeugd te maken. (Interview politie)

Met name voor vermogensdelicten en geweld werden met grote regelmaat jongeren aangehouden, veelal van Marokkaanse afkomst. Het merendeel van de Marokkaanse jongens waar het wijkteam mee te maken had, woonde in het stadsdeel zelf.

Focus op Marokkaanse jongeren

Marokkaanse jongeren vonden de politie per definitie selectief in haar optreden. De jongeren vielen volgens eigen zeggen op door hun uiterlijk en ze werden door de politie extra in de gaten gehouden. Zij voelden zich gediscrimineerd. Politiemensen geloofden niet dat de

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 229

gerichtheid op Marokkanen bij henzelf en de meeste collega's zozeer voortkwam uit discriminatie. Wat volgens politiemensen door buitenstaanders als snel werd gezien als selectief politieoptreden, was in hun ogen een onvermijdelijk aspect van het straatwerk. Gebaseerd op eerdere ervaringen van politiemensen met bepaalde categorieën burgers – in dit geval groepen Marokkaanse jongeren – was er een sterke focus op die groep. Agenten konden zich desondanks voorstellen dat jongeren dat niet altijd plezierig vonden. Met name de Marokkaanse jongeren die niets kwaads in de zin hadden en wel werden gecontroleerd op straat. De meeste politiemensen waren zich goed bewust van het risico van stigmatisering. Dat bleek ook uit de interviews, waarin sommige politiemensen hun optreden trachtten te verdedigen en daarbij ook oog hadden voor de neveneffecten van de focus op Marokkaanse jongeren.

> De Marokkaanse jeugd heeft ook het Marokkaan-zijn tegen zich. Nederlandse jongens worden nauwelijks gecontroleerd, Marokkanen wel. Als we de jeugdroute[11] rijden, stappen we regelmatig uit en controleren die jongens. (Interview politie)

De focus op Marokkaanse jongeren had ook te maken met klachten van bewoners over jeugdoverlast en de positie die dat probleem innam op de politieke agenda. Sommige politiemensen vonden dat de politie daarbij soms te snel partij koos voor de buurt in plaats van de jeugd:

> De Marokkaanse cultuur is toch vooral een straatgebeuren. Daar moeten we ons meer bewust van zijn als politie. (Interview politie)

Op het eerste gezicht: negatieve wederzijdse omgang

De agenten vonden de omgang van politiemensen met Marokkaanse jongeren in het algemeen negatief. De grondhouding was wederzijdse wantrouwen. Een aantal politiemensen signaleerde bij anderen of bij zichzelf een gebrek aan affiniteit met jeugd. Daarmee bedoelden zij inlevingsvermogen in de leefwereld van jongeren en de achtergrond van bepaald gedrag. Zich inleven was voor de politiemensen geen sinecure. Daarbij was vaak sprake van een 'dubbele' kloof'. Er was zowel een cultuurkloof als een leeftijdskloof tussen de over het algemeen Marokkaanse jongeren in de wijk en de politie.
Na de rellen aan het Overtoomse Veld van 23 april 1998 trad een tijdelijke verharding op in de relatie tussen politie en jeugd. De Marokkaanse jongens en de politie in Geuzenveld-Slotermeer letten extra scherp op elkaar. De grimmige sfeer van Overtoomse Veld sloeg desondanks niet over naar Geuzenveld-Slotermeer. Volgens jongeren kwam dat doordat politiemensen en jongeren daar elkaar wat beter kenden:

11 Met 'de jeugdroute' bedoelde deze politieman een speciaal op jeugd en jeugdgroepen gerichte surveillance in het wijkteamgebied en later in het hele district. Agenten werden daarvoor speciaal ingeroosterd en hadden als opdracht contact te maken met hanggroepen en informatie over deze groepen te verzamelen en actueel te houden.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 230

> We kennen een paar agenten bij voornaam, of we hebben bijnamen voor ze. Zowel positief als negatief. (Marokkaanse jongen)

Volgens politiemensen speelde mee dat het aantal probleemjongeren dat zich ook regelmatig manifesteerde in Geuzenveld-Slotermeer minder omvangrijk en overzichtelijker was dan in het naburige stadsdeel. De politie schreef het uitblijven van blijvende gevolgen bovendien toe aan het politiebeleid van het wijkteam Lodewijk van Deysselstraat. In haar ogen was de jeugdaanpak door dat wijkteam, vergeleken met andere wijkteams in Amsterdam-West, op dat moment het verst ontwikkeld.

Na doorvragen: toch wat meer nuance

De relatie tussen jongeren en politie was na doorvragen toch nog wat genuanceerder. De meerderheid van de werkvloer had weliswaar geen speciale affiniteit met jongeren, maar had er verder ook niet overdreven veel moeite mee. Daarnaast was er een categorie politiemensen die niet bepaald warmliep voor Marokkaanse jongeren. Politiemensen waren ervan overtuigd dat daarin ook onzekerheid en selectieve beeldvorming een aandeel hadden. Sommige agenten hadden in het verleden nare ervaringen opgedaan op straat of wisten niet meer, na voor hun gevoel alles te hebben geprobeerd, wat ze met deze jongeren moesten. Die agenten kampten net als hun collega's in Gouda en Utrecht met de zogeheten 'Marokkanenmoeheid'. Sommige politiemensen signaleerden bijvoorbeeld dat een aantal van hun collega's liever niet uit de dienstauto stapte om jongeren toe te spreken of met een grote boog om de jeugd heen loopt. Een politieman gaf zelfs aan:

> Mijn collega's willen gewoon op de een of andere manier van die jongens af. Een middel daarvoor is gewoon doen alsof ze er niet zijn.

Onder de buurtregisseurs kwam minder vaak Marokkanenmoeheid voor. Volgens hen kwam dat doordat zij ook op andere, minder gespannen, manieren met jeugd in contact kwamen.

> De noodhulpcollega's hebben toch wat vluchtiger contact, bijvoorbeeld als er een melding is of iemand moet worden aangehouden. Kortom, als er stront aan de knikker is. (Interview buurtregisseur)

Maar ook de houding van jongeren tegenover de politie lag wat genuanceerder. Zo werden verschillen in de manier van bejegening opgemerkt. Zeker als agenten en jeugd elkaar van gezicht of van (bij)naam kenden, en de eerdere ervaringen met elkaar niet uitgesproken negatief waren, dan verliepen de contacten vaak wat vlotter. Jongeren en politiemensen maakten dan een praatje met elkaar, of plaagden elkaar door elkaar verbaal de maat te nemen. De politiemensen kregen in dat geval ook sneller iets van de jongeren gedaan. De ontspannen contacten waren er opvallend vaak bij buurtregisseurs die niet speciaal met een

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 231

concrete aanleiding, een melding van jeugdoverlast bijvoorbeeld, jongeren benaderden. Wat meespeelde, was dat jongeren wisten dat sommige buurtregisseurs ook contact hadden met hun familieleden, bijvoorbeeld met hun ouders. Dat was een extra reden om zich rustig te gedragen en bepaalde agenten 'te vriend' te houden. De sfeer kon echter ook ineens omslaan, bijvoorbeeld als bepaalde politiemensen of jongeren zich bij de groep voegden met een minder goede of onbekende reputatie.
Er was echter vaker sprake van elkaar negeren. Dat had zowel positieve als negatieve kanten. Het positieve eraan was dat politiemensen en Marokkaanse jongeren elkaar met rust lieten. Negatief eraan was dat dit de communicatie over en weer niet ten goede kwam. De politiemensen vonden het belangrijk om elkaar over en weer te kennen. Daardoor konden escalaties worden voorkomen. Elkaar negeren kon immers tot gevolg hebben dat een aanvankelijk klein incident, doordat men elkaar onvoldoende kende, eerder uit de hand liep.
Het nuvolgende fragment uit de veldaantekeningen was typerend voor de relatie van de politie en het merendeel van de Marokkaanse jongeren in Geuzenveld-Slotermeer:

> In de beginfase van Topic is er een werkbezoek van Goudse en Utrechtse politiemensen in het kader van de interregionale samenwerking. Ik neem als onderzoeker deel aan dit werkbezoek. De groep bezoekt onder meer een moskee en een buurtpost. 's Avonds gebruikt men een Marokkaanse maaltijd in een van de twee buurthuizen. De maaltijd wordt bereid door een groep Marokkaanse jongeren en een paar jongerenwerkers. Een aantal jongeren ken ik van de inloopavonden. Later hoor ik van een jongerenwerkster dat de jongeren in eerste instantie vonden dat zij hen 'erin had geluisd'. Hoe haalde zij het in haar hoofd hen voor een stel 'wouten' te laten koken? Het is mij op de avond wel opgevallen dat een van de jongens hardop roept dat de politiemensen hun 'galgenmaal' voorgeschoteld krijgen. Een andere jongen vraagt de politiemensen of de computers bij de politie ook de optie 'delete' kennen. Desondanks verloopt de avond in een leuke, zij het een beetje plagerige sfeer.

Er waren geen grote incidenten die de verhoudingen onder druk zetten zoals in Gouda en Utrecht wel af en toe het geval was. Wel werden zo nu en dan de ruiten van het bureau ingegooid of groepen jongeren kwamen verhaal halen bij het bureau waneer een van hun maten in hun ogen onterecht was aangehouden. In tijden waarin de relatie wat meer onder druk stond, vaak ten gevolge van relatief kleine incidenten op straat of aanhoudingen, werden ook wel heel gericht privévoertuigen van bepaalde politiemensen vernield. Veel politiemensen parkeerden hun voertuig achter het bureau. Die parkeerplaats was niet afgesloten van de openbare weg en dus ook voor jongeren gewoon toegankelijk.

Stukbijten op groepsgedrag

Met name het zich stukbijten op groepsgedrag was een verklaring voor de Marokkanenmoeheid bij sommigen. Ook de politiemensen die wat minder moeite hadden met Marokkaanse jongeren vonden echter het omgaan met groepen knap lastig. Volgens agen-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 232

ten hadden met name grotere straatgroepen een bepaalde macht en dan kon de sfeer af en toe regelrecht dreigend zijn. In hun ogen kwam dat door de groepsdruk, waardoor veel jongens in een groep veel lastiger waren dan wanneer zij alleen waren of in een kleinere groep. Volgens de jongens zelf had hun gedrag deels te maken met het voorkomen dat zij in de groep gezichtsverlies leden.

> Je [ziet] dat de politie een probleem heeft om mensen op hun gedrag aan te spreken. Er zijn veel heterdaaddelicten, soms ook om de politie te jennen heb ik wel eens het idee. Je kunt iemand dan alleen in de heterdaadsfeer aanhouden. In zo'n geval ontstaan wel eens relletjes wanneer de politie iemand uit een groep wil aanhouden. (Interview officier van justitie)

De meeste agenten klaagden over de beperkte mogelijkheden om jeugdoverlast te bestrijden. Wanneer er geen strafbare feiten werden gepleegd, konden zij zelden meer doen dan jongens wegsturen.

> Vaak is het gewoon irritant gedrag waar je als politie niks mee kunt. Dan sta je daar met je mond vol tanden. En die gasten maar lachen. Als het niet strafbaar is, houdt het voor ons al snel op. (Interview brigadier)

Het hielp wanneer agenten jongeren kenden. Daarom hadden politiemensen moeite met de centrale afhandeling van jeugdzaken in het district. De jeugdzaken werden afgehandeld door het zogeheten Tienerteam: een groep met jeugdrechercheurs en gedetacheerde politiemensen van de drie wijkteams in district zes, aangevuld met (jeugd)hulpverlening.

> Door die centrale afhandeling zijn wij de klootzakken in de ogen van de jongens hier in de wijk. Van de jeugdrechercheurs krijgen ze een kop koffie en een peuk en een luisterend oor, omdat ze natuurlijk wat uit die jongens willen halen. Wij zijn degenen die hen van straat plukken. Wij missen dat soort sociale gesprekken met jongeren, omdat heel die strafrechtelijke afhandeling door het Tienerteam gebeurt. En die afhandeling is nu juist een goed middel om contacten te onderhouden met jongeren in je wijk. (Interview hoofdagent)

De politiemensen die op de werkvloer de naam hadden goed te liggen bij de jeugd, meenden dat 'je gewoon een beetje slap met ze moet ouwehoeren' en gewoon heel veel geduld moest hebben: jongeren gingen dan op een gegeven moment wel 'om', zo was hun ervaring. De basis van alles was volgens deze politiemensen echter oprechte affiniteit:

> 'Allochtone jongeren, niet alleen Marokkanen, letten heel erg op je non-verbale gedrag: klopt wat je zegt wel bij je uitstraling. Als dat niet zo is pakken ze je daarop. Toneelspelen en doen alsof je affiniteit hebt met jongeren help daarom niet. (Interview agent)

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 233

4.3
Leefwereld Marokkaanse jongens

Toen ik eind 1998 kennis maakte met de jongerenwerkers en de jongeren, werd er wekelijks op donderdag- en vrijdagavond 'jongereninloop' georganiseerd in buurthuis Slotermeer. De jongerensoos vond tegelijkertijd plaats met andere buurtactiviteiten, waardoor de andere bezoekers van het buurthuis vaak hinder ondervonden. Later verhuisde de soos naar een aparte ruimte met een aparte toegang; zodat jongeren en andere bezoekers geen last meer van elkaar hadden. De inloopavond werd aanvankelijk verzorgd door jongerenwerkers en toezichthouders van het Jeugd- en Jongerenteam (JJT) van de welzijnsorganisatie Impuls.[12] De inloopavond werd bezocht door Marokkaanse jongeren uit het stadsdeel. Zij dronken wat, speelden tafelvoetbal of een spelletje pingpong, ze damden met een toezichthouder of hingen verder zomaar wat rond. Heel af en toe draaide er een videofilm of werd er een thema-avond georganiseerd over bijvoorbeeld drugs of werk. Eens in de zoveel tijd organiseerden de JJT'ers met de jongeren een discoavond. De ervaring was dat dit meestal door meisjes gebeurde van het meidencentrum. Ook het meidencentrum werd door Impuls beheerd. Er kwamen voornamelijk meisjes van Marokkaanse afkomst.

> Ik heb om 18.30 uur met een van de jongerenwerkers afgesproken. Dit is mijn eerste bezoek aan het buurthuis in Amsterdam. Die woensdag ben ik voor het eerst naar de Marokkaanse-jongerensociëteit in Gouda geweest. Het valt me op dat hier een heel andere sfeer hangt. Zo zie ik voornamelijk jonge jongens, zo tussen de 12 en de 18 jaar oud. In Gouda waren er toch relatief veel twintigplussers op die avond. De jongerenwerker vertelt me dat de meeste Marokkaanse jongens uit de buurt komen. Sommige jongens kijken nieuwsgierig in mijn richting. De meeste negeren me gewoon. De jongerenwerker stelt me niet aan de jongens voor. De ghettoblaster blaast *gangstarap* van 2Pac Shakur de ruimte in. Dat is een tweede verschil. De jongens in Gouda en Utrecht luisterden naar Berberse muziek en rai van Cheb Khaled en Cheb Mami.

De meeste jongeren in het buurthuis waren in Amsterdam geboren en kwamen uit grote, traditionele Marokkaanse gezinnen. Hun ouders waren de vijftig vaak al gepasseerd. De vaders van met name de oudere jongens werkten destijds als gastarbeider in Amsterdam en omgeving. Veel families waren afkomstig uit de 'Arabische', veelal stedelijke, gebieden in het noordwesten van Marokko en in mindere mate uit de Rif. Nogal wat ouders van jongeren waren afkomstig uit (de omgeving) van Casablanca, Tetouan en Tanger. Vergeleken met Gouda en Utrecht woonden in Geuzenveld-Slotermeer meer 'Arabieren' dan Rifi's.

12 Het JJT bestond uit drie professionele jongerenwerkers – waaronder een van Marokkaanse afkomst – en een groep toezichthouders met een melkertbaan. Onder de toezichthouders bevond zich eveneens een aantal (jonge) Marokkanen.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 234

> Ik vertel een paar jongens trots dat ik wat Marokkaanse woordjes heb geleerd. Een paar jongens lachen en wachten af. Ik blijk onverstaanbaar. Een van de jongens roept wie van de jongens in het buurthuis 'Rifi' (Riffijn, Berber) is. Een Marokkaanse toezichthouder van het jongerenteam steekt zijn hand op. Blijkbaar heb ik met een 'Arabische meerderheid' te maken. (Veldwerknotitie)

De jongeren spraken onderling veel Nederlands, of eigenlijk een soort *streetslang*, een mengeling van plat Amsterdams, Marokkaans-Arabisch en Surinaams (Sranan Tongo). De jongeren in Utrecht en Gouda spraken veel vaker Berbers (Tamazight) met elkaar.

> Twee jongens zitten in autotijdschriften te bladeren. Eén jongen wijst de ander een dure sportbolide aan. De andere schudt zijn hoofd en vraagt zich af hoe hij aan zoveel *doekoe* komt. De Surinaamse jongerenwerker legt lachend uit dat 'doekoe' Surinaams is voor geld. 'Ze gebruiken wel vaker Surinaamse termen, die Marokkaanse jongens.' (Veldwerknotitie)

Jongens vertelden me dat hun ouders vaak niet zo goed begrepen hoe de Nederlandse maatschappij in elkaar stak. Ze hadden vaak meer aan een oudere broer of zus die uitleg kon geven over bepaalde zaken.

> Ik raak aan de bar in het buurthuis in gesprek met een jongen die vertelt dat hij op zichzelf woont. Zijn ouders hebben hem daarmee geholpen en hij eet nog veel bij zijn ouders thuis. Hij is blij alles goed voor elkaar te hebben, hij heeft zijn school afgemaakt, hij heeft nu een leuke baan en hij kan goed met zijn ouders overweg. Het is volgens hem belangrijk dat ouders je begrijpen en dat zij je vragen kunnen beantwoorden wanneer je opgroeit. Nederlandse jongeren kunnen veel vaker bij hun ouders terecht met al hun opgroeiproblemen. (Veldwerknotitie)

Een aantal buurthuisbezoekers had een baantje. Daarvan hadden slechts enkele jongeren een vaste baan, bijvoorbeeld als taxichauffeur of bij een supermarkt. De rest ging van uitzendbureau naar uitzendbureau. De meeste jongens gingen naar school, hoewel sommigen geregeld spijbelden. In veel gevallen gingen de jongens naar VMBO-scholen in het stadsdeel. Sommigen zagen het belang van school niet in:

> Een jongen vertelt me dat hij eens een late dienst had op zijn werk. Wanneer er vroeg in de middag bij hem thuis wordt aangebeld, staat zijn neefje voor hem. Wanneer hij zijn neefje vraagt waarom hij niet op school zit, antwoordt deze dat hij problemen thuis heeft en dat school niet belangrijk is. De jongen wordt kwaad op zijn neefje en vertelt hem hoe belangrijk het is om diploma's te halen. Na een lange tijd praten verlaat de neef het huis. Na een paar dagen spreekt de neef hem weer en bedankt hem voor de 'goede raad'. (Veldwerknotitie)

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 235

De jongerenwerkers vertelden dat hun 'doelgroep' in Geuzenveld-Slotermeer rustiger was dan die van jongerenwerkers in de omliggende stadsdelen in Amsterdam-West. In andere buurthuizen werden, net als in bijvoorbeeld Utrecht, geregeld jongerenwerkers bedreigd of er vonden vechtpartijen plaats tussen jongeren. Desondanks wisten de jongerenwerkers dat een aantal jongeren politiecontacten had. De 'bekenden' van de politie waren geregeld in het buurthuis te vinden, wat zeker niet wilde zeggen dat alle buurthuisbezoekers ook bekenden van de politie waren.

> Als ik op een avond het buurthuis binnenloop, zie ik een jongen die ik een tijdlang heb gemist tijdens de inloopavonden. We raken aan de praat en desgevraagd geeft hij aan dat hij 'met vakantie' is geweest. In sommige kringen wordt daarmee bedoeld dat iemand zojuist een periode gedetineerd is geweest. Mijn vermoeden blijkt te kloppen. (Veldwerknotitie)

Op straat hangen deden jongeren volgens eigen zeggen vooral om het ouderlijk huis en de problemen daar te ontvluchten. Jongeren ontmoetten elkaar niet alleen op tamelijk vaste hangplekken op straat, maar ook in horecagelegenheden, waaronder coffeeshops en cafetaria's. De jongens hadden een grote hekel aan de ambtelijke term 'hanggroepen'. In plaats van hanggroepen spraken de jongeren in het stadsdeel over 'orga's'. Dat was straattaal voor 'organisatie', hoewel dat een nogal ongelukkige term is. Het ging hierbij namelijk eerder om een tamelijk losse groep jongens die bijvoorbeeld in dezelfde straat was opgegroeid en elkaar steeds op dezelfde plekken op straat ontmoette. Iedere orga had zijn eigen plekken. De jongens voelden zich lotgenoten. Dat was wat hen met elkaar verbond. Van vriendschap hoefde niet altijd sprake te zijn. De onderlinge solidariteit kende grenzen.

> Vriendschap is als je maat ook eens wat voor jou doet, zonder dat ie per se wil dat jij iets terug doet. Dat is in orga's vaak niet zo. (Straatinterview Marokkaanse jongen)

Jongens vertelden dat de groep handig is om individuele onzekerheden te verbergen. Zij voelden zich in een groep meer op hun gemak. Jongeren gaven elkaar bijnamen als Malibu, Smile, Gele en Haloeffie ('varkentje'). Net als in Gouda en Utrecht was er een aantal jongens die vaak het initiatief namen of de toon zetten. Toch waren ook in Amsterdam geen duidelijke leiders. Een jongen zei dat rondhangen in een groep typisch Marokkaans is. Vaders konden soms ook uren op straat of in een theehuis zitten met mensen die niet noodzakelijkerwijs hun vrienden zijn.
De rivaliteit met jongeren uit andere wijken in Amsterdam-West was groot. De jongens gaven zelf aan dat er wat hen betreft een mentaliteitsverschil was met de jongeren uit bijvoorbeeld Overtoomse Veld. Sommige jongens vonden dat de jongeren uit dat stadsdeel een veel te grote mond hadden, waardoor Marokkaanse jongens negatief in de publiciteit kwamen, onder meer door de ongeregeldheden in april 1998. Die leidden er volgens hen toe dat er in het Overtoomse Veld nu voldoende jongerenvoorzieningen zijn en in het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer nauwelijks. Af en toe waren er vechtpartijen met Marokkaanse jongeren uit Overtoomse Veld en Osdorp. Mocht de dreiging echter van buiten West komen,

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 236

dan hadden de Marokkaanse jongens de neiging om voor elkaar op te komen. Eind 1999 hoorde ik in het buurthuis de term 'West Side'. Jongens vertelden in een straatinterview:

> Als de jongens uit andere delen van Amsterdam hier herrie komen schoppen, is er een front, een West Side. Vergelijk het maar met voetbalsupporters bij Ajax. Die hebben de F-side. Daarbinnen heb je ook weer groepen die elkaar eigenlijk niet zo mogen.

Oudere jongeren klaagden over de 'nieuwe generatie', hoewel zij zelf de twintig nog nauwelijks genaderd waren. In hun ogen waren de 'kleintjes', jongens van rond de dertien, veel gewelddadiger en helemaal 'parra' [straattaal voor 'gek', EB]). Jongerenwerkers en politiemensen konden dat beeld niet staven, maar namen de laatste jaren wel een groter drankgebruik waar en meer vechtpartijen onder de jongere jongens. Het drankgebruik had te maken met het verblijf op straat en het geweigerd worden aan de deur bij horecagelegenheden. Uit frustratie kochten jongeren een fles drank, wat er tevens voor zorgde dat zij warm bleven op straat. In Gouda en Utrecht meenden jongeren eveneens dat de 'kleintjes' erger waren dan zij. In alle onderzoeksgebieden was het zo dat jongeren bij het ouder worden zich langzamerhand meer gingen richten op een conventioneler bestaan. Culturele factoren, bijvoorbeeld verwachtingen ten aanzien van getrouwde jongemannen, speelden daarbij een rol. Zich beklagen over het gedrag van de jonge jongens hoorde daarbij.
Jongeren waren zich bewust van hun achterstandspositie in de Nederlandse samenleving. Zo schaamden zij zich soms voor hun lage schoolopleiding. De jongens keken op tegen iemand met een hogere opleiding. Zo kreeg een oudere jongen die HEAO volgde veel respect van de andere jongens. Sommige jongens hadden het idee dat de maatschappij de pik op hen had door hen geen eerlijke kans te bieden. Jongerenwerkers gaven aan dat veel probleemjongeren desalniettemin zelf ook bitter weinig deden om iets aan hun positie te veranderen. De jongeren kenden deze mening en vonden die niet terecht. In hun ogen hadden zij vaak genoeg ideeën en wensen, maar hen werd zelden om een mening gevraagd. Als dat wel gebeurde stond dat de jongens niet altijd aan:

> In de 'veilige vindplaats', waar het Jeugd en Jongerenteam van Impuls haar soos draait, horen we de keiharde bassen van house en de voor de jongens herkenbare rap van 2Pac Shakur. De herrie komt van de naastgelegen ruimte in buurthuis Slotermeer. Volgens de jongerenwerkers wordt daar een feest georganiseerd in het kader van een jeugdparticipatieproject. De Marokkaanse jongens van de soos zijn woedend. Ik loop samen met hen naar de ingang van het buurthuis (de ingang van de 'veilige vindplaats' is een andere dan die van het buurthuis). Aan de deur staat een toezichthouder van Impuls met een detector, geflankeerd door een onderzoekster met enquêteformulieren. De jongens mogen alleen naar binnen als zij de enquête invullen. Een van de Marokkaanse jongens, iemand met een flinke staat van dienst, roept geërgerd dat 'het grotestedengeld ook voor hem en zijn maten bedoeld is'. De jongens wringen zich het buurthuis in. Slechts een enkeling vult de enquête in, daar weer een enkeling van doet dat serieus. De onderzoekster stelt overigens ook mij (met Adidas-cap en leren jack) een paar vragen, zonder mij daarbij aan te kijken. (Wat ze bij de andere jongens ook nauwelijks

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 237

deed). Zoveel mogelijk ingevulde formulieren lijkt haar streven. Ik val door de mand als ze vraagt of ik wel in Amsterdam woon. Pas dan merkt ze dat we collega's zijn. In de 'feestzaal' zelf blijkt alleen harde muziek te horen, er zijn nog nauwelijks jongeren.' (Veldnotitie)

5
Uitgangspunten politiebeleid in Amsterdamse onderzoekswijk

Het begin van de politiesamenwerking met Gouda en Utrecht viel nagenoeg samen met de ongeregeldheden tussen politie en Marokkaanse jongeren in het stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld van april 1998 (COT, 1998). Daarmee was alle maatschappelijke aandacht gericht op dat stadsdeel en ook Osdorp speelde zich in de kijker. Beide stadsdelen kenden al jaren een problematiek van Marokkaanse jongens die veelvuldig strafbare feiten pleegden en in (grote) groepen overlast veroorzaakten. Justitie, gemeentebestuur en politie spraken wel van een 'pleinenproblematiek', omdat veel hangplekken waren gelegen aan de vele pleinen en pleintjes die Amsterdam-West rijk is.

Een kenmerk van het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer in 1998 was dat de jeugdproblematiek er weliswaar ernstig was, maar zich op minder grote schaal op straat manifesteerde dan in de omliggende stadsdelen. Jongerenwerkers hadden het idee dat jongeren in het stadsdeel zich betrekkelijk gedeisd hielden en minder in groepen op de voorgrond traden. Zij dachten dat dit kwam doordat er in dit kleine stadsdeel verhoudingsgewijs minder probleemjeugd was en minder problematische straatgroepen. Vanwege de schaal was het niet moeilijk voor jongerenwerkers en politiemensen om probleemjongeren te kennen en te herkennen op straat. Dat zou een afremmende werking hebben op het probleemgedrag. Bij de politie hadden met name de buurtprofessionals (en later de buurtregisseurs) goede contacten met bepaalde jongeren.

Het stadsdeel had in Amsterdam de reputatie van proeftuin op het terrein van jeugdbeleid. Het stadsdeel, welzijn, de jeugdhulpverlening en de politie hadden elkaar al voor 1998 gevonden in een netwerkaanpak, waarin zowel op beleidsmatig als uitvoeringsniveau werd samengewerkt. De netwerkaanpak beperkte zich niet tot een 'papieren' intentie, daar waar instanties in andere gemeenten (zie Gouda en Utrecht) veel moeite hadden om daadwerkelijk in een netwerk samen te werken. De aanpak was niet uitsluitend voor jongeren die regelmatig met justitie in aanraking kwamen, maar ook voor zogeheten risicojeugd. De wijkwelzijnzorganisatie Impuls gooide hoge ogen met een 'zakgeldproject', waarin kansarme jongeren bijverdienden in ruil voor reparatieklussen en het stadsdeel stak veel energie in het sportbuurtwerk en de vroegschoolse opvang. Verder was er een Jongeren Service Team, waarin (veelal Marokkaanse jongeren) werden begeleid door een aantal banenpoolers, waaronder een oud-marinier die de jongeren strak in de hand hield. De jongeren verrichtten klussen voor het zakgeldproject en zij hielden toezicht in het Sloterparkbad. Volgens sommige betrokkenen bij de netwerkaanpak was ook het jeugdbeleid in Geuzenveld-Slotermeer er de oorzaak van dat de problemen zich op minder grote schaal manifesteerden dan in de rest van West. Dat was het kader waarbinnen het politiebeleid rond de Marokkaanse-jeugdproblematiek plaats had.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 238

Uitgangspunt: 'politieel beheer' en beïnvloeding politiek-bestuurlijke agenda

Het politiewijkteam Lodewijk van Deysselstraat had bij aanvang van Topic contacten met jongeren en er was tot dan toe al een aantal keer geëxperimenteerd met een draaiboek om acute problemen met jeugdgroepen strafrechtelijk aan te pakken, genaamd 'Hangzaak'. Wanneer er op een bepaald moment sprake was van ernstige vormen van jeugdoverlast, waarbij ook misdrijven werden gepleegd, werd het Hangzaak-draaiboek uit de kast gehaald. Jeugdgroepen werden dan recherchematig in kaart gebracht, de antecedenten van jongeren nagetrokken, er werd gepost en er vonden aanhoudingen plaats. Met succes, want de rust keerde dan vaak tijdelijk weer terug.

Bij het Amsterdamse wijkteam bestond de opvatting dat de jeugdproblematiek alleen kon worden beheerst met een samengaan van gebiedsgebonden politiewerk en – als dat op bepaalde momenten nodig was – repressie via gericht recherchewerk, handhaving en toezicht. Hoewel de politie in Amsterdam die term aanvankelijk niet gebruikte, opteerde ook zij daarmee voor een tweesporenbeleid, waarin preventie en handhaving hand in hand dienden te gaan. De preventieve, gebiedsgebonden contacten met jeugd werden voornamelijk ingevuld door twee enthousiaste buurtprofessionals die veel affiniteit hadden met jeugd en door een netwerkinspecteur 'maatschappelijke integratie' die veel contacten had met zowel het jongerenwerk, met bepaalde sleutelfiguren in de Marokkaanse gemeenschap en met sommige Marokkaanse ouders.

Het wijkteam Lodewijk van Deysselstyraat had net als haar partners behoefte aan het handhaven van de status quo en wilde ervoor waken dat de problemen van de andere stadsdelen in West over de stadsdeelgrenzen zouden reiken. De aandacht ging binnen de politie echter uit naar de stadsdelen waar op dat moment de grootste problemen waren en niet naar Geuzenveld-Slotermeer. Daarom was er geen extra capaciteit of extra budget voor nieuwe initiatieven (bijvoorbeeld projecten).

Het wijkteam loste dat op met wat als 'politieel beheer' kon worden aangeduid: het op orde houden van de veiligheidssituatie in de wijk met regulier politiewerk, zonder nieuwe projecten en zonder de aandacht voor de jeugdproblematiek blijvend te intensiveren. Hierdoor lag het accent op reactief politiewerk, want meer speelruimte was er niet. Alleen als de actualiteit erom vroeg, werden activiteiten ontplooid. Dan werd bijvoorbeeld het draaiboek-Hangzaak gebruikt of buurtprofessionals gingen eens wat vaker naar jeugdhonken.

De politie meende dat haar partners te veel nadruk legden op risicojeugd en preventie en minder aandacht hadden voor concrete overlast en criminaliteit. Om tijdige maatregelen te nemen tegen de jeugdproblematiek had het wijkteam er naar eigen zeggen baat bij om ook de overlast en criminaliteit op de agenda van het stadsdeelbestuur te krijgen en te houden. Het stadsdeelbestuur was van mening dat de aanpak van concrete veiligheidsproblemen politiewerk was, maar de politie ervoer dat zij de aanpak daarvan nooit alleen afkon.

Waar Gouda haar tweesporenbeleid wilde uitbreiden en Utrecht met een dergelijk beleid de relaties met de omgeving wilde herstellen, daar gebruikte Amsterdam een tweesporenbenadering om te voorkomen dat de problemen in het stadsdeel zich zouden verergeren. Een les van Overtoomse Veld was dat met handhaving alleen en onvoldoende contact met de wijk de spanningen konden oplopen.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 239

Net als de andere korpsen verwachtte Amsterdam van Topic dat daarmee via kennisuitwisseling lessen konden worden opgedaan om de lokale jeugdaanpak verder te stroomlijnen en de problemen beheersbaar te houden.

6
De feitelijke uitvoering van het politiebeleid

6.1
In 1998 een vooralsnog beheersbaar probleem

Geheel conform de landelijke trend van dat moment probeerden instanties in het stadsdeel eind jaren negentig 'integraal' samen te werken. Er was een netwerkaanpak van meerdere instanties op zowel beleidsmatig als uitvoerend niveau. De uitgangspunten stonden grotendeels in een nota jeugdbeleid uit 1997.[13] In de nota pleitte het stadsdeel voor een herkenbare structuur waarbij vroegtijdige preventie en duidelijke repressie werden nagestreefd.
Op beleidsniveau was er een stuurgroep en een beleidsgroep. De stuurgroep Jeugd bestond uit drie van de vier portefeuillehouders (stadsdeelwethouders), onder voorzitterschap van de portefeuillehouder jeugdbeleid. De stuurgroep had vooral een politiek-bestuurlijk karakter. In de beleidsgroep zaten beleidsmedewerkers en managers van bijvoorbeeld het stadsdeel, jeugdzorg, onderwijs, justitie, HALT, de (jeugd)reclassering, politie en Impuls. In de beleidsgroep stond de beleidsmatige afstemming van het jeugdbeleid op de agenda.
Op het operationele niveau waren er twee netwerken, de Werkgroep Activiteiten Jeugd (WAJ) en het Project Individuele Trajectbegeleiding (PIT). In die netwerken zaten dezelfde instanties als in de beleidsgroep, alleen nu vooral degenen die het uitvoerend werk deden. In het WAJ stond de operationele afstemming centraal. In het PIT brachten instanties individuele probleemjongeren ter sprake. Hierdoor kon maatwerk worden verricht.

Zo nu en dan verschillen van inzicht

Op beleidsniveau waren er zo nu en dan verschillen van inzicht tussen politie en stadsdeel. De politie had de neiging de jeugdproblematiek vooral te zien als een criminaliteits- en overlastprobleem. Het stadsdeelbestuur vond dat sprake was van opgroeiproblematiek en sociale achterstand, nog los van de etnische achtergrond van jeugdigen. De politie vond het daarom een heel karwei om overlastbestrijding op de politieke agenda te krijgen. Het stadsdeel zei de problemen niet te ontkennen, maar meende dat de politie te veel nadruk legde op criminaliteit en overlast. Er was ook een politiek belang, want nadruk op criminaliteit en overlast kon de reputatie van het stadsdeel geweld aandoen.
Verder wilde het stadsdeel voorkomen dat te veel nadruk op criminaliteit en overlast zou bijdragen aan stigmatisering van Marokkanen. Een Marokkaanse jongerenwerker waardeerde

13 *Nota integraal jeugdbeleid*, stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, 21 februari 1997.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 240

in een interview de voorzichtigheid van instanties, voor zover zij bedoeld was om stigmatisering tegen te gaan. Hij had echter geen goed woord over voor de krampachtigheid van dit 'politiek correcte denken'.

> Sommige gestudeerde Nederlanders doen meteen zo debiel als er een Marokkaan in de buurt is. Ik heb altijd het idee dat ze onderling van alles zeggen over Marokkanen, totdat we in de buurt komen. Dan weten ze niet hoe ze zich moeten gedragen en worden ze ineens heel voorzichtig met uitspraken. Zo komen we nog niet verder. (Marokkaanse jongerenwerker Impuls)

Een kwestie van prioriteit: Topic aanvankelijk weinig aandacht

De districtsleiding zag de problemen van het wijkteam met het agenderen van de jeugdoverlast en -criminaliteit bij het stadsdeelbestuur. Zoals aangegeven was echter binnen de politie de aandacht vooral gericht op de andere twee stadsdelen van West, omdat de problemen daar op dat moment meer aandacht vergden. De districtschef wilde daar in korte tijd resultaten boeken om niet met lege handen te staan tegenover de politiek en de pers.

> Topic leidt, zo schat ik in, niet op korte termijn tot resultaat. Dat loopt allemaal pas net. En als districtschef vertel ik liever over wat ik gedaan heb, dan over wat ik allemaal nog van plan ben. Dat laatste is strategisch en mediatechnisch minder sterk. (Interview districtschef)

Een en ander leidde ertoe dat Topic op districtsniveau vooralsnog weinig prioriteit had en het district zich liever richtte op de actuele problemen die op dat moment in Amsterdam-West speelden. Verder lagen de prioriteiten van het district bij de wensen van het stadsbestuur. Die wenste dat de politie haar jeugdbeleid zou heroverwegen, conform het rapport Lankhorst dat was opgesteld na de ongeregeldheden van april 1998 (zie hoofdstuk 1). Topic had daarom een mindere prioriteit.

Proberen erger te voorkomen

Als gevolg van het uitblijven van openbare-orde-incidenten die de directe aandacht van de politie vergden, zoals in Overtoomse Veld, leek er in het wijkteam een sfeer te bestaan van alles is nog redelijk onder controle. Er was aanvankelijk een beperkt gevoel van urgentie. Er was nauwelijks een 'pleinenproblematiek' zoals in de naburige stadsdelen. Het af en toe plegen van 'politieel onderhoud' door weer eens wat jongeren aan te houden en met ambulant jongerenwerkers van Impuls overlastplekken aan te pakken, leek in die situatie voldoende. Daarbij hielp ook dat het wijkteam vanwege Hangzaak een betrekkelijk goed overzicht had van de verschillende probleemjongeren in het stadsdeel.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 241

We hebben eigenlijk wat dat betreft gewoon een draaiboek. Als de cijfers ergens uit de klauwen lopen, weten we wat ons te doen staat. Nadeel is wel dat je echt repressief aan het drukken bent. Na verloop van tijd is de situatie weer zoals die was. De effecten zijn echt maar tijdelijk. (Interview inspecteur)

We hebben die hanggroepen met het project Hangzaak in kaart gebracht. Toen zijn er ook observaties gepleegd. Zo van, hoe liggen de verhoudingen in de diverse groepen, is er overlap en is er een soort hiërarchie. We hebben dan bijvoorbeeld zelfs gekeken wie nu precies wie een hand gaf als ie aan kwam lopen of juist weer afscheid nam. We hebben toen een aantal leidersfiguren strafrechtelijk aangepakt. (Interview professional jeugd, politie)

6.2
Vanaf 1999: urgentiegevoel nam toe

Geleidelijk toch meer aandacht voor Topic

Ondanks de lage prioriteit die Topic in Amsterdam werd toegekend, werd aan het wijkteam een 'projectleider Topic' aangewezen. Op de projectleidersvergaderingen van Topic kwam deze in contact met zijn Goudse en Utrechtse collega's. Daardoor raakte hij enthousiast door het idee van kennisuitwisseling. En ook de teamchef wilde op een gegeven moment van zijn districtsleiding toch meer aandacht voor Topic, met een daarbij passend budget. Hij wilde voorkomen dat alle politiële aandacht naar de andere stadsdelen ging en zijn eigen wijkteam daaronder zou leiden. Hij vond dat de reputatie van zijn wijkteam onterecht tot de conclusie leidde dat het in Geuzenveld-Slotermeer niet zo'n vaart zou lopen met de Marokkaanse-jeugdproblematiek. Het voorkomen van verdere problemen vergde hoe dan ook continue investering in handhaving, maar ook in de contacten met de wijk. Op dat terrein signaleerde hij een knelpunt. Topic kon het Amsterdamse wijkteam in zijn ogen helpen bij het voorkomen van achterstallig netwerkonderhoud. Want de mate waarin de buurtprofessionals 'goed in de wijk' zaten begon volgens hem enigszins problematisch te worden. Slechts twee van de tien hadden uitgebreide netwerken met bewoners en kenden veel jongeren. Zij waren een groot deel van hun diensttijd te vinden op de veiligheidssteunpunten. Er waren er echter ook die nauwelijks in de wijk te vinden waren en weinig kennis hadden van hun buurt. In de ogen van de wijkteamchef verzuimde men in te zien dat contacten vaak persoonsgebonden waren en structurele aandacht vergden. Anders zou de politie ook in Geuzenveld-Slotermeer wel eens haar grip op de jeugd kunnen verliezen. Die waarneming kwam niet uit de lucht vallen. Het begon te broeien in het stadsdeel, doordat een van de jeugdgroepen in 1999 voor veel problemen ging zorgen.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 242

De A.E. Kokgroep

Vanaf de zomer van 1999 waren er incidenten die ertoe leidden dat het wijkteam wederom trachtte de jeugdoverlast nadrukkelijker op de politieke agenda te krijgen. En deze keer met meer succes, omdat ook het stadsdeelbestuur meende dat overlastbestrijding nu op korte termijn gewenst was. Vanuit de directe omgeving van het A.E Kokplantsoen kwamen veel telefoontjes van buurtbewoners die klaagden over jeugdoverlast. Een groep jongeren hing bijna dagelijks tot diep in de nacht op straat. Zij maakten veel lawaai, verrichtten vernielingen, auto's werden opengebroken, voorbijgangers lastiggevallen en er werd stevig gedronken. Wanneer bewoners daarvan wat zeiden of de politie belden, konden zij rekenen op wraak. In het gunstigste geval werden zij op straat nageroepen. Soms werden auto's vernield en mensen bedreigd.

> Een tijdje terug hadden we hier een man die door jongens van de Kokjeugd van zijn fiets was getrapt. (Brigadier politie)

Het betrof een flinke groep jongens met een vaste kern van ongeveer vijftien jongens die al bij veel instanties bekend waren en vrijwel allemaal een pittig strafblad hadden. De meeste kwamen ook geregeld in buurthuis Slotermeer. Zij vielen onder de categorie die door de jongeren zelf als 'de kleintjes' werd betiteld (paragraaf 4.3). Die aanduiding betrof niet de ernst van de delicten maar hun leeftijd. Het waren jongens tussen ongeveer 12 en 16 jaar oud, die zich ook volgens oudere Marokkaanse jongeren gaandeweg meer waren gaan manifesteren. Zij onderscheidden zich van de andere jongeren door een groot drank- en drugsgebruik en veel geweld. De andere Marokkaanse jongeren, ook de oudere probleemjongeren van andere orga's,[14] ergerden zich aan de Kokgroep. Zij gaven aan er niet bepaald belang bij te hebben dat een groep 'rotjongens' hun reputatie verder schaadde en jongeren op een negatieve manier in de schijnwerpers zette.
Vanaf oktober 1999 was er op initiatief van stadsdeel, politie en Impuls een speciaal op deze groep toegespitste overleggroep, het tweewekelijkse A.E. Kokoverleg. In het overleg zaten de coördinator jeugdbeleid van het stadsdeel, politie, justitie, jeugdzorg, de jeugdreclassering, Nieuwe Perspectieven[15] en Impuls. Een coördinator van Impuls zat het overleg voor. Verder was nog een trajectbegeleidster van die organisatie in het overleg aanwezig. Het was de bedoeling om de groep aan te pakken met een combinatie van strafrecht en individuele hulptrajecten. Een aantal jongens werd inderdaad strafrechtelijk aangepakt, doordat politie en justitie zich in een Hangzaak-actie op de A.E. Kokgroep richtten. De betrokken instanties waren tevreden toen bleek dat de groep uit elkaar viel. Bovendien leverde het A.E. Kokoverleg hun ook een kant-en-klaar draaiboek op voor integraal overleg, voor het geval dat later weer eens nodig mocht zijn. Desondanks was een aantal agenten later kritisch ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak:

14 Zie paragraaf 4.3.

15 Nieuwe Perspectieven probeerde via werk- en scholingstrajecten en intensieve persoonlijke begeleiding probleemjongeren op het rechte pad te brengen.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 243

> De ergste jongens hebben we achterover gedrukt. Die hebben lange tijd vastgezeten. Maar de groep die daaromheen hangt, daar moet je ook wat mee. Die staat nu gewoon weer op de Van Leeuwenlaan.[16] (Interview inspecteur)

In de ogen van de politie bood het A.E. Kokoverleg slechts kortetermijnoplossingen. Enkele maanden na het 'ontmantelen' van de groep namen agenten jongens waar uit de Kokgroep in en nabij een snackbar aan de Van Leeuwenlaan. Deze groep werd bekend als de 'Buddy's-groep', genoemd naar de naam van de snackbar. Zij vertoonden nagenoeg hetzelfde gedrag als op het A.E. Kokplantsoen. Een buurtprofessional in die buurt meende dat de druk van de groep zó groot was, dat jongens niet anders konden dan in hun oude patroon te vervallen.

Verdere stroomlijning politiebeleid

Eind 1999 werden – mede vanwege de gerezen noodzaak – twee politiewerkwijzen ontwikkeld waarmee het wijkteam zich opnieuw 'op de kaart' zette in West, maar ook binnen Topic.
Ten eerste experimenteerde het wijkteam vanaf november met een zogeheten jeugdroute. Dat was een speciale surveillance, waarbij een koppel agenten in de auto de op dat moment actuele hanggroepen afreed. Enerzijds was het de bedoeling de informatie over jeugdgroepen actueel te houden. Anderzijds was de bedoeling dat politiemensen uit de auto stapten en trachtten contact te leggen met de jeugdgroepen. Dat laatste ging niet iedereen goed af. In principe kon iedereen van de uniformdienst worden ingepland voor de jeugdroute. Eerder in dit hoofdstuk werd echter al beschreven hoe de affiniteit met jeugd verschilde op de werkvloer. Volgens de teamchef was het nu juist de bedoeling dat elke collega desondanks leerde om met jeugdgroepen om te gaan. Jongeren waardeerden dat niet altijd:

> Soms staan we hier gewoon wat op straat te praten en dan worden we wel drie keer aangesproken door politie. Het lijkt wel of ze dan techniekjes op ons moeten oefenen ofzo, wij zijn ook niet gek. Eigenlijk is dat wel grappig, maar vaak is het ook schandalig. Wat moeten mensen niet van ons denken als de politie steeds bij ons stopt. Als we Nederlandse jongens waren, zouden ze dan ook zo doen? (Straatinterview Marokkaanse jongen)

De jeugdroute had direct de belangstelling van de districtsleiding, met als gevolg dat deze route na enige tijd districtelijk werd georganiseerd. Immers, de jeugdroute zou wel eens kunnen helpen bij het beteugelen van de 'pleinenproblematiek'. Daaraan was tegelijkertijd voor het wijkteam Lodewijk van Deysselstraat een nadeel verbonden. Gezien de urgentie van de jeugdproblematiek in Osdorp en Slotervaart, betekende dit dat de jeugdroute zich vooral

16 De Van Leeuwenlaan was ten tijde van de nulmeting al een bekende overlastplek. Het Kokplantsoen en de Van Leeuwenlaan lagen op een steenworp afstand van elkaar.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 244

richtte op die stadsdelen. De wijkteamchef betreurde dat, want van hem werd wel verwacht dat hij mensen leverde.
Ten tweede ontwikkelde het wijkteam Lodewijk van Deysselstraat een 'briefing nieuwe stijl'. Waar voorheen een informatieanalist en de chef van dienst de politiemensen aan het begin van de dienst bijpraatten aan de hand van dagrapporten, werd nu veel meer gebruik gemaakt van multimedia. Het grootste verschil was dat de briefing nu veel gestroomlijnder was en aan de hand van een PowerPoint-presentatie met beamer veelvuldig foto's werden getoond van (jeugdige) probleemveroorzakers en bepaalde overlastplekken in de wijk. Hierdoor gingen politiemensen beter geïnformeerd de straat op. Hoewel de briefing niet speciaal was gericht op de Marokkaanse-jeugdproblematiek, ontvingen politiemensen nu ook meer en betere gegevens over de probleemjeugd. Uit navraag bleek dat de briefing nieuwe stijl een korpsbreed initiatief was, maar de Lodewijk van Deysselstraat had er wel duidelijk zijn eigen invulling aan gegeven, met een groot accent op jeugd.

Topic en 'eigen successen'

Zowel de jeugdroute als de nieuwe briefing waren mede geïnspireerd door de bezoeken die Nederlandse politiekorpsen eind jaren negentig brachten aan de New York Police Department. In New York probeerde de politie het politiewerk te hervormen tot een meer gestructureerde en informatiegestuurde activiteit.[17] Reeds aangegeven is dat de jeugdroute en de briefing nieuwe stijl werden overgenomen door Gouda en Utrecht. De personele uitwisselingen van Topic in 2000 waren daarbij een katalysator, doordat politiemensen met enthousiaste verhalen over deze politiewerkwijzen naar hun eigen korps terugkeerden (zie hoofdstuk 4).
Voor Gouda en Utrecht betekende het overnemen van politietactieken dat Topic daar langzamerhand wat bekender werd en meer ging leven. In Amsterdam was dat veel minder het geval. Het enthousiasme voor Topic nam weliswaar geleidelijk toe, maar dat gold vooral voor de wijkteamchef en de projectleider, die ook de vergaderingen van dit interregionale project bezochten. De werkvloer had voor zijn gevoel nog weinig met Topic te maken. Noch de jeugdroute, noch de briefing werden geprofileerd als een Topicactiviteit. Dat kwam volgens een aantal politiemensen vanwege terughoudendheid van het politiemanagement om de 'eigen successen' al te gemakkelijk te verbinden aan een interregionaal project. Verder waren er op dat moment nog geen activiteiten overgenomen van de andere Topickorpsen.

17 Deze werkwijze wordt in New York bekend als COMPSTAT, zie Silverman, 1999.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 245

6.3
Vanaf 2000: rimpels in het water

A.E. Kokgroep liet weer geregeld van zich horen

Het wijkteam zette in 1998 nog in op het conserveren van de rust in het stadsdeel. Met de Kokgroep werd de sfeer grimmiger. Een tijdlang hield de kern van de voormalige Kokgroep zich op bij een snackbar aan de Burgemeester Van Leeuwenlaan. Daarnaast werden deze jongeren ook aangetroffen nabij een hotel en een snackbar, een Febo, aan Plein '40-'45. De oude A.E. Kokgroep werd daarom door de politie vanaf nu de 'Febogroep' genoemd.
Volgens de teamchef ontstond iets dat veel leek op de 'pleinenproblematiek' in de overige wijken van West. Het hotel had een onderdoorgang waar de jeugdgroep droog en uit de wind stond. De naburige snackbar fungeerde als 'overdekte hangplek'. Opnieuw ontstonden er problemen: hotelbezoekers werden lastiggevallen en bestolen, de groep ging op de vuist met marktkooplieden op het plein, er werd een molotovcocktail bij de snackbar naar binnen gegooid (nadat de eigenaar de jongeren de toegang ontzegde) en naburige winkeliers moesten goed op hun koopwaar letten. In mei 2001 verstoorden jongeren van de Kokgroep de dodenherdenking met het roepen van antisemitische leuzen.
Ook tijdens de jongereninloop in het buurthuis kreeg deze jeugdgroep het steeds meer voor het zeggen, samen met een aantal oudere jongens. De minder problematische Marokkaanse jongeren gingen het buurthuis mijden. Al deze ontwikkelingen leidden ertoe dat pogingen van buurtprofessionals om in het buurthuis contact te leggen in eerste instantie op niks uitliepen. Agenten mochten van jongeren het buurthuis niet in. De politiemensen namen het de jongerenwerkers kwalijk dat zij nalieten om de jongens tot de orde te roepen en zij hadden het idee dat jongerenwerkers angst hadden voor hun doelgroep. Desgevraagd gaf een jongerenwerker aan: 'De tijden zijn een beetje anders nu in het stadsdeel, sommige jongeren reageren nu wat feller dan vroeger.'

Politieaanpak: de preventie verliest het van de repressie

De veranderde sfeer leidde ertoe dat op de werkvloer de roep om een repressieve aanpak toenam. Helemaal toen jongeren geregeld ook hun woede koelden op de geparkeerde privéauto's van politiemensen achter het bureau. Deze roep om handhaving werd nog eens in de hand gewerkt door 'Streetwise', een korpsbrede politiecampagne samen met de gemeente en justitie. Daarin stond, nog los van de jeugdproblematiek, het aanhalen van de gedragsnormen en het herwinnen van het gezag van de politie centraal. Van politiemensen werd verwacht dat zij per jaar minimaal een bepaald aantal bekeuringen schreven, ook voor bele-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 246

diging. Tot dan toe kwam het geregeld voor dat agenten op straat voor van alles werden uitgemaakt, terwijl er onvoldoende juridische basis leek om te bekeuren of aan te houden. Hoewel Streetwise tegemoet kwam aan de wens van een deel van de werkvloer, waren veel politiemensen niet gelukkig met deze beweging. Zij vonden dat een quotering van het aantal bekeuringen afbreuk deed aan de relatieve vrijheid die agenten op straat hebben om de situatie in te schatten en al dan niet te verbaliseren. De agenten met een affiniteit voor jeugd vreesden een (verdere) verharding tussen politiemensen en Marokkaanse jongeren. De drempel om jongeren ergens voor te bekeuren lag nu immers lager en dat kon tot lastige situaties leiden. Volgens agenten die langer in het wijkteam werkten, waren er nu hoe dan ook meer beledigingen en bedreigingen van jongeren aan het adres van politiemensen. Daar moest tegen worden opgetreden. Anderen relativeerden dat weer:

> Als die collega's dat vinden, houden ze zichzelf voor de gek. Ik heb niet het idee dat de beledigingen zijn toegenomen, wat niet wil zeggen dat ik het niet irritant vind. Het verschil met vroeger is wel dat we er nu veel meer aan doen. Onze nieuwe wijkteamleiding accepteert geen belediging van dienders. Als er net bewoners staan te kijken, wat moeten die dan niet denken: daar heb je ze weer die slapjanussen? De wijkteamleiding wil dat wij onze rug rechthouden, omdat sommige jongeren ons gewoon regelrecht de oorlog verklaren. (Interview agent)

Er was nog een element dat bijdroeg aan een meer repressieve benadering van de probleemjeugd. Het voortdurend opduiken van een vaste kern probleemjongeren leidde ertoe dat het wijkteam in Topicverband een werkwijze van Utrecht overnam: de jeugdtoptien. We zagen eerder dat ook Gouda na verloop van tijd ging experimenteren met een soortgelijke aanpak. Politie en justitie spraken af om zich in hun activiteiten specifiek te richten op de grootste jeugdige probleemveroorzakers in het stadsdeel. Dat resulteerde uiteindelijk in een topzeventien.

> Als ik een politieman interview, zie ik foto's van de topzeventien achter zijn rug op de muur hangen. Tot mijn verbazing blijk ik de meeste jongens te kennen van mijn bezoeken aan het buurthuis. (Veldnotitie, 2001)

Een aantal Marokkaanse jongens ondervond wat het strenge politieoptreden in de wijk inhield. Zij hadden voor enkele honderden guldens aan boetes uitstaan voor overtredingen, waaronder beledigingen van politiemensen.

> Daarmee maak je het alleen maar erger. Ik heb al zoveel schulden. Wat ga je dan doen... Juist ja, het bedrag bij mekaar jatten. (Marokkaanse jongen, buurthuis)

Ook de jongens die niet bij de Febogroep hoorden merkten dat de politie hen scherp in de gaten hield.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 247

> Ik kom 's avonds vlakbij het politiebureau twee jongens tegen van het buurthuis. Als we langs het bureau lopen, merken zij op dat het in deze wijk heel lastig is om wat uit te halen. 'Als ik hier iets in de wijk doe, staan ze morgen bij mij aan de deur', merkt een van hen op. 'Ze weten wie we zijn en wat we uithalen. Dus hier in de wijk hou ik me wel rustig.' (Veldwerknotitie)

Personele wisselingen met consequenties

Sommige politiemensen meenden dat de verharding mede het gevolg was van de personeelswisselingen in 2000. In dat jaar werd ongeveer een kwart van het wijkteam vervangen. De nieuwelingen kwamen nogal eens rechtstreeks van de politieopleiding en waren nog niet direct thuis in de wijk. Dat leidde tot spannende situaties, omdat bij de Marokkaanse jongeren onbekend vaak onbemind maakte. Onder degenen die vertrokken bevonden zich zowel politiemensen die 'Marokkanenmoe' waren en niet langer in het stadsdeel wilden werken als de buurtprofessionals die goed bij de jeugd lagen. Dat laatste had te maken met een herwaardering van het gebiedsgebonden politiewerk in Amsterdam-Amstelland. De buurtprofessionals heetten voortaan buurtregisseurs. Daarbij hoorde in sommige wijkteams, met name in de binnenstad, een inspecteursrang, schaal negen. In de overige wijkteams, waaronder de Lodewijk van Deysselstraat, bleef het een brigadiersaangelegenheid die werd beloond met schaal acht. Daardoor was een aantal voormalige buurtprofessionals vertrokken naar andere wijkteams. Het bleek lastig om de vacatures in te vullen. Bovendien: als er al nieuwe buurtregisseurs beschikbaar waren, dan hadden zij nog lang niet hun draai gevonden in de wijk. Zij hadden nog niet de contacten met bewoners en jongeren die hun voorgangers wél hadden. De aanpak van de jeugdproblematiek via buurtregie kwam daardoor in gevaar.

Verder werd ook de lokale Topicprojectleider vervangen. De brigadier-professional jeugd vertrok naar de binnenstad waar hij als inspecteur aan de slag kon. De nieuwe projectleider was de inspecteur-projectleider jeugd van het wijkteam, een politieman met gevoel voor de meer preventieve aspecten van het politiewerk rond jeugd.

Maar er was nog meer aan de hand. In maart 2000 kwam een nieuwe wijkteamchef, een politieman die voorheen werkte bij het wijkteam Meer en Vaart, waar zowel Osdorp als Slotervaart/Overtoomse Veld onder vielen. De nieuwe chef liep aanvankelijk minder warm voor de interregionale uitwisseling. Hij vroeg zich af wat de uitwisseling hem opleverde. Net als zijn voorganger werd hij echter enthousiaster, toen hij de politiemensen uit Gouda en Utrecht beter leerde kennen en hij merkte dat de korpsen gaandeweg meer gingen uitwisselen, met als hoogtepunt de personele uitwisselingen vanaf 2000. Hierdoor werd Topic ook in Amsterdam zichtbaarder voor de werkvloer. Bovendien was het volgens de nieuwe wijkteamchef hard nodig om zoveel mogelijk uit de kennisuitwisseling te halen en daarmee de lokale jeugdproblematiek onder controle te houden. De problematiek in het stadsdeel was verhard en kwam hem zelfs urgenter voor dan hij van tevoren had ingeschat:

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 248

> Je moet niet vergeten dat ik hier ben komen werken met mijn leerervaringen vanuit het Allebéplein [het August Allebéplein in Overtoomse Veld, EB]. Wat mensen hier, ook de politie niet, nog niet doorhebben, is dat hier in de wijk soortgelijke ontwikkelingen op straat aan de gang zijn, die wij toen daar precies hetzelfde tegenkwamen. Door de media is alles flink overdreven, want het is daar natuurlijk nooit een *no go area* geweest, en zover zal het hier ook niet komen. Maar ik zie toch een aantal parallellen met het gedrag van de jongeren hier. Toen ik hier kwam werken dacht ik een rustige wijk aan te treffen, maar we moeten de zaak hier ook goed in de gaten blijven houden, anders gaat het hier straks dezelfde kant op.

Jeugdaanpak via buurtregie: wegwerken achterstallig onderhoud

De nieuwe wijkteamchef was gecharmeerd van de Goudse tweesporenaanpak. Zowel de ervaringen van Gouda als zijn eigen ervaringen in Meer en Vaart waren zijn inspiratiebronnen. Vanaf 2001, toen de rust weer enigszins terug was gekeerd en de nieuwe collega's hun draai hadden gevonden, stuurde hij aan op het wegwerken van het achterstallig netwerkonderhoud. Door de personele wisselingen waren de contacten met bewoners(organisaties) en jongeren verwaterd. Als gevolg van de verharding waren ook de contacten met jeugd niet opperbest. Van de nieuwe buurtregisseurs werd daarom veel verwacht. De buurtregisseurs voerden nog een reden aan voor het achterstallig onderhoud. Door de nadruk op repressie van de afgelopen periode was er minder tijd om buurtcontacten te onderhouden. Ook de inspecteur-projectleider sociale integratie had voorheen veel meer maatschappelijke contacten, waaronder met de moskeeën en Marokkaanse organisaties in de wijk. De nieuwe wijkteamchef wilde deze functionaris hiervoor weer meer ruimte bieden.

> Ik ben meer chef van dienst dan dat ik met sociale integratie bezig kan zijn. Mijn contacten die ik had met Impuls, met het Jeugd- en Jongerenteam, maar ook met de Marokkaanse moskee hebben daaronder geleden. Die zijn verwaterd. Als je mij vraagt wat er leeft onder bewoners en jongeren, dan zeg ik: al sla je me dood. We hebben toch geen contact meer met ze? (Politie, inspecteur-projectleider matschappelijke integratie)

Impuls vervangen door Street Corner Work: kans of bedreiging voor de politie?

Er waren in 2000 nog meer veranderingen met gevolgen voor het politiebeleid. Ook in het jongerenwerk vond een wisseling van de wacht plaats. Het stadsdeelbestuur was onaangenaam getroffen door de gestegen problemen in het stadsdeel. De stadsdeelwethouder welzijn plaatste haar vraagtekens bij het functioneren van de welzijnsorganisatie Impuls. Dat gebeurde tegen een achtergrond van een heroverweging van welzijnssubsidies. Impuls zou moeite hebben met het nakomen van de productafspraken. De wethouder overwoog een andere welzijnsorganisatie te vragen de taken over te nemen.
Het stadsdeel begon onderhandelingen met Street Corner Work, een organisatie met haar

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 249

basis in Amsterdam Zuid-Oost. De wethouder wilde dat deze organisatie de inloopavonden in buurthuis Slotermeer zou verzorgen en daarbij goede afspraken maakte met de politie. Street Corner Work nam vanaf januari 2001 het meeste jongerenwerk van Impuls over. Het Jeugd en Jongerenteam Impuls (JJT), met banenpoolers en veel krachten van Marokkaanse afkomst, werd opgeheven. De overname door Street Corner Work bleek geen eenvoudige klus. Sommige nieuwe jongerenwerkers werden bedreigd door jongeren. Jongeren eisten luidkeels dat hun Marokkaanse voorgangers terug zouden komen. Wekenlang was er daarom geen inloopavond. De politie klaagde aanvankelijk over het gebrek aan contacten met jongeren bij de nieuwe jongerenwerkers.

6.4
Vanaf 2001: vallen en opstaan

Weer meer contact met jeugd, meer aandacht voor Topic op de werkvloer

De Febogroep bleef lastig en dat vroeg voortdurend aandacht van de politie, maar ook van de netwerkpartners. De coördinator jeugdbeleid van het stadsdeel en Street Corner Work signaleerden in de loop van 2001 desalniettemin grote vorderingen, ondanks de opstartproblemen en de blijvende aanwezigheid van lastige straatgroepen. Er werden veel contacten gelegd met individuele probleemjongeren, met het doel hen in hulpverleningstrajecten te plaatsen. De nieuwe jongerenwerkers hielpen bovendien de politie bij het contact met jeugdgroepen. Dat werd opgevat als een potentiële kans voor het politiebeleid. De politie nam ook op eigen gelegenheid initiatieven om in contact te komen met de grootste probleemveroorzakers, de jongeren van de topzeventien. Daarbij werd in eerste instantie getracht kennis te maken met de ouders van deze jongeren, wat niet bepaald een eenvoudige klus bleek. De ouders hadden vaak geen idee wat hun zonen op straat uitspookten, of wilden daarover uit schaamte maar weinig kwijt. Het wijkteam werd in Topicverband bijgestaan door Expa, het Expertisecentrum Politie en Allochtonen van de politie Utrecht. Die voorzag de Amsterdamse collega's van praktisch advies.
Samen met Street Corner Work lukte het de politie met veel inspanningen om een Marokkaanse jongen, die eerder bijzonder agressief was richting politiemensen, te winnen voor het welzijnswerk. Het betrof een jongen van de 'oude garde' van ongeveer twintig jaar oud. Hij ging meehelpen met het begeleiden van kinderactiviteiten en volgens de jongerenwerkers deed hij dat met veel overgave. Omdat de jongen voorheen veel invloed had op de jongeren in de wijk, hoopten politie en jongerenwerkers via hem ook op meer toenadering.
Een andere impuls voor het afremmen van de verharding tussen jeugd en politie, was een van de nieuwe agenten aan het wijkteam. Die had veel affiniteit met jongeren en ging er volgens de wijkteamchef heel vanzelfsprekend mee om. Binnen korte tijd verwierf deze politieman zowel positie onder de jongeren als op de werkvloer. Toch had ook deze politieman het aanvankelijk niet makkelijk. Geïnspireerd door Gouda, trachtte hij met jongerenwerkers samen bijeenkomsten te organiseren waarbij politie en jongeren met elkaar in gesprek zouden gaan. Hij vertelt over zijn eerste, moeilijke pogingen:

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 250

> We hebben een aantal keer met een groep jongeren om de tafel gezeten om te vragen wat ze nu eigenlijk wilden. Tijdens het eerste overleg waren er acht jongeren, bij de tweede keer vier en bij de laatste keer nul. Later bouwde ik wel contacten op, maar het gaat niet van de een op de andere dag, zo blijkt.

Topic kwam wat meer op de agenda toen het gevoel van urgentie toenam als gevolg van de opkomst van een problematische Marokkaanse straatgroep. Zowel de jeugdtopzeventien als het benaderen van jongeren en hun ouders met de hulp van het Utrechtse Expa werd geprofileerd als een activiteit die verband hield met de interregionale samenwerking. Het was op de werkvloer duidelijk dat de kennis daarvoor was ontleend aan Topic. Topic was toen inmiddels sowieso al zichtbaarder geworden vanwege de uitwisselingen van personeel in 2000 en 2001. De Amsterdammers keerden eveneens terug met enthousiaste verhalen en zij maakten kennis met Goudse en Utrechtse agenten.

Bescheiden Marokkaans buurtactivisme

Binnen de Marokkaanse bevolkingsgroep bleken in 2001 ook ontwikkelingen gaande met gevolgen voor de politie. Net als in Gouda en Utrecht was er langzamerhand toegenomen buurtactivisme. Voorheen hielden veel Marokkanen zich wat afzijdig. Zij vonden dat 'de politie en de gemeente' zelf maar de problemen met de jongeren moesten oplossen. Bovendien werd het volgens Marokkaanse bewoners ook geenszins gewaardeerd als iemand de vuile was zou buitenhangen over de buurt en de probleemjongeren. Het probleem werd altijd gewoon ontkend, uit schaamte, maar ook uit angst.

> Ik woon hier nu al tien jaar en ik durf eigenlijk niet te praten. Een Arabisch spreekwoord luidt: als je jouw mond opendoet komen er vliegen in, oftewel, houd je mond dicht. De buurtbewoners spreken elkaar bijna niet aan op bijvoorbeeld overlast. Ze durven er niks van te zeggen, dus wat dat betreft voelen ze zich onveilig. Ik spreek de Marokkaanse jongeren wel aan als ze voor huis voor overlast zorgen of ergens tegenaan trappen. Ze steken dan hun middelvinger op. Ik ga dan naar ze toe en vraag: 'waarom steek jij je middelvinger op?' Ze geven dan geen antwoord. Ik spreek de jongeren dus wel aan maar ik ben wel voorzichtig, ik heb een vrouw en vijf kinderen. (Interview Marokkaanse bewoner)

Veel Marokkanen ergerden zich in toenemende mate aan groepen probleemjongeren die de hele Marokkaanse bevolkingsgroep in een kwaad daglicht stelden. De opkomst van het Marokkaans buurtactivisme werd mede veroorzaakt door ontwikkelingen in Slotervaart/Overtoomse Veld. In 2000 gooiden de Marokkaanse buurtvaders van de Stichting Al Mawadda ('de vriendschap') daar hoge ogen met hun buurtpatrouilles (De Jong, 2000). Een aantal jonge bestuursleden en bezoekers van de moskee in Geuzenveld-Slotermeer en de buurtvaders zochten in 2001 contact met elkaar. Een van de initiatiefnemers van de buurtvaders hielp de vaders van de moskee om in Geuzenveld-Slotermeer ook een project

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 251

Marokkaanse buurtvaders te starten. Het project kwam er en de politie en het buurtvaderproject zochten elkaar geregeld op. Daarmee stegen de mogelijkheden om contacten te leggen binnen de Marokkaanse gemeenschap.
Het activisme in de Amsterdamse onderzoekswijk was beperkter van omvang dan in Gouda en Utrecht. Er waren veel minder beeldbepalende sleutelfiguren in de Marokkaanse gemeenschap die andere Marokkanen wisten te mobiliseren. Hoewel er via het jongerenwerk ook zicht was op actieve Marokkaanse jongeren die zich wilden inzetten voor een betere buurt, was ook het activisme onder jongeren minder groot dan in Gouda en Utrecht. Niet duidelijk was waardoor dat kwam. Marokkanen gaven aan dat het stadsdeel te veel zelf wilde regelen en weinig ruimte liet aan zelforganisatie van allochtonen. Het stadsdeel sprak dat tegen. De wethouder welzijn vroeg zich af hoe het dan kon dat er wel volop autochtoon buurtactivisme was, bijvoorbeeld in buurtcommissies, dat werd aangemoedigd door het stadsdeel.

Druk op de vertrouwde netwerkaanpak en op de relatie tussen stadsdeel en politie

De ongeregeldheden van 1998 in Overtoomse Veld leidden tot een regiegroep jeugdbeleid voor de Westelijke Tuinsteden, met als basis het Lankhorst-rapport (zie hoofdstuk een). De aanbevelingen uit dat rapport moesten leiden tot een meer gestructureerde aanpak. Alle stadsdelen moesten in West op eenzelfde manier gaan werken bij hun probleemaanpak. Deze veranderingen zorgden voor onrust in Geuzenveld-Slotermeer op de werkvloer van de diverse instanties. De relatie tussen politie en het stadsdeel kwam wat meer onder spanning te staan. Het stadsdeel had geen zin om een goed werkende netwerkaanpak te veranderen. Het politiemanagement schaarde zich achter de veranderingen. Zij kon niet anders, want zij had nu juist baat bij dezelfde manier van werken in alle stadsdelen. De in 2001 nieuw aangetreden districtschef klaagde net als zijn voorganger over de bestuurlijke complexiteit in zijn district:

> Joh, ik heb hier te maken met meerdere stadsdelen, met hun eigen wensen en hun eigen beleid. Ik begrijp heel goed dat zij hun eigenheid willen behouden, maar voor ons als politie is het veel makkelijker als ze overal een beetje hetzelfde werken en beter met elkaar samenwerken. De jeugdproblematiek stopt echt niet bij een bepaalde stadsdeelgrens, zo ervaren wij als politie.

Uiteindelijk dienden alle organisaties in het stadsdeel aan te haken bij de ontwikkelingen in de rest van West. Belangrijke bestanddelen van de 'nieuwe aanpak' waren een experiment met Justitie In de Buurt (JIB), net als in Gouda, en het Jongeren Opvang Team (JOT). Dat laatste was een uniforme netwerkaanpak voor de Westelijke Tuinsteden, die gedeeltelijk was overgenomen van de Britse stad Manchester. In 2000 bezocht een aantal vertegenwoordigers van de Amsterdamse politie, bestuur en justitie Manchester voor een studiereis. In het JOT combineerden instanties een ketenbenadering met een netwerkbenadering, met een nadruk op *first offenders*. Waar voorheen instanties de dossiers van jeugdige cliënten aan

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 252

elkaar overdroegen en geregeld langs elkaar heen werkten, gingen zij nu waar mogelijk tegelijkertijd, in onderlinge afstemming met de cliënt aan de slag. Deze *multi agency approach* zou wel eens een probaat middel kunnen zijn om de lange wachtlijsten in de jeugdzorg en de gebrekkige afstemming in het jeugdnetwerk het hoofd te bieden, zo was de redenering. De teamchef merkte op:

> De kracht van JIB en JOT vind ik dat we de Marokkaanse jongeren in een kaartenbak hebben zitten. Eindelijk is sprake van een stadsdeeloverstijgende krachtenbundeling.

Ook over Justitie in de Buurt is hij positief:

> De aanpak van de jeugdproblematiek is veranderd ten opzichte van de tijd voor JIB. Toen was er over de stadsdeelgrenzen heen veel minder samenwerking en nauwelijks overleg. Maar ook in het stadsdeel gaat het nu beter. Vroeger kon het voorkomen dat wanneer een taakstraf voortijdig mislukte het een halfjaar duurde voordat er een nieuwe taakstraf kwam. Dan miste je dus het lik-op-stukbeleid.

De rust van 1998 verdwenen: Sloterparkbad en 9/11

Hoewel er door de politie op bepaalde terreinen vorderingen werden geboekt, was de rust van 1998 verdwenen.
De nieuwe contacten met jongeren, met Marokkaanse buurtactivisten en de nieuwe netwerkaanpak werden meteen al beproefd. En ook het verbeterde overleg tussen de stadsdelen kon niet verhoeden dat Geuzenveld-Slotermeer in 2001 en 2002 landelijk in het nieuws kwam vanwege ernstige jeugdoverlast door Marokkaanse jongeren in het Sloterparkbad. Er ontstonden geregeld grote vechtpartijen, er werden kluisjes leeggestolen en de toezichthouders van het Jongeren Toezicht Team – Marokkaanse jongeren die in het kader van een jongerenproject een oogje in het zeil hielden – waren het mikpunt van agressie. Hoewel de meeste overlastgevers niet uit het stadsdeel zelf kwamen, werd toch verwacht van het stadsdeelbestuur en de politie dat zij maatregelen zouden nemen. Overlastbestrijding kwam op deze manier nadrukkelijk op de agenda.
Vanwege de recente investering in contacten met jongeren kende de politie de jongeren van het Jongeren Service Team goed. De politie adviseerde de jongeren over wat ze het beste konden doen en laten als de situatie in het bad uit de hand dreigde te lopen. Ook met het stadsdeel was er veel contact over het Sloterparkbad. Goede afspraken tussen politie, JTT, bezoekers, het zwembad en het stadsdeel leidden ertoe dat na enige tijd de storm weer ging liggen.
Ook op een andere manier was de rust in het stadsdeel verdwenen. De ongeregeldheden in het Sloterparkbad vielen samen met de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten en de gevolgen daarvan voor het samenleven van moslims en niet-moslims in Nederland. In Geuzenveld-Slotermeer bleef het betrekkelijk rustig. Er waren geen 'feestvierende' jongeren zoals in Ede en ook werden er geen vlaggen, moskeeën of kerken in brand gestoken. Marokkanen ergerden zich wel aan de media. Die zouden met hun sensatiezucht de spannin-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 253

gen tussen bevolkingsgroepen alleen maar verder oppoken en zij schreven bovendien vaak 'slecht' over de islam en zij schoren alle moslims over een kam. In interviews spraken zij hun angst uit over de gerezen spanningen. Een Marokkaanse dertiger vertelde:

> Van de aanslagen in de VS heb ik in de wijk niet veel gemerkt. De jongeren pesten altijd iedereen, dus dat gebeurt nu ook, niet meer dan anders. Ik vind dat de journalisten te veel over het geloof schrijven. Ik vind niet dat dat iets met de aanslag te maken heeft, ik vind ook dat de Bin Laden een kopje kleiner gemaakt moet worden. Na de aanslagen in de VS is er wel angst en wantrouwen. Daarom vind ik dat je momenteel geen goed beeld hebt van hoe de mensen met elkaar omgaan. Voor die tijd was de sfeer gewoon goed.

Sommige jongeren grepen de situatie desalniettemin aan om hun onvrede te uiten over hun zwakke positie in de Nederlandse samenleving. Zij kalkten antisemitische leuzen op muren en in het buurthuis lieten sommige jongeren weten veel respect te hebben voor Al Qaeda. Volgens politiemensen was echter in de meeste gevallen sprake van puberale balorigheid en de behoefte om ergens tegenaan te willen trappen.

6.5
Tot slot

Tijdens de afrondende interviews in 2003 bleek dat de betrekkelijke rust van 1998 niet meer was teruggekeerd. In Geuzenveld-Slotermeer was nog altijd een categorie jongeren die crimineel actief was en stevige strafbare feiten pleegde. Ook in 2003 bestond nog altijd de Febogroep, met vrijwel dezelfde jongens.[18] Bekeken over heel Amsterdam-West was de overlast op straat door hanggroepen volgens de politie desalniettemin afgenomen. Volgens de districtschef was er een gevoel in het hele district van de zaken nu weer meer onder controle te hebben. Of dat geheel op het conto geschreven kon worden van de politie, de netwerkpartners en de verbeterde samenwerking was hem niet duidelijk. Dat de verbeterde samenwerking van de stadsdelen en alle ideeën die bij de politie en anderen sinds de ongeregeldheden tussen politie en jongeren van april 1998 waren ontwikkeld er niet aan zouden hebben bijgedragen dat het wat rustiger was geworden, leek hem ook weer erg sterk. Volgens hem hadden ook de contacten met Utrecht en Gouda geholpen bij het opdoen en ontwikkelen van ideeën:

> Net als die korpsen waren we de afgelopen jaren op zoek naar kennis en vaardigheden, met de gedachte dat we bitter weinig wisten over hoe we de problematiek aan moesten pakken. Wij hebben het idee dat we na een periode van veel experimenteren en ook het ideeën overnemen van anderen de zaak beter onder controle hebben. Het begint bij

18 Er waren meer hanggroepen in het stadsdeelgebied, maar deze groep kwamen in het onderzoek vanwege de samenstelling ('bekende' jongens), hun gedragingen en hun betrekkelijk vaste hangplekken steeds weer in beeld. De groep werd ook het vaakst genoemd in interviews.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 254

> ons steeds meer te dagen waar het aan schortte, ook bij onszelf en waar je vooral op moet investeren als politie, samen met je partners.

In de periode na 2001 was het voor de politiewerkvloer net als in Gouda en Utrecht onbekend of Topic nog wel bestond. Veel politiemensen hadden in de tijd na 2001 desondanks het idee dat het politiebeleid van de afgelopen jaren het probleem weer terug had gebracht tot behapbare proporties. Volgens hen speelde ook mee dat de Marokkaanse gemeenschap zich meer had opengesteld voor contact en overleg. Een buurtregisseur vertelt:

> We hebben op dit moment redelijk goede contacten met de wijk, en ook met Marokkanen. Niet alleen met de jongeren. Dat scheelt een stuk als er weer eens crisis is in de wijk, want dan kun je te rade gaan bij de mensen in je netwerk. Ik merk ook dat op de een of andere manier de Marokkaanse bewoners voor ons een stuk toegankelijker zijn geworden. Ze zijn de problemen met jongeren zelf ook zat. Wij hebben er de afgelopen jaren ook steeds op gewezen dat de politie er voor de wijk is en om samen aan problemen te werken. Dus misschien zijn wij nu ook wel toegankelijker geworden.

7
Conclusies: politiebeleid, effecten en contextuele invloed

7.1
Uitgangspunten en uitvoering politiebeleid: aanpassen aan toenemende urgentie

De Amsterdamse tweesporenvariant richtte zich aanvankelijk op politieel beheer: het op orde houden van de veiligheidssituatie in de wijk met regulier politiewerk, zonder nieuwe projecten en zonder de aandacht voor de jeugdproblematiek blijvend te intensiveren. Er was in die zin sprake van een conserveringsmodel; het vasthouden van de overzichtelijke, bestaande situatie. Wanneer de actualiteit erom vroeg lag er een draaiboek klaar om lastige jeugdgroepen aan te pakken. Deze Hangzaak-methode was aanvankelijk voldoende om de problemen beheersbaar te houden. Daarnaast vroeg de politie bij tijd en wijle aandacht voor de overlastproblematiek bij het stadsdeelbestuur. Zij was zich er van bewust dat er derden nodig waren bij het binnen de perken houden van de jeugdproblemen in het stadsdeel.
In de loop der tijd steeg echter de urgentie en moest er meer gebeuren. De problemen waren immers verergerd. Opvallend was, dat Topic in die fase ook meer prioriteit kreeg. Het samenwerkingsverband kon voorzien in ideeën en werkwijzen om de problemen in de eigen wijk binnen de grenzen te houden. Dat er ideeën werden overgenomen, bleek uit het gegeven dat het politiebeleid zich, aangepast aan de veranderde context, steeds meer kenmerkte als een combinatie van het Goudse harmoniemodel en de Utrechtse veelplegeraanpak. Daarbij lag de nadruk per saldo echter vooral op handhaving. De politie probeerde weliswaar actief met jongeren en Marokkaanse bewoners in contact te gaan, via buurtregie, en liet zich daarbij adviseren door Gouda. Onder druk van zowel de werkvloer als het korpsbeleid (Streetwise) werd de handhaving aangehaald. Daarnaast experimenteerde Amsterdam

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 255

met een jeugdsurveillance en een speciaal op jeugd gerichte briefing; twee werkwijzen die door Utrecht en Gouda werden overgenomen.
Net als in de andere onderzoekswijken werd in Amsterdam wel een projectleider benoemd, maar is nooit sprake geweest van een projectteam en een aparte activiteitenplanning.

7.2 Effecten

1 Marokkaanse veelplegers scherp in beeld

Aanvankelijk had het wijkteam de probleemjeugd beter in beeld dan de andere Topicwijken. Dat hield verband met het Hangzaak-draaiboek. Steeds als zich nieuwe problemen voordeden, werden jongeren en jeugdgroepen nauwgezet in beeld gebracht en de reeds beschikbare informatie over jongeren werd geactualiseerd. Later, toen de spanningen in de wijk toenamen, dreigde de politie het overzicht op de jeugdproblematiek te verliezen. De Topzeventien, overgenomen van Utrecht, hielp het tij te keren. Daarmee werden de meest problematische veelplegers goed in de gaten gehouden.

2 Verharding relatie tussen politie en bepaalde Marokkaanse jongeren

Er kon een verharding worden waargenomen tussen politie en Marokkaanse jongeren, met name de veelplegers in de topzeventien. Die voelden zich op de hielen gezeten, wat zo af en toe leidde tot incidenten op straat. Tekenend voor de sfeer was ook dat politiemensen door jongeren de toegang tot het buurthuis werd geweigerd, waar zij tot voor kort zonder problemen een kijkje konden nemen en met jongeren konden praten. Ook Streetwise zette de verhoudingen op scherp. De verharding moet echter niet alleen op het conto worden geschreven van het politieoptreden. Binnen de probleemjeugd was een nieuwe straatgroep met jonge jongens, de A.E. Kokgroep, zich nadrukkelijk gaan manifesteren, waarbij zij confrontaties met de politie niet uit de weg gingen.

3 Overlastbestrijding op de agenda stadsdeel

De politie ondernam geregeld pogingen om overlastbestrijding als item op de politiekbestuurlijke agenda van het stadsdeelbestuur te krijgen. Het stadsdeel echter legde meer nadruk op preventie en op risicojeugd en veel minder op repressief beleid. Het lukte de politie uiteindelijk toch, weliswaar geholpen door de actualiteit, om het stadsdeel een actievere rol te laten spelen bij de overlastbestrijding. Het stadsdeel nam nadrukkelijk de regie in het zogeheten A.E. Kokoverleg, een tijdelijke netwerkaanpak die speciaal was opgericht om de problemen met de gelijknamige Marokkaanse-jeugdgroep te beteugelen.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 256

4 Weer meer overzicht en gevoel problemen onder controle te hebben

Toen politieel beheer niet meer voldoende bleek, stond de wijkpolitie een tijdlang met lege handen. De combinatie van veelplegeraanpak, jeugdsurveillance, de vernieuwde briefing en de hernieuwde contacten met de wijk leidde er echter toe dat politiemensen het gevoel hadden dat de problemen weer enigszins onder controle waren. Als gevolg van de gerezen urgentie werd zoals gezegd geëxperimenteerd met nieuwe aanpakken en er werden aanpakken overgenomen in Topicverband. Deze ontwikkeling deed zich zoals gezegd niet alleen voor in het wijkteam Lodewijk van Deysselstraat. Ook in de andere wijkteams in Amsterdam-West was veel geëxperimenteerd met het onder controle krijgen van met name de jeugdoverlast. En ook daar was het gevoel ontstaan weer meer grip te hebben op de situatie.

7.3
Probleembeleving, overlast en geregistreerde criminaliteit

Politiemensen vertelden in de afrondende interviews in 2003 dat de jeugdoverlast nu meer onder controle was. Dat laat onverlet dat in de bevolkingsenquête die in 2001 in de wijk werd afgenomen nog een toename ten opzichte van 1999 werd geconstateerd van het percentage bewoners dat zich in de buurt wel eens onveilig voelde (zie tabel 8). Daarbij moet een verband worden gelegd met jeugdoverlast, want net als in 1999 stond jeugdoverlast bovenaan de topdrie van oorzaken voor het onveiligheidsgevoel (bijlage 1, tabel 10). En ook stond jeugdoverlast nog altijd bovenaan de lijst met buurtproblemen, in 2001 samen met geluidsoverlast, dat vaak ook aan jeugdproblematiek werd gerelateerd (bijlage 1, tabel 9). Desondanks werd jeugdoverlast in de bevolkingsenquête nu niet vaker genoemd als buurtprobleem dan in 1999 (tabel 10). Bij de verklaring voor het gestegen onveiligheidsgevoel ligt het voor de hand de spanning tussen wijkbewoners en hangjongeren te betrekken. Die was toegenomen als gevolg van groepen jongeren die zich nadrukkelijker op straat waren gaan manifesteren en regelmatig bewoners bedreigden.

Mogelijk speelt ook een rol dat de tweede enquête (2001) werd afgenomen vlak na de terreuraanslagen in de Verenigde Staten. Zowel Marokkaanse als autochtone bewoners van Geuzenveld-Slotermeer merkten in interviews op dat er veel wederzijds onbegrip was en sommigen waren ronduit bang. De vraag rest dan waarom het onveiligheidsgevoel in Gouda onveranderd was en in Utrecht een daling werd waargenomen, terwijl de terreuraanslagen ook in die steden onderwerp van gesprek waren.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 257

Tabel 8: Voelt u zich wel eens onveilig in de buurt?

	Ja	Nee	Geen antwoord
Van alle respondenten (N=305) zei in 1999...	22,3	73,4	4,3
Van alle respondenten (N=249) zei in 2001...	36,1	63,1	0,8

Opmerking: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, werd een significant verschil vastgesteld ($p<0{,}001$).[19]

Tabel 9: groepen jongeren als oorzaak onveiligheidsgevoel

	Aantal	%
Van alle respondenten (N=305) noemden in 1999 groepen jongeren als oorzaak van het onveiligheidsgevoel...	26	8,5
Van alle respondenten (N=249) noemden in 2001 als oorzaak van het onveiligheidsgevoel...	28	11,2

Opmerking: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, werd geen significant verschil vastgesteld.

Tabel 10: overlast door jongeren als ervaren buurtprobleem.

	Aantal	%
Van alle respondenten (N=305) noemden in 1999 overlast door jongeren als buurtprobleem...	63	20,7
Van alle respondenten (N=249) noemden in 2001 overlast door jongeren als buurtprobleem ...	66	26,5

Opmerking: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, werd geen significant verschil vastgesteld.

Tabel 11: Aangifte toptien in het wijkteamgebied

2. woninginbraak	115	81 (3)
3. vernieling	97	120 (2)
4. diefstal motorvoertuig	58	67 (4)
5. zakkenrollerij	56	64 (5)
6. straatroof	51	28 (8)
7. geweld	47	31 (6)
8. fietsdiefstal	43	30 (7)
8. bromfietsdiefstal	43	30 (7)
9. winkeldiefstal	29	31 (6)
10. bedreiging	26	26 (9)

19 Zie voor een bespreking van de z-toets voor percentages: Loether en McTavish, 1980: 556.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 258

Net als in 1999 stond auto-inbraak nog steeds bovenaan de aangiftetoptien (tabel 11). Desondanks zakte dat delict van de vierde plaats in de topvijf van buurtproblemen, naar de vijfde plaats (bijlage I, tabel 9). Er zijn slechts kleine verschuivingen in de aangiftetoptien. De aangiften van diefstaldelicten vertonen een stijgende trend (bijlage I, grafiek 11). Dat strookt met de waarneming in interviews dat er door politiemensen, (andere) professionals en bewoners een verharding werd ervaren, die zich onder meer uitte in toegenomen jeugdcriminaliteit. De nieuwe aanwas onder de jongeren zorgde voor veel problemen. Uit interviews bleek dat zij zich onder meer toelegden op auto-inbraak. Het aantal aangiften van auto-inbraken nam geleidelijk toe. In oktober 2000 lieten de aangiften van auto-inbraak een opvallende piek zien van bijna 140 aangiften. In de maanden erna schommelde het aantal aangiften per maand tussen ongeveer vijftig en honderd aangiften (bijlage I, grafiek 12). Ook het aantal aangiften per maand van straatroof en vernieling lieten een stijging zien (bijlage I, respectievelijk grafiek 15 en 16). Alleen de aangiften van zakkenrollerij waren afgenomen (bijlage I, grafiek 15). De overige geanalyseerde delicten, bijvoorbeeld geweld en bedreiging, bewogen zich over de hele analyseperiode tussen betrekkelijk vaste uitersten. Wel dient te worden opgemerkt dat de aangiftebereidheid was toegenomen (bijlage I, tabel 11). Het is echter niet waarschijnlijk dat de aangiftebereidheid de toegenomen aangiften van diefstallen volledig verklaart, er kan niet worden voorbij gegaan aan de ervaren verharding.
Ook in Amsterdam kon maar lastig een verband worden aangetoond tussen politieoptreden en veranderingen in probleembeleving en criminaliteit, hoewel de verharding niet uitsluitend kon worden verklaard door ontwikkelingen binnen de jeugdgroepen zelf. In paragraaf 7.2 werd aangegeven dat het strengere politieoptreden verharding in de hand werkte.

7.4
Contextuele invloed

Het politiebeleid verklaard vanuit de context

Het beleid kan worden verklaard vanuit de sociale condities (zie ook figuur 1). Het decor waartegen de problemen met Marokkaanse jongeren werden aangepakt leek op dat van Gouda en Utrecht. Net als in die steden was sprake van een stedelijk gebied waarin de sociale samenhang tussen de diverse etnische bevolkingsgroepen onder druk was komen te staan door migratiestromen en waar veel mensen rond het bestaansminimum leefden. Ongeveer de helft van de inwoners was niet-westers allochtoon, een op de vijf inwoners was van Marokkaanse afkomst. Daaronder waren veel jongeren. Een deel daarvan had problemen en veroorzaakte problemen.
Hoewel ook in Amsterdam sommige politiemensen niet meer wisten wat ze met de jeugdproblematiek aanmoesten en als gevolg daarvan 'Marokkanenmoe' waren, was de dominante opvatting in 1998 nog dat de problematiek meeviel, vergeleken met de rest van Amsterdam-West. Het politiemanagement geloofde dat de betrekkelijke rust in het stadsdeel op het conto moest worden geschreven van het politiebeleid en de integrale netwerkaanpak. De politie beschikte over een betrekkelijk stabiel netwerk met onder andere stads-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 259

deel en jongerenwerk, die zeker op uitvoeringsniveau, veelal goed door een deur konden. Enkele buurtregisseurs hadden bovendien goede contacten met jongeren, Marokkaanse bewoners(organisaties) en de Marokkaanse moskee. Politiemensen, maar ook jongerenwerkers, gaven desalniettemin aan dat er in Geuzenveld-Slotermeer ook serieuze problemen waren met Marokkaanse jongeren op het gebied van criminaliteit. Jongeren zouden zich op straat echter aanvankelijk niet zo met klem manifesteren als hun leeftijdsgenoten in de rest van West. Vanwege de beperkte schaal en het overzicht kende de politie bovendien veel jongeren, op zijn minst van gezicht. Voor de jongeren een reden om zich rustig te houden.

De politie volstond aanvankelijk met politieel beheer. Die strategie werd ten eerste ingegeven door een beperkt urgentiegevoel. Ten tweede werd hij ingegeven door een gebrek aan capaciteit. Op dat moment ging de aandacht vooral uit naar de andere wijken in Amsterdam-West, waar de problemen zich nog veel nadrukkelijker op straat manifesteerden en de situatie volgens de politie onhoudbaar was geworden.

De politie en de gemeente (stadsdeel) hadden een verschillende probleemperceptie en andere doelen. Het stadsdeel legde liever nadruk op preventieve maatregelen en niet op problemen waarvan zij meende dat die een politieaangelegenheid waren en het stadsdeel het stigma 'probleemgebied' konden opleveren. Geuzenveld-Slotermeer had immers de reputatie dat de problemen er met een gedegen netwerkaanpak binnen de perken werden gehouden.

Pas toen de jeugdproblematiek grimmiger werd in de wijk, doordat een bepaalde groep jongeren zich begon te manifesteren, kwam overlastbestrijding veel nadrukkelijker op de politiek-bestuurlijke agenda en leek politieel beheer geleidelijk aan niet meer te volstaan. Topic bood daarbij gelegenheid om het arsenaal aan maatregelen aan te vullen.

Na verloop van tijd kwam ook de relatie van de politie met het stadsdeel onder druk te staan. Dat was niet zozeer het gevolg van de toegenomen problemen met jeugdoverlast. Van alle stadsdelen werd verwacht dat zij op eenzelfde manier gingen werken bij de aanpak van jeugdproblematiek en het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer plaatste daar haar vraagtekens bij, in tegenstelling tot de politie. Uiteindelijk moest het stadsdeel toch bakzeil hadden, omdat de incidenten met Marokkaanse jongeren zich niet langer beperkten tot Overtoomse Veld en Osdorp en de sfeer ook in het stadsdeel grimmiger was geworden. In 2001 en 2002 kwam Geuzenveld-Slotermeer in het nieuws vanwege vechtpartijen en bedreiging door Marokkaanse jongeren in het Sloterparkbad. Hoewel de meeste van die jongeren niet uit het stadsdeel zelf afkomstig waren, werd toch verwacht van het stadsdeelbestuur en de politie dat zij maatregelen zouden nemen. Overlastbestrijding kwam zo nadrukkelijk op de agenda, waar het stadsdeel voorheen probeerde om de Marokkaanse-jeugdproblematiek vooral te zien als een achterstandsproblematiek.

De nadruk op handhaving en toezicht had te maken met het gestegen ongenoegen op de werkvloer als gevolg van incidenten tussen politie en jongeren. Maar ook het streven van het politiemanagement om de toegenomen problemen op de korte termijn weer onder controle te krijgen leidde tot meer handhaving. Dat werkte een verharding in de hand.

Ook het personeelsbeleid was van invloed op de feitelijke uitvoering van het politiebeleid. Zoals gezegd betekende het korpsbeleid ten aanzien van buurtregie dat enkele talenten hun

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 260

heil elders gingen zoeken, omdat hetzelfde werk in de binnenstad beter betaalde. Verder werd tijdens het veldwerk een groot deel van het personeelsbestand vervangen. De nieuwe politiemensen dienden, nog los van hun affiniteit met jeugd, eerst vertrouwd te raken met de Marokkaanse jeugd in de wijk.

Net als in de andere onderzoekswijken was in Amsterdam sprake van buurtactivisme, ook onder Marokkanen. Zo werd ook in Geuzenveld-Slotermeer geëxperimenteerd met buurtvaders. Zij werden daarbij geholpen door de politie en de buurtvaders van Overtoomse Veld. De beweegredenen om actief de onleefbaarheid aan te pakken weken niet af van die van de (Marokkaanse) bewoners in Gouda en Utrecht. Desondanks waren er minder beeldbepalende Marokkaanse activisten dan in Utrecht en al helemaal vergeleken met Gouda, waar druk werd gelobbyd vanuit de Marokkaanse bevolkingsgroep. Het viel op dat met name autochtone bewoners zich lieten gelden in de bewonersparticipatie. Zij namen deel aan buurtcommissies, bezochten vergaderingen en enkele Nederlandse bewoners benaderden actief de politie en het stadsdeel om hun ongenoegen over de jeugdproblematiek onder de aandacht te brengen. De politie benutte met name dit autochtone circuit als ingang en in mindere mate de allochtone (Marokkaanse) bewonersorganisaties in de wijk. De verklaring daarvoor was dat het autochtone circuit goed georganiseerd was en duidelijke gesprekspartners bood.

Zoals gezegd is in Amsterdam nooit sprake geweest van een apart projectteam dat uitvoering moest geven aan het politiebeleid rond Marokkaanse jeugd. Vanwege de aanvankelijke lage urgentie zag de politie daartoe geen noodzaak. Bovendien was er geen capaciteit en budget voor een apart projectteam. En ook toen de urgentie eenmaal was toegenomen, zag de politie niets in een apart team met een eigen budget.

Figuur 1: De contextuele invloed in Amsterdam samengevat

A	**Invloed lokale context**
-	Ongeregeldheden Overtoomse Veld trekken alle aandacht en capaciteit
-	Reputatie stadsdeel: rust en overzicht, vergeleken bij rest van West
-	Gestegen urgentiegevoel als gevolg opkomst nieuwe straatgroepen en incidenten
-	Betrekkelijk goede relatie politie en veiligheidspartners, ondanks andere probleemdefinities
-	Aanvankelijk gevoel zaak onder controle te hebben, later meer 'Marokkanenmoeheid' onder bepaalde politiemensen
-	Vooral autochtoon, goed georganiseerd buurtactivisme; beperkt Marokkaans activisme
-	Weinig beeldbepalende sleutelfiguren Marokkaanse gemeenschap
-	Stuurgroep Lankhorst schept verwachtingen jegens stadsdeel
-	Streetwise
B	**Invloed samenwerkingsverband (Topic)**
-	Jeugdtopzeventien geïnspireerd door Utrecht
-	Kennis en informatie Gouda benut bij pogingen vernieuwd contact jongeren
-	Hulp en advies van Utrechts Expertisecentrum Politie en Allochtonen bij benaderen Marokkaanse bewoners(organisaties), ouders probleemjeugd en moskeeën

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 261

Politiebeleid, effecten en contextuele invloed vergeleken

1 Inleiding

Met onderzoek dienen vragen te worden beantwoord. De centrale vraag van dit onderzoek is welke rol de sociale context speelde bij de uitgangspunten, de uitvoering en effecten van het politiebeleid rond Marokkaanse jongeren in de drie wijken van het Topicproject. Deze vraag was geïnspireerd door de vooronderstelling van Pawson en Tilley (1997) dat bij beleidseffecten niet uitsluitend moet worden gekeken naar het (uit)gevoerde beleid, maar ook naar de omstandigheden waaronder de totstandkoming en uitvoering van dat beleid plaatsvindt.

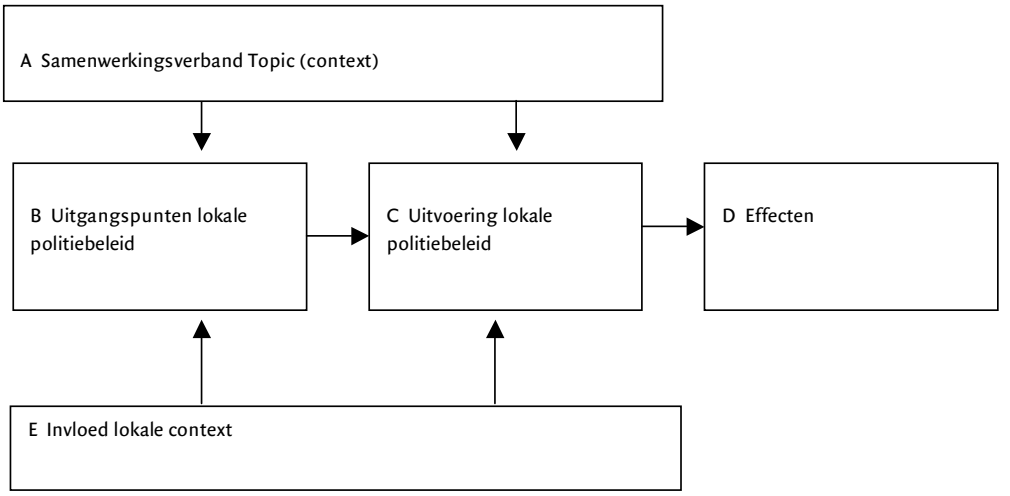
De centrale vraag werd in hoofdstuk drie uitgewerkt in drie deelvragen en verduidelijkt aan de hand van een analysemodel (figuur 1). De deelvragen luidden: wat waren de uitgangspunten van het politiebeleid ten aanzien van de Marokkaanse-jeugdproblematiek in de drie onderzoekswijken en hoe verliep de uitvoering? Welke effecten konden worden waargenomen? Waardoor kenmerkte de sociale context zich en welke invloed heeft de sociale context gehad op de uitgangspunten en de uitvoering van het politiebeleid?

In de vorige drie hoofdstukken zijn die vragen reeds per onderzoekswijk beantwoord. In dit hoofdstuk worden de wijken met elkaar vergeleken aan de hand van het analysemodel. De uitgangspunten en de uitvoering van het beleid worden vergeleken in respectievelijk paragraaf 2 en 3. Daarbij wordt steeds aangegeven wat de invloed was van de context. De effecten worden vergeleken in paragraaf 4.

Het doel van de vergelijking is nagaan of de verschillen en overeenkomsten een patroon opleveren van contextuele beïnvloeding. Waar mogelijk wordt in dit hoofdstuk direct gezocht naar een verklaring voor de overeenkomsten en verschillen.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 262

Figuur 1: Analysekader



2
Uitgangspunten politiebeleid en contextuele invloed

In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat beleid zowel plan als planrealisatie omvat, oftewel uitgangspunten en de beleidsuitvoering (vgl. Rosenthal e.a., 1987). In deze paragraaf worden eerst de uitgangspunten vergeleken van het politiebeleid ten aanzien van de Marokkaanse-jeugdproblematiek. Onder 'uitgangspunten' worden verstaan de (veronderstellingen over) doelen, middelen en de beoogde planning. Het betreft daarbij meer dan uitsluitend de, al dan niet aan het papier toevertrouwde, doelstellingen. Het gaat om de veronderstellingen die aan de basis liggen van het beleid. Zoals aangegeven in hoofdstuk drie ligt die definitie in het verlengde van wat in de literatuur ook wel wordt aangeduid als beleidstheorie. Per definitie gaat deze paragraaf daarom over het ideaal dat de politie nastreefde – met name het politiemanagement en de projectleiders – en niet om de feitelijke realisatie. Die komt aan de orde in de volgende paragraaf. Daarin wordt duidelijk of de idealen gerealiseerd zijn en het de politie lukte om de daad bij het woord te voegen.

2.1
Uitgangspunten vergeleken

Overeenkomsten

Tweesporenbeleid

De aan Topic deelnemende basiseenheden hadden vergelijkbare uitgangspunten, met lokale accentverschillen. De politie streefde overal naar de vermindering van overlast en crimi-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 263

naliteit door Marokkaanse jongeren, waarbij naast handhaving gezocht werd naar coalities met de maatschappelijke omgeving. Die maatschappelijke omgeving bestond niet alleen uit de veiligheidspartners, ook wijkbewoners (waaronder jongeren) en hun organisaties werden door de politie daartoe gerekend. Het probleem rond Marokkaanse jongens bleek in de praktijk niet alleen uit overlast en criminaliteit te bestaan, maar ook uit de kans op verstoorde verhoudingen tussen de politie en de wijk met een jarenlange nasleep (vgl. Shusta, 1995; COT, 1998; Bervoets, 2002; 2004). Vanuit de gedachte dat de politie en de wijk nog langer met elkaar te maken zouden hebben en er wederzijdse afhankelijkheid was, leek het verstandig om naast handhaving aandacht te besteden aan een structurele relatie met de wijk. Overal wenste de politie daarom een passende balans tussen handhaving en het aangaan van een relatie met de maatschappelijke omgeving. Waar dat nuttig was, kon cultuurspecifieke kennis over Marokkanen en kennis over (Marokkaanse-)jeugdcultuur volgens de politie helpen bij deze relatie.

Deze balans werd door Gouda gepresenteerd als iets specifiek Gouds, als het 'tweesporenbeleid'. Op het eerste gezicht leek deze benadering inderdaad een noviteit, ontwikkeld op basis van eerdere ervaringen van de politie in Gouda-Oost. Bij nader inzien was het tweesporenbeleid, dan toch in elk geval de gedachtegang erachter, niet nieuw. Uit het onderzoek blijkt dat de politie in de andere wijken vergelijkbare uitgangspunten hanteerde. Weliswaar werden Utrecht en Amsterdam door Gouda beïnvloed en namen zij onderdelen van de Goudse aanpak over. Echter, ook op Kanaleneiland en in Geuzenveld-Slotermeer was de politie vóór die tijd al tot de conclusie gekomen dat het onverstandig was om te veel nadruk te leggen op handhaving en dat de politie de problemen niet alleen de baas zou kunnen. Daar wenste de politie eveneens een tweesporenbeleid.[1] Het betreft daarbij een politiële beleidstheorie die gestoeld is op de veronderstelling dat alleen met een evenwicht tussen handhaving en relaties met de maatschappelijke omgeving de orde in de wijk kan worden bewaard en veiligheidsproblemen kunnen worden beteugeld.[2]

Het tweesporenbeleid lag in het verlengde van de politiebrede wens om gebiedsgericht te werken, vanuit het principe van *community policing* (zie hoofdstuk 1). Die wens werd nog al eens verengd tot de kreet 'kennen en gekend worden', wat ook eind jaren negentig, bij aanvang van Topic, bij de politie een veelgehoord adagium was. Dat handhaving en toezicht vergezeld dienden te gaan van een relatie met de maatschappelijke omgeving was daarom al bijna een ingesleten vanzelfsprekendheid en niet iets dat in Topic werd 'uitgevonden'.

1 De politie in Utrecht en Amsterdam hanteerde die term aanvankelijk niet. Desalniettemin werd deze term na verloop van tijd, onder invloed van Gouda, ook in de andere onderzoekswijken gebruikt; zij het met name door degenen die betrokken waren bij Topic.

2 In dat verband is het preciezer om – ook in Gouda – te spreken van een 'driesporenbeleid'. Uit het onderzoek blijkt immers dat het aangaan van een relatie met de maatschappelijke omgeving in alle drie de wijken bestond uit zowel het deelnemen aan netwerken met veiligheidspartners als het aanboren en onderhouden van contacten met de bewoners en jongeren in de wijk. Samen met handhaving zijn er dan drie 'sporen'. Hoewel dat een nauwkeuriger typering is van de uitgangspunten van het politiebeleid, wordt desondanks de term tweesporenbeleid gehanteerd. In interviews en Topic-vergaderingen werd deze term geregeld gebruikt, het maakte deel uit van het 'projectjargon'.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 264

Verschuiving

De korpsen begonnen ambitieus aan hun poging om de problemen in de wijk onder controle te krijgen. Overal werd die ambitie echter bijgesteld en was er een verschuiving binnen de uitgangspunten. De politie relativeerde gaandeweg haar ambities ten aanzien van probleemvermindering. Uit hoofdstuk 4 blijkt dat die ambities plaatsmaakten voor de wat meer bescheiden opvatting dat het al mooi zou zijn als het probleem in elk geval niet zou verergeren. Ook besefte de politie dat zij nooit alleen probleemvermindering zou kunnen realiseren, maar dat daarvoor samenwerking met anderen nodig was.
Deze verschuiving kan in verband worden gebracht met wat in de literatuur doelverandering of *goal displacement* wordt genoemd (zie hoofdstuk 2). Doelverandering veronderstelt dat doelen soms – bewust of onbewust – worden aangepast aan veranderde omstandigheden of aan voortschrijdend inzicht. Bij de korpsen was niet zozeer sprake van het veranderen van doelen – zij bleven onveranderd –, wel werden er gaandeweg accenten verlegd.

Nergens concrete activiteitenplanning

De politie beschikte in elke onderzoekswijk over een of meer documenten met uitgangspunten van het politiebeleid, want onder invloed van het samenwerkingsverband werden de korpsen aangezet tot een schriftelijk plan van aanpak. Nergens waren de uitgangspunten echter uitgewerkt en al helemaal niet tot een concrete activiteitenplanning. In geen van de korpsen was er een gezaghebbend projectplan, waarin meer stond dan de globale doelstellingen. Nergens was er een plandocument waarnaar herhaaldelijk werd verwezen. Mogelijk houdt dat verband met hetgeen Van Sluis (2002) constateert in zijn proefschrift over beleidsplanning bij de politie; ondanks de geboekte vorderingen, komt het planvermogen bij de politie nog onvoldoende uit de verf. Formele beleidsplanning verhoudt zich slecht met de beroepscultuur van zowel *management cops* als *street cops*. Politiewerk zou volgens politiemensen lastig te plannen zijn vanwege het zich onverwacht aandienen van werkaanbod. Aan het schrijven van een plan van aanpak werd niet alleen om die reden weinig waarde gehecht. Wat ook meespeelde is dat de korpsen in Topic nu juist op zoek waren naar middelen om de Marokkaanse-jeugdproblematiek aan te pakken en men op voorhand geen ver ontwikkelde gedachten daarover had, behalve dan dat een juiste combinatie van handhaving en preventie noodzakelijk werd geacht.

Verschillen

Hoewel overal elementen zijn aangetroffen van een tweesporenbeleid, was er toch een verschil tussen de steden.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 265

Lokale accenten

De Goudse politie gaf de benadering de Marokkaanse naam Tarik Sahih (wat staat voor 'het rechte spoor') en verwees bij herhaling en explicieter dan de andere korpsen naar de invloed van het tweesporenbeleid op haar probleemaanpak. Het geloof in het tweesporenbeleid werd in Gouda versterkt door hoopvolle ervaringen in een ander deel van Gouda. Het verbreden en verder uitwerken van deze aanpak was er de drijfveer. Het tweesporenbeleid werd daarom met veel elan als een noviteit gepresenteerd. Daarbij paste een naam om de communicatie over deze 'nieuwe' manier van werken te vergemakkelijken. De startpositie van de drie wijkteams toen zij aan Topic zouden gaan deelnemen was echter verschillend. Dat verklaart waarom de wijkteams vergelijkbare uitgangspunten hadden, maar daarbinnen lokale accentverschillen kenden.

In Amsterdam stonden de verhoudingen tussen politie en Marokkanen in april 1998, ten tijde van de start van Topic, op scherp in het stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld. In het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, waar het Topicproject werd uitgevoerd, was op dat moment sprake van betrekkelijke rust en uitgekristalliseerde verhoudingen tussen veiligheidspartners in een overzichtelijk netwerk rond de Marokkaanse jeugd. De jeugdproblematiek was er weliswaar ernstig, maar manifesteerde zich op minder grote schaal op straat dan in de omliggende stadsdelen. Er waren minder overlastgevende en criminele straatgroepen. Bij het wijkteam Lodewijk van Deysselstraat was, bezien vanuit die omstandigheden en vergeleken met de andere steden, een laag urgentiegevoel. Bovendien was de aandacht vooral gericht op de buurten waar de ongeregeldheden van april 1998 zich hadden voorgedaan en niet op Geuzenveld-Slotermeer. Hierdoor was bij het team Lodewijk van Deysselstraat weinig speelruimte voor 'nieuw beleid'. Het team beperkte zich aanvankelijk en noodgedwongen tot politieel beheer: het op orde houden van de veiligheidssituatie in de wijk met regulier politiewerk, zonder nieuwe projecten en zonder de aandacht voor de jeugdproblematiek blijvend te intensiveren.

Het Amsterdamse wijkteam, en ook het stadsdeelbestuur, had er desalniettemin belang bij om de problemen van het naburig stadsdeel niet over de stadsdeelgrenzen te importeren. Daarbij liet de politie zich inspireren door de les van Overtoomse Veld dat er naast consequente normhandhaving blijvend moest worden geïnvesteerd in een relatie met de buurt. In Overtoomse Veld had de politie zich 'weggeorganiseerd' uit de wijken, de contacten met de wijk waren verwaarloosd. Mede vanwege de organisationele prioriteiten van dat moment hadden de buurtregisseurs weinig contact met bewoners. Het benadrukken van een normhandhavende aanpak, door critici experimenten met *zero tolerance* genoemd,[3] werkte daar averechts en maakte de problemen er alleen maar groter op. De politie kon er bij de aanpak van de problemen niet bogen op steun uit de gemeenschap.

In Utrecht had zich de afgelopen jaren iets dergelijks voorgedaan. Ook daar werd een ongemakkelijke kloof ervaren tussen de politie en de wijk en dreigde een 'sociale tijdbom', deels veroorzaakt door 'oud zeer', te ontploffen. De politie erkende het probleem en dat er snel

3 'Intifada in Amsterdam-West', *Groene Amsterdammer*, 6 mei 1998.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 266

iets aan gedaan moest worden. Zij wilde met het nieuwe wijkteam schoon schip maken en de relatie met de buurt herstellen, nadat zich de afgelopen jaren enkele incidenten tussen politie en Marokkanen hadden voorgedaan. Van de onderzoekswijken was in Utrecht de relatie met de maatschappelijke omgeving – zowel met beleidspartners als de buurtbewoners – bij aanvang van Topic het breekbaarst. In Amsterdam en Gouda stonden de relaties, ondanks de verschillen van inzicht tussen de politie en het stads(deel)bestuur – veel minder onder druk dan in Utrecht. Bij de aanpak van de jeugdproblematiek speelde het herstel van relaties met de buurt er daarom een grotere rol dan in de andere twee wijken.

Utrecht: plan als strategisch instrument

Er is opgemerkt dat ten behoeve van de probleemaanpak nergens een gezaghebbend document aanwezig was dat een uitgewerkt plan van aanpak bevatte. Dat was in Gouda en Amsterdam geen bewuste keuze, er werd zoals gezegd gewoon weinig waarde aan gehecht. In Utrecht lag dat anders. Hoewel in die stad de basale uitgangspunten op papier stonden, werd richting veiligheidspartners benadrukt dat de politie geen eigen projectplan had. Dat gebeurde om strategische redenen. De politie wilde bij haar veiligheidspartners niet de suggestie wekken dat zij op eigen houtje aan de slag zou gaan. In een later stadium werd wél een plan geschreven. Toen bleek een document, gecombineerd met rapportages van wat was gerealiseerd, wel weer handig om aan te geven wat de investering van de politie was. Dat droeg bij aan een sterkere positie van de politie in de wijknetwerken. Zij had nu meer recht van spreken wanneer zij veiligheidspartners aansprak op hun functioneren.

2.2
De betekenis van het samenwerkingsverband voor de uitgangspunten

Overeenkomsten

Versterken tweesporenaanpak

De interregionale samenwerking droeg eraan bij dat de korpsen elkaar aanmoedigden bij hun 'tweesporenbeleid'. Zij adviseerden elkaar en namen werkwijzen van elkaar over om de politiekreet 'kennen en gekend worden' meer inhoud te geven. Topic versterkte deze manier van werken in de projectwijken en werkte in de hand dat het politiebeleid in de projectwijken veel overeenkomsten kende.

Onderzoeksresultaten als bevestiging

Het begeleidend evaluatieonderzoek had, als onderdeel van het samenwerkingsverband, eveneens invloed op de uitgangspunten van de lokale jeugdaanpak en dan vooral op het

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 267

omgaan met buurtactivisme. Het onderzoek leidde niet tot andere uitgangspunten bij de politie, wel tot een bevestiging van het belang van een relatie met de wijk. Zo leidde de rapportage over de eerste nameting (Bervoets, 2001) tot de conclusie van de politie dat het nodig was om de buurtcontacten te blijven onderhouden, omdat zij al te gemakkelijk dreigden te verwateren. Naar aanleiding van het rapport over het eerste van de twee in de wijken gehouden bevolkingsenquêtes, stelden de korpsen vast dat zowel autochtone als allochtone buurtbewoners zich grotendeels ergerden aan dezelfde problemen en er dus aanknopingspunten waren om bewoners te betrekken bij het beleid en te ondersteunen in hun buurtactivisme (Stol en Bervoets, 2000; Bervoets en Stol, 2002).

Delen van kennis: wederom goal displacement

Het samenwerkingsverband leidde ertoe dat een meer intern gericht uitgangspunt werd toegevoegd: de wens om expertise en werkwijzen te delen, niet alleen tussen de Topickorpsen maar ook binnen elk korps. Dat Topic deze uitgangspunten introduceerde in de onderzoekswijken was niet zo vreemd. Het samenwerkingsverband was immers mede ontstaan vanuit de perceptie dat veel waardevolle politiekennis in de hoofden zit van mensen en maar zeer matig werd gedeeld. Al aangegeven is, dat de lokale uitgangspunten ten aanzien van probleemvermindering geleidelijk aan werden bijgesteld en er goal displacement optrad. Ook op het punt van het delen van politiekennis trad een verschuiving op. Naast kennis over het op wijkniveau met partners aanpakken van de Marokkaanse-jongerenproblematiek, richtte men zich geleidelijk aan meer op praktische politiewerkmethoden en *good practices* in de individuele straatcontacten tussen politiemensen en Marokkaanse jongeren. Met deze verschuiving wilde de stuurgroep van Topic aansluiten bij een politiebrede trend, waarin de zoektocht naar good practices centraal stond. Bovendien trachtte men het draagvlak op de werkvloer voor Topic te vergroten door te voorzien in de behoefte aan concrete kennis die het straatwerk kon vergemakkelijken. Een voorbeeld is het omgaan met groepen jongeren op straat, hetgeen veel politiemensen knap lastig vonden.

Verschillen

Gouda: Al Manara

Hoewel het delen van politiekennis in alle drie de korpsen werd beleden, werd dit nog het meest benadrukt door Gouda. Omdat niet alleen door Gouda belang werd gehecht aan het delen van kennis, maar door het hele regiokorps Hollands-Midden, zag in 2001 een korpsbreed project het licht. Doel ervan was om kennis rond multicultureel politiewerk te documenteren, uit te wisselen en te gebruiken in onderwijs en cursussen. Een element dat bijdroeg aan de introductie van Al Manara, was het portefeuillehouderschap van de Goudse districtchef in het Korps Management Team van Hollands-Midden. Hij richtte zich daarin op jeugd en multicultureel politiewerk. De Goudse ervaringen en uitgangspunten waren

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 268

via deze weg van invloed op de rest van het korps en leidden mede tot het korpsbrede project.

Meer blauw

Een andere afwijking van de gemene deler deed zich voor in Utrecht. Aanvankelijk werden in Gouda en Amsterdam geen concrete activiteiten ontplooid die als gelieerd aan Topic werden geprofileerd. Utrecht was daarop een uitzondering. De politie voelde daar meer druk om activiteiten te ontplooien met een verwijzing naar Topic. Mede ten behoeve van Topic werd in Utrecht een wijkteam aangevuld met extra wijkagenten, waar in de andere wijken de capaciteit ongewijzigd bleef. Daarachter zat een accentverschil met de andere korpsen. De politieleiding in Utrecht benadrukte bij de uitgangspunten van de probleemaanpak het belang van personele capaciteit. Op Kanaleneiland moest het uitbreiden van het wijkteam leiden tot herstel van de verstoorde verhoudingen tussen de politie en de wijk. Dat gebeurde vanuit de achterliggende veronderstelling dat de gerichte inzet en (tijdelijke) uitbreiding van personele capaciteit gedurende langere tijd in een bepaalde wijk wel tot effect zou moeten leiden. Dit soort capaciteitsmanagement speelde in de andere onderzoekswijken aanvankelijk een minder grote rol, waarschijnlijk omdat daar simpelweg onvoldoende capaciteit was om 'extra mensen de wijk in te sturen'. Desalniettemin werd later ook in Gouda een speciaal team ingesteld om de problemen in Korte Akkeren aan te pakken. Daarbij speelden de Utrechtse opvattingen over personele capaciteit een beïnvloedende rol.

2.3
De betekenis van de lokale context voor de uitgangspunten

Overeenkomsten

Gebruikmaken van buurtactivisme

De in 1998 gerezen spanningen in Overtoomse Veld in Amsterdam en Kanaleneiland in Urecht en de ervaringen in de wijk Oosterwei in Gouda-Oost, medio jaren negentig, sterkten de politiechefs in hun veronderstelling dat de problemen met Marokkaanse jeugd niet uitsluitend met preventieve buurtcontacten, integraal overleg of repressieve maatregelen konden worden verminderd. Het was de kunst om in alles tegelijkertijd te investeren. Gaandeweg zagen de chefs en de projectleiders steeds meer de kansen die het buurtactivisme bood: de activiteiten van buurtbewoners die waren gericht op het verbeteren van het leefmilieu en de wijkreputatie.
Zo nu en dan was er ook doorgeschoten buurtactivisme, waarbij bewoners dreigden het heft in eigen hand te nemen, maar in de meeste gevallen probeerden burgers de diplomatieke weg van overleg en de organisatie van belangen te bewandelen. Bewoners ergerden zich aan de achteruitgang van de wijk en enkelen van hen ontplooiden activiteiten om daaraan wat te

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 269

doen en traden hiervoor in contact te met lokale overheidsorganisaties, waaronder de politie. Er was zowel autochtoon als allochtoon buurtactivisme in de onderzoekswijken. Vaak bestonden de initiatieven naast elkaar, zonder dat etnische scheidslijnen werden beslecht. Naast het autochtone activisme, bijvoorbeeld de deelname van bewoners en buurtbelangenverenigingen aan vergader- en overlegcircuits, was er ook het Marokkaanse buurtactivisme, dat zich bijvoorbeeld uitte in toezicht door surveillerende buurtvaders, het oprichten van een Marokkaanse belangenvereniging of het adviseren van de politie bij de problemen met Marokkaanse jongeren door Marokkaanse jongeren zelf (vgl. De Jong, 2000; Gruijter en Pels, 2005)

In alle drie de onderzoekswijken werd tijdens de onderzoeksperiode een toename waargenomen van Marokkaans buurtactivisme. Het toegenomen activisme leek op het eerste gezicht een trend die betrekkelijk los stond van Topic en het politieoptreden. Desondanks werd die trend daardoor wel versterkt. Net als bij de autochtone bewoners bestond de drijfveer voor het Marokkaanse activisme uit de jeugdproblematiek en de (daardoor) slechte wijkreputatie. Boven alles speelde bij Marokkanen ook hun zorg mee om de reputatie van de eigen bevolkingsgroep. Een deel van de Marokkaanse bewoners wilde niet langer passief toezien hoe een ander deel hun reputatie (verder) verslechterde. Daarbij speelde de media een voorname rol. De ongeregeldheden tussen politie en Marokkaanse jongeren in Amsterdam-West en de Utrechtse 'dodenlijst' waren beiden landelijk nieuws in 1998. Veel Marokkanen vonden dat het zo niet langer kon, omdat de samenleving hen aansprak op het gedrag van een minderheid binnen de Marokkaanse gemeenschap. Zij schaamden zich. Aan de andere kant vroegen zij om aandacht voor de problemen die een deel van hun jongeren had en dat leidde tot verschillende acties. De Marokkaanse vaders in Amsterdam-West werden landelijk nieuws, maar dat was niet het enige wat er gebeurde op dit terrein. Ook de commissie Azzougrargh en TANS,[4] een groep jonge, hoogopgeleide, Marokkaanse Nederlanders, trachtten aandacht te vragen voor een aanpak waarbij de nadruk werd gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de Marokkaanse gemeenschap. De buurtvaders in Amsterdam werkten een 'concurrentiestrijd' in de hand. In allerlei gemeenten schoten dergelijke initiatieven als paddestoelen uit de grond, of journalisten werd te verstaan gegeven dat men al veel eerder dan Amsterdam over Marokkaanse buurtvaders beschikte (Gouda).

Ook het geïntensiveerde buurtactivisme versterkte het geloof in een gebiedsgebonden, *community policing*-achtige tweesporenbenadering bij het lokale politiemanagement. De politie had de intentie dat activisme aan te moedigen en als kans te benutten bij de probleemaanpak.

4 TANS staat voor *towards a new start*. TANS biedt hoger opgeleide Marokkanen een netwerk, maar neemt daarnaast ook deel aan maatschappelijke discussies rond integratie van Marokkanen in Nederland.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 270

Verschil

Gouda: beeldbepalende Marokkanen en pleitbezorgers

In alle drie de wijken was sprake van toegenomen Marokkaans activisme. Overal had de politie het voornemen om te werken aan een duurzame relatie met de wijk. In Gouda werd in de uitgangspunten, als gevolg van het expliciet benadrukken van het tweesporenbeleid, de meeste nadruk gelegd op contacten met Marokkaanse wijkbewoners. In Gouda werd in het onderzoek meer Marokkaans buurtactivisme waargenomen dan in Utrecht, en in Utrecht weer meer dan in Amsterdam. Het toegenomen activisme werd in Gouda bevorderd door een aantal beeldbepalende figuren binnen de Gouds-Marokkaanse bevolkingsgroep, waaronder enkele jongeren. De Goudse politie zag het activisme als een kans om contacten aan te boren en te blijven onderhouden. Ten slotte beschikte de politie in Gouda, meer dan de politie in Utrecht en Amsterdam, over 'pleitbezorgers'. Zowel binnen de districtsleiding als op wijkteamniveau waren er politiemensen die hun collega's enthousiast maakten voor het benutten van relaties met de wijk. De achtereenvolgende Goudse projectleiders waren de voornaamste pleitbezorgers. Wat daarbij hielp, was dat dit politiemensen waren met veel krediet op de werkvloer en praktijkervaring, waardoor hun pleidooien om het buurtactivisme te benutten door collega's serieus werden genomen. Dat er in Gouda meer pleitbezorgers waren, had een reden. De Goudse projectleiders beschikten over enthousiasme en een zekere overtuigingskracht, waarmee zij niet alleen hun chefs, maar (geleidelijk aan) ook collega's wonnen voor het tweesporenbeleid. Hun argumenten werden ondersteund door hoopvolle ervaringen van de Goudse politie in Oost-Gouda.

2.4
Conclusie: drie varianten van het tweesporenbeleid

De aan Topic deelnemende wijkteams hadden vergelijkbare uitgangspunten, met lokale accentverschillen. Die uitgangspunten werden overal beleden, maar nergens nadrukkelijk op schrift uitgewerkt. Zij kunnen worden samengevat als politiebeleid waarin een verband werd gelegd tussen probleemvermindering en een relatie met de omgeving. Bij de uitgangspunten speelde naast de invloed van de interregionale samenwerking ook de lokale context een voorname rol.

De specifieke lokale context maakte dat er accentverschillen waren tussen de onderzoekswijken. De lokale context manifesteerde zich als de eerdere ervaringen met de jeugdproblematiek, de mate waarin buurtactivisme voorkwam en het voor handen zijn van pleitbezorgers voor het gebruikmaken van buurtactivisme door de politie. Gouda beïnvloedde de andere korpsen weliswaar, maar die invloed moet niet worden overschat. Ook in de andere steden streefde de politie reeds naar een soort tweesporenbeleid. Er was zowel een Goudse, een Utrechtse als een Amsterdamse interpretatie van het tweesporenmodel. Er waren drie verschillende invullingen met eigen accenten.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 271

De *Goudse variant* was gericht op dialoog, verantwoording van het politiebeleid en was een harmoniemodel. Hoewel er ook aandacht was voor handhaving, werden vooral wederzijds respect, overleg en een fatsoenlijke omgang gepropageerd. In de *Utrechte variant* werd veel nadrukkelijker uitgegaan van het capaciteitsbeginsel: als er maar genoeg wijkagenten zijn, dan leidt dat vanzelf tot meer contacten met de buurt. Verder was het Utrechtse model veel meer dan het Goudse en het Amsterdamse gericht op het beslechten van conflicten met de omgeving en het omgaan met 'oud zeer'. Het was duidelijk gericht op relatieherstel. En ook ten aanzien van de veiligheidspartners werd een conflictmodel gehanteerd, want politiechefs meenden dat verschillen van inzicht soms alleen konden worden beslecht door de confrontatie aan te gaan. Ten slotte was het Utrechtse beleid nadrukkelijk gericht op het aanpakken van veelplegers, wat maakte dat er veel nadruk werd gelegd op handhaving. De *Amsterdamse variant* richtte zich aanvankelijk op behoud via politieel beheer. Er was in die zin sprake van een conserveringsmodel: het vasthouden van de overzichtelijke, bestaande situatie. Later in het proces trachtte Amsterdam de gerezen spanningen aan te pakken met een combinatie van het Goudse harmoniemodel en de Utrechtse veelplegeraanpak.

In figuur 2 zijn alle verschillen en overeenkomsten uit deze paragraaf nog eens samengevat in een schema.

3
Uitvoering politiebeleid en contextuele invloed

In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt van de drie wijken op het activiteitenniveau, de feitelijke uitvoering van het lokale politiebeleid. Er wordt tevens weer aandacht besteed aan de invloed van het interregionale samenwerkingsverband en de lokale context. Opnieuw wordt bij het benoemen van de overeenkomsten en verschillen direct gezocht naar verklaringen.

3.1 Uitvoering vergeleken

Overeenkomsten

Nergens speciaal projectteam, ad-hocaanpak met nadruk op handhaving

Bij de politie is het niet ongewoon om activiteiten in de vorm van een projectmatige aanpak te gieten (vgl. Coppes e.a., 1997). Dat was echter in geen van de onderzoekswijken het geval. Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 was nergens sprake van een uitgewerkt projectplan. Een andere opvallende overeenkomst is, dat nergens sprake was van een apart projectteam dat gedurende langere tijd trachtte de problemen met Marokkaanse jongeren aan te pakken en direct gerelateerd was aan het Topicproject. Wellicht houdt dit verband met de observatie dat de feitelijke probleemaanpak, ongeacht de tweesporenbenadering, overal kon worden

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 272

getypeerd als het trachten te beheersen van de problemen in de wijk met – voornamelijk – reactief politieoptreden. Dat verschijnsel is ook waargenomen in andere onderzoeken naar de aanpak van jeugdproblematiek en beperkt zich derhalve niet tot deze cases (vgl. Coppes e.a., 1997; Bovenkerk e.a., 1999). De politie heeft bij jeugdproblematiek moeite met het hanteren van een langeretermijnaanpak, vanwege haar neiging tot niet-planmatig, ad-hocoptreden. Hoewel de uitgangspunten van het politiebeleid veronderstellen dat een duurzame relatie wordt opgebouwd met de wijk, zijn veel activiteiten gericht op het hier en nu onder controle brengen van acute problemen met jeugd en veel minder op een structurele aanpak. Bij veel politiewerk ligt het accent meer op handhaving en toezicht dan op het gebiedsgebonden onderhouden van contacten met jongeren en wijkbewoners. Een meer praktische reden voor het uitblijven van projectteams is dat er geen financiële middelen waren voor dergelijke teams, wat te maken had met de korpsprioriteiten.
De nadruk op handhaving en toezicht in de feitelijke uitvoering betekende een kloof met de nagestreefde uitgangspunten. De nadruk had drie oorzaken. Ten eerste komt reactief politiewerk vaak neer op handhaving; onderhouden van relaties vergt een lange(re)termijnaanpak. Ten tweede was er vaak onvoldoende capaciteit om de contacten met de omgeving te onderhouden. Zo dienden de wijkagenten in Utrecht regelmatig diensten te draaien in de noodhulp, omdat daar een personeelsgebrek was. Ten derde was er overal op de werkvloer behoefte aan daadkrachtig optreden, dat gelijk werd gesteld aan meer handhaving. Het draagvlak voor een evenwichtige aanpak van de Marokkaanse-jeugdproblematiek bleek zich – zeker in het begin – vooral te beperken tot het politiemanagement en enkelen op de werkvloer.

Verschillen

Gouda: Korte Akkerenteam

Er waren enkele afwijkingen op dit algemene patroon. Zo kwam Gouda nog het dichtst in de buurt van een projectteam met het Korte Akkerenteam dat orde op zaken moest stellen in de Goudse wijk Korte Akkeren. Maar ook daar was net als in de andere steden voor het grootste deel van Topic geen aparte groep politiemensen vrijgemaakt. Naast een gebrek aan budget speelde daarbij vooral de gedachte mee dat het tweesporenbeleid zich niet mocht beperken tot een (tijdelijk ingesteld) projectteam, maar ingebed diende te worden in de manier van werken. Het met extra wijkagenten aangevulde wijkteam in Utrecht leek oppervlakkig wel wat weg te hebben van een speciaal projectteam voor Topic. Feitelijk verrichtte dit team echter het reguliere gebiedsgebonden werk en het team werd ook niet beschouwd als een projectteam, niet door de wijkagenten zelf en niet door buitenstaanders.

Gouda: meer dan incidentele contacten

Er is opgemerkt dat de feitelijke probleemaanpak relatief ad hoc was en dat de maatregelen die werden genomen om de jeugdproblematiek het hoofd te bieden meer nadruk legden op

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 273

handhaving en toezicht dan op de relatie met de maatschappelijke omgeving. Toch werd verhoudingsgewijs in Gouda nog het meest aandacht besteed aan de relatie met de wijk en men probeerde daarbij de contacten een meer dan incidenteel karakter te geven, bijvoorbeeld door het instellen van een periodiek overleg met bepaalde Marokkaanse organisaties. Wat daarbij een rol speelde, is dat het draagvlak voor een genuanceerde benadering in Gouda nog het grootst was, vanwege zeer actieve pleitbezorgers op zowel de werkvloer als bij het politiemanagement. In Amsterdam werd, mede vanwege een tekort aan politiemensen met een buurtnetwerk, het minste gewerkt aan de relatie met de maatschappelijke omgeving. Utrecht beschikte over een tussenpositie, er werd meer genetwerkt in de buurt dan in Amsterdam, maar de contacten waren vaak weinig structureel.

3.2
De betekenis van het samenwerkingsverband voor de uitvoering

Overeenkomsten

Samenwerking: aanvankelijk onbekend

Topic was aanvankelijk nergens bekend. Dat had meerdere oorzaken. Ten eerste was de interregionale samenwerking voor de meeste politiemensen een 'ver-van-mijn-bed show'. Hun alledaagse werkelijkheid speelde zich af in de wijk en een interregionale samenwerking stond daar ver vanaf. Zij interesseerden zich daar aanvankelijk ook niet voor, omdat het nog maar de vraag was of het project hun wat op zou leveren en consequenties zou hebben voor het praktische politiewerk. Ten tweede begon het project tamelijk *low profile*. Totdat de uitwisseling van kennis en personeel eenmaal op gang kwam, bleef het samenwerkingsverband voor de meeste politiemensen onzichtbaar. Behalve het uitbreiden van het wijkteam in Utrecht werden op voorhand, speciaal voor de interregionale samenwerking, geen activiteiten ontplooid en al helemaal niet onder de projectnaam 'Topic'. De samenwerking bestond aanvankelijk uit een vergader- en overlegcircuit dat nog geen invloed had op het activiteitenniveau in de korpsen. Toen de steden in een later stadium politiemaatregelen van elkaar overnamen en daarmee experimenteerden in hun wijk, werden er wel activiteiten uitgevoerd die een link hadden met Topic.

Pragmatisch met elkaar delen van kennis en werkmethoden

Pas na een betrekkelijk lange opstartfase namen de korpsen werkwijzen van elkaar over. De reden ervan was dat de deelnemers van Topic elkaar nog moesten leren kennen en het aanvankelijk nog niet duidelijk was hoe de betrekkelijk algemene doelen moesten worden geoperationaliseerd. Voorbeelden van de uitwisseling zijn het werken met ranglijsten met de grootste jeugdige probleemveroorzakers, een speciaal op jeugdproblematiek gerichte briefing, varianten op de Amsterdamse jeugdsurveillance, gespreksavonden met Marok-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 274

kaanse jongeren en tactieken om autokraak – een delict waarvoor in de wijken veel Marokkaanse jongens werden aangehouden – tegen te gaan. Een bijzondere activiteit was de tijdelijke uitwisseling van personeel van de drie politieteams. Men ging bij elkaar stage lopen. Die activiteit had als gevolg dat de interregionale samenwerking letterlijk een gezicht kreeg, maar ook dat uitvoerende politiemensen ideeën opdeden en die onder de aandacht brachten van hun chefs. De uitwisseling had verder als gevolg dat de groep uitgewisselde politiemensen, collega's die anders nooit met elkaar te maken zouden hebben, elkaar af en toe belden om praktische tips en informatie. Aldus ontstond een – beperkt – netwerk tussen de drie onderzoekswijken op het niveau van de werkvloer. Vanuit dit netwerk werden bijvoorbeeld ook de voetbaltoernooien georganiseerd met Marokkaanse jongens (zie hoofdstuk 4). De korpsen lieten zich leiden door een pragmatische benadering. Zij redeneerden vanuit hun eigen belangen en actuele behoeften. Van het Topicproject verwachtte men ideeën en alternatieven om het probleem in de eigen wijk onder controle te krijgen. Zo werd in Gouda een projectteam dat weer rust moest brengen in de wijk Korte Akkeren mede vormgegeven op basis van de adviezen van de andere twee korpsen en het Utrechtse Expertisecentrum Politie en Allochtonen.

Projectleiders

Speciaal voor Topic werd in elke stad een projectleider aangesteld. Het oorspronkelijke idee was dat zij de lokale activiteiten in het kader van Topic zouden leiden in de vorm van een project. Verder zouden zij hun wijkteam vertegenwoordigen in de interregionale overlegstructuur. Dat laatste is gebeurd. Zij namen deel aan zowel het interregionale projectleidersoverleg als aan de stuurgroepvergaderingen. De projectleider zocht steun bij zijn chefs en een aantal collega's die op de een of andere manier, bijvoorbeeld vanuit een taakaccent of hun affiniteit, met 'jeugd' hadden te maken. Er was dus geen formeel projectteam, maar wel een kern van betrokken politiemensen. Wanneer de projectleider in het interregionale overlegcircuit nieuwe ideeën of kennis had opgedaan, dan probeerde hij die onder de aandacht te brengen van zijn chefs en die kern van betrokken politiemensen. Dat ging niet altijd gemakkelijk. Er werd alleen iets gedaan met de ideeën, werkwijzen en kennis als de chefs, maar ook de collega's, vonden dat die op dat moment aansloten bij de actuele problematiek en prioriteiten en – heel elementair – als het budget en de mankracht het toelieten. De projectleiders waren dus feitelijk eerder een soort intermediairs, agendamanagers en boodschappers, dan dat zij ook echt een project leidden.

Buurtcontacten nemen toe

Bij elk wijkteam waren er enkelingen die beschikten over een relatief uitgebreid netwerk onder (Marokkaanse) buurtbewoners en jongeren. Als gevolg van Topic werd het verder opbouwen en uitbreiden van dit soort netwerken aangemoedigd en geïntensiveerd, wat niet automatisch betekende dat het aantal politiemensen dat over netwerken beschikte toenam.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 275

In elke onderzoekwijk deed de politie desalniettemin pogingen om het toegenomen activisme onder bewoners aan te wenden bij het streven naar een structureler contact met de wijk. In zekere zin kwamen vraag en aanbod bijeen. De politie zag in dat ze op zoek moest naar steun en coalities in de wijk en de buurtactivisten wisten maar al te goed dat zij er zonder de politie niet in zouden slagen om de wijk op orde te brengen. Met name in Utrecht en Amsterdam had het Expertisecentrum Politie en Allochtonen een ondersteunende functie bij de geïntensiveerde buurtcontacten. Zij adviseerde de politiemensen bij de praktische kanten van het aangaan van contacten met Marokkaanse bewoners, met inachtneming van cultuurspecifieke kennis.

Verschillen

Verschillende posities projectleiders

De formele positie van de projectleider verschilde per korps, wat weer gevolgen had voor de mogelijkheid om de juiste personen in het eigen korps te beïnvloeden en de jeugdaanpak de gewenste richting op te sturen. In Utrecht was de projectleider steeds de wijkchef en was de potentiële invloed van de projectleider om die reden het grootst. In Amsterdam was het steeds een politieman met 'jeugd' in zijn takenpakket en in Gouda was de projectleider in eerste instantie de politieman die in een ander deel van Gouda positieve ervaringen had opgedaan met het tweesporenbeleid. Later werd er een 'gedeeld' projectleiderschap georganiseerd met de teamchef en een taakaccenthouder allochtonen als projectleiders. Met de teamchef als medeprojectleider nam ook in Gouda de kracht om de politieagenda te beïnvloeden toe. Dat het projectleiderschap overal anders was georganiseerd had te maken met de beschikbare capaciteit voor het projectleiderschap en de status die de projectleider in de ogen van de deelnemende korpsen behoorde te hebben. De stuurgroep liet de korpsen daarin vrij.

Utrecht: activiteiten nadrukkelijk onder Topicvlag

Een ander verschil was dat alleen in Utrecht activiteiten onder de naam Topic voorkwamen. Bij de uitbreiding van het wijkteam Kanaleneiland werd expliciet verwezen naar de interregionale samenwerking. Zoals gezegd had dit te maken met de ruime vertegenwoordiging van 'Utrechters' in de stuurgroep. Zij voelden de druk om in het eigen korps activiteiten het etiket 'Topic' te geven.Verder werden de toptienaanpak en de van Amsterdam overgenomen jeugdbriefing intern als Topic geprofileerd. Dat diende als oplossing voor een draagvlakprobleem. Met name agenten van de noodhulpdienst vonden dat het politiemanagement te weinig doortastend was bij het optreden tegen de Marokkaanse-jeugdproblematiek. Verder plaatsten zij vraagtekens bij het met extra mensen uitgebreide wijkteam Kanaleneiland, terwijl zij zelf kampten met gebrek aan mankracht. Zij zagen voor hun gevoel weinig of geen resultaat van de gebiedsgebonden aanpak van de wijkagenten. Voor zover zij al van Topic

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 276

hadden gehoord, verwachtten zij er weinig concreets van. Het politiemanagement besloot mede daarom bepaalde maatregelen nadrukkelijk als Topic te profileren.

3.3
De betekenis van de lokale context voor de uitvoering

Overeenkomsten

Onmacht op de werkvloer

Het draagvlak op de politiewerkvloer voor een tweesporenbenadering van de Marokkaansejeugdproblematiek was nergens een rustig bezit en vergde veel inspanningen. In alle onderzoekswijken leed een deel van de politiemensen onder 'Marokkanenmoeheid'. Hieraan lagen niet uitsluitend negatieve ervaringen ten grondslag. Een groot deel van de agenten zag het aanpakken van de problemen met Marokkaanse jeugd als 'dweilen met de kraan open', als een schier onoplosbaar probleem waaraan in de aanpak weinig eer te behalen viel. Zij voelde zich op straat vaak uitgedaagd en machteloos en neigde naar meer handhaving om het gezag van de politie op straat te herstellen en gezichtsverlies tegen te gaan. Hoewel de meesten meenden dat handhaving alleen kortetermijnresultaten opleverde, zagen zij geen serieus alternatief. Deze moedeloosheid op de werkvloer was een belemmerende factor voor de acceptatie van een uitgebalanceerde jeugdaanpak en was (aanvankelijk) ondermijnend voor het draagvlak van Topic. Daartegenover stond het enthousiasme van een kleine groep politiemensen in de drie wijkteams. Het gaat daarbij om de groep die in paragraaf 2.3 aangeduid werd als 'pleitbezorgers'. Sommige van die pleitbezorgers beschikten over een goede reputatie op de werkvloer. Vanwege hun reputatie, hun geloofwaardigheid als collega en hun vermogen om te laten zien dat er wel degelijk ook alternatieven waren voor meer repressie, droegen zij eraan bij dat langzaamaan een groter deel van de werkvloer een meer genuanceerde jeugdaanpak het voordeel van de twijfel gaf. Alle projectleiders hoorden bij deze categorie van pleitbezorgers.

Beperkt aantal netwerkers

De groep politiemensen die beschikte over goede netwerken in de wijk was overal beperkt. Die netwerken waren sterk persoonsgerelateerd en dat maakte de politie kwetsbaar. Als deze netwerkers de politie verlieten of elders in het korps gingen werken, verdween immers vaak ook hele specifieke kennis over de wijk (vgl. Bervoets, 2004). Dat slechts een beperkt aantal politiemensen 'goed in de netwerken zat', kwam op het eerste gezicht voort uit de taakverdeling binnen de politie. Van noodhulpagenten werd veel minder dan van wijkagenten en buurtregisseurs verwacht dat zij beschikten over een wijknetwerk. Van politiechefs werd eveneens verwacht dat zij zich richtten op contacten met bewoners, veelal door contact te onderhouden met bewonersverenigingen. Maar ook binnen deze categorieën was de mate waarin politiemensen daadwerkelijk beschikten over een netwerk verschillend, wat

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 277

vaak het gevolg was van de affiniteit en de waarde die men hechtte aan een relatie met de wijk. Sommige wijkagenten en chefs hechtten meer waarde aan 'boeven vangen' en voelden zich minder geroepen om 'thee te drinken in de moskee'.

Op zoek naar coalities

Dat maar een beperkte groep politiemensen contacten had in de wijk, liet onverlet dat de lokale politie overal op zoek ging naar coalities. Overal nam de politie deel aan overleg met veiligheidspartners in de formele netwerken. Overal trachtte de politie ook contacten met (vaak Marokkaanse) bewoners uit te breiden en het toegenomen buurtactivisme aan te moedigen en als kans te benutten. De veiligheidspartners verwachtten van de politie dat zij aan integraal overleg deelnam. Veiligheid stond in de ogen van veel instanties gelijk aan 'politie' en deelname was daarom vanzelfsprekend. Maar de politie had zelf ook baat bij deelname aan de netwerken. De politie liet geen gelegenheid onbenut om de veiligheidspartners en de bewoners te wijzen op hun verantwoordelijkheid bij de probleemaanpak. Bij herhaling liet de politie in de netwerken weten het probleem met de Marokkaanse jongeren niet alleen de baas te kunnen. Dat was strikt genomen waar, maar achter die houding school tevens een tactiek. De politie ervoer dat vooral zij, en veel minder bijvoorbeeld de gemeente, door de publieke opinie werd afgerekend op het voortduren van de jeugdproblematiek. Zij had er dus belang bij om anderen medeverantwoordelijk te maken.

Verschillen van inzicht politie en partners

Verder viel op dat in elke onderzoekswijk verschillen van inzicht bestonden tussen de veiligheidspartners en dat de onderlinge afstemming zowel beleidsmatig als in de uitvoering – mede hierdoor – zo nu en dan te wensen overliet. De samenwerking tussen politie en justitie, vooral het openbaar ministerie, week enigszins van dat beeld af. Die samenwerking was in het algemeen goed. Politiemensen vonden desalniettemin dat justitie soms slordig omging met aangedragen jeugdzaken. Het duurde soms lang voor verdachten zich voor de rechter moesten verantwoorden en de schorsende voorwaarden die jongeren werd opgelegd waren vaak slecht te handhaven, omdat zij niet concreet genoeg waren of slecht aansloten bij de praktijk van politietoezicht, maar ook omdat zij vaak niet bekend waren bij politiemensen. Deze onvrede leidde bijvoorbeeld in 2001 tot het luiden van de noodklok door de Utrechtse korpschef en een discussie over het rendement van de strafrechtketen in de stuurgroep van Topic. De experimenten met een lijst met jeugdige veelplegers leidden echter overal tot een betere afstemming tussen politie en justitie. Wat stroever verliepen de contacten met de gemeente. Die was van mening dat de politie de neiging had om solitair op te treden en intussen de gemeente ervan te beschuldigen onvoldoende initiatief en regie te nemen bij de probleemaanpak. De verschillen van inzicht uitten zich in ongemakkelijke verhoudingen, waarbij het nergens echt uit de hand liep, hoewel de herkomst van de verschillen vaak tamelijk fundamenteel was. Met de mond beleed men een gedeelde probleemde-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 278

finitie, waarin veel waarde werd gehecht aan een integrale aanpak, maar feitelijk liepen de definities van de Marokkaanse-jeugdproblematiek die de afzonderlijke actoren erop nahielden essentieel uiteen. Zo beschouwden welzijnsorganisaties en de gemeente de problematiek als een achterstandsproblematiek met sterk sociaal-economische dimensies. Politie en justitie zagen de problematiek toch vooral als een veiligheids- en openbare-ordeprobleem, waarbij mogelijk ook de etnisch-culturele achtergrond van de jongeren een rol speelde en cultuurspecifieke kennis kon helpen bij het oplossen van de problemen. Bij de gemeente- en stadsdeelbesturen lag de definitie van de politie soms gevoelig, omdat zij niet wilden dat hun gemeente of stadsdeel met onveiligheid zou worden geassocieerd. Tevens wilden zij de Marokkaanse gemeenschap niet (verder) stigmatiseren. De verschillen van inzicht leidden ertoe dat bij de probleemaanpak veel tijd werd gestoken in overleg, het verbeteren van de communicatie en zo nu en dan het wegnemen van conflicten. Hierdoor waren veiligheidspartners soms meer met elkaar bezig dan met de problemen rond Marokkaanse jeugd.

Breekbare relatie politie-jeugd

De relatie tussen de politiemensen op straat en de Marokkaanse jongens is in de vorige hoofdstukken uitgewerkt als een specifiek onderdeel van de relatie van de politie met de maatschappelijke omgeving. Overal was de onderlinge relatie tussen politiemensen en Marokkaanse jongens breekbaar als gevolg van 'oud zeer' en de beelden die zij over en weer van elkaar hadden. Bij de relaties met Marokkaanse jeugd had de politie vaak het gevoel op eieren te lopen. Immers, zowel voor als tijdens de looptijd van Topic deden zich in de onderzoekswijken incidenten voor die de sfeer negatief beïnvloedden. Eén incident, één enkel negatief contact, kon de verhoudingen op scherp zetten. In alle wijken waren bepaalde jongeren en politiemensen in staat om – positief dan wel negatief – de onderlinge relatie te beïnvloeden. De relatie met Marokkaanse jongeren was nergens echt stevig, hoewel het de politie overal wel lukte om met enkele jongeren contact op te bouwen.

Urgentiegevoel

De incidenten met jongeren droegen bij aan het urgentiegevoel. Naarmate de druk toenam om wat aan de problemen te doen, bijvoorbeeld ten gevolge van incidenten of de publieke opinie, werden er ook meer activiteiten ontplooid. De uitgangspunten van de politie, de tweesporenaanpak, veronderstelde een langetermijnvisie. In de feitelijke uitvoering liet de politie zich desalniettemin overal leiden door de korte termijn; door impulsen vanuit de omgeving die in haar ogen moesten worden voorzien van een tijdige respons. In elk van de onderzoekswijken moest geregeld worden gereageerd op – vaak onverwachte – gebeurtenissen en ontwikkelingen, of dat nu acute klachten waren rond een overlastplek, de opkomst van een nieuwe criminele jeugdgroep (Amsterdam), te verwachten problemen rond de millenniumwisseling (Utrecht) of een incident tussen jongeren en buurtbewoners (Gouda). Die voorvallen gingen veelal gepaard met een toenemende roep om resultaten,

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 279

zowel buiten als binnen de politie. Dat is overigens precies het punt waar de lokale context en de interregionale samenwerking in elkaar grepen. De interregionale uitwisseling bood in die gevallen een bron waaruit op korte termijn kon worden geput, bijvoorbeeld door het introduceren van 'nieuwe' politiemaatregelen, die in de andere Topicwijken al waren toegepast. De Amsterdamse *hotspot*-aanpak werd in Gouda geïntroduceerd na een ernstig incident tussen bewoners en jongeren, de eveneens Amsterdamse jeugdbriefing werd in Utrecht in het leven geroepen toen de noodhulp meer daadkracht eiste van het management en de Goudse 'gesprekken met jongeren' werden in Amsterdam geïntroduceerd toen de relatie met Marokkaanse jongeren (verder) dreigde te verslechteren.

Verschillen

Amsterdam: meer ontspannen verhouding

De invloed van de lokale context op het activiteitenniveau week op enkele punten af van dit algemene patroon. Zo waren de verhoudingen tussen de veiligheidspartners in Geuzenveld-Slotermeer, in Amsterdam, aanvankelijk meer ontspannen dan in Gouda en Utrecht. Met name op uitvoeringsniveau wisten de medewerkers van de verschillende instanties elkaar goed te vinden. Zowel beleidsmakers als uitvoerders waren van mening dat de netwerkaanpak goed paste bij het stadsdeel en haar waarde reeds had bewezen. Des te groter was de teleurstelling toen de veranderingen die overal in Amsterdam-West werden doorgevoerd ook in Geuzenveld-Slotermeer zouden worden geïntroduceerd. Als gevolg van de ongeregeldheden met Marokkaanse jongeren in 1998, in Overtoomse Veld, werd een commissie samengesteld onder leiding van het voormalig kamerlid Lankhorst (zie hoofdstuk 7). De commissie-Lankhorst schreef een rapportage met aanbevelingen voor de aanpak in West. Alle stadsdelen zouden op eenzelfde wijze dienen te werken bij de probleemaanpak. Deze veranderingen zorgden voor onrust in Geuzenveld-Slotermeer. Op de werkvloer van de diverse instanties was weerstand en de relatie tussen politie en het stadsdeel werd minder goed. De politie schaarde zich achter de veranderingen en het stadsdeel had aanvankelijk geen zin om een goed werkende netwerkaanpak te veranderen.

Utrecht: meeste verschillen van inzicht

In Utrecht waren de verschillen van inzicht tussen de politie en de veiligheidspartners het grootst. Met name de relatie met de gemeente en de relatie met het welzijnswerk lagen gevoelig. Desondanks werd er na verloop van tijd beter samengewerkt en trokken organisaties meer schouder aan schouder op. De oorzaak daarvan was niet zozeer dat de meningsverschillen waren verdwenen. Veeleer speelde het wijkprogramma Nieuwe Kansen een rol als katalysator. Het programma werd van bovenaf door het gemeentebestuur opgelegd en bood een kader waarin de veiligheidspartners werden gedwongen om beter met elkaar samen te werken.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 280

Gouda: meeste activisme onder Marokkanen

Hoewel de relatie met de maatschappelijke omgeving nergens vlekkeloos was, had Gouda zoals gezegd een betrekkelijk goed en uitgebreid netwerk onder de Marokkaanse bewoners. Wat daarbij een rol speelde is dat in deze stad verhoudingsgewijs het meeste Marokkaans buurtactivisme was – ook onder bepaalde jongeren – en Marokkanen zelf actief met de politie in gesprek wilden.

Amsterdam: aanvankelijk minder gespannen relatie met jeugd

Verder waren in Amsterdam de verhoudingen tussen politie en jongeren aanvankelijk minder gespannen dan in de andere twee steden. Politiemensen (met name buurtregisseurs) en jongeren kenden elkaar vaak en dat leidde ertoe dat jongeren meenden zich weinig te kunnen permitteren en jongeren zich ook gemakkelijker lieten aanspreken op normafwijkend gedrag. Later kwam de relatie onder druk te staan ten gevolge van de opkomst van de A.E. Kokgroep (een straatgroep met jonge tieners) en personele veranderingen waarbij een aantal 'oude' buurtregisseurs uit de wijk verdween. Daarmee verdwenen ook contacten met de buurt en ingangen bij jeugdgroepen.

Urgentiegevoel verschillend

Tot slot was het urgentiegevoel niet overal, op hetzelfde moment, gelijk. In Amsterdam was de druk om de activiteiten rond Marokkaanse jongeren te intensiveren bij de start van het samenwerkingsverband het laagst. Zoals gezegd zette de politie in op het conserveren van de bestaande, overzichtelijke, situatie (politieel beheer) en binnen het district kreeg vooral Overtoomse Veld de politiële aandacht op zich gericht. In Utrecht was het urgentiegevoel het grootst en daarna volgde Gouda. In Utrecht heerste op Kanaleneiland in de startfase nog net geen crisissfeer. De politie voelde zich geroepen om op korte termijn te reageren op de gerezen spanningen tussen politie en Marokkanen. In Amsterdam en Gouda nam het urgentieniveau toe, toen zich meer incidenten gingen voordoen.

3.4 Conclusie

Uit de literatuur is bekend dat ook voor beleid geldt dat 'the proof of the pudding is in the eating'. Of beleid nu begint met een aantal – al dan niet expliciete – uitgangspunten of met een samenhangend paradigma, het krijgt pas vorm als het wordt uitgevoerd (Pressman en Wildawski, 1984). Politiebeleid is daarop geen uitzondering (Lipsky, 1980; Van der Torre, 1999). Er zijn vaak verschillen tussen uitgangspunten en uitvoering.
Ondanks de gesignaleerde lokale verschillen in de uitgangspunten – de Goudse, Utrechtse

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 281

en Amsterdamse variant – waren er veel overeenkomsten in de feitelijke uitvoering. Er was in de korpsen geen sprake van een geplande, vooraf gestructureerde, probleemaanpak met een projectteam. De uitgangspunten van de politie veronderstelden een langetermijnaanpak. De politie liet zich echter vaak leiden door de korte termijn, door impulsen vanuit de omgeving die in haar ogen moesten worden voorzien van een tijdige respons. De nadruk op handhaving en toezicht in de feitelijke uitvoering betekende een kloof met de nagestreefde uitgangspunten. Het accent op handhaving kan deels worden verklaard door opvattingen op de werkvloer jegens de aanpak van Marokkaanse probleemjongeren. Het draagvlak voor een tweeporenbenadering van de Marokkaanse-jeugdproblematiek op de politiewerkvloer vergde overal veel investering. Desondanks lukte het overal, maar vooral in Gouda, om geleidelijk de praktijk in de richting van de idealen te sturen. De pleitbezorgers op de werkvloer speelden daarbij een cruciale rol, meer nog dan de pleitbezorgers binnen het politiemanagement. De lokale politie ging overal coalities aan met de maatschappelijke omgeving, deels vanuit eigenbelang, maar ook onder invloed van Topic. Hoewel de netwerken met de maatschappelijke omgeving onder invloed van Topic intensiever werden, met name met (Marokkaanse) bewoners, hadden veel activiteiten een link met handhaving en hadden de buurtcontacten vaak geen structureel karakter.
De verschillen in de feitelijke uitvoering waren vooral terug te voeren op de formele positie van de projectleider, het verschillende urgentiegevoel, de reeds opgebouwde relatie met de omgeving en de mate waarin activiteiten onder de projectnaam Topic werden uitgevoerd.

In figuur 2 zijn alle verschillen en overeenkomsten die tot dusver in dit hoofdstuk zijn besproken samengevat.

Figuur 2: uitgangspunten en uitvoering, overeenkomsten en verschillen

	Thema	Overeenkomst ond. wijken	Verschil ond. wijken
Uitgangspunten politiebeleid (plan)	Uitgangspunten	- tweesporenbeleid - goal displacement - uitgangspunten nergens in uitgewerkt plan	- drie verschillende tweesporenmodellen - meersporenaanpak in Gouda als noviteit geprofileerd - politieel beheer in Amsterdam - in Utrecht: herstel - in Utrecht: plandocument als strategisch middel
	Invloed samenwerking (Topic) op uitgangspunten	- versterken tweesporenaanpak - onderzoeksresultaten leiden tot bevestiging uitgangspunten - wederom goal displacement	- in Gouda korpsbreed kennisproject - Utrecht: uitbreiden wijkteam
	Invloed lokale context op uitgangspunten	- ervaringen (incidenten) bestendigen paradigma - lokale accenten - buurtactivisme	- in Gouda: buurtactivisme het meeste als kans aangegrepen

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 282

Uitvoering politiebeleid (planrealisatie)	Uitvoering	- nergens een projectteam - ad-hocpolitiewerk - nadruk op handhaving en toezicht	- Gouda en Utrecht dichtst in buurt projectteam - Gouda: veel activiteiten gericht op relatie wijk
	Invloed samenwerking (Topic) op uitvoering	- aanvankelijk Topic nergens bekend - uitwisselen politiemaatregelen - overal werd een projectleider aangesteld - opbouwen buurtcontacten aangemoedigd	- positie projectleiders verschilde - alleen in Utrecht activiteiten onder naam Topic
	Invloed lokale context op uitvoering	- draagvlakproblemen - groep netwerkers overal beperkt - op zoek naar coalities - verschillen van inzicht - relatie met jongeren breekbaar - reageren op omgeving (urgentiegevoel)	- Amsterdam: relatie met partners minst gespannen - in Utrecht: wijkprogramma dwingt tot samenwerking - Gouda: uitgebreid buurtnetwerk - Amsterdam: relatie met jongeren aanvankelijk minst gespannen - urgentiegevoel

4
Effecten

In deze paragraaf worden de effecten in de onderzoekswijken met elkaar vergeleken. Met effecten worden alle gevolgen van het politiebeleid bedoeld (zie onderdeel D in figuur 1). Zoals duidelijk werd in paragraaf 2 en 3 werd dat beleid beïnvloed door de sociale omgeving. Conform de gedachtegang van Pawson en Tilley (1997) is de invloed van de context op de effecten indirect, via het beleid, zoals weergegeven in het analysemodel in figuur 1. Daarom wordt in deze paragraaf niet opnieuw apart ingegaan op de beleidscontext.

Overeenkomsten tussen onderzoekswijken

Nergens was duidelijk wat het verband was tussen het lokale politiebeleid enerzijds en de ontwikkelingen in de probleembeleving, overlast en criminaliteit anderzijds. Het politiebeleid rond Marokkaanse jongeren was niet expliciet gericht op bepaalde delicten en kende geen doelstellingen die waren geformuleerd in termen van criminaliteitsreductie op specifieke delictgebieden. Dat laat onverlet dat er ontwikkelingen waren waarvan de causaliteit wél aannemelijk is.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 283

Intensievere contacten met de maatschappelijke omgeving

Er zijn intensievere contacten met de maatschappelijke omgeving waargenomen. Dat werd in de hand gewerkt door een combinatie van lokaal politiebeleid waarin de relatie met de omgeving een cruciale rol speelde, het buurtactivisme en de wederzijdse aanmoediging in de interregionale samenwerking om de relatie met de wijk te benadrukken. Die laatste twee zijn contextuele invloeden op het beleid. In alle wijken zijn onder invloed van het gedeelde beleidsparadigma pogingen gedaan om contacten met veiligheidspartners, bewoners en jongeren aan te knopen, warm te houden en – indien noodzakelijk – te herstellen. Overal werd een verhevigde netwerkactiviteit waargenomen, zeker niet alleen tussen de politie en de veiligheidspartners onder het mom van het veelgepropageerde 'integrale veiligheidsbeleid'. Er werden thema-avonden van buurtorganisaties bezocht, bezoeken aan moskeeën afgelegd, buurtvaders ondersteund en bij al die contacten werden ook vaak afspraken gemaakt over wat men voor elkaar zou kunnen betekenen bij het aanpakken van de jeugdproblematiek. In alle onderzoekswijken zijn ook pogingen ondernomen om in gesprek te gaan met Marokkaanse jeugd. Gouda bleek daarbij een trendsetter, zodat de andere korpsen vaak bij de Goudse politie te rade gingen. Er werd met jongens gesproken op straat, bijvoorbeeld tijdens een jeugd- of hotspotsurveillance, er werden partijtjes voetbal georganiseerd om contact te leggen, soms werden speciale bijeenkomsten in buurthuizen georganiseerd waarin politiemensen en probleemjongeren onder leiding van een jongerenwerker met elkaar het gesprek aangingen. Het aantal politiemensen dat zich richtte op de netwerken nam niet toe, wel werden de netwerkers onder invloed van Topic aangemoedigd om nog meer werk te maken van hun netwerkactiviteiten. Met name de projectleiders, die overal ten gevolge van Topic werden aangesteld droegen bij aan de geïntensiveerde contacten met de maatschappelijke omgeving. Vaak waren deze contacten weinig structureel: soms bleef het bij een enkel contact en zagen jongeren bepaald het nut er niet van in om met de politie te praten. Soms echter waren de contacten wat structureler, bijvoorbeeld in het geval van de jeugdige Marokkaanse buurtactivisten in Gouda. De activisten hadden er belang bij om een relatie met de politie – of toch zeker met bepaalde agenten – te onderhouden. Dat belang beperkte zich allerminst tot de Marokkaanse activisten.

Toegenomen informatie- en kennispositie

Verder nam de informatie- en kennispositie van de politie toe. Daaronder wordt zowel actuele informatie en kennis verstaan over het aan te pakken probleem, als informatie en kennis over de maatschappelijke omgeving. Onder de eerste categorie valt informatie over de aard en de omvang van de overlast en criminaliteit door Marokkaanse jongens. Met name de informatie over daders en dadergroepen groeide. Een bijkomstigheid daarvan was dat hierdoor beter onderscheid kon worden gemaakt tussen probleemjongeren en de Marokkaanse jongeren die minder of nooit met de politie in aanraking komen. De problematiek kreeg door de verbeterde daderinformatie letterlijk een gezicht: 'de' Marokkaanse-jeugdproblematiek werd gaandeweg een probleem van (groepen) probleemveroorzakers die steeds

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 284

scherper in beeld kwamen en op straat werden herkend. De tweede categorie – met betrekking tot de omgeving – omvatte zowel informatie en kennis óver, maar ook úit de beleidsnetwerken en de buurtnetwerken. Zowel de informatie over het beleid als de activiteiten van veiligheidspartners nam toe, maar ook de informatie over wie de buurtactivisten waren en hoe bijvoorbeeld de onderlinge verhoudingen waren tussen bepaalde Marokkaanse sleutelfiguren of organisaties.

De toegenomen informatie- en kennispositie was ten eerste ingegeven door de (geïntensiveerde) netwerkactiviteiten. Daardoor hoorde de politie meer over wat er speelde in de wijk. Het toegenomen buurtactivisme bleek daarbij een goede context, niet alleen de politie had immers behoefte aan contact, ook buurtactivisten hadden baat bij contact met de politie en voorzagen daarom zo af en toe de politie van informatie over de wijk. Ten tweede was de toegenomen informatie- en kennispositie ingegeven door pogingen om de probleemaanpak te stroomlijnen, bijvoorbeeld met een veelplegeraanpak, een jeugdsurveillance en een jeugdbriefing. Om deze politietactieken te benutten was informatie nodig en aan de andere kant leverden deze tactieken informatie op. Ten derde was de toegenomen informatie- en kennispositie ingegeven door de interregionale uitwisseling. Er werden politietactieken van elkaar overgenomen.

Onder invloed van de interregionale context werd kennis en later ook personeel uitgewisseld. De personeelsuitwisseling was aanvankelijk niet gepland, maar werd later een formeel doel binnen Topic. Deze uitwisseling beperkte zich echter vooral tot de bij Topic betrokken politiemensen. De kennis had voor een deel betrekking op cultuurspecifieke kennis over Marokkanen en over hoe de kreet 'kennen en gekend worden' inhoud te geven. De uitgewisselde kennis had echter vooral betrekking op het omgaan met de veiligheidspartners en op de vraag hoe om te gaan met (groepen) jongeren, ook de uitgewisselde werkwijzen vielen hieronder.

Overige effecten

De genoemde effecten deden zich voor op lokaal niveau. Hoewel in dit onderzoek vooral de nadruk is gelegd op het lokale niveau, deden zich desalniettemin ook twee interne effecten voor die rechtstreeks het gevolg waren van de interregionale samenwerking.

Onder invloed van de interregionale samenwerking bleef, ten eerste, de expertiseontwikkeling rond de Marokkaanse-jongensproblematiek gedurende langere tijd op de agenda staan van een aantal betrokkenen in de korpsen. Het vasthouden van de aandacht voor een bepaald item is opvallend, wanneer men bedenkt dat items bij de politie in de regel vanwege de waan van de dag verdwijnen of langzaam 'weglopen' als gevolg van andere prioriteiten binnen het korpsbeleid (vgl. Coppes. e.a., 1997; Van Sluis, 2002). De projectleiders werden bij dit 'op de agenda houden' geholpen door het Expertisecentrum Politie en Allochtonen van de politie Utrecht. Het centrum ondersteunde niet alleen op verzoek het praktische politiewerk in de Topicwijken, maar leverde ook het projectsecretariaat en was de initiatiefnemer van het projectleidersoverleg. Het centrum werd daarmee door betrokkenen als 'trekker' gezien van het project.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 285

Ten tweede droeg het politiebeleid er, beïnvloed door Topic, aan bij dat politiemensen die normaliter nooit contact met elkaar zouden hebben, via het project met elkaar in contact werden gebracht. Daarmee ontstond een informeel netwerk, dat na het afbouwen van Topic nog een tijd is blijven bestaan. De deelnemers aan het netwerk benutten elkaar als vraagbaak voor collegiale expertise onder het mom van: 'wij doen het hier op deze manier; hoe zouden jullie dit in jullie korps aanpakken?'

Verschillen tussen de onderzoekswijken

De effecten waren overal van vergelijkbare aard. Er waren echter enkele afwijkingen van het algemene patroon.
Twee effecten deden zich in Gouda sterker voor dan in de andere wijken. De informatiepositie nam in Utrecht en Amsterdam toe, maar in Gouda het meest. De gegevens over daders en dadergroepen waren overal vergelijkbaar. De omgevingsinformatie was in Gouda echter groter dan in de andere wijken als gevolg van de intensieve contacten met buurtnetwerken.
Overal was als gevolg van de gestegen informatiepositie het gevoel ontstaan dat de jeugdproblematiek nu meer onder controle was. Alleen in Gouda meenden politiemensen en sommige buurtbewoners dat de overlast was verminderd en dat het rustiger was geworden op straat.
In Utrecht trad verplaatsing op, mede als gevolg van de handhaving en de toegenomen daderinformatie. Als gevolg van de toegenomen informatie werden bepaalde straatgroepen en individuele jongeren nadrukkelijker gevolgd. Hoewel er ook in Amsterdam goed zicht was op straatgroepen, bleef onduidelijk in hoeverre ten gevolge daarvan in Amsterdam eveneens de problemen zich verplaatsten. In Gouda was verplaatsing van de problematiek veel minder aan de orde. Er waren minder uitwijkmogelijkheden dan in Utrecht en Amsterdam. Wellicht houdt dit verband met de schaal. Gouda is een middelgrote stad, waar Utrecht en Amsterdam grote steden zijn met genoeg opties voor daders om zonder al te veel moeite 'uit de wijk' te verdwijnen en elders in de stad actief te worden.
De handhaving ging bovendien in Utrecht en Amsterdam gepaard met een verharding van de relatie tussen politie en Marokkaanse jongeren. In Amsterdam werd dat nog eens in de hand gewerkt door het korpsbrede Streetwise-beleid, waarmee de drempel voor agenten een stuk lager lag om jongeren te bekeuren of aan te houden.
Geconstateerd is dat het nergens duidelijk was wat het verband was tussen het lokale politiebeleid enerzijds en de ontwikkelingen in de probleembeleving, overlast en criminaliteit anderzijds. Mogelijk was er in Utrecht desondanks een verband tussen de overlastbestrijding door de politie en het afgenomen onveiligheidsgevoel (zie hoofdstuk zes, paragaaf 7.3).

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 286

4.4
Conclusie

Wanneer we de gemene deler in beschouwing nemen, dan leidde het politiebeleid rond de Marokkaanse jeugd tot een sterkere informatiepositie van de politie en intensievere contacten met de maatschappelijke omgeving. Die effecten waren niet overal even sterk. Lokaal traden ook wel verharding en verplaatsing op als gevolg van de verscherpte (en meer gestroomlijnde) handhaving.
Hoewel dit onderzoek de effecten van het lokale politiebeleid vooropstelt, had Topic als interregionale samenwerking ook twee effecten. Als gevolg van de samenwerking werd de aandacht voor de Marokkaanse-jeugdproblematiek overal langere tijd vastgehouden en er ontstond een netwerk van politiemensen die elkaar om raad vroegen, adviseerden en kennis uitwisselden. Meer fundamenteel valt op dat effecten altijd ook te relateren zijn aan de context waarin het beleid is uitgevoerd, nooit aan alleen het beleid. Intensievere contacten zijn bijvoorbeeld niet alleen het resultaat van politie-inspanningen, zij werden in de hand gewerkt door de behoefte van (Marokkaanse) bewoners om met de politie contact te onderhouden.

5
Antwoord op de onderzoeksvragen

Politiebeleid

De conclusie is dat elk korps een tweesporenbeleid had en dat daarbij sprake was van een Goudse, een Utrechtse en een Amsterdamse variant. De variatie was ingegeven door verschillen in de sociale context. De feitelijke uitvoering was niet vooraf gestructureerd aan de hand van een planning. Overal werd een projectleider aangesteld, maar nergens was er een formeel projectteam. Hoewel onder invloed van zowel Topic als het toegenomen buurtactivisme meer energie werd gestoken in netwerkactiviteiten, liet de feitelijke uitvoering zich vooral kenschetsen door handhaving en verscherpt toezicht. De uitvoering werd vooral bepaald door het in het hier en nu aanpakken van de problemen en niet door een langetermijnaanpak. De uitvoering werd bepaald door een bekend element in de beroepscultuur van zowel street cops als management cops, het streven om impulsen vanuit de samenleving te voorzien van een snelle politierespons (vgl. Reuss-Ianni, 1979). Verder speelde de twijfel van politiemensen op de werkvloer een rol bij de uiteindelijke uitvoering. Velen van hen hadden het gevoel hun tanden stuk te bijten op de Marokkaanse-jeugdproblematiek en lieten zich tegelijkertijd niet gemakkelijk overtuigen door alternatieve werkwijzen.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 287

Effecten

Het probleem was scherper in beeld en er waren intensievere contacten met buurtbewoners en jongeren. Hierdoor waren volgens sommige betrokkenen de 'scherpe kantjes' van de problematiek verdwenen, waardoor de kans op escalaties afnam. De herkomst van de effecten dient niet uitsluitend te worden gezocht in het gevoerde beleid, ook de context waarin dat beleid werd ontwikkeld en uitgevoerd, is van invloed op de effecten. In Gouda waren de effecten sterker dan in de andere onderzoekswijken. In die stad werden de twee sporen meer geprofileerd, waarbij de Goudse politie ook de andere korpsen motiveerde. Verder waren de opeenvolgende projectleiders er succesvoller in zowel het netwerken als het overtuigen van collega's voor een 'andere manier van werken' en de contacten met bewoners en jongeren leken er net wat minder incidenteel. Het 'geheim' van Gouda is wellicht niet uitsluitend de betrokkenheid, de juiste toon of de overtuigingskracht van de projectleiders en het management, evenmin als het samen optrekken van management en (een deel van) de werkvloer. De betrokkenheid en overtuigingskracht werden gevoed door eerdere hoopvolle ervaringen. De argumenten om anders te werken werden daardoor kracht bijgezet.

Context

Op grond van het onderzoeksmateriaal is een scherper beeld ontstaan van de context van politiebeleid rond de Marokkaanse-jongensproblematiek. Uit het materiaal blijkt dat er voor het politiebeleid drie relevante soorten sociale contexten zijn: de organisatorische context, de beleidscontext en de sociaal-geografische context. Daarmee wordt niet ontkend dat er wellicht nog andere sociale contexten zijn. Wel wordt hiermee aangegeven dat deze andere contexten in het onderzoek als minder relevant naar voren kwamen.

Organisatorische context

Denk bij de organisatorische context ten eerste aan de *intra*organisatorische omstandigheden waaronder het beleid is uitgevoerd:

- de positie van de projectleiders;
- het al dan niet aanwezig zijn van pleitbezorgers en netwerkers;
- de reeds opgedane ervaringen met de problematiek;
- interne werkverhoudingen;
- de motivatie van politiemensen;
- ten slotte kleuren ook kenmerken van de politiecultuur (de nadruk op improvisatie en de moeite met planmatig werken) deze context in.

Een ander deel van deze context bestaat uit de *inter*organisatorische context, de lokale 'integrale' netwerken rond de Marokkaanse jeugdproblematiek en de interregionale samenwerking Topic. Bij de probleemaanpak had de lokale politie met meerdere actoren van doen, van zowel binnen als buiten het politieapparaat.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 288

Beleidscontext

Bij de beleidscontext moet worden gedacht aan het 'hogere' korpsbeleid, gemeentebeleid en rijksbeleid dat van invloed is op de formulering en uitvoering van het lokale politiebeleid. Denk bij korpsbeleid bijvoorbeeld aan Streetwise in Amsterdam-Amstelland, het werken met flexteams in Utrecht en Al Manara in Hollands-Midden. Een voorbeeld van gemeentebeleid dat van invloed was op de politieaanpak was het wijkprogramma Nieuwe Kansen in Utrecht, het gemeentelijk jeugdbeleid voor Amsterdam-West met het streven in alle stadsdelen op een vergelijkbare manier te werken en in Gouda was de (inter-)actieve wijkaanpak van invloed. Op rijksniveau ging het om subsidies als gevolg van het grotestedenbeleid en CRIEM die direct of indirect de speelruimte voor de lokale politieaanpak bepaalden.

Sociaal-geografische context

Kenmerken van de sociaal-geografische context die van invloed waren op het politiebeleid zijn:

- buurtactivisme;
- het samenleven van bewoners;
- de verhoudingen van de politie met bewoners, jongeren en veiligheidspartners;
- incidenten;
- ervaringen uit het verleden (bijvoorbeeld 'oud zeer').

Veranderingen in de ene context kunnen gevolgen hebben voor de andere context(en). De motivatie van politiemensen (organisatorische context) kan bijvoorbeeld worden beïnvloed door veranderde relaties met de maatschappelijke omgeving (sociaal-geografische context), bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten en spanningen.

De sociale context bestond zowel uit de lokale context als het interregionale samenwerkingsverband (Topic). Beide hadden invloed op de uitgangspunten en op de uitvoering van het politiebeleid. De interregionale beïnvloeding droeg vooral bij aan de overeenkomsten tussen de wijken. Voor wat de lokale context aangaat, bepaalden het buurtactivisme (een politie-extern, sociaal-geografisch kenmerk), de houding van de politiewerkvloer tegenover de Marokkaanse-jeugdproblematiek (een politie-intern, organisatorisch kenmerk) en de samenwerking met veiligheidspartners (een politie-extern, organisatorisch kenmerk) in sterke mate de feitelijke uitvoering. Overal zijn er op de politiewerkvloer zowel pleitbezorgers van een gebiedsgebonden probleemaanpak als politiemensen die 'Marokkanenmoe' zijn; overal werkt de politie in een context van toegenomen activisme onder buurtbewoners (en bepaalde jongeren) en overal loopt de samenwerking met de veiligheidspartners niet altijd even vlot. In alle drie de gevallen hebben we bovendien te maken met achterstandswijken met overeenkomstige sociale kenmerken en een vergelijkbare jeugdproblematiek.
De verschillen in lokale context blijken vooral te gaan over de mate waarin een bepaald verschijnsel zich voordoet en minder over het optreden van een verschijnsel dat zich alleen

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 289

beperkt tot een bepaalde onderzoekswijk. Zo is het Marokkaanse buurtactivisme het grootst in Gouda, gevolgd door respectievelijk Utrecht en Amsterdam.

In het slothoofdstuk wordt een verdere conceptuele invulling gegeven aan het begrip context.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 290

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 291

Context van politiebeleid, slotbeschouwing

1 Inleiding

In dit slothoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen in een breder, theoretisch, perspectief geplaatst. In de empirische hoofdstukken werd een beeld geschetst van de sociale condities waaronder het lokale politiebeleid rond Marokkaanse jongeren plaats had. In dit hoofdstuk wordt geprobeerd tot een analytische generalisatie te komen (Yin, 1989; Maso en Smaling, 1998). Concrete verschijnselen die in de empirische hoofdstukken zijn benoemd, worden samengevoegd en geordend aan de hand van meer abstracte, theoretische concepten. Er wordt in dit hoofdstuk gezocht naar concepten die de lading het beste dekken, waaronder 'netwerken', 'hulpbronnen' en 'ruil'. Er zal worden beargumenteerd waarom dat alle noemers zijn waaronder de concrete verschijnselen konden worden samengevoegd en waarmee de essentie van gevonden patronen kon worden samengevat. Bij het abstraheren wordt getracht die concepten in tradities te plaatsen door aan te haken bij theoretische noties uit de literatuur: de ruiltheorie, waarin sociale interactie als *exchange*, als ruil, wordt gezien (Homans, 1961), de *resource dependencies*-theorie, die het handelen van actoren uitlegt aan de hand van de wederzijdse afhankelijkheid van elkaars hulpbronnen, alsmede theorie over beleidsnetwerken, in het bijzonder die over uitvoeringsnetwerken (o.a. Hufen en Ringeling, 1990, Terpstra, 2001). De theoretische concepten verwijzen dus zowel naar algemene(re) sociale theorie als naar concrete verschijnselen zoals in de werkelijkheid waargenomen.

Bij de abstracties wordt toegewerkt naar een model van contextuele beïnvloeding. Dat model draagt op twee manieren bij aan verder onderzoek. Op het meer algemene niveau is het bedoeld als een conceptuele invulling van het evaluatiemodel van Pawson en Tilley (1997). Hoewel zij veel waarde hechten aan de context van beleid, verzuimen zij het concept context verder uit te werken. Verder kan het model een ondersteuning zijn voor toekomstig (evaluatie)onderzoek op het terrein van de politie. Het kan helpen met het beschrijven, verklaren en inzichtelijk maken van de context van lokaal politiebeleid en processen van contextuele beïnvloeding. In het model worden algemene theoretische noties toegepast op de politie, en dan in het bijzonder op lokaal, gebiedsgericht politiebeleid rond Marokkaanse jongeren.

Allereerst wordt kort teruggeblikt op de probleemstelling, de uitvoering van het onderzoek en de theoretische vertrekpunten.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 292

Terugblik

Zoektocht naar de oplossing voor een kennisprobleem

Deze studie ging over de betekenis van context voor beleid. Daarbij werd beleid, conform een moderne visie, opgevat als zowel de uitgangspunten (beoogd beleid) als de beleidsuitvoering (gerealiseerd beleid). Contextuele invloeden dienen op hun waarde te worden geschat. Zij mogen niet worden veronachtzaamd in de zoektocht naar effectieve aanpakken. In veel evaluatieonderzoek worden contextinvloeden vanwege methodologische eisen uitgeschakeld of onder controle gehouden, waarmee de invloed van context wordt onderschat (vgl. WODC, 2005). In weer andere studies menen onderzoekers dat de condities waarin beleid of interventies plaats hadden dermate uniek en zeer specifiek waren, dat geleerde lessen niet kunnen worden gegeneraliseerd van de ene naar de andere context. De contextuele invloed wordt in dat soort studies overschat. Ik meen dat er ruimte is tussen deze twee uitersten en dat het bestuderen van die ruimte noodzakelijk is bij afgewogen oordelen over de effecten van beleid, ook in het beleidsonderzoek naar overlast en criminaliteit van jeugd. In dit onderzoek stond om die reden de vraag centraal welke rol de context speelt bij het politiebeleid rond Marokkaanse jongeren en de effecten van dat beleid. Er is de afgelopen jaren stijgende aandacht voor antwoorden op de vraag wat werkt in de aanpak van jeugdproblematiek. De samenleving heeft behoefte aan zogeheten *good practices*. Terecht worden recentelijk meer evaluaties verricht en worden evaluaties met elkaar vergeleken in metastudies om te bekijken of dat algemene patronen oplevert die antwoorden bieden op de wat-werkt-vraag (vgl. Bovenkerk, 1999; Wittebrood en Van Beem, 2004; WODC, 2005).
De relatie tussen beleid en effect is geen vaststaand gegeven. Dat heeft gevolgen voor het generaliseren van bevindingen en – dus – ook voor het benoemen van good practices. Politiebeleid dat in de ene context tot positieve effecten leidt, biedt niet de garantie dat in een andere context vergelijkbare resultaten worden behaald. In de politiesociologie werd dit gegeven door sommige auteurs al veel eerder erkend (vgl. Clarke en Hough, 1980). En ook recentelijk benadrukken sommige auteurs de samenhang tussen politiebeleid, effecten en context. Zij menen dat politiemanagement betekent dat op zoek wordt gegaan naar wat werkt onder welke omstandigheden:

> Because the effectiveness of a given policy in promoting a desired practice may vary across different environments, police leaders may find it especially useful to know when and where those policies are most and least effective. (Skogan en Frydl; 2004:155)

In dit onderzoek stond echter niet zozeer de wat-werkt-vraag centraal, maar eerder de vraag hoe iets precies werkt en waarom. Aan een afgewogen antwoord op de wat-werkt-vraag dient namelijk een andere vraag vooraf te gaan. Als ervan uitgegaan wordt dat effecten tot stand komen via een wisselwerking tussen beleid en omgeving, dan is het belangrijk om na te gaan hoe het beleidsproces in elkaar steekt, welke sociale interacties daarin plaats hebben en in welke mate en op welke manier de context van invloed is. Dat heeft niet alleen

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 293

wetenschappelijke relevantie. Ook voor beleidsontwikkeling is het van cruciaal belang om naast de uitkomst van beleid zicht te hebben op het feitelijke beleidproces en op de sociale condities. Daarmee kunnen praktische lessen worden opgedaan over succes en falen in de uitvoering, die beleidsvoerders helpen bij processen van sturing en vormgeving van beleid dat effectief is. De conclusie of iets werkt, is vanuit bestuurskundige optiek daarom beslist onvoldoende. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is meerledig. De opgedane inzichten over de wijze waarop de politie, maar ook anderen, met het probleem rond Marokkaanse jongeren omgaan, dragen hopelijk bij aan effectiever beleid. Meer kennis over de manier waarop wordt getracht de criminaliteit en overlast door jeugdigen uit minderheidsgroepen terug te dringen, komt als het goed is ook de desbetreffende groepen zelf en hun jongeren ten goede. Jeugddeviantie is een prangend probleem, voor de slachtoffers, maar niet in de laatste plaats ook voor jongeren zelf. Met name jongeren uit gedepriveerde (minderheids-)groepen lopen het gevaar dat zij van een normale ontwikkeling naar volwassenheid worden afgesneden.

De onderzoekservaringen

De onderzoeksvragen waren geïnspireerd door het Topicproject, een samenwerking van drie politiekorpsen rond de Marokkaanse-jeugdproblematiek. De korpsen wilden die samenwerking tegelijkertijd laten begeleiden door een wetenschappelijke evaluatie op zowel lokaal niveau als het interregionale projectniveau. Dat leverde een omvangrijk, meerjarig onderzoek op waarbij zowel kwalitatieve als kwantitatieve dataverzameling plaatsvond. Hoewel achteraf niet alle methoden en deelonderzoeken even bruikbaar zijn gebleken (zie hoofdstuk 3), kon met het onderzoek uiteindelijk beter antwoord worden gegeven op de vraag hóe iets werkt dan óf een bepaalde politieaanpak effectief is. Het onderzoek moest aanvankelijk een effectevaluatie en zelfs oordelen over effectiviteit mogelijk maken, maar het bleek vooral een procesevaluatie met nadruk op intensieve dataverzameling. De onderzoeksopzet bood een uitgelezen kans voor een uitgebreide beschrijving van politiebeleid en de daarbij horende context.

Omdat uitgebreid is gesproken met alle categorieën betrokkenen en niet alleen met politiemensen, is zicht ontstaan op diverse probleempercepties, ook die van Marokkaanse jongeren zelf. In dit onderzoek is bewust geprobeerd om ook hun kijk op de zaak te leren kennen. Hoor en wederhoor diende er ook voor te zorgen dat ik me niet zou vereenzelvigen met een bepaalde perceptie, wat zou leiden tot *going native*. Ik ben me voortdurend bewust geweest van het spel van betrokkenheid en afstand.

Ik was geboeid door de verschillen en overeenkomsten in de probleemaanpak in de onderzoekswijken en de verschillen en overeenkomsten in de wijkspecifieke condities waaronder die aanpak plaats had. Om die reden kreeg de context een centrale plaats in het analysekader van dit proefschrift. Via literatuuronderzoek stuitte ik daarbij op het model van Pawson en Tilley, omdat hun uitgangspunten konden helpen bij een antwoord op de onderzoeksvraag. Daarmee sloot ik meteen aan bij een actueel wetenschappelijk debat over evalueren en evaluatiemethoden, omdat deze auteurs aandacht vragen voor een alternatief evaluatie-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 294

model. Aansluiten bij de denkwereld van Pawson en Tilley was bovendien interessant, omdat in Nederland voor zover bekend nog maar weinig beleidsonderzoek heeft plaatsgehad vanuit een wetenschappelijk-realistisch uitgangspunt.

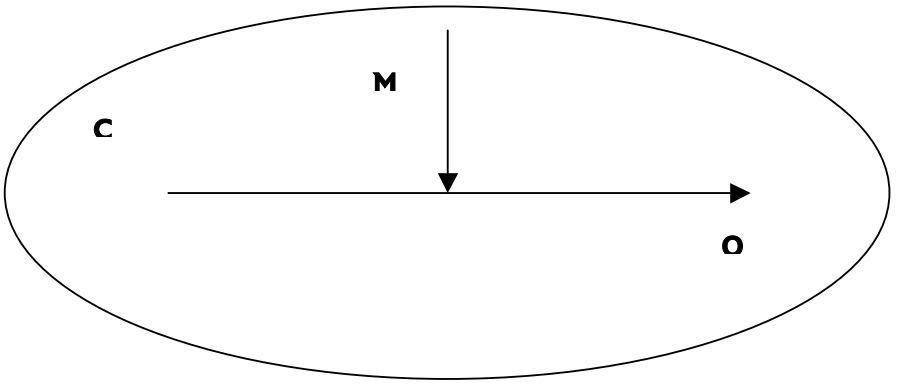
Een middel: Pawson en Tilley als zoeklicht

In dit proefschrift werd geprobeerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden aan de hand van de inzichten van Pawson en Tilley (1997). In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de meest gangbare werkelijkheidsvisies in de sociale wetenschappen het objectivisme en het subjectivisme zijn (Munters, e.a., 1991; Zijderveld, 1991). Deze worden veelal gepresenteerd als ideaaltypische uiteinden van een continuüm (Van Vught, 1987). Binnen de bestuurskunde en beleidswetenschap treffen we dit continuüm precies zo aan (Van Braam, 1989). Als gevolg van verschillende werkelijkheidsvisies zijn er fundamentele verschillen van inzicht over hoe we kennis verzamelen van de sociale werkelijkheid, hoe we die kennis vergroten en hoe we beleid evalueren (Van Vught, 1987). Onderzoekers met een overwegend objectivistische werkelijkheidsvisie laten zich inspireren door het rationalistische evaluatieparadigma, waarin het (quasi-)experiment een prominente rol inneemt. Anderen hanteren vanuit een subjectivistische visie het hermeneutische paradigma.
Pawson en Tilley (1997) nemen in deze stammenstrijd een tussenpositie in. Zij hanteren een model dat gegrondvest is in de wetenschappelijk-realistische werkelijkheidsvisie (zie figuur 1). Die visie is het gevolg van de poging van wetenschappers en filosofen om de schijnbaar onoverbrugbare kloof tussen de gangbare visies te dichten (Gijselinckx, 2002). De wetenschappelijk-realisten hebben een tamelijk ingewikkelde kijk op de achtergrond van sociale verschijnselen ('O', in figuur 1). Die zouden niet worden veroorzaakt door een of meerdere verklarende variabelen, waarbij een duidelijk onderscheid bestaat tussen oorzaak en gevolg. Zij worden opgewekt door onderliggende causale mechanismen ('M'). Dat principe heet generatieve causaliteit. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat een mechanisme een metafoor is voor de wisselwerking tussen individu en (kansen)structuur en dat die wisselwerking door Pawson en Tilley daarom ook wel in verband gebracht wordt met het structuratieprincipe van Anthony Giddens. Of en hoe wisselwerking plaats heeft, is afhankelijk van de specifieke context ('C'). Hierbij wordt er ten eerste van uitgegaan dat bij het ontstaan van sociale verschijnselen – bijvoorbeeld criminaliteit, maar ook criminaliteitsbestrijding – individuele keuzen en mogelijkheden van mensen een rol spelen. Ten tweede wordt ervan uitgegaan dat structuren ontstaan door menselijk handelen en tegelijkertijd menselijk handelen (keuze- en handelingsvrijheid) beperken en mogelijk maken. Beleid is er volgens Pawson en Tilley op gericht de causale mechanismen te beïnvloeden door daar andere mechanismen – beleidsmechanismen – tegenover te stellen. De boodschap van Pawson en Tilley komt erop neer dat bij het evalueren van beleid rekening moet worden gehouden met de wisselwerking tussen beleid en context. Beleidseffecten moeten vanuit deze wederzijdse beïnvloeding worden begrepen. Met de gangbare evaluatieparadigma's zouden delen van de werkelijkheid over- dan wel onderbelicht worden. Hierdoor kan de wisselwerking tussen beleid en context onvoldoende worden bestudeerd. Het rationalistische paradigma zou te veel nadruk

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 295

leggen op contextonafhankelijke bevindingen, waar volgens hermeneutici generaliseerbare bevindingen onmogelijk zijn. Die zouden immers steeds gebonden zijn aan een specifieke context. Volgens Pawson en Tilley is er nog een wereld tussen het zonder meer generaliseerbaar zijn, of het geheel niet generaliseerbaar zijn van resultaten uit evaluatieonderzoek. Zij menen dat kan worden nagegaan welk type beleid (beleidsmaatregelen) het beste werkt in een bepaald type context.
'Context' is een lastig te begrenzen begrip. Want waar begint de context en waar houdt hij op? Waaruit bestaat de context? Pawson en Tilley geven in hun model weliswaar aan wat de relatie is tussen beleid, effect en context. Zij beperken zich tot de opmerking dat zij met context de sociale condities bedoelen waaronder beleid plaatsvindt. Meer in het bijzonder gaat het volgens hen om de sociale regels, normen, waarden en relaties tussen actoren. Een omissie in hun model is dat zij verzuimen om aan te geven hoe volgens hen de contextuele beïnvloeding verloopt. Zij geven weliswaar aan dat beïnvloeding plaatsheeft via een complex, generatief proces. Maar hoe dat precies plaatsheeft en welke elementen daarbij een rol spelen, blijft onderbelicht. In paragraaf 4 wordt daarom toegewerkt naar een model van contextuele beïnvloeding, op basis van de concepten uit paragraaf drie.

Figuur 1: rugbybalschema



3
Het contextbegrip nader ingevuld

Aan het eind van het vorige hoofdstuk werd geconcludeerd dat de context van het politiebeleid rond Marokkaanse jongeren meervoudig is. Er was sprake van drie relevante contexten: de organisatorische context, de beleidscontext, en de sociaal-geografische context. Die conclusie zegt echter nog niets over de *wijze* waarop de uitgangspunten en de uitvoering van het politiebeleid werden beïnvloed door de context. Hierna worden de elementen benoemd die een rol spelen bij contextuele beïnvloeding. Deze paragraaf is een opmaat tot een model van contextuele beïnvloeding.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 296

Kansen en bedreigingen

De politie wordt met haar aanpak van de Marokkaanse-jeugdproblematiek geconfronteerd met kansen en bedreigingen, vanuit zowel de organisatorische context, de beleidscontext als de sociaal-geografische context. Kansen zijn bijvoorbeeld het buurtactivisme, maar ook de aanwezigheid van 'pleitbezorgers' en talentvolle, gemotiveerde 'netwerkers' binnen de politie boden perspectief. Bedreigingen zijn onder andere de meningsverschillen met veiligheidspartners, spanningen in de wijk en zeker ook de incidenten tussen politie en Marokkaanse jongeren. In Utrecht was aanvankelijk een kloof tussen de wijkagenten en de noodhulpdienst. Deze kloof werd eveneens als een bedreiging ervaren van het politiebeleid rond de Marokkaanse-jeugdproblematiek. Wat abstracter geformuleerd betekent dit dat ook intraorganisatorische omstandigheden het politiebeleid kunnen confronteren met kansen en bedreigingen. In Gouda en Amsterdam bleken bijvoorbeeld de beperkte sturingsmogelijkheden van de projectleider een bedreiging voor het politiebeleid.
De politie is zich niet altijd bewust van de kansen en bedreigingen. Soms laat zij kansen liggen en laat zij zich verrassen door bedreigingen. Soms is zij ook genoodzaakt om kansen te laten liggen, omdat de beleidsprioriteiten dat eisen. Er is dan bijvoorbeeld onvoldoende ruimte om te investeren in buurtactivisme met gebiedsgebonden politiewerk, omdat het accent op dat moment ligt op toezicht en handhaving. Denk aan Utrecht waar de wijkagenten geregeld werden ingezet ter leniging van de personele krapte bij de noodhulp.
Omgaan met de context betekent het zich bewust zijn van potentiële kansen en bedreigingen en uiteindelijk het benutten van kansen en het afwenden van bedreigingen. Er werd bijvoorbeeld veel tijd gestoken in het bespreekbaar maken en oplossen van meningsverschillen met veiligheidspartners, maar ook met bewonersorganisaties en jongeren, om escalatie te voorkomen of aan te sturen op deëscalatie. En ook na incidenten in de wijk werd niet uitsluitend binnen de politie gezocht naar middelen om escalatie of herhaling te voorkomen, maar probeerde de politie met de omgeving in gesprek te gaan.

Hulpbronnen

Politiebeleid heeft baat bij hulpbronnen. De sociale context biedt deze hulpbronnen. Denk aan het personeel om de klus te klaren, materieel, een budget, sturingsmogelijkheden, eerdere ervaring met de probleemaanpak waaruit de politie kan putten, maar ook aan de wettelijke bevoegdheden die door de democratische samenleving aan de politie zijn toegekend. De politie is bij haar wijkgerichte aanpak van de Marokkaanse-jongerenproblematiek in sterke mate afhankelijk van hulpbronnen van derden. Maar deze zijn schaars, niet op alle momenten beschikbaar en hun toegankelijkheid verschilt. Denk bij hulpbronnen aan kennis over probleemjongeren en hun sociale omgeving, deskundigheid in het benaderen van groepen jongeren, informatie over de opbouw van de Marokkaanse gemeenschappen, steun en hulp van buurtbewoners, maar ook de toegang tot bepaalde groepen bewoners en Marokkaanse jongeren.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 297

Netwerken

De omgeving van het politiebeleid in Gouda, Utrecht en Amsterdam kenmerkte zich voorts door de aanwezigheid van diverse netwerken; coalities van organisaties, groeperingen en individuen met een bepaald doel en op grond van bepaalde belangen. De invloed van die netwerken bestond eruit dat deze zowel leveranciers als afnemers waren van hulpbronnen. Ik licht dat toe.

Ten eerste was de interregionale samenwerking (Topic) een netwerk: drie korpsen die gezamenlijk bepaalde doelen nastreven in de aanpak van de overlast en criminaliteit van Marokkaanse jongens en daarbij een belang hebben. De individuen in dat netwerk betroffen in eerste instantie politiechefs en projectleiders, later verbreedde dat netwerk zich naar agenten op de werkvloer. Topic was in zijn geheel een politienetwerk. De centrale hulpbronnen waren kennis en informatie, maar ook wederzijdse steun. Hoewel ook personeel een hulpbron kan zijn, was het uitwisselen van personeel geen centrale hulpbron. Het was veeleer een middel om de uitwisseling van kennis en informatie op gang te brengen. Het betrof hier een jong netwerk, in oprichting, waardoor de korpsen nog geen gezamenlijke historie hadden opgebouwd. Van daaruit kan worden begrepen waarom het lang duurde voor er daadwerkelijk hulpbronnen werden gedeeld. De verhoudingen waren nog niet bepaald. Los van het feit dat de politiemensen elkaar nog niet goed kenden, waren er ook nog geen concrete afspraken en procedures voor het delen van hulpbronnen. De coalitievorming was een kwestie van vraag en aanbod en kende tot op zekere hoogte vrijwilligheid. De Nederlandse politie wilde meer gedeelde expertise op het gebied van Marokkaanse-jeugdproblematiek en een interregionale samenwerking moest daarbij helpen. De korpsen Hollands-Midden, Utrecht en Amsterdam-Amstelland wilden die samenwerking gestalte geven, mede op basis van hun eigen korpsbelang, ingegeven door de problemen die hun agenten op straat tegenkwamen met Marokkaanse jongeren.

Het interregionale netwerk maakte dat de korpsen hun kans vergrootten om over extra hulpbronnen te beschikken en zich bewust te zijn van kansen en bedreigingen. Zonder Topic zou de politie in de wijken zich wellicht minder bewust zijn geweest van bepaalde kansen en bedreigingen of minder acht hebben geslagen op hulpbronnen die van pas komen bij een aanpak van de Marokkaanse-jeugdproblematiek.

Ten tweede waren er netwerken tussen veiligheidspartners. Dat waren lokale beleidsnetwerken, maar vooral uitvoeringsnetwerken, waarbij de integrale aanpak van de jeugdproblematiek centraal stond. Om die reden zaten bijvoorbeeld niet alleen politie, gemeente en justitie (Openbaar Ministerie) in die netwerken, maar bijvoorbeeld ook welzijnsorganisaties en jeugdhulpverlening. De pogingen om via gezamenlijke inspanningen de problemen aan te pakken waren nergens van recente datum. Zodoende was reeds een gezamenlijke historie opgebouwd met uitgekristalliseerde onderlinge verhoudingen en al dan niet gedeelde probleemdefinities. Die verhoudingen en probleemdefinities waren in het verleden gevormd, maar bepaalden mede de wijze waarop in het hier en nu werd samengewerkt. Soms was er een goede verstandhouding, soms was er ook 'oud zeer', waardoor de samenwerking niet gemakkelijk verliep. De coalitievorming bij deze partnernetwerken is grotendeels van bovenaf door bestuur en politiek opgelegd, waardoor partners zich soms tot

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 298

elkaar veroordeeld voelden en de deelname aan de netwerken nauwelijks vrijwillig was. De centrale hulpbronnen die in het veiligheidsnetwerk werden gedeeld en geruild waren naast kennis en informatie ook bevoegdheden en specifieke deskundigheid. Zo waren actoren afhankelijk van de politie, omdat die beschikte over specifieke bevoegdheden en expertise ter bestrijding van overlast en criminaliteit. De politie en anderen bleken op hun beurt weer afhankelijk van bijvoorbeeld het welzijnswerk dat 'toegang' had tot bepaalde jongeren en wist hoe jongeren konden worden benaderd.

Ten derde waren er de buurtnetwerken: coalities van buurtbewoners (buurtactivisten) en buurtorganisaties, die waren gevormd rond een gezamenlijk belang. Vaak betrof dat de veiligheid en leefkwaliteit van de buurt en in het verlengde daarvan de buurtreputatie. Deze netwerken kenden een grote mate van vrijwilligheid. Actoren konden vaak zelf bepalen of en hoe zij deel zouden nemen. Een afgeleid belang was erkenning van problemen door de lokale overheid: bewoners verwachtten dat de overheid rekening met hen zou houden. Bij de Marokkaanse bewoners stond ook de reputatie van de eigen bevolkingsgroep centraal. De buurtnetwerken waren grotendeels gesegregeerd, er waren zowel autochtone als Marokkaanse buurtnetwerken. Die netwerken kenden weinig overlap. De centrale hulpbronnen waren kennis (bijvoorbeeld omtrent de wijze van benaderen van politiek en bestuur), informatie en steun voor elkaars optreden. De buurtnetwerken kenden niet altijd een lange gezamenlijke historie. Soms was eerder sprake van gelegenheidcoalities rond een bepaalde wijkissue.

De netwerken tussen veiligheidspartners en de buurtnetwerken kenden overlap en op deze manier was eigenlijk sprake van een vierde – hybride – netwerk. Met name de gemeente en de politie werden actief benaderd door bewoners en overheidsorganisaties deden pogingen om contact te zoeken met bewoners. Ook in het aldus ontstane netwerk was vraag en aanbod rondom hulpbronnen. De bewoners waren poortwachter tot (andere) buurtnetwerken en zij waren informatiebron. Zo konden Marokkaanse bewonersorganisaties soms helpen bij het benaderen van bepaalde jongeren of toegang bieden tot delen van de Marokkaanse bevolkingsgroep. De politie en andere overheidsactoren konden de bewoners doorverwijzen en introduceren bij andere actoren in het veiligheidsnetwerk. Bij dit netwerk speelde de opgebouwde historie een voorname rol. De onderlinge relatie tussen politie en bewoners was bijvoorbeeld niet overal en altijd goed te noemen, wat mede werd veroorzaakt door wederzijdse ervaringen uit het verleden. De relatie, zoals die zich de afgelopen jaren had ontwikkeld, bepaalde in hoeverre actoren zich in dit netwerk voor elkaar openstelden en hulpbronnen werden uitgewisseld.

Interne en externe druk

De uitgangspunten en uitvoering van politiebeleid krijgen niet bepaald vorm in een maatschappelijk vacuüm. Uit het onderzoek blijkt dat vanuit de context druk wordt uitgeoefend op de politiële aanpak van de jeugdproblematiek. Met druk wordt bedoeld: verwachtingen jegens de politie en het politiebeleid. Er is zowel externe druk vanuit de wijk en de veiligheidspartners (vanuit de sociaal-geografische en interorganisatorische context) als

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 299

interne druk vanuit de politieorganisatie zelf (*intra*organisatorische context en beleidscontext).

De externe druk is tweeledig. De druk wordt enerzijds in de hand gewerkt door gebeurtenissen die vragen om acuut politieoptreden, bijvoorbeeld incidenten tussen bewoners en jongeren. Dat is hele concrete druk. Een enkel incident is voldoende om een probleem hoog op de politiek-bestuurlijke agenda te zien en het urgentiegevoel te verhogen. Denk aan een dodenlijst met wijkagenten (Utrecht), bedreigingen van buurtbewoners door een bepaalde jeugdgroep (Amsterdam) of een fikse vechtpartij tussen bewoners en Marokkaanse jongeren (Gouda). De gebeurtenissen zelf vormen niet eens zozeer de druk, eerder de verwachting van de maatschappelijke omgeving dat de politie antwoordt met een tijdige, fatsoenlijke en daadkrachtige politierespons. De druk leidt er soms toe dat binnen korte tijd een aantal maatregelen wordt genomen om te kunnen voldoen aan de vraag naar politierespons of om in elk geval te laten zien dat men de intentie heeft het probleem aan te pakken. In de Topickorpsen was het politieantwoord op incidenten bijvoorbeeld verscherpt toezicht (o.a. jeugdsurveillance). De druk leidt er soms ook toe dat de politie (nog intensiever) op zoek gaat naar coalities, vanuit het besef dat hulp van derden nodig is.

Anderzijds bestaat de externe druk uit een continue politiek-maatschappelijke roep om handelen door de politie. Dat is druk op een wat abstracter niveau, omdat deze niet is gekoppeld aan een concrete gebeurtenis, maar van meer structurele aard is. Hoewel incidenten maken dat het jeugdprobleem hoger op de politiek-bestuurlijke agenda staat, kenmerken veel probleemwijken zich door het feit dat de jeugdproblematiek sowieso al permanent op die agenda aanwezig is. Als gevolg van die permanente plaats op de agenda hebben netwerkpartners hun verwachtingen jegens het politieapparaat.

Naast externe druk speelt ook druk van binnenuit het politieapparaat een rol. Daar gelden eveneens bepaalde verwachtingen jegens het politiebeleid, met op basis van die verwachtingen afkeuring of steun. Politiemensen hebben ervaring opgedaan met de Marokkaanse-jeugdproblematiek en beschikken op basis daarvan over hun eigen beelden van deze problematiek. Zij hebben al dan niet denkbeelden over hoe de problemen kunnen worden verminderd. In de ogen van een deel van de agenten is het effectief aanpakken van de Marokkaanse-jeugdproblematiek een onbegonnen karwei. Alleen met meer handhaving vinden zij het probleem nog enigszins beheersbaar, bij gebrek aan alternatieven. Vanuit deze hoek valt weinig steun te verwachten voor een tweesporenbenadering. Een ander deel van de werkvloer gelooft in een gebiedsgerichte probleemaanpak, waarin het samenwerken met de buurt en het contact zoeken met jongeren centraal staat. Daarnaast hecht deze categorie ook waarde aan handhaving; maar zij gelooft niet in het uitsluitend aanhalen van de handhaving. De steun voor het politiebeleid is onder deze politiemensen groter, getuige het aantal van hen dat fungeert als openlijke 'pleitbezorgers' van de tweesporenbenadering. De dominante opvatting van de werkvloer bevind zich steeds ergens tussen deze twee houdingen.

Maar ook het (overige) korpsbeleid levert verwachtingen, en dus interne druk, op ten aanzien van het lokale politiebeleid rond Marokkaanse jongeren. Lokale prioriteiten zijn vaak ondergeschikt aan korpsprioriteiten en van de lokale politie wordt verwacht dat zij bepaalde resultaten behaalt ter realisering van het korpsbeleid. Dit alles bepaalt de speelruimte voor de lokale politieaanpak van de Marokkaanse-jeugdproblematiek en zorgt er soms voor

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 300

dat het lokale beleid wordt bijgesteld. Een voorbeeld is het op handhaving gerichte Streetwise-beleid in Amsterdam. Dat droeg in de Amsterdamse onderzoekswijk bij aan meer handhaving in de aanpak van de jeugdproblematiek.
Tot slot bestond de interne druk op het politiebeleid uit de wederzijdse aanmoediging van de Topickorpsen om op een bepaalde manier de Marokkaanse-jeugdproblematiek aan te pakken en daarmee gezamenlijk kennis op te doen en elkaar heel concreet te adviseren en met raad en daad bij te staan.

4
Contextuele beïnvloeding: een model

Dit onderzoek heeft geleid tot inzicht over de contextuele beïnvloeding van het lokale politiebeleid rond de Marokkaanse-jeugdproblematiek. Op grond van een voornamelijk inductieve strategie is zicht ontstaan op welke contextverschijnselen van belang zijn. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat het contextbegrip daartoe vooraf niet al te zeer werd uitgewerkt en afgebakend, omdat anders vooraf de blik al te zeer zou zijn ingeperkt. In de vorige paragraaf zijn de elementen benoemd die een rol spelen bij contextuele invloed op beleid en aan de hand waarvan de werking van contextuele invloed kan worden uitgelegd. Het verband tussen deze elementen wordt hierna beargumenteerd.
Het gevonden patroon van contextuele beïnvloeding wordt in figuur 2 weergegeven in een schema, dat in figuur 3 nog eens wordt uitgewerkt en verduidelijkt aan de hand van concrete voorbeelden. Het gaat in het gepresenteerde model om een verdere invulling van het rugbybalschema van Pawson en Tilley. Zij gaan in hun model niet verder dan de twee dikke pijlen en het ovaal (zie figuur 1). Het ovaal staat daarbij voor de context. Zoals gezegd bieden Pawson en Tilley slechts een abstract beeld van wat context is en wat het doet. Op grond van dit onderzoek kan worden aangegeven hoe contextuele invloed plaatsheeft, wat betekent dat het ovaal kan worden ingevuld.
Net als bij Pawson en Tilley worden de beleidseffecten weergegeven door middel van een horizontale pijl. Daarmee wordt aangegeven dat effecten sociale processen zijn. En ook het beleid wordt aangegeven door middel van een (verticale) pijl en wordt daarmee opgevat als een proces. Door de dikke pijl, die staat voor 'beleid', haaks op de pijl 'effecten' te plaatsen, wordt aangegeven dat sprake is van generatieve causaliteit;effecten zijn processen die worden gestimuleerd en worden opgewekt door beleid. Of, hoe en in welke mate die effecten worden opgewekt, is afhankelijk van de context waarin het beleid plaatsheeft. Of nauwkeuriger: of, hoe en in welke mate effecten worden opgewekt is, afhankelijk van de mogelijkheden en de beperkingen die de omgeving biedt. Het gaat daarbij om kansen en bedreigingen, (toegang tot) netwerken, hulpbronnen, externe druk en interne druk.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 301

Politiewerk: omgaan met mogelijkheden en beperkingen vanuit de omgeving

Kansen en bedreigingen: zien en inschatten

In dit onderzoek zagen we dat de omgeving moet worden opgevat als een structuur die het politiebeleid bepaalde beperkingen oplegt en tegelijkertijd mogelijkheden biedt om de problemen met Marokkaanse jongeren aan te pakken. In de vorige paragraaf is aangegeven dat de omgeving het politiebeleid niet alleen kansen biedt, maar ook bedreigingen. Hoeveel kansen en bedreigingen er zijn, is afhankelijk van de specifieke situatie. In alle onderzoekswijken waren kansen en bedreigingen, alleen deden zij zich niet op dezelfde manier, in dezelfde mate en op hetzelfde moment voor. Overal moest de politie, in een proces van vallen en opstaan, leren omgaan met geboden kansen en bedreigingen. Politiewerk kan om die reden worden opgevat als het doelgericht omgaan met mogelijkheden en beperkingen. Onderdeel van dat leerproces is ook dat de politie de kansen en bedreigingen ook ziet en wil zien. In de onderzoekswijken deden zich immers ook situaties voor waarin de politie zich onvoldoende bewust was van de kansen en bedreigingen en daarom niet in staat was de kansen en bedreigingen op hun waarde te schatten. Het is overigens niet automatisch zo dat de beperkingen die de omgeving biedt hetzelfde zijn als bedreigingen. Ook kansen houden een bepaalde beperking in en bakenen de speelruimte voor beleid af. Het is immers nog maar de vraag hoe groot de kansen zijn. Verder is het de vraag of en hoe kansen kunnen worden benut.

Hulpbronnen: de sleutel

Voor het afwenden van bedreigingen en het benutten van kansen is meer nodig dan bewustwording en taxatie. In 2004 publiceerde de National Research Council in de Verenigde Staten een meta-evaluatie onder de naam *Fairness and effectiveness in Policing*. Deze publicatie, onder redactie van Skogan en Frydl, gaat in op de actuele stand van zaken in het politieonderzoek naar de democratische legitimiteit en effectiviteit van de politiefunctie.[1] Aan de orde komen onder andere de stand van onderzoek rond recherche, *community policing*, politiecultuur en legitimiteit. Twee hoofdstukken gaan over de verklaring van *police behavior*; een op het niveau van politiemensen, waarin onder andere wordt ingegaan op politieagenten als *streetlevel bureaucrats* en het andere op organisationeel, institutioneel niveau. In dat laatstgenoemde hoofdstuk wordt aangegeven dat politiewerk enerzijds wordt bepaald door de beperkingen die de omgeving oplegt. Anderzijds tracht de politie soms (onderdelen van) die omgeving naar haar hand te zetten, vanuit het besef dat de politie zelf te weinig eigen hulpbronnen heeft om bepaalde veiligheidsproblemen effectief aan te pakken.
In dit onderzoek zagen we eveneens dat de politie bij het benutten van kansen en afwenden van bedreigingen hulpbronnen nodig had. Soms beschikte zij zelf over de hulpbronnen, maar vaak genoeg was zij afhankelijk van de hulpbronnen van derden. Dat verklaart de

1 De meta-evaluatie betreft (vrijwel alleen) Amerikaanse onderzoeken.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 302

behoefte van de politie om anderen bij de probleemaanpak te betrekken. Hoewel sommige partners de politie soms nogal solitair vonden in haar optreden, wist het politiemanagement maar al te goed dat zij er nooit zonder derden in zou slagen om de problemen met Marokkaanse jongeren onder controle te krijgen. Dat was precies de reden waarom zij haar tweesporenbeleid zo benadrukte. Het betrekken van anderen bij de probleemaanpak was voor de politie niet zozeer een beleidsmatige modegril, een van boven opgelegde strategie om de problemen 'integraal' en via 'kennen en gekend worden' aan te pakken. Het was pure noodzaak om zich staande te houden in een dynamische en complexe omgeving waarin veiligheidsproblemen zich weliswaar vaak op wijkniveau manifesteren, maar vaak diepere bovenlokale sociaal-maatschappelijke oorzaken hebben die het voor de politie moeilijk en onwenselijk maken om de problemen in haar eentje te beheersen, laat staan op te lossen.

Ruilen van hulpbronnen

De toegang tot hulpbronnen is niet onbeperkt en vrij toegankelijk. Hulpbronnen bieden tegelijkertijd mogelijkheden en beperkingen bij de probleemaanpak. Er is sprake van schaarste en vraag en aanbod zijn veelal niet vlekkeloos op elkaar afgestemd. Er is steeds sprake van ruil. De politie kan in de regel alleen hulpbronnen van derden benutten als zij daar zelf hulpbronnen tegenover zet. In de vorige paragraaf werden voorbeelden aangegeven uit dit onderzoek van deze 'hulpbronnenmarkt'. Zo waren bewoners vaak een voorname bron van kennis en informatie en welzijnsorganisaties boden de politie toegang tot bepaalde groepen jongeren. En ook Marokkaanse-bewonersorganisaties konden helpen bij het benaderen van bepaalde jongeren of de politie toegang bieden tot delen van de Marokkaanse bevolkingsgroep. De politie kon de bewoners op haar beurt doorverwijzen en introduceren bij andere actoren in het veiligheidsnetwerk of haar wettelijke bevoegdheden benutten om bewoners te helpen bij hun streven naar een leefbare en rustige wijk. Welzijnsorganisaties kregen bijvoorbeeld bescherming van de politie bij het draaien van de jongerensoos, er werden dan goede afspraken gemaakt voor het geval er zich incidenten zouden voordoen. Als er geen sprake is van ruil, als betrokkenen de ruil niet eerlijk vinden of het te lang duurt voordat partners over hulpbronnen kunnen beschikken, terwijl zij de politie wel van hulpbronnen voorzien, dan ontstaan spanningen tussen de politie en de maatschappelijke omgeving. In dit onderzoek was bijvoorbeeld de ruilrelatie verstoord in Utrecht. Het aanvankelijke gebrek aan vertrouwen en steun van bewoners kon deels worden uitgelegd door de beleving van (Marokkaanse) bewoners dat de politie niet toegankelijk was en geen gehoor gaf aan de problemen van bewoners. Bovendien werd de politie soms geconfronteerd met veiligheidspartners, niet alleen in Utrecht, die het idee hadden dat de politie helemaal niet uit was op ruil van hulpbronnen en zich ten koste van anderen wilde profileren. En ook illustratief is dat overal het aangaan van contacten met jongeren pas lukte, wanneer jongeren het idee hadden dat de politie haar ook iets te bieden had.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 303

Netwerken: 'hulpbronnenmarkt'

De hulpbronnen worden geruild in een situatie van wederzijdse afhankelijkheid. Deze ruil is vaak de aanleiding voor de coalities die de politie aangaat met actoren in het veld. Deze coalities worden in de literatuur ook wel aangeduid als netwerken. De bestuurskunde kent het begrip beleidsnetwerk: sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's (Hufen en Ringeling, 1990). Hoewel netwerken niet per se ook beleidsnetwerken zijn, geeft deze definitie wel de essentie weer. Duurzaamheid houdt in dat netwerken zich ontwikkelen in de tijd, waardoor bepaalde patronen – bijvoorbeeld spelregels, omgangsvormen en wederzijdse beeldvorming – tegelijkertijd worden geproduceerd en gereproduceerd (Terpstra, 2001). Met productie wordt bedoeld dat netwerken kunnen worden opgevat als structuren die de uitkomst zijn van sociale interactie, van institutionalisering. De reproductie van netwerken houdt in dat deze structuren het handelen van deze netwerken en het handelen van de actoren binnen deze netwerken tegelijkertijd begrenzen en mogelijk maken. Duurzaamheid betekent ook dat netwerken zelden in een dag ontstaan en hun voortbestaan ook langer duurt dan een dag. Er wordt een gezamenlijke historie opgebouwd. Ten slotte groeperen netwerken zich rond een bepaald doel, een belang, een beleidsprobleem of een maatschappelijk probleem. Zonder deze bindmiddelen is er nauwelijks sprake van een netwerk en lossen netwerken weer op. Netwerken kennen een levenscyclus: zij ontstaan, zij rijpen en houden op te bestaan (Terpstra, 2001).

In de beleidscontext bevinden zich diverse actoren: organisaties, groepen en individuen. De politie heeft bij haar beleid niet alleen met (groepen) Marokkaanse jongeren te maken; maar ook met justitie, met de gemeente – zowel ambtenaren, politiek als bestuur – andere overheidsinstanties, welzijnsstichtingen, Marokkaanse sociaal-culturele organisaties, wijkplatforms, Marokkaanse moskeeën, buurtvaders, individuele wijkbewoners en bijvoorbeeld middenstanders. De relatie tussen de actoren is soms ongemakkelijk en soms is sprake van een goede verhouding die motiveert tot het aangaan van coalities op basis van gedeelde, of minstens parallel lopende, belangen (Blokland-Potters, 1998). Denk aan het instellen van een buurtplatform door verschillende bewonersverenigingen ter bevordering van de leefbaarheid of integrale samenwerking van politie, welzijn en gemeente. De keuze om wel of niet deel te nemen aan een coalitie of om een coalitie te vormen is niet onbeperkt. Soms worden actoren door omstandigheden, bijvoorbeeld incidenten of politieke wensen, gedwongen met elkaar coalities aan te gaan.

In de vorige paragraaf is al aangegeven dat in deze casus zowel sprake was van één geheel uit politieactoren bestaand netwerk, een integraal netwerk met veiligheidspartners, meerdere netwerken van buurtbewoners als van een gemengd netwerk. Hoewel de aard van de actoren verschilde, hadden al die netwerken gemeen dat er hulpbronnen werden geruild. Die ruil was in abstracte zin het bestaansrecht van het netwerk. Het netwerk werd tegelijkertijd geproduceerd en gereproduceerd vanwege de ruil van hulpbronnen. De productie bestond uit ruil als sociale interactie, waarmee het netwerk verder vorm (structuur) kreeg en de reproductie bestond uit de kaders (regels, onderlinge verhoudingen) waarbinnen die ruil plaats had.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 304

Druk op het beleid: voldoen aan verwachtingen in ruil voor steun

Samengevat: het aanpakken van de Marokkaanse-jeugdproblematiek betekent dat de politie wordt geconfronteerd met kansen en bedreigingen. Om daarmee om te gaan heeft de politie hulpbronnen nodig. Die hulpbronnen worden verkregen door ruil in netwerken. Er is echter nog één belangrijk contextelement bij het beschrijven en verklaren van het beleid en de effecten. Aangegeven is dat er ook sprake is van druk op het politiebeleid. Druk moet worden opgevat als positieve en negatieve verwachtingen jegens het politiebeleid op basis waarvan steun of afwijzing plaats heeft. Er is zowel interne als externe druk. Denk bij externe druk bijvoorbeeld aan de politiek-bestuurlijke agenda die op haar beurt weer wordt bepaald door de heersende publieke opinie. Bij interne druk moet worden gedacht aan de verwachtingen van uitvoerende politiemensen jegens het politiebeleid rond Marokkaanse jongeren, maar ook aan verwachtingen van bijvoorbeeld de korpsleiding en het korpsbeleid. Zoals aangegeven in paragraaf 3 is er zowel acute externe druk, bijvoorbeeld als gevolg van incidenten, als meer structurele externe druk op het politiebeleid. Wanneer de politie er in slaagt om aan positieve verwachtingen tegemoet te komen, vergroot zij de kans op steun voor het beleid. Op haar beurt is steun weer een cruciaal hulpmiddel bij de realisering van het politiebeleid. Steun betekent toegang tot netwerken en de hulpbronnen waarmee kansen kunnen worden benut en bedreigingen afgewend.

De verwachtingen ten aanzien van het beleid zijn bepalend voor de feitelijke uitvoering. Zo kon het soms moeizame verloop van de uitvoering overal worden verklaard door de machteloosheid van agenten ('Marokkanenmoeheid') en de gedachte van agenten dat er aan de Marokkaanse jeugdproblematiek niet bijster veel te doen was. Het *goal displacement* dat in hoofdstuk acht werd gesignaleerd op het punt van het delen van politiekennis was uit te leggen aan de hand van de interne druk op het beleid om tegemoet te komen aan de problemen in het straatwerk. Naast kennis over het op wijkniveau met partners aanpakken van de Marokkaanse-jongerenproblematiek, richtte de Topicwijkteams zich geleidelijk aan op praktische politiewerkmethoden en good practices in de individuele straatcontacten tussen politiemensen en Marokkaanse jongeren. Voor die tijd vonden veel politiemensen dat Topic nauwelijks voorzag in de behoefte aan concrete kennis die het straatwerk kon vergemakkelijken. Met deze aanpassing hoopte het politiemanagement het draagvlak voor Topic te vergroten.

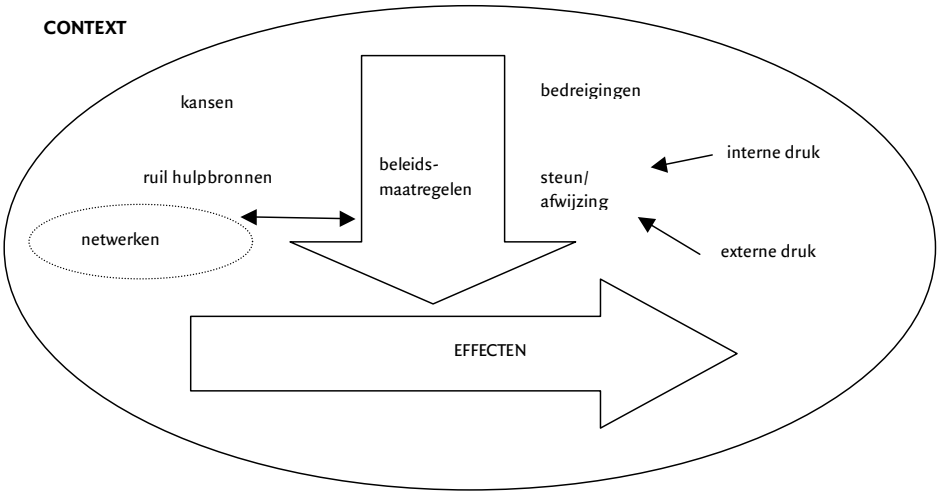
Incidenten leidden eveneens tot verwachtingen jegens het politiebeleid. Zij hadden soms als gevolg dat het politiebeleid in een versnelling kwam, doordat de verwachtingen vanuit de publieke opinie en de politieke agenda werden opgevoerd. Als gevolg van die druk hadden soms veranderingen plaats in de prioriteiten in het politiebeleid. Verder werden als gevolg van de druk op het beleid maatregelen die al op stapel stonden, versneld uitgevoerd om de omgeving gunstig te stemmen. Bovendien leidde de druk ten gevolge van incidenten met Marokkaanse jongeren soms tot een verhoogde netwerkactiviteit (ruil van hulpbronnen) om de situatie te deëscaleren en erger te voorkomen. Dat deëscaleren verliep beter naarmate de politie vóór die tijd al beschikte over goede netwerktoegangen en reeds kon bouwen op steun vanuit de maatschappelijke omgeving.

Kortom: de acute druk als gevolg van incidenten is een belangrijke contextfactor. De politie

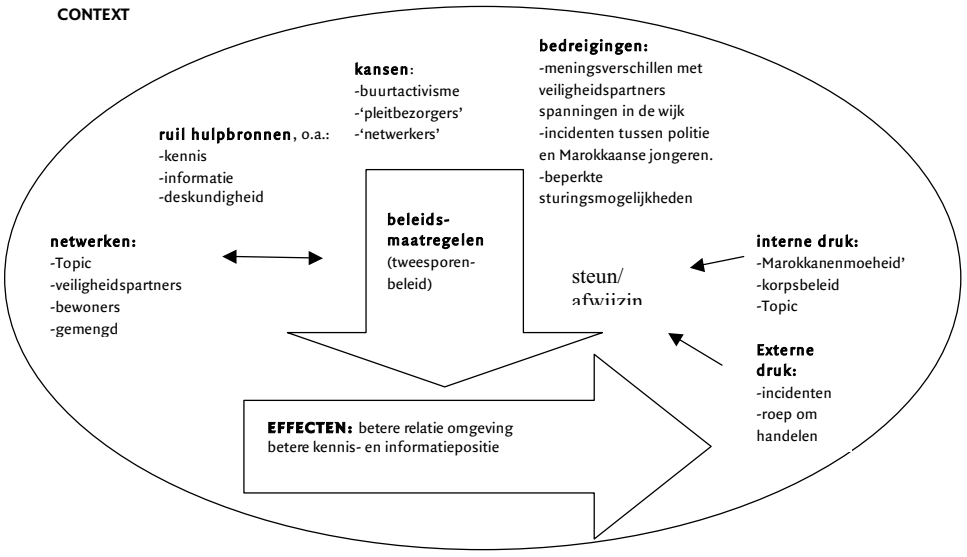
bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 305

is zich daarvan goed bewust. Dat blijkt uit de waarde die de politie hecht aan een tijdige respons en de rol die incidenten hebben in de politiecultuur. Vaak wordt al het andere werk opzij gelegd, opgeschoven of uitgesteld om zich geheel te richten op de afhandeling van een enkel incident. Want de politie weet uit ervaring dat een ontoereikende respons kan leiden tot een fikse afname van steun en de kans op een jarenlange nasleep.

Figuur 2: contextuele invloed: bron van mogelijkheden en beperkingen



Figuur 3: contextuele invloed in deze casus



bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 306

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 307

Implicaties voor onderzoek en (politie)beleid

1 Inleiding

Tot slot enkele implicaties voor onderzoek en beleid. Het is in de bestuurskunde goed gebruik om onderzoeksbevindingen niet alleen in een breder perspectief te plaatsen, maar tevens het onderzoek en de beleidspraktijk van handreikingen te voorzien.

2 Implicaties voor onderzoek: een 'realistisch' alternatief?

De wat-werkt-vraag is actueel binnen de criminologie, ook in Nederland (WODC, 2005). Om antwoord te geven op de vraag wat werkt zijn evaluaties nodig. Evalueren staat voor een belangrijk deel van de criminologen gelijk aan een (quasi-)experimentele aanpak, waarbij op zijn minst vergelijking plaats heeft met een controle- of vergelijkingsgroep (Sherman, 1997; Farrington en Welsh, 2005; Wittebrood en Van Beem, 2004; Geelhoed, 2005). In andere gevallen zou geen sprake zijn van een verantwoorde evaluatie. Die opvatting is niet terecht. De vergelijking met de controlegroep gebeurt om er achter te komen wat het nettoresultaat, dus het contextonafhankelijke effect, is van een maatregel. Experimenten, ook quasi-experimenten, veronderstellen echter een scherpe afbakening van de beleidsinterventie en de context. En die wordt in de weerbarstige beleidspraktijk zelden aangetroffen. Zelfs in situaties waarbij die afbakening op het eerste gezicht gewaarborgd lijkt, omdat sprake is van heel concrete interventies – denk aan cameratoezicht of technische maatregelen in het kader van inbraakpreventie – blijkt de grens tussen beleid (beleidsmaatregel) en omgeving bij nader inzien niet altijd scherp te trekken (Bervoets, 2005). Al was maar omdat interventies vaak weer onderdeel uitmaken van een pakket aan maatregelen en niet op zich staan (Geelhoed, 2005). In de bestuurskunde wordt het debat over beleidsevaluatie al langer gevoerd (o.a. Hoogerwerf, 1984; Fischer, 1995). Een gedeelde opvatting van veel beoefenaars is dat overheidsbeleid vaak maar lastig te scheiden is van de omgeving. De werkelijkheid is geen laboratorium. Dat heeft consequenties voor onderzoek. Dientengevolge zijn er niet veel bestuurskundige evaluaties met experiment- en controlegroepen.

Onderzoekers die politiewerk evalueren worden eveneens geconfronteerd met het gegeven dat politiewerk niet makkelijk kan worden geïsoleerd van de context, maar daarmee min of

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 308

meer verkleefd is. Het model van Pawson en Tilley biedt dan ook interessante aanknopingspunten voor de politiewetenschap. Want Pawson en Tilley zetten aan tot een kritische reflectie op de bestaande evaluatiepraktijken. Dat vinden ook de critici (Bennett, 1996; Posavac, 1998; Patton, 1999; Rogers, 1999) Hoewel de critici zich afvragen of Pawson en Tilley iets nieuws onder de zon brengen, introduceren zij ook volgens hun critici twee noviteiten. Allereerst, hun wezenlijk andere opvatting van causaliteit. In plaats van de gebruikelijke successieve (volgtijdelijke) causaliteit, waarbij oorzaak en gevolg gescheiden zijn, hanteren zij het principe van de generatieve causaliteit. Op de tweede plaats is de centrale rol die zij de context van het beleid geven nieuw. Daarmee onderscheiden zij zich van de experimentalisten. Pawson en Tilley pleiten voor een benadering waarin uiteindelijk, door accumulatie van onderzoeken, zicht ontstaat op welk type beleidsinterventies effectief zijn onder welk type omstandigheden. Daarmee onderscheiden zij zich ook van hermeneutici. Die menen immers dat een dergelijke generalisatie onmogelijk is. De realistische benadering dwingt onderzoekers om na te denken over de contextuele beïnvloeding van beleid, zonder context op te vatten als een serie 'verstorende variabelen' en zonder te vervallen in een pessimistische kijk op de mogelijkheid om bevindingen te generaliseren. In plaats van zich alleen af te vragen wat werkt, worden onderzoekers in de realistische benadering aangezet om na te denken over wat werkt onder welke omstandigheden.

Het model van Pawson en Tilley biedt onderzoekers echter onvoldoende houvast. Zoals gezegd beperken deze auteurs zich tot nogal abstracte ideeën over wat context is en hoe de invloed van context op het beleid plaatsheeft. Hun betoog komt bovendien eerder neer op kritiek op het experimentalisme, dan dat zij hun best doen om een uitgewerkt model te bieden voor een andere manier van evalueren. Aan de hand van dit onderzoek is getracht het basisschema van Pawson en Tilley uit te werken en verder in te vullen. Het in paragraaf 4 gepresenteerde model kan onderzoekers helpen bij het benoemen en het analyseren van de context van politiewerk. Bovendien kan het als uitgangspunt dienen bij de beschrijving en verklaring van politiebeleid vanuit contextuele beïnvloeding. Aanvullend onderzoek is nodig om dit model en de veronderstellingen aan de basis van dit model te toetsen en verder uit te werken.

Kortom, politiewerk is geen medicijn, waarbij we aan de hand van een bepaalde dosering het effect in een laboratoriumsetting kunnen vaststellen (Bervoets, 2005). Het is een sociaal interactieproces dat zich afspeelt binnen een bepaalde context. Er is een wisselwerking tussen politiebeleid en omgeving, waardoor het beleid maar moeilijk los kan worden gezien van de omgeving. Gezien het belang van proces- en omgevingsfactoren lijkt de vraag – sec – of een bepaald politiebeleid werkt zowel voor theorievorming als beleidsontwikkeling onvoldoende. Daarvoor is belangrijk om naast de uitkomst van beleid ook zicht te hebben op het beleid zelf, als proces, en de manier waarop dat beleid door de omgeving wordt beïnvloed. De casestudy leent zich bij uitstek voor het bestuderen van fenomenen in hun 'natuurlijke' omgeving (vgl. Braster, 2000) De grens tussen beleid en context is vaak niet scherp te trekken. In dat soort situaties zijn casestudies te verkiezen boven meer experimentele aanpakken. Het alternatief voor het gebruik van experimenten bij beleidsevaluatie zou daarom zijn: meervoudige casestudies waarbij per casus zicht ontstaat op het uitvoeringsproces, op de effecten en op de wisselwerking met de plaatselijke omstandigheden.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 309

Op die (deels inductieve) wijze kan via accumulatie en analytische generalisatie in een meta-evaluatie worden bepaald welke effecten bij een bepaalde combinatie van omgeving en procesverloop waarschijnlijk zijn.

3
Implicaties voor politiebeleid

De problematiek rond Marokkaanse jongeren is een ingewikkeld sociaal issue, waarvan weinigen de illusie hebben dat het van vandaag op morgen kan worden opgelost. Hoewel de problematiek zich vaak lokaal openbaart, heeft zij achterliggende mechanismen en oorzaken van voornamelijk maatschappelijke aard en er is ook wel een culturele dimensie (Van Gemert, 1998). De problematiek manifesteert zich als een veiligheidsprobleem in bepaalde Nederlandse buurten en wijken. Een deel van de jongeren pleegt veelvuldig strafbare feiten. Bewoners ervaren overlast, waardoor zij zich – net als vanwege de jeugdcriminaliteit – onprettig voelen in de wijk. Veel Marokkaanse bewoners schamen zich voor de problemen. Een deel van de bewoners, zowel allochtonen als autochtonen, probeert zelf middels activisme het tij te keren. Desondanks kijken de meesten voor een oplossing naar de overheid. Het veiligheidsprobleem rond Marokkaanse jeugd staat daarom al snel op de politiek-bestuurlijke agenda, vaak mede ingegeven door concrete gebeurtenissen in bepaalde wijken. Punt is echter dat vanwege de grotendeels maatschappelijke oorzaken de problemen niet uitsluitend met beleid op het niveau van wijken en buurten kunnen worden gekeerd.
Dat is ook een deel van het politieprobleem rond Marokkaanse jongeren. Waar politiemensen zich op het niveau van het alledaagse politiewerk vaak oplossingsgericht en praktisch ingesteld tonen, dienen zij nuchtere en realistische ambities te hebben ten aanzien van sociale problemen in de wijk, zo ook ten aanzien van de Marokkaanse-jeugdproblematiek. Politiewerk is in het verlengde daarvan vaak niet zozeer gericht op het oplossen, maar op het beheersbaar houden en het binnen de perken houden van de problemen met Marokkaanse jongeren. Handhaving alleen volstaat daarbij niet. Want dit leidt vaak alleen tot een kortetermijnresultaat. Bovendien liggen toenemende sociale spanningen op de loer, die het werk in bepaalde wijken voor de politie uiterst lastig maken. Het betreft daarbij niet alleen spanningen tussen politie en Marokkaanse jongeren; maar ook tussen politie en (andere) Marokkaanse bewoners. Hoewel Marokkaanse bewoners enerzijds menen dat de problemen moeten worden aangepakt en jongeren moeten worden gestraft voor hun daden, vinden zij anderzijds dat de focus van de politiehandhaving op Marokkaanse jongeren leidt tot (verdere) imagoschade aan en stigmatisering van de eigen bevolkingsgroep.

De politie weet dat zij per definitie onmogelijk de problemen alleen de baas kan en anderen nodig heeft. Bijna intuïtief voelt zij aan dat het naast handhaven van belang is om via 'kennen en gekend worden' in overleg te treden met personen en organisaties die betrokken zijn bij de Marokkaanse-jeugdproblematiek. Zij zou zich daarbij echter meer rekenschap dienen geven van wat er nodig is om dit politieadagium daadwerkelijk en op een meer duurzame en doelgerichte wijze dan nu gestalte te geven. En het ook meer te laten zijn dan welklinkende

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 310

en sociaal-correcte terminologie uit het leerstuk van het gebiedsgebonden politiewerk. Om de daad bij het woord te voegen moet in het politiebeleid rond Marokkaanse jongeren meer worden ingespeeld op de mogelijkheden en de beperkingen die de omgeving biedt. Dat is niet alleen een kwestie van mogelijkheden en beperkingen *willen* zien en er daadwerkelijk prioriteit aan geven, maar ook het *kunnen* zien van bepaalde ontwikkelingen in de naaste omgeving zou meer ontwikkeld dienen worden. De politie is zich nog niet altijd bewust van haar maatschappelijke omgeving, wat zich niet alleen openbaart in ontevredenheid van bewoners, maar ook in (de kans op) spanningen en ongeregeldheden.
De politie zou in haar beleid daarom meer werk kunnen maken van omgevingsmanagement en dat is zeker niet het ad-hocblussen van sociale branden. Daartoe is steeds en op structurele basis actuele kennis van de sociale kaart nodig, zodat zicht ontstaat op alle relevante belanghebbenden rond de Marokkaanse-jeugdproblematiek, hun belangen en de wijze waarop belanghebbenden zich tot elkaar verhouden. De politie dient zich in het omgevingsmanagement bewust te zijn van de verhoudingen en de belangen van bepaalde partijen en die af te wegen tegen politiële belangen. De politie dient zich bewust te zijn van haar afhankelijkheid van haar sociale omgeving. Voor een aanpak van de jeugdproblematiek is de politie niet alleen afhankelijk van de hulpbronnen van andere overheidsorganisaties, zij is ook afhankelijk van de goede wil en steun van wijkbewoners en zij dient er rekening mee te houden dat beheersing van de jeugdproblematiek ook inhoudt effectief om te gaan met sociale spanningen (soms 'oud zeer'). Soms betekent dit dat diplomatieke vaardigheden nodig zijn en de wil om duidelijkheid te verschaffen over de (on-)mogelijkheden van politieoptreden. De afhankelijkheid van anderen vergt evenals het omgaan met spanningen een doelgericht relatiebeheer (netwerken) met een meer dan incidenteel karakter.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 311

Summary

Between respect and crackdowns

An evaluation study on policing Moroccan youngsters in Gouda, Utrecht and Amsterdam

Background and research question

Thus far, the Dutch police have tried many options to reduce juvenile crime and public disorder, often in cooperation with other public services. In most circumstances, it has not been easy to monitor the impact. In this thesis a joint effort by the police in Gouda, Utrecht and Amsterdam on controlling disorder and crime by Moroccan youngsters in three neighbourhoods was evaluated. In these areas, statistics revealed an overrepresentation of Moroccan youths in crime. The police departments were searching for ways to share knowledge and skills on the issue and they were looking for good practices to control the problem.

The basic assumption of this study is that social context significantly influences police programmes and that the impact of programmes cannot only be explained by the programme itself. Therefore, we must take the specific circumstances into consideration when explaining outcomes. Because of this, the evaluation was not limited to the police programme and its implementation in the neighbourhoods, also taking into account the social context in which the programme was formulated and in which the implementation (the actual police work) took place. These thoughts concern a fundamental aspect of social research. If the context of programmes is of significant value, how can findings be generalised across time and space? To what extent are general conclusions possible on what works in policing? The assumption of this thesis was inspired by the perspective of Pawson and Tilley (1997) and their 'realistic evaluation'. These British sociologists are convinced that certain aspects of social reality are overexposed or underexposed by traditional evaluation paradigms, caused by the clash of objective and subjective perspectives on reality and the way knowledge should be accumulated. The realist model tries to bridge the gap between objective and subjective perspectives, by assuming that evaluators should consider that causation has a generative aspect, and that outcomes are processes generated by certain social mechanisms in specific contexts instead of dependent variables being caused by independent variables in a successive way.

Pawson and Tilley suggest that outcomes are the result of an interaction between policy (programmes) and the circumstances in which policy is introduced. This implies that a programme might be considered a success (good practice) in certain circumstances and a fail-

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 312

ure in others. This study focused on what exactly social context is and what it does to programmes and outcomes. Therefore, the central research question of the thesis is: what used to be the relevance of social context in programme assumptions, programme implementation and the impact of policing Moroccan youths in the three neighbourhoods under study?

Empirical results

Programme assumptions and implementation In Gouda, Utrecht and Amsterdam, the basic idea behind the local police programme came down to a 'dual policy', although each department had its own version. Dual policy meant that the police wanted to invest in law enforcement and preventative (social) interventions at the same time in order to control the crime and disorder concerning Moroccan youngsters. The local versions of the dual policy were a result of significant differences in social context. For instance, the relation between police and other services or the intensity of the youth problem differed, which led to different priorities set by the local police. The actual implementation was never explicitly structured by a policy document or formal programme planning. Although every department had a programme manager, none of the cities had a formal team of policemen to implement the programme. Although aspects of community policing were stressed, the actual police work was rather focused on enforcement and patrol. Firstly, because the actual implementation was aimed at short-term measures, as a result of a strong element in police culture (the wish to respond to incidents in a quick and improvised way), instead of focusing on long-term actions too. Many short-term measures were focused on enforcement and patrol. Secondly, a significant part of the rank-and-file experienced deception in policing Moroccan youths. They were not easily convinced of alternative social-preventative measures advocated by some of their colleagues (mostly beat officers).

Outcomes In general, it was not easy to say whether or not changes in local statistics on crime reports were related to the police programme, because nowhere programmes were explicitly focused on certain crime categories. Nonetheless, the local programmes did contribute to change. Firstly, they gave a clearer picture of the issue, for example they led to specific knowledge and information relevant to policing Moroccan youths. In addition, programmes led to a stronger relationship between the police and (minority) residents. According to some police officers, the improved relations diminished the danger of public disorder and escalations. The outcomes should not only be explained by the policy programme and its implementation, for the social context in which policing took place turned out to be of significance. In Gouda, the outcomes were somewhat stronger than in Utrecht and Amsterdam. The 'dual policy' was more articulated in Gouda, because of promising experiences in a different precinct previously. Besides this, the successive project managers were more successful in getting involved in sound and structural social relations with significant professionals and (minority) residents. In Gouda there seemed to be more local activism (*buurtactivisme*) amongst Moroccan residents than in the other cities, which influenced the way the police tried to control juvenile crime. The project managers managed to

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 313

convince a significant part of the rank-and-file of alternative ways to control the problems with Moroccan youths, as a consequence of the earlier positive experiences with a 'dual policy'.

Context The empirical findings shed more light on the social context of police programmes concerning Moroccan youngsters. The results found three kinds of social context that play an important role: the organisational context, the policy context and the social-geographic context. The organisational context consists of both the inter-organisational circumstances (social networks) and the intra-organisational circumstances in which the policy was implemented. Results seem to demonstrate the importance of the position and profile of the project manager; the presence or absence of 'policy advocates' and 'networkers' amongst both the rank-and-file and police chiefs; the experience the local police has had with policing Moroccan youths; social relations between patrol officers and beat officers, the motivation of police officers and police culture (for example, responding to incidents in a quick and improvised way).
The policy context comprises the general policy of the police department and the distinct policies of other public services.
The social-geographic context comes down to the amount of local activism amongst (minority) residents, the way people live together in a neighbourhood, incidents, collective experiences, the relation between the police and residents, youths and policy partners (local government, welfare services, public prosecution).

Analysis and conclusions

The context of policing: facing possibilities and constraints

The context of policing Moroccan youths has to be considered as a social structure that offers both possibilities and constraints. In all three neighbourhoods (Gouda, Utrecht and Amsterdam) the police were confronted with opportunities and threats, though not in the same way, at the same time or with the same intensity. In all neighbourhoods the police had to learn how to deal with these possibilities and constraints. Sometimes the police were less aware of opportunities and threats, for example when they were not aware of the way residents judged the police, in relation to a specific incident. This could easily have a negative effect on the social relations between police and local residents.
To avoid or to deter threats and to use opportunities the police needed social resources. Sometimes they were dependent on the resources of other public agencies and residents. This explains why the police wanted to involve others in their efforts to tackle the problem with Moroccan youths. This strategy seemed inevitable to allow the police to stand firm in a dynamic and complex society where safety issues are often revealed on a local level, although causes mostly have a more societal background. In these circumstances the police are well aware that controlling problems or even solving problems *alone* is a Sisyphean task. The availability of social resources is limited and they are often not freely accessible. This

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 314

leads to an exchange of resources guided by certain rules. For example, the police can only use others' resources if these others can have access to certain resources provided by the police. Residents sometimes provide the police with information and youth workers help the police to get into contact with certain youngsters. The police, as a kind of reward, could then introduce residents to other public services or use their legal authority to help residents. Without such a reward, residents or other public authorities might feel neglected. Sometimes residents' lack of support of the police can be understood by the absence of a well- functioning exchange of resources.
This exchange of resources is the reason why the police get involved in coalitions with public services and residents. These coalitions are social networks: social systems that are simultaneously produced and reproduced. The networks have to be considered as structures that are the result of social interaction (production). At the same time, these structures shape and constrain the action of the actors in the network. Sometimes, getting involved in a network is not a matter of free choice. Especially in times of social-political pressure, for instance caused by a severe public order incident, organisations might feel obliged to become part of a social exchange network to obtain certain resources. Socio-political pressure can also make us understand how policy is implemented and what the outcomes are. Socio-political pressure comprises the societal expectations towards the police. Sometimes, pressure increases the pace in which policy measures are taken. When the police succeed in responding adequately to certain expectations, they increase the chance that their policy is supported. This support means the police can access local networks and resources more easily. In particular, the immediate socio-political pressure related to incidents and crises is an important part of the social context in which policing takes place. The police seem to be well aware of this. That is why a quick response to incidents is highly valued in police culture. A lack of such a response might decrease the support and lead to a long aftermath.

Scientific implications

This study contributes to the debate on the evaluation of (police) programmes concerning juvenile crime and disorder. Though (quasi-)experimentation is popular amongst certain criminologists, this research strategy assumes a sharp demarcation of intervention and context. The problem is that such a demarcation is seldom found in the social reality of policy implementation. Consequently, in the policy sciences there are not many evaluations with experimental and control groups. Police work, like other kinds of policy (implementation), is no medicine, where we can determine the impact of a certain amount of police work in a laboratory. It is a process of social interaction which takes place within a certain context. Given the importance of process factors and contextual factors, questioning whether a certain criminal policy 'works' is insufficient to both the development of social theory and policy. To serve scientific and practical goals one has to study the policy outcomes, the policy implementation and the way the policy was influenced by context. Case studies offer a better opportunity than experiments to study phenomena in their 'natural' environment, when the demarcation of intervention and context is vague. An alternative to experimental testing

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 315

would, therefore, be: multiple case studies that focus on implementation, outcomes and the interaction between policy (implementation) and local context. In that (partly inductive) way, the accumulation of knowledge and analytical generalisation in a meta-evaluation should lead to conclusions on what outcomes are likely, considered a given combination of context and implementation.

Implications to policing (Moroccan) youths

The police should appreciate that problems with crime and disorder by youths cannot be solely controlled by the police, apart from the fact that the causes of juvenile crime are often located on a societal (macro) level. Almost intuitively the police consider that law enforcement has to be accompanied by elements of community policing, in which the resources of other actors are a central element. The police, though, should try to find out what it takes to actually implement and maintain this rather general and unfocused concept that is often paid lip service to. Therein the police ought to constantly review the opportunities and constraints offered by the local context. To realise this, the police should actually be aware of what factors are relevant to policing Moroccan youths in a certain local context. To do so, the police ought to develop context management on a permanent basis, to prevent dealing with situations on an ad hoc basis. This kind of management focuses on keeping up to date knowledge on social-geographic properties, like the actors that are related to (controlling) the crime and disorder, their interests and the way actors relate to each other. The police should not only be aware of their dependency on external resources. In addition, they will have to realise that their effectiveness is, to a certain extent, related to the support of (Moroccan) residents. In controlling juvenile crime and disorder, the police have to deal adequately with persistent social tensions. In this context, diplomacy is needed as well as the will to explain police action. The dependency of others implies, in the same way as dealing with tensions, the need to manage structural resource networks.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 316

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 317

Literatuur

Adang, O. (1994). Evalueren is vooruitkijken. *T?dschrift voor de Politie*, 56, 3, 21-24.

Adang, O. (1998). *Hooligans, autonomen, agenten: geweld en politie-optreden in relsituaties*. Alphen aan de R?n: Samsom.

AIVD (2002). *Rekrutering in Nederland voor de Jihad: van incident naar trend*.

AIVD (2005). *Jaarverslag 2004 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst*.

Argyris, C. (1993). *Knowledge for Action. A guide to overcoming barriers to organizational change*, San Francisco: Jossey Bass.

Argyris, C. en Schön, D. (1978) *Organizational learning: A theory of action perspective*, Reading, Mass: Addison Wesley.

Baas, J.H. de (1995). *Bestuurskunde in hoofdlijnen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Babbie, E. (1995). *The Practice of Social Research*, seventh edition. Belmont CA: Wadsworth.

Balkema, T. (2001). Migratie naar Gouda in de periode 1850-1975. *Tidinge 'Die Goude'*, 19, 41-51; 85-97.

Bashkar, R. (1975). *A realist Theory of Science.* London: Humanities Press.

Baudoin, T. en F. Hendriks, (1998). Succesvolle coproductie van gemeentelijk beleid: De metamorfose van de Witte Dame. *Bestuurskunde*, 7, 6, 250-260.

Bennett, T. (1989). *Contact Patrols in Birmingham and London: an Evaluation of a Fear Reducing Strategy*. Report to the Home Office Research and Planning Unit.

Bennett, T. (1994). What's new in Evaluation Research? *British Journal of Criminology*, 36, 567-573.

Berg-Eldering, L. van den (1978). *Marokkaanse gezinnen in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Berger, P. en T. Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality: a treatise in the sociology of knowledge.* New York: Doubleday.

Bervoets, E. (2001a). Politie en Marokkaanse jongens: lessen uit een interregionaal politie-project. *Proces: tijdschrift voor berechting en reclassering*, 5/6, 89-95.

Bervoets, E. (2001b). *De wijk in verandering: opbrengst politieaanpak Marokkaanse jongerenproblematiek in Amsterdam, Gouda en Utrecht*, Apeldoorn: Onderzoeksgroep Nederlandse Politie Academie.

Bervoets, E. (2002). Open en eerlijke dialoog in de wijk is noodzakelijk – politie en bestuur na 11 september in multi-etnische stadswijken, *Tijdschrift voor de Politie*, 64, 5, 10-14.

Bervoets, E. (2004). Policing Moroccan youths in the Netherlands: Barriers to effective intervention. In: Kees van der Vijver & Jan Terpstra (eds.) *Urban Safety: problems, governance & strategies*. Enschede: Universiteit Twente.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 318

Bervoets, E. (2005). Cameratoezicht: geen medicijn, wel een kruispunt van belangen. *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 4,2, 32-33.

Bervoets, E. en W.Stol. (1999). *De wijk aan het woord: een inventarisatie van de problematiek rond Marokkaanse jongeren in Gouda, Utrecht en Amsterdam*. Houten: In-pact.

Bervoets, E. en W. Stol (2000a). De wijk te kijk: De rol van de media in de Marokkaanse jongerenproblematiek. *Tijdschrift voor de Politie*, 7/8, 33-39.

Bervoets, E. en W. Stol (2000b). *Proces in Beeld.* Houten: In-Pact.

Bervoets, E. en W. Stol (2002a). Marokkanen en Nederlanders over hun wijk. Gedeelde problemen als mogelijkheid voor buurtactivisme. *Tijdschrift voor Criminologie*, 44, 3, 247-261.

Bervoets, E. en W. Stol (2002b). *Een beknopte evaluatie van het politieproject Topic.* Apeldoorn: NPA onderzoeksgroep.

Bervoets, E. en W. Stol. (2003). *Politie en Marokkaanse jeugd in Gouda, Utrecht en Amsterdam (Topic): zaaien, oogsten en…doorstarten? Een quickscan*. Apeldoorn: NPA onderzoeksgroep.

Bielefeldt, H. en W. Heitmeyer (eds.) (1998). *Politisierte Religion: Ursachen und Erscheinungsformen des modernen Fundamentalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Bink, J.P. en P.M. van der Fluit (1992). *Veilig parkeren in Zandvoort: evaluatie van de aanpak in het seizoen 1992*. Baarn: Spectra BV.

Blokland-Potters, T. (1998). Wat *stadsbewoners bindt: sociale relaties in een achterstandswijk.* Kampen: Kok Agora.

Bohte J. en K.J. Meier (2000). Goal displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating. *Public Administration Review*, 60, 173-182.

Boog, B. (2002). Handelingsonderzoek: ontwikkelend zelfonderzoek en peer research. *Kwalon*, 19.

Bovenkerk, F. (1992). *Hedendaags Kwaad: criminologische opstellen.* Amsterdam: Meulenhoff.

Bovenkerk, F., M. van San en S. de Vries (1999). *Politiewerk in een multiculturele samenleving*. Ubbergen: LSOP, Tandem-Beek.

Bovens, M. en P. 't Hart (1996). *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Boydstun. J. (1975). *San Diego Field Interrogation: Final Report*. Washington DC: Police Foundation.

Braam, A. van (1989). *Filosofie van de bestuurswetenschappen*. Leiden: Nijhoff.

Braster, J. (2000). *De kern van casestudy's*. Assen: Van Gorcum.

Braster, (2005). *De klas in beeld*. Oratie, Universiteit Utrecht.

Bressers, J.Th.A. (1998). De evaluatie van beleid. In: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.) *Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Brink, G. van den (2003). *Geweld als uitdaging: de betekenis van agressief gedrag bij jongeren*. Utrecht: NIZW.

Brink, M., F. van Gemert, en A. van der Vegt (2001). *Evaluatie CRIEM-pilots: eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.

Broer, W., C. Schreuder en C. van der Vijver (1987). *Eindbalans organisatieverandering politie Haarlem: resultaten na drie jaar werken met wijkteams.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 319

Bruinsma. G.J.N. en M.A. Zwanenburg (1992). *Methodologie voor bestuurskundigen: stromingen en methoden*. Muiderberg: Coutinho.

Burrell, G. en G. Morgan (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. Heinemann.

Cachet, A. (1990) *Politie en sociale controle: over het effect van politieoptreden : een vergelijkend onderzoek naar verkeersdelicten, gezinsgeweld en drugsgebruik*. Arnhem: Gouda Quint.

Campbell, D. (1969) Reforms as experiments. *American Psychologist*, 24: 409-429.

Campbell, D en J. Stanley (1963). *Experimental and Quasi-Experimental Evaluations in Social Research*. Chicago: RandMcNally.

Clarke, R. en Hough (1980). *The effectiveness of policing*. Farnborough: Gower.

Commissie Marokkaanse Jeugd (commissie Azzougarh) (1998). *Samen vol vertrouwen de toekomst tegemoet*. Utrecht.

Commissie van Montfrans (1994). *Met de neus op de feiten*. Den Haag: werkgroep Jeugdcriminaliteit.

Commissie Van Traa (1996) *Parlementaire enquête opsporingsmethoden*. Deelonderzoek 1, Autochtone, allochtone en buitenlandse criminele groepen. Zwolle: Tjeenk Willink.

Cook, T.D. en Cambell, D.T. (1979). *Quasi-experimentation*. Chicago: Rand McNally.

Coppes, R.; F. de Groot en A. Sheerazi (1997). Politie en criminaliteit van Marokkaanse jongens: een praktijkonderzoek. Willem Pompe Instituut. Deventer: Gouda Quint.

Cordner, G. en D. Hale (1992). *What works in policing?: operations and administration examined*. Cincinnati: Anderson Publishing.

Cordner, G. en R. Trojanowicz (1992). Patrol. In: G. Cordner en D. Hale (eds.). *What Works in Policing?: Operations and Administration Examined*. Cincinnati: Anderson Publishing, 3-18.

COT (1993). *Jongerendemonstratie in Den Haag: onderzoek en evaluatie van de gebeurtenissen van 8 mei 1993*. Leiden, Rotterdam: COT.

COT (1998). *Incident en ongeregeldheden Amsterdam West, 23 april 1998: Marokkaanse jongeren, politie en bestuur*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

COT (2001). *Bossche Avonden: Onderzoek naar de ongeregeldheden in 's-Hertogenbosch*. Alphen a/d Rijn: Samsom.

Crul, M. (2000). *De sleutel tot succes: over hulp, keuzes en kansen in schoolloopbaan van de Turkse en Marokkaanse jongeren van de tweede generatie*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Cronbach, L. (1982). *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*. San Fransisco: Jossey-Bass.

Dienst Onderzoek en Statistiek (2002) *Amsterdam in cijfers*. Gemeente Amsterdam.

Dienst Onderzoek en Statistiek (2002). *Stadsdelen in Cijfers*. Gemeente Amsterdam.

Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid (1998). *Preventie voor en door jongeren, Een inventarisatie van jeugdparticipatieprojecten gericht op criminaliteitspreventie*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Eck, J. (1983). *Solving crimes: the investigation of burglary and robbery*. Washington: Police

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 320

Executive Research Forum.

Elias. N. (1990). *Het civilisatieproces: sociogenetische en psychogenetische onderzoekingen.* Utrecht: Het Spectrum.

Elster, J. (1983). *Explaining technical change: a case study in the philosophy of science.* Cambridge: Cambridge University Press.

El Yaakoubi, N. (2002). *Andere culturen, andere gebruiken.* Gouda: Bureau Communicatie Hollands-Midden.

El Yaakoubi, N. (2005). Marokkaanse jongeren: achtergronden, do's en don'ts. In: A. van Wijk, B. Diependaal, E. Bervoets en W. Stol (red.), *Politie en Jeugd: Inleiding voor de praktijk.* Den Haag: Elsevier, 243-257.

Farrington, D. en B. Welsh (2005). Het belang van experimentele evaluaties in de criminologie. *Justitiële Verkenningen*, themanummer Beleidsevaluatie, 8: 11- 41.

Fobler, H. (2000). *Politieprojecten rond allochtone jeugd: ervaringen in Nederland op hoofdlijnen.* Houten: In-Pact.

Gaines, L., B. Lewis en R. Swanagin (1983). Case Screening in Criminal Investigations : A Case Study of Robberies. *Police studies*, 6, 22.

Garland, D. (2001). *The culture of control: crime and social order in contemporary society.* Chicago: University of Chicago Press.

Geelhoed, F. (2005). Verbeelde veiligheid: over effecten van cameratoezicht in het publieke domein. *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 4,2, 3-27.

Gelder, K. van en S. Tan (1998). *Juridische opvang slachtoffers van seksueel geweld: evaluatie van een experiment in Rotterdam-R?nmond.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Gemeente Gouda (2001). *Bevolking en grondgebied.*

Gemeente Gouda (2002a). *Bevolking en grondgebied.*

Gemeente Gouda (2002b). *Stad in beeld.*

Gemeente Gouda (2002c). *Sociaal-economische statistiek.*

Gemeente Utrecht (2002b). *Bevolking van Utrecht, per 1 januari 2002.*

Gemert, F. van (1998). *Ieder voor zich: kansen, cultuur en criminaliteit van Marokkaanse jongens.* Amsterdam: Het Spinhuis.

Gemert, F. van (2002). Botsen met de buurt: overlast en wisselwerking tussen jeugdgroepen en de buitenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 44, 162-171.

Gemert, F. van en E. van der Torre (1996). Berbers in de dope: cultuur als verklaring voor vormen van criminaliteit. *Amsterdams sociologisch t?dschrift*, 23, 480-503.

Giddens, A. (1984). *The constitution of society: outline of the theory of structuration.* Cambridge: Polity Press.

Giddens, A. (1987). *Social theory and modern sociology.* Cambridge: Polity Press.

Gilsing, R. (1999). *Lokaal jeugdbeleid: een inventariserend onderzoek.* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Glaser, B.G. en A.L. Strauss (1967), *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research.* New York: Aldine.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 321

Glasbergen, P. en J.B.D. Simonis (1979). *Ruimtel3k beleid in de verzorgingsstaat: onderzoek naar en beschouwing over de (on)mogel3kheid van een nationaal ruimtelijk beleid in Nederland.* Amsterdam: Kobra.

Gottfredson, M.R. en T. Hirschi (1990). *A general theory of crime*. Stanford, California: Stanford University Press.

Greene, J.R. en S.D. Mastrofski (eds.) (1988). *Community policing: Rhetoric or reality*. New York: Praeger.

Greenwood. P.W.; J.M. Chaiken, en J. Petersilia (1977). *The criminal investigation process.* Lexington, Mass: D.C. Heath.

Grunwald-Schindl, C.A. en A. Kraan-Jetten (1987). Ex-post evaluatieonderzoek. In: P.B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.). *Handboek Beleidswetenschap*. Meppel: Boom, 131-153.

Gruter, P. (2003). Dataverzameling onder Rotterdamse cocaïne detailhandelaren: dilemma's rond rekrutering van respondenten. *Kwalon*, 8, 1, 21-26.

Gruijter. M. de en T. Pels (2005). *De toekomst van buurtvaderschap. Professionalisering met behoud van zeggenschap*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut Publicaties.

Guba. E. en Y. Lincoln, (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.

Gunther Moor, L. en I. Bakker (1998). *Evaluatie Politiewet 1993: een breedte-onderzoek*. 's-Gravenhage: VUGA.

Gijselinckx, C. (2002). Kritisch realisme en sociologisch onderzoek. *Tijdschrift voor sociologie*, 23, 1, 21-44.

Haan, W. de en F. Bovenkerk (1993). Moedwil en misverstand: overschatting en onderschatting van allochtone criminaliteit in Nederland. In: *Tijdschrift voor Criminologie* 35, 3, 277-300.

Hanstede, M. (2000). *Het zullen wel weer die Marokkanen zijn*. Doctoraalscriptie Universiteit Utrecht.

Harchaoui (2001). Hedendaags kwaad revisited: kanttekeningen bij de Marokkaanse criminaliteit in Nederland. *Justitiële verkenningen*, 27, 5, 99-114.

Harré, R. (1972). *The philosophies of science: an introductory survey*. London: Oxford University Press.

Hart, P. 't en U. Rosenthal (1990). *Kritieke momenten: studies over beslissen in moeilijke omstandigheden.* Arnhem: Gouda Quint.

Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Berkeley: University of California Press.

Heerwaarden, Y. van, N. Hilhorst en A. Slabbèrtje (2005). *Programma-evaluatie van Den Engh: opvoeden en overleven in een groep*. Amsterdam: DSP-groep

Heffen, O. van (1993). *Beleidsontwerp, resultaat en omgeving: de problematiek van randgroepjongeren in zeven Nederlandse gemeenten.* Universiteit Twente.

Hemerijck, A. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij: t?dschrift voor beleid, politiek en maatschapp?*, 30, 1, 3-19.

Hempel, C.G. (1965). *Aspects of scientific explanation: and other essays in the philosophy of science*. London: Collier-Macmillan.

Homans, G. (1961). *Social behavior: its elementary forms*. New York: Harcourt, Brace & World.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 322

Hoogenboom, A.B. (1994). *Het politiecomplex: over de samenwerking tussen politie, b3zondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*. Arnhem: Gouda Quint.

Hoogerwerf, A. (1977). Effecten van overheidsbeleid. *Beleid en Maatschapp?*, 4,11, 302-315.

Hoogerwerf, A. (1983). *Succes en falen van overheidsbeleid*. Alphen aan den R?n: Samsom.

Hoogerwerf, A. (1984). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. *Acta politica*, 4, 493-531.

Hoogerwerf, A. (1998). Beleid, processen en effecten. In: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. zesde, geheel herziene druk. Alphen aan den R?n: Samsom, 17-35.

Horn, J. (1989). *Veranderingen bij de politie : een onderzoek naar de invoering van het wijkteampolitiemodel bij de politiekorpsen van Amsterdam en Haarlem.* Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Hornick, J.P. e.a. (1991). *An Evaluation of the neighbourhood foot patrol program of Edmonton Police Service*. Ottawa: Solicitor General Canada, Ministry Secretariat.

Hortulanus, R. (1997). *Stadsbuurten: bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties*. 's-Gravenhage: Vuga.

Hufen, H. en A. Ringeling (red.) (1990). *Beleidsnetwerken : overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. 's-Gravenhage: VUGA

In 't Velt, C. (1999). *Politie en omgevingsanalyse: de rol van computerbestanden b? het oplossen van diefstallen*. Den Haag: Elsevier.

Jansonius. P. en J. Kuiper (1997). *Referentiekader resultaten politiewerk*. Den Haag: Inspectie Politie.

Jochoms, Th. (1997). *Aan façades voorb3: interactief handelen in een context van financiële schaarste b? enkele Nederlandse gemeenten*. Delft: Eburon.

Jong, J.D. en W. de Haan (2000). Buurtvaders. *T?dschrift voor criminologie*, 42, 4, 383-393

Johnson, A.G. (2000). *The Blackwell dictionary of sociology*. 2nd edition. Malden: Blackwell.

Junger, M. (1990). *Delinquency and ethnicity: an investigation on social factors relating to delinquency among Moroccan, Turkish, Surinamese and Dutch boys*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Kansas City Police Department (1978). *Response time analysis*. Washington: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.

Kaufman, W.J. en H. T. Verbraeck (1987). *Marokkaan en verslaafd: een studie naar randgroepvorming, heroïnegebruik en criminalisering*. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Kelling, G., T. Pate, D. Dieckman en C. Brown (1974). *The Kansas City Preventive Patrol Experiment.* Washinghton DC: Police Foundation.

Kelling, G. A. Pate, A. Ferrara, M. Utne and C. Brown (1981). *Newark Foot Patrol Experiment*. Washington DC: Police Foundation.

Keune, C. en C. van Horssen (2002). *Trendstudie allochtone jeugd: vooruitgang of stilstand?* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 323

Kickert, W. (1988). Vitale of fatale rivaliteit: bedenkingen tegen een competitief overheidsbestel. *Beleidswetenschap*, 1, 3: 280-298.

Kickert, W. (1986). *Overheidsplanning: theorieën, technieken en beperkingen*. Assen: Van Gorcum.

Klerks, P., C. In 't Velt, A. van Wijk, M. Scholtes, P. Nijmeijer en J. van der Velde (2002). *De voorhoede van de opsporing: evaluatie van de kernteams als instrument in de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit*. Doetinchem: Reed Business Information.

Kleiman, W. en G. Terlouw (1997). *Kiezen voor een kans: evaluatie van harde-kernprojecten*. Den Haag: Wetenschappel?k Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Klein Haarhuis, C. (2005) *Promoting anti-corruption reforms: evaluating the implementation of a World Bank anti-corruption program in seven African countries (1999-2001)*. Wageningen: Ponsen & Loo?en.

Kloos, P. (red.) (1984). *Onderzoekers onderzocht: ethische dilemma's in antropologisch veldwerk*. Leiden: DSWO Press.

Köbben, A. en H. Tromp (1999). *De onwelkome boodschap of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*. Amsterdam: Mets.

Kop, N, J. van Hoorn en T. Elbertse, (2003). Stroperige rechtsketen frustreert jeugdbeleid. *Tijdschrift voor de Politie*, 65, 4, 4-11.

Kruissink, M. (1987). *Halt: een alternatieve aanpak van vandalisme: interimrapport van een evaluatie-onderzoek naar vandalismeprojecten*. 's-Gravenhage: Ministerie van Justitie.

Lammers, J. (2004). *Oordelen over de politie : een analyse van de invloed van contacten op het oordeel van burgers over het functioneren van de politie*. Enschede: IPIT.

Lanier, M. en S. Henry (1998). *Essential criminology*. Boulder: Westview Press.

Lankhorst, P. e.a. (1998). *Door jongeren uitgedaagd. Voorstel voor een aanpak van jeugdproblematiek in Amsterdam West/Nieuw West*. Rapport van de Commissie-Lankhorst. Stuurgroep Jeugdproblematiek.

Larson, R. en M. Cahn (1985). *Synthesizing and extending the results of police patrol studies*. Washington, DC: U.S. Dept. of Justice.

Lawrence, P.R., en J.W. Lorsch (1967). *Organization and Environment*. Boston: Harvard University.

Lee, J.A. (1981). Some structural aspects of police deviance in relations with minority groups. In: C. Shearing (ed.) *Organisational Police Deviance*. Toronto: Butterworth.

Leeuw, E. de (1992). *Data Quality in Mail, Telephone and Face to Face surveys*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Leuw, Ed. (1998). *Criminaliteit en etnische minderheden: een criminologische analyse*. Den Haag: Wetenschappel?k Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Loeber, R.N., W. Slot & J.A. Sergeant (red.) (2001). *Ernstige en gewelddadige jeugddelinquentie: omvang, oorzaken en interventies*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Loef, C. en P. Holla (1989). Straatroof in Amsterdam. *Justitiële verkenningen*, 15, 8, 92-101.

Loether, L. en D. McTavish (1980). *Descriptive and inferential statistics: an introduction*. Boston: Allyn and Bacon.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 324

Manning, P. (1977). *Police work: the social organization of policing*. London: M.I.T. Press.
Martinson, R. (1974). What Works: Question and Answers about Prison Reform. *Public Interest*, 35: 22-54.
Maso, I. en A. Smaling (1998). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Boom.
Meloen, J. (1997). *Omdat we Marokkanen z3n zeker?: een onderzoek naar de verhouding tussen de Marokkaanse jongeren en de politie in Leiden*. Leiden: Leids Instituut Sociaal Wetenschappel?k Onderzoek.
Merton, R.K. (1938). Social Structure and Anomie. *American sociological review*, 1: 672-682.
Merton, R.K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
Miles, M. en A. Huberman (1994). *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook.* London: Sage
Mill, J.S. (1961). *A System of Logic*. London: Longman.
Mill, J.S. (1973). *A logical critique of sociology*. S.l: Nelson.
Ministerie van Justitie (1997). *Criem: Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden*. De Haag.
Ministerie van Justitie (2002a). *Vasthoudend en effectief.* Den Haag
Ministerie van Justitie (2002b). *Jeugd terecht.* Den Haag.
Mintzberg. H. (1993). *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
Munters, Q, E. Meijer en H. Mommaas (1991). *Anthony Giddens: een kennismaking met de structuatietheorie, derde herz. en uitgebreide druk*. Wageningen: Landbouwhogeschool Wageningen.

Obdeijn, H., P. de Mas, P. Hermans en H. Pel (2002). *Geschiedenis van Marokko*. Herziene drul. Amsterdam: Bulaaq.
Ooijen, H. van (1994). *M?n hoofd gaat alle kanten op: Marokkaanse jongeren in de wereld van werk en scholing.* Utrecht: Van Arkel.

Patton, M. (1999). Tone Overwhelms Substance: through the Looking Glass of *Realistic Evaluation* by the Cheshire Cat. *American Journal of Evaluation*, 20, 385-388.
Pawson, R. en N. Tilley (1994). What Works in Evaluation Research? *The British journal of criminology*. 34, 3: 291-306.
Pawson, R. en N. Tilley (1996). What's Crucial in Evaluation Research: A Reply to Bennett. *The British journal of criminology*, 36, 4, 574-578.
Pawson, R. en N. Tilley (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage.
Pels, T (1991). Sociale controle in de Marokkaanse gezinscultuur. *T?dschrift voor criminologie*, 33, 2, 142-154.
Pels, T. (2003). *Respect van twee kanten: een studie over last van Marokkaanse jongeren.* Assen: Van Gorcum.
Poel, S. van der (1982). Onderzoek bij de politie. In: C. Bouw en F. Bovenkerk, *Hoe weet je dat: wegen van sociaal onderzoek*. Amsterdam: Arbeiderspers.
Politiemonitor Bevolking: tabellenrapport (1999). Hilversum: Intomart.
Popper, K. (1959). *The Logic Of Scientific Discovery*. London: Hutchinson.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 325

Posavac, E. (1998). Evaluation for the 21st Century: a Handbook, *American Review of Evaluation*, 19, 141-145.

Press, S.J. (1971). *Some effects of an increase in Police manpower in the 20th precinct of new york*. New York: Rand Institute.

Pressman, J en A.Wildawsky (1984). *Implementation: The Oakland Project*. Los Angeles: University of California Press.

Pringle, R. (1992). *The contemporary relevance of David Hume*. Edinburgh: David Hume Institute.

Pröpper, I. (1998). Terugkoppeling: de vertaling van evaluatie naar beleid. In: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. zesde, geheel herziene druk. Alphen aan den R?n: Samsom, 141-162.

Projectgroep Organisatie Structuren (1977). *Politie in Verandering*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Punch, M. (1983). *De Warmoesstraat: politiewerk in de binnenstad*. Deventer: Van Loghum Slaterus.

Punch. M., P. Tieleman en A. van den Berg (1999). Politiecultuur. In: C. Fijnaut, E. Muller en U. Rosenthal (red.) *Politie: Studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Quint. H. (2001). Eigen plek projecten voor Marokkaanse jongens. *Proces*, 80, 3-4, 35-43.

Reisig, M. en R. Parks (2000). Experience, Quality of Life, and Neighborhood Context: A Hierarchical Analysis of Satisfaction with Police. *Justice Quarterly* 17, 3, 607-630.

Reiss, A. (1971). *The police and the public*. New Haven: Yale university press.

Reiner, R. (1992). *The politics of the police*. 2nd. Ed. New York : Harvester Wheatsheaf

Reuss-Ianni, E. (1983). *Two cultures of policing: street cops and management cops*. New Brunswick: Transaction Books.

Ringeling, A. (1985). Beleidstheorieën en theorieën over beleid. *Beleid en Maatschapp?*, 12, 11, 275.

Roëll, A. (1983). *Goed gemerkt: een actie ter bestrijding van inbraak en diefstal*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum.

Roethlisberger, F. en W. Dickson (1939). *Management and the worker: an account of a research program conducted by the Western Electric Company, Hawthorne Works, Chicago*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Rogers, P. (1999). Realistic Evaluation, by Ray Pawson and Nick Tilley, review. *American Review of Evaluation*, 20,2, 381-383.

Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space*. Chatham: Chatham House.

Rosenbaum, D. (1994). *The Challenge of community policing: testing the promises*. Thousand Oaks CA: Sage Publications.

Rosenthal, U., M. van Schendelen en A. Ringeling (1987). *Openbaar bestuur: organisatie, politieke omgeving en beleid*. 4e dr. Alphen a/d Rijn: Samsom/Tjeenk Willink.

Rosenthal, U., A. Ringeling en M. Bovens (1996). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. 5e herz. dr. Alphen a/d Rijn: Samsom.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 326

Rosenthal, U., G. Bruinsma, E. Muller, E. van der Torre en A. de Vries (red.) (1998). *Evaluatie Politiewet 1993*. Den Haag: VUGA.

Rossi, P. en H. Freeman (1985). *Evaluation: a systematic approach*. 3rd. ed. Beverly Hills: Sage.

Samson, R. en S. Raudenbusch (1999). Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods. *The American Journal of Sociology*, 105, 3: 603-651.

San, M. van (1998). *Stelen en steken: delinquent gedrag van Curaçaose jongens in Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Sansone, L. (1992). *Schitteren in de schaduw: overlevingsstrategieën, subcultuur en etnische identiteit van Creoolse jongeren uit de lagere klasse in Amsterdam: 1981-1991*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Schuyt (1995). *Kwetsbare jongeren en hun toekomst: een beleidsadvies gebaseerd op een literatuurverkenning*. R?sw?k: Ministerie van Volksgezondheid, Welz?n en Sport.

Scriven, M. (1980). *The Logic of Evalution*. Inverness CA: Edgepress.

Shadish, W. en S. Fuller (1994). *The social psychology of science*. London: Guilford.

Sherman, L. (1992). Attacking Crime: Police and Crime Control. In: N. Morris and M. Tonry (eds.), *Modern Policing: Crime and Justice*, 15. Chicago: University of Chicago Press, 159-230.

Sherman, L.W., D. Gottfredson, D. MacKenzie, J. Eck, P. Reuter, S. Bushway (eds.) (1997). *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising?* Department of Criminology and Criminal Justice, University of Maryland.

Sherman, L.W. (1997). Policing for Crime Prevention. In: L.W. Sherman, D. Gottfredson, D. MacKenzie, J. Eck, P. Reuter, S. Bushway (eds.) (1997). *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising?* Department of Criminology and Criminal Justice, University of Maryland, chapter 8, 1-65.

Shusta, R. (1995). *Multicultural law enforcement: strategies for peacekeeping in a diverse society*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.

Silverman, E. (1999). *NYPD battles crime: innovative strategies in policing*. Boston: Northeastern University Press

Skogan, W. (1994). *Community Participation en Community Policing. Evanston*. Illinois: Northwestern University.

Skogan, W. en K. Frydl (eds.) (2004). *Fairness and effectiveness in policing: the evidence*. Washington DC: The National Academies Press.

Sluis, A. van (2002). *Van 'planning and control' naar strategische beleidsvorming: een onderzoek naar beleidsplanning bij de politie*. Rotterdam: Erasmusuniversiteit.

Stol, W. (1994). *Sociale effectiviteit als kwaliteitsnorm voor politiewerk*. In: D. Hilarides e.a. (red.) sectie C1160, 1-26.

Stol, W. (1996). *Politieoptreden en informatietechnologie: over sociale controle van politiemensen*. Lelystad: Koninkl?ke Vermande.

Stol, W.Ph., R.J. van Treeck en E.J.A. Bervoets (1998). Problemen met Marokkaanse jongeren: aanpak, onderzoek en expertiseontwikkeling in één project. *Tijdschrift voor de Politie*, 60, 9, 22-26.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 327

Stol, W.Ph. en E.J.A. Bervoets (2000). *Nederlanders en Marokkanen over hun Wijk en hun Politie in Amsterdam, Gouda en Utrecht.* Houten: In-Pact.

Schwartz, A. en S. Clarren (1977). *The Cincinnati team policing experiment: a summary report.* Washington: Police Foundation.

Swanborn, P. (1999). *Evalueren: het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam: Boom

Terpstra, J. (2001). Netwerken en samenwerking b3 de uitvoering van beleid. *Beleidswetenschap*, 15, 2, 141-168.

Terptra, J. en P. Stal (1993). *Preventie-activiteiten voor jongeren: een terreinverkenning*. N?megen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Terpstra, J. en C. Woldringh (1996). *Van politie-contact naar preventie: evaluatie van het Jeugd Preventie Project in het Land van Cu3k*. N?megen: Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen.

Terpstra, L. A. van D?ke en M. van San (2005). *Loverboys, een publieke zaak: tien portretten*. Amsterdam: SWP.

Tilley, N. (1993). *Understanding Car Parks, Crime and CCTV, Crime Prevention*, Unit Paper 42. London: Home Office.

Torre, E. van der (1996). *Drugstoeristen en kooplieden: een onderzoek naar Franse drugstoeristen, Marokkaanse drugsrunners en het beheer van dealpanden in Rotterdam.* Deventer: Kluwer.

Torre, E. van der (1999). *Politiewerk: politiest?len, community policing, professionalisme* Alphen aan den R?n: Samsom.

Torre, E. van der en W. Stol (2000). *Waardevolle politieverhalen: politie en Marokkaanse jongens.* Doetinchem: Elsevier bedr?fsinformatie.

Treur, H. (1998). *Centralisatie en decentralisatie bij de Nederlandse politie: over contractuele aansturing en resultaatverantwoordelijkstelling bij de Nederlandse politie.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Trojanowicz, R. (1982). *An evaluation of the neighborhood foot patrol program in Flint, Michigan*. East Lansing: Michigan State University.

Valk, L. van der en H. Blaaubeen (1996). *De kunst van het overleven: Marokkaanse jongens: methodiek en communicatie*. Utrecht: Van Arkel.

Veen, R. van der (1990). *De sociale grenzen van beleid: een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid.* Leiden: Stenfert Kroese.

Verschuren, P. (1986). *De probleemstelling voor een onderzoek*. Utrecht: Het Spectrum.

Vught, F. van (1987). Verklaringsmodellen bij beleidsevaluatie: de keuze tussen de rationalistische en de hermeneutische evaluatiemethodologie. In: P.B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.). *Handboek Beleidswetenschap*. Meppel: Boom, 154-176.

Walker, C. en S. Walker (1989). *The Victoria community police stations: an exercise in innovation*. Ottawa: Canadian Police College.

Waters, T. (1999). *Crime & immigrant youth*. Thousand Oaks: Sage Publications.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 328

Weiss. C. (1998). *Evaluation: methods for studying programs and policies*. 2nd [rev.] ed. Upper Saddle River: Prentice Hall.

Werdmölder, H. (1990). *Een generatie op drift: de geschiedenis van een Marokkaanse randgroep*. Arnhem: Gouda Quint.

Werdmölder, H. (2005). *Marokkaanse lieverdjes: crimineel en hinderl3k gedrag onder Marokkaanse jongeren.* Amsterdam: Balans.

Werdmölder, H. en P. Meel (1993). Jeugdige allochtonen en criminaliteit: een vergelijkend onderzoek onder Marokkaanse, Turkse, Surinaamse en Antilliaanse jongens. *T?dschrift voor criminologie*, 35, 3, 252-276

Wilson, J. (1968). *Varieties of police behavior: the management of law and order in eight communities*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Wittebrood, K. en M. van Beem (2004). *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?* Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.

WODC (1999). Justitiële interventies: wat werkt? *Justitiële verkenningen*, 1999/06. Den Haag: Ministerie van Justitie.

WODC (2003). *Jaarbericht 2003*. Den Haag: ministerie van Justitie.

WODC (2005). Evaluatie. *Justitiële verkenningen*, 2005/08. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Wijk, A. van, E. Bervoets en W. Stol (2003). *Ik ben geen slechte jongen, ik doe alleen slechte dingen: een inventarisatie van de problemen rond Antillianen in Nijmegen.* Den Haag: Elsevier Overheid.

Yin, R. (1989). *Case study research: design and methods*. 2nd ed. London: Sage.

Zoomer, O.P. Geurts en K. van der Vijver (2002). De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging. *Politia nova*, nr. 1. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkr?ksrelaties, Directie Politie

Zijderveld, A.(1991). *De samenleving als schouwspel: een sociologisch leer- en leesboek*. 2e dr. 's-Gravenhage: Vuga.

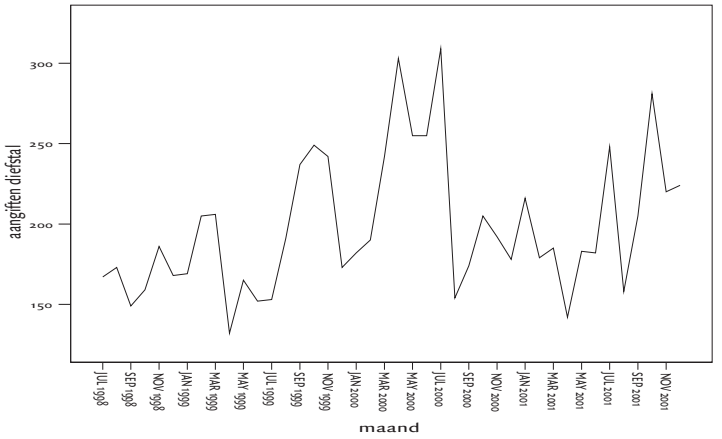
Zwaan, A. van der (1992). *Organisatie-onderzoek: leerboek voor de praktijk*. Assen: Van Gorcum.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 329

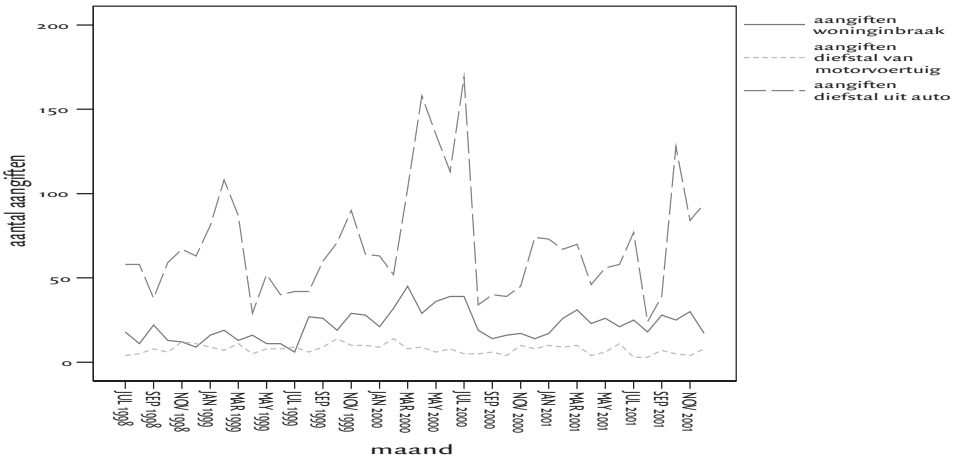
Grafieken en tabellen: aangiften, buurtproblemen, oorzaken onveiligheidsgevoel en aangiftebereidheid

1
Gouda: wijkteamgebied politie Gouda Centrum/West

Grafiek 1: aangiften diefstaldelicten[1] tussen juli 1998 en december 2001



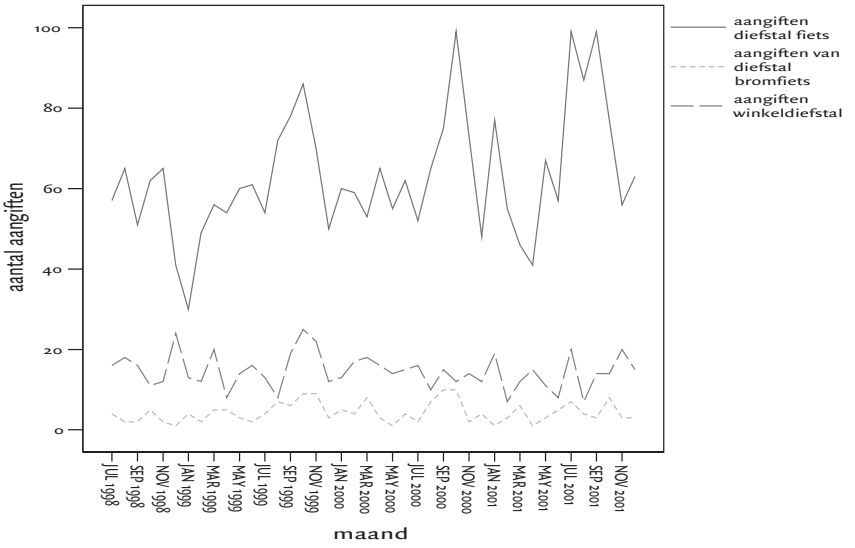
Grafiek 2: aangiften woninginbraken, diefstal motorvoertuig en auto-inbraak tussen juli 1998 en december 2001



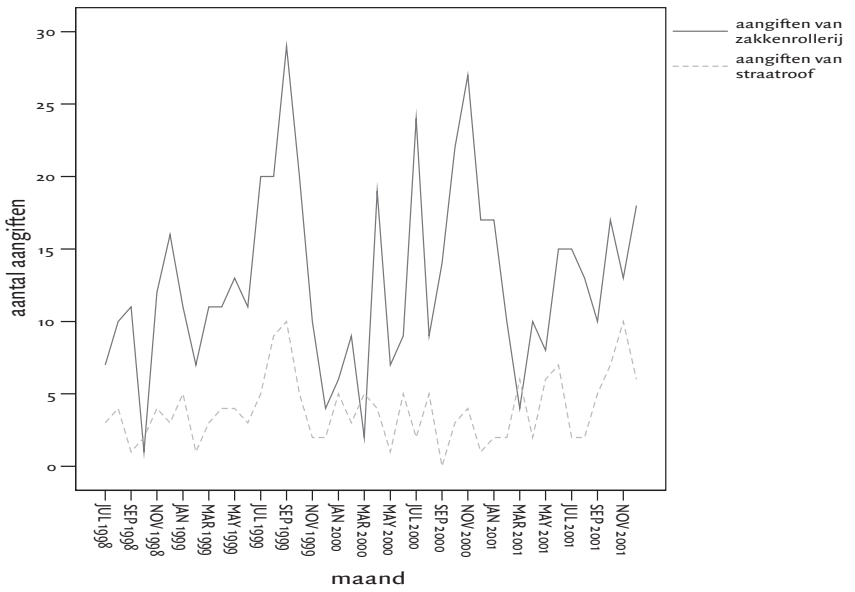
1 Het betrof daarbij in alle steden het totaal van de aangiften van woninginbraak, diefstal motorvoertuig, diefstal uit auto, diefstal fiets, diefstal bromfiets, winkeldiefstal, zakkenrollerij en straatroof.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 330

Grafiek 3: aangiften fietsdiefstal, bromfietsdiefstal en winkeldiefstal tussen juli 1998 en december 2001

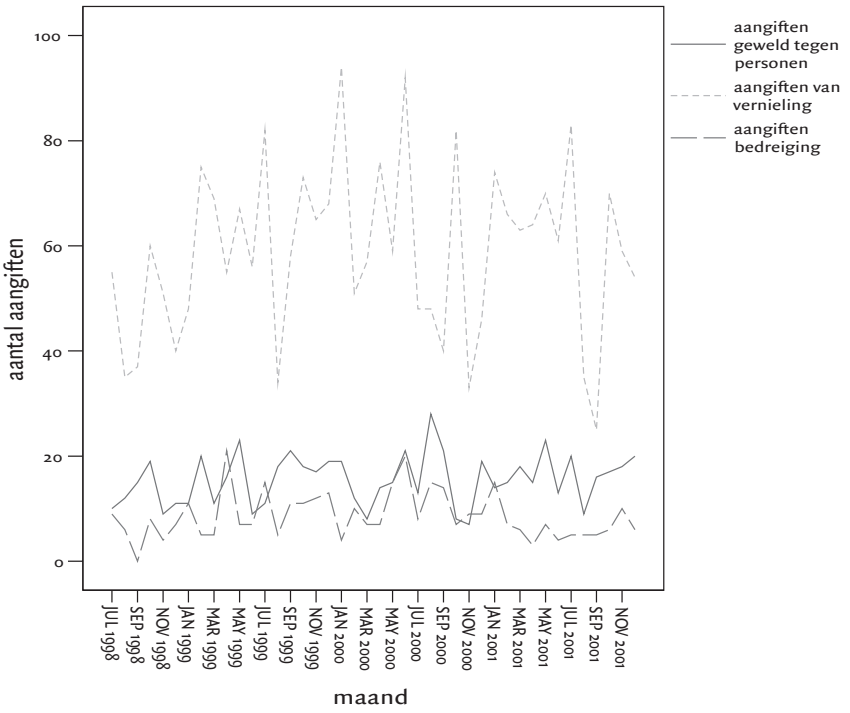


Grafiek 4: aangiften zakkenrollerij en straatroof tussen juli 1998 en december 2001



bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 331

Grafiek 5: aangiften geweld, vernieling en bedreiging tussen juli 1998 en december 2001



Tabel 1: topvijf van buurtproblemen, met percentages bewoners dat een bepaald probleem noemt

	Probleem	Meting 2001 N=245		Meting 1999 N=289, met toenmalige rangorde
1.	Jongerenoverlast	38,0	**	17,6 (2)
2.	Geluidsoverlast	33,9	**	19,7 (1)
3.	Auto-inbraak	21,2		15,6 (3)
4.	Vervuiling en achterstallig onderhoud	14,3		15,6 (3)
5.	Hondenpoep	11,8		13,1 (4)

Opmerking 1: respondenten mochten maximaal drie problemen noemen. In de meting van 1999 noemden van de 289 respondenten er 65 geen enkel probleem. De overige 224 noemden er in totaal 445.In de meting van 2001 noemden van de 245 respondenten er 35 geen enkel probleem. De overige 210 noemden er in totaal 472.
Opmerking 2: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, zijn significante verschillen geconstateerd (** betekent, dat p<0,001). Zie Loether en McTavish (1980) voor een bespreking van de z-toets.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 332

Tabel 2: topdrie oorzaken onveiligheidsgevoel

	Oorzaak	Meting 2001 N=245		Meting 1999 N=289, rangorde)
1.	Groepen jongeren	17,1		13,8 (1)
2.	Donkere stille plekken	5,3		3,8 (3)
3.	Angst om zelf slachtoffer te worden	4,5		5,9 (2)

Opmerking 1: aan de 66 respondenten die in de meting van 1999 aangaven zich wel eens onveilig te voelen in de buurt, werd gevraagd in totaal drie oorzaken te noemen van hun onveiligheidsgevoel uit een lijst met mogelijke oorzaken. Daarvan geven er 65 in totaal 119 oorzaken. Aan de 59 respondenten die in de meting van 2001 aangeven zich wel eens onveilig te voelen, is gevraagd in totaal drie oorzaken te noemen van hun onveiligheidsgevoel. Daarvan geven er 56 antwoord. Zij noemen in totaal 98 oorzaken.
Opmerking 2: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, zijn geen significante verschillen geconstateerd.

Tabel 3: aangiftebereidheid

Vraag 35 bevolkingsenquête: heeft u het misdrijf dat u het laatst is overkomen aangegeven bij de politie?	N	% van respondenten dat de afgelopen twaalf mnd. slachtoffer zegt te zijn geweest	% van alle respondenten
Ja (1999)	45	71,4	15,6
Ja (2001)	28	60,9	11,4

Opmerking 1: in 1999 zeiden 63 personen de afgelopen twaalf maanden slachtoffer te zijn geweest, in totaal werden 289 personen geënquêteerd. In 2001 zeiden 46 personen de afgelopen twaalf maanden slachtoffer te zijn geweest, in totaal werden 245 personen geënquêteerd.
Opmerking 2: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, werden geen significante verschillen vastgesteld.

Tabel 4: slachtofferschap

Zegt de afgelopen twaalf maanden slachtoffer te zijn geweest van een of meerdere delicten	N	% van respondenten dat antwoord gaf	% van alle respondenten
1999	63	25,3	21,8
2001	46	21,7	18,8

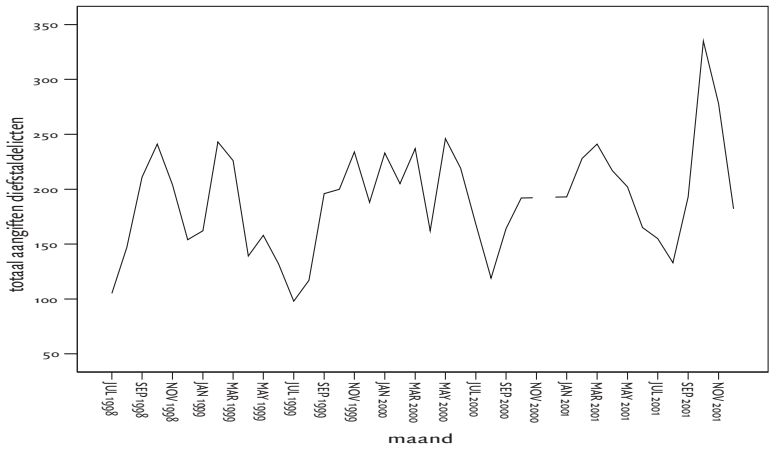
Opmerking 1: respondenten werd gevraagd om delicten te noemen waarvan zij de afgelopen twaalf maanden slachtoffer waren geweest. Op basis van de beantwoording kon worden vastgesteld welke respondenten in die periode slachtoffer waren geweest van een of meerdere delicten. In 1999 werden in totaal 289 personen geënquêteerd, waarvan er 249 antwoord gaven. In 2001 werden in totaal 245 personen geënquêteerd, waarvan er 212 antwoord gaven. De respondenten noemden in dat geval minstens een delict of zij gaven aan van geen enkel delict slachtoffer te zijn geweest.
Opmerking 2: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, werden geen significante verschillen vastgesteld.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 333

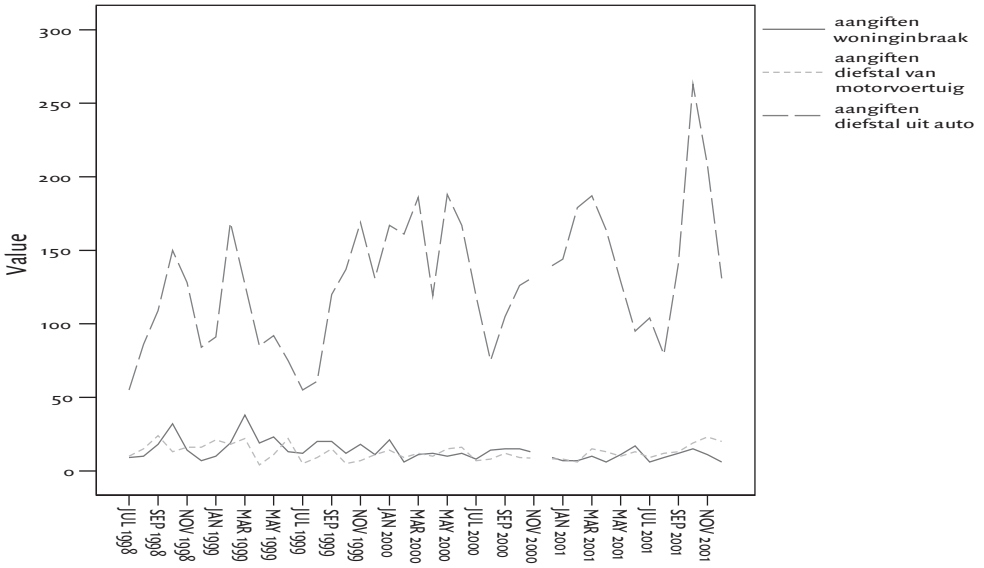
2

Utrecht: wijkteamgebied politie Kanaleneiland/Transwijk[2]

Grafiek 6: aangiften diefstaldelicten tussen juli 1998 en december 2001



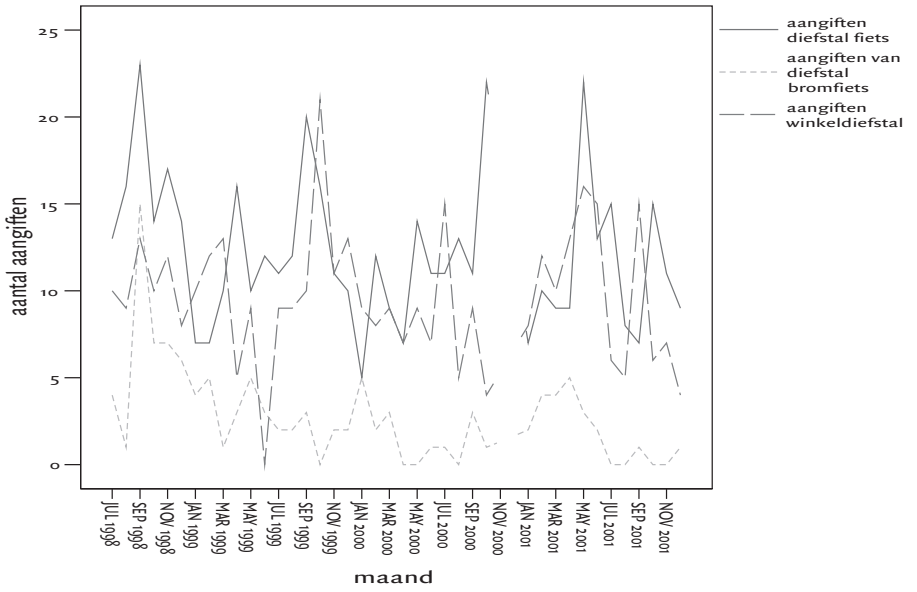
Grafiek 7: aangiften woninginbraken, diefstal motorvoertuig en auto-inbraak tussen juli 1998 en december 2001



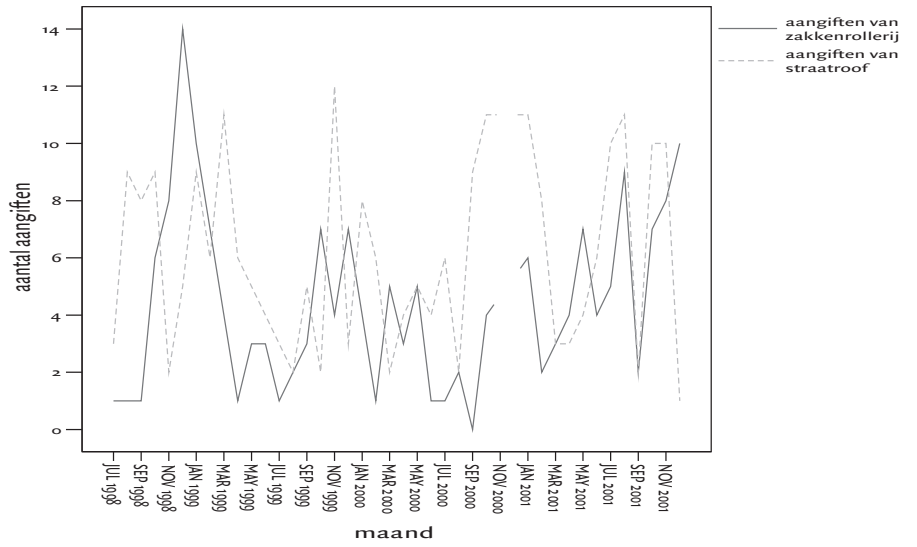
2 De aangiften van de maanden november en december 2000 ontbreken.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 334

Grafiek 8: aangiften fietsdiefstal, bromfietsdiefstal en winkeldiefstal tussen juli 1998 en december 2001

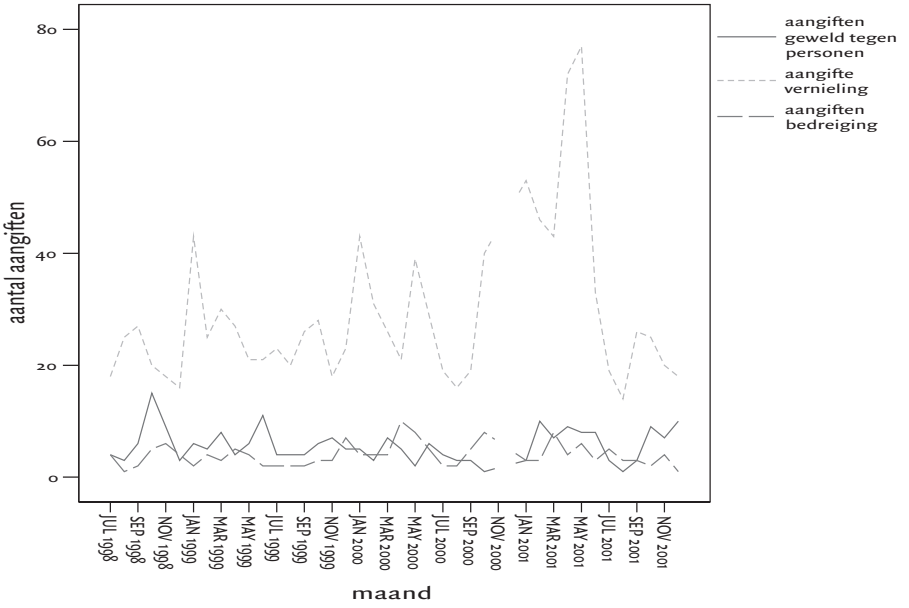


Grafiek 9: aangiften zakkenrollerij en straatroof tussen juli 1998 en december 2001



bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 335

Grafiek 10: aangiften geweld, vernieling en bedreiging tussen juli 1998 en december 2001



Tabel 5: topvijf van buurtproblemen, met percentages bewoners dat een bepaald probleem noemt.

	Probleem	Meting 2001 N=221		Meting 1999 N=319, met toenmalige rangorde
1.	Overlast door jongeren	27,6		28,2 (2)
2.	Vernielingen telefooncellen, bus- en tramhokjes	19		23,8 (3)
3.	Vernieling persoonlijke eigendommen	18,1	*	9,4 (6)
4.	Vervuiling en achterstallig onderhoud	17,2	**	32 (1)
5.	Geluidsoverlast	12,2		17,6 (4)

Opmerking 1: respondenten mochten maximaal drie problemen noemen. In de meting van 1999 noemden van de 319 respondenten er 91 geen enkel probleem. De overige 228 noemden er in totaal 537. In de meting van 2001 noemden van de 221 respondenten er 83 geen enkel probleem. De overige 138 noemden er in totaal 266.
Opmerking 2: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, zijn significante verschillen geconstateerd (* betekent dat p<0,01; ** betekent dat p<0,001)

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 336

Tabel 6: Oorzaken onveiligheidsgevoel

	Oorzaak	Meting 2001 N=221		Meting 1999 N=319, notering destijds)
1.	Angst om zelf slachtoffer te worden	10,0		6,0 (4)
2.	Groepen jongeren	8,1	**	27,3 (1)
3.	Donkere stille plekken	2,3	*	7,2 (3)

Opmerking 1: aan de 137 respondenten die in de meting van 1999 aangaven zich wel eens onveilig te voelen, is gevraagd in totaal drie oorzaken te noemen van hun onveiligheidsgevoel. Daarvan gaven er 131 antwoord. Zij noemden in totaal 213 oorzaken. Aan de 42 respondenten die in de meting van 2001 aangaven zich wel eens onveilig te voelen, is gevraagd in totaal drie oorzaken te noemen van hun onveiligheidsgevoel. Zij noemen in totaal 51 oorzaken.
Opmerking 2: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, zijn significante verschillen geconstateerd (* betekent dat p<0,05; ** betekent dat p<0,001)

Tabel 7: aangiftebereidheid

Vraag 35 bevolkingsenquête: heeft u het misdrijf dat u het laatst is overkomen aangegeven bij de politie?	N	% van respondenten dat de afgelopen twaalf mnd. slachtoffer zegt te zijn geweest	% van alle respondenten
Ja (1999)	33	58,9	10,3
Ja (2001)	22	75,9	10,0

Opmerking 1: in 1999 zeiden 56 personen de afgelopen twaalf maanden slachtoffer te zijn geweest, in totaal werden 319 personen geënquêteerd. In 2001 zeiden 29 personen de afgelopen twaalf maanden slachtoffer te zijn geweest, in totaal werden 221 personen geënquêteerd.
Opmerking 2: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, werden geen significante verschillen vastgesteld.

Tabel 8: slachtofferschap

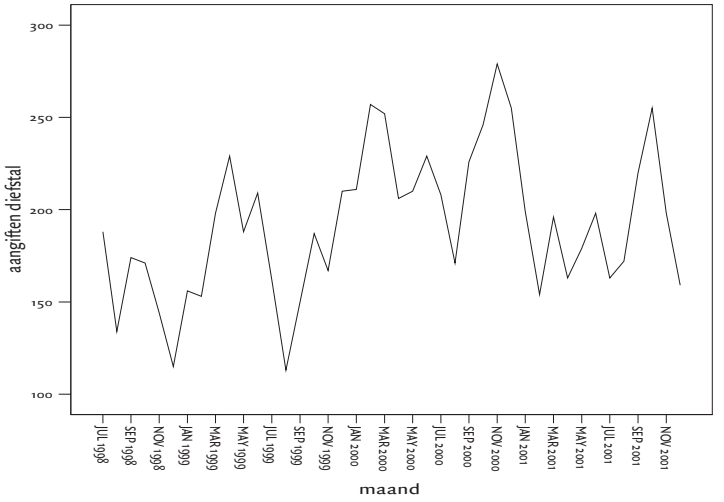
Zegt de afgelopen twaalf maanden slachtoffer te zijn geweest van een of meerdere delicten	N	% van alle respondenten die antwoord gaven	% van alle respondenten
1999	56	18,7	17,6
2001	29	13,2	13,1

Opmerking 1: respondenten werd gevraagd om delicten te noemen waarvan zij de afgelopen twaalf maanden slachtoffer waren geweest. Op basis van de beantwoording kon worden vastgesteld welke respondenten in die periode slachtoffer waren geweest van een of meerdere delicten. In 1999 werden in totaal 319 personen geënquêteerd, waarvan er 299 antwoord gaven. In 2001 werden in totaal 221 personen geënquêteerd, waarvan er 220 antwoord gaven. De respondenten noemden in dat geval minstens een delict of zij gaven aan van geen enkel delict slachtoffer te zijn geweest.
Opmerking 2: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, werden geen significante verschillen vastgesteld.

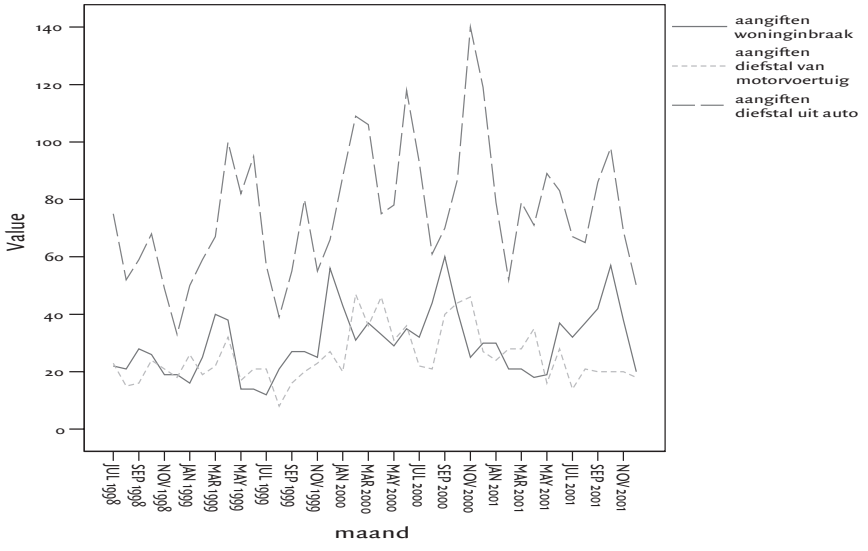
bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 337

3
Amsterdam: wijkteamgebied Lodewijk van Deysselstraat

Grafiek 11: aangiften diefstaldelicten tussen juli 1998 en december 2001



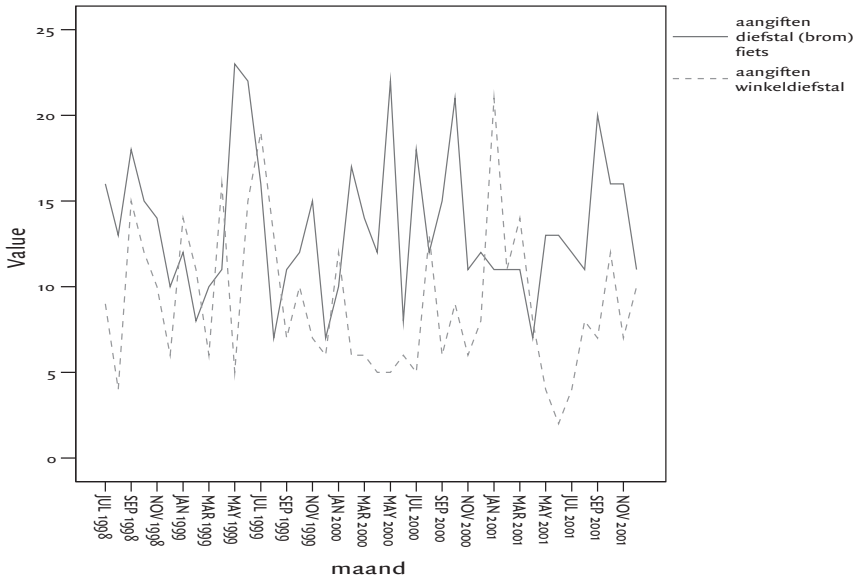
Grafiek 12: aangiften woninginbraken, diefstal motorvoertuig en auto-inbraak tussen juli 1998 en december 2001



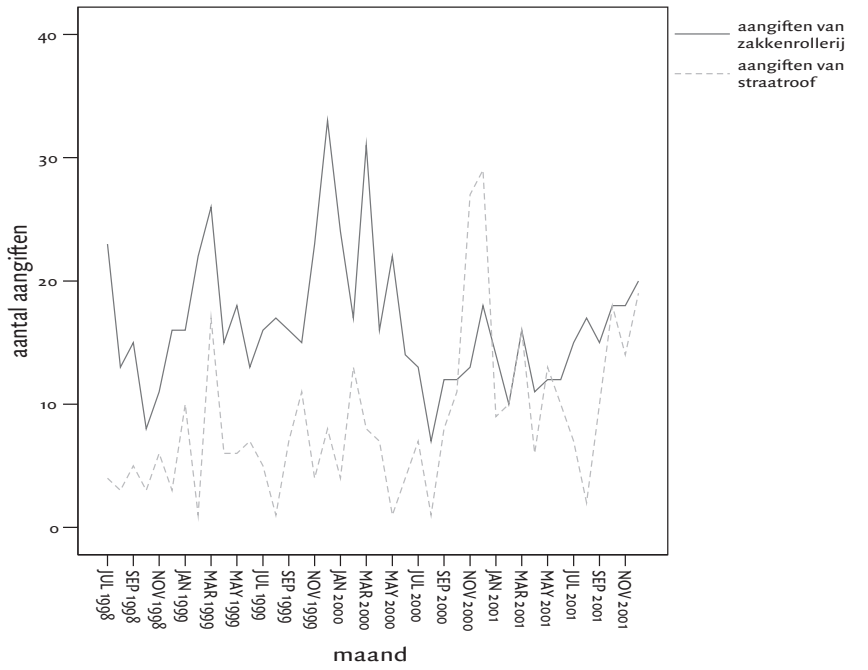
3 In Amsterdam zijn de aangiften van fietsdiefstallen en bromfietsdiefstallen bij elkaar opgeteld.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 338

Grafiek 13: aangiften (brom)fietsdiefstal en winkeldiefstal tussen juli 1998 en december 2001[3]

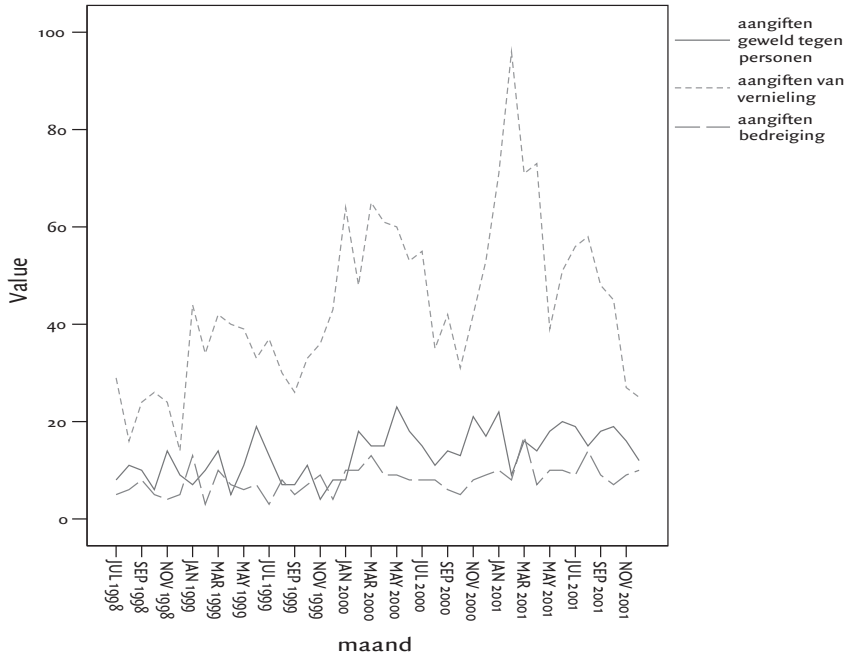


Grafiek 14: aangiften zakkenrollerij en straatroof tussen juli 1998 en december 2001



bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 339

Grafiek 15: aangiften fietsdiefstal, bromfietsdiefstal en winkeldiefstal tussen juli 1998 en december 2001



Tabel 9: topvijf van buurtproblemen, met percentages bewoners dat een bepaald probleem noemt.

	Probleem	Meting 2001 N=249		Meting 1999 N=305, met toenmalige rangorde
1.	Geluidsoverlast	26,5		24,9 (1)
1.	Overlast door jongeren	26,5		20,7 (2)
2.	Vervuiling en achterstallig onderhoud	22,5	*	15,7 (3)
3.	Woninginbraak	15,7	**	6,6 (5)
4.	Hondenpoep	11,2		6,6 (5)
5.	Auto-inbraak	9,6		8,5 (4)

Opmerking 1: respondenten mochten maximaal drie problemen noemen. In de meting van 1999 noemden van de 305 respondenten er 110 geen enkel probleem. De overige 195 noemden er in totaal 410. In de meting van 2001 noemde van de 249 respondenten er 54 geen enkel probleem. De overige 195 noemden er in totaal 419.
Opmerking 2: Op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, zijn significante verschillen vastgesteld (* betekent dat $p<0,05$; ** betekent dat $p<0,001$)

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 340

Tabel 10: topdrie oorzaken onveiligheidsgevoel

	Oorzaak	Meting 2001 N=249		Meting 1999 N=305, notering destijds)
1.	Groepen jongeren	11,2		8,5 (1)
2.	Donkere stille plekken	9,2	**	2,6 (4)
2.	Angst om zelf slachtoffer te worden	9,2		8,2 (2)
3.	Enge bosjes	6,4	*	2,0 (5)

Opmerking 1: Aan de 68 respondenten die in de meting van 1999 aangaven zich wel eens onveilig te voelen in de buurt, werd gevraagd in totaal drie oorzaken te noemen van hun onveiligheidsgevoel uit een lijst met mogelijke oorzaken. Daarvan geven er 66 in totaal 112 oorzaken. Aan de 90 respondenten die in de meting van 2001 aangeven zich wel eens onveilig te voelen, is gevraagd in totaal drie oorzaken te noemen van hun onveiligheidsgevoel. Daarvan geven er 86 antwoord. Zij noemen in totaal 159 oorzaken.
Opmerking 2: Op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, zijn significante verschillen geconstateerd (* betekent dat p<0,01; ** betekent dat p<0,001).

Tabel 11: aangiftebereidheid

Vraag 35 bevolkingsenquête: heeft u het misdrijf dat u het laatst is overkomen aangegeven bij de politie?	N	% van respondenten dat de afgelopen twaalf mnd. slachtoffer zegt te zijn geweest (**)	% van alle respondenten (*)
Ja (1999)	33	64,7	10,8
Ja (2001)	43	82,7	17,3

Opmerking 1: in 1999 zeiden 51 personen de afgelopen twaalf maanden slachtoffer te zijn geweest, in totaal werden 305 personen geënquêteerd. In 2001 zeiden 52 personen de afgelopen twaalf maanden slachtoffer te zijn geweest, in totaal werden 249 personen geënquêteerd.
Opmerking 2: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, werden significante verschillen vastgesteld tussen de twee metingen (* betekent dat p<0,05; ** betekent dat p<0,01).

Tabel 12: slachtofferschap

Zegt de afgelopen twaalf maanden slachtoffer te zijn geweest van een of meerdere delicten	N	% van alle respondenten die antwoord gaven (*)	% van alle respondenten
1999	51	20,1	16,7
2001	52	33,1	20,9

Opmerking 1: respondenten werd gevraagd om delicten te noemen waarvan zij de afgelopen twaalf maanden slachtoffer waren geweest. Op basis van de beantwoording kon worden vastgesteld welke respondenten in die periode slachtoffer waren geweest van een of meerdere delicten. In 1999 werden in totaal 305 personen geënquêteerd, waarvan er 254 antwoord gaven. In 2001 werden in totaal 249 personen geënquêteerd, waarvan er 157 antwoord gaven. De respondenten noemden in dat geval minstens een delict of zij gaven aan van geen enkel delict slachtoffer te zijn geweest.
Opmerking 2: op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, werd een significant verschil vastgesteld (* betekent dat p<0,005).

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 341

Bijlage 2

Verantwoording bevolkingsenquête

1
De steekproef

Voor dit onderzoek is twee keer een bevolkingsenquête gehouden (zie hoofdstuk drie voor een motivatie en bijlage III voor de periodisering). De brutosteekproef is beide keren getrokken uit de gemeentelijke basisadministratie van de drie afzonderlijke gemeenten (Gouda, Utrecht en Amsterdam). Het betrof daarbij per onderzoekswijk een aselecte steekproef van bewoners van 16 jaar of ouder. De feitelijke selectie deden de gemeenten zelf. Het doel was om na uitvoering van het onderzoek per onderzoekswijk een aselecte nettosteekproef van de wijkbevolking van 16 jaar of ouder over te houden. In 1999 werd gestreefd naar een steekproefgrootte van ongeveer driehonderd en in 2001 een omvang van ongeveer tweehonderd respondenten.

2
De dataverzameling en de respons

Het interviewen is bij beide enquêtes uitbesteed aan een in intercultureel onderzoek gespecialiseerd veldwerkbureau. De vragenlijsten werden *face to face* bij de respondent thuis afgenomen. Verder zijn geënquêteerden zoveel mogelijk te woord gestaan in hun moedertaal. Aan de personen in de brutosteekproef werd een brief gestuurd om het onderzoek aan te kondigen. Turkse of Marokkaanse bewoners kregen daarnaast een vertaling meegezonden in het Turks of Arabisch. Daarna werden de mensen aan huis bezocht door een interviewer met de vraag of het interview op dat moment kon worden gehouden of er een afspraak moest worden gemaakt. De meeste interviewers waren studenten, waarvan het merendeel van Marokkaanse of Turkse afkomst. De interviewers ondernamen drie pogingen om contact te leggen. Lukte het daarna niet, dan werd dat als non-respons beschouwd. Het is het veldwerkbureau niet gelukt om een adequate non-responsadministratie bij te houden. Derhalve is het niet mogelijk om aan te geven wat de reden was van non-respons.
Op basis van vergelijkbaar bevolkingsonderzoek, hielden we rekening met een respons van ongeveer 45 procent of meer. Ter vergelijking: het responspercentage van de (telefonisch afgenomen) Politiemonitor Bevolking lag in 1999 op 46,4 procent.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 342

Tabel 1: Respons en responspercentages per meting, per stad

	1999			2001			
	Netto-steekproef	Bruto-steekproef	%	Netto-steekproef	Bruto-steekproef	%	
Amsterdam	305	700	44	249	450	55	**
Gouda	289	700	41	245	450	54	**
Utrecht	319	700	46	221	450	49	
Totaal	913	2.100	43	715	1.350	53	**

Opmerking: Op basis van een z-toets voor percentages, tweezijdig, zijn significante verschillen geconstateerd (** betekent, dat p<0,001)

Uit tabel 1 blijkt dat de respons in 2001, bekeken over de drie steden samen, hoger was dan in 1999. Dat komt vooral door een hogere respons in zowel Amsterdam als Gouda. Mogelijk was een reden dat er in 2001 meer aandacht werd besteed aan de aankondiging van het onderzoek. Een aantal lessen dat in 1999 was geleerd kon in 2001 in de praktijk worden gebracht. Denk aan het aankondigen van het onderzoek in bijvoorbeeld de lokale media. Dat was in 1999 niet gebeurd. Verder werd er nu nog meer aandacht besteed aan de introductiebrieven aan personen in de steekproef. In 1999 kwam het geregeld voor dat er enige tijd verstreek tussen de ontvangst van de brief en het aanbellen door een interviewer. Hierdoor hadden mensen de brief vaak niet meer in hun bezit of zij herinnerden zich niets van een brief waarin een onderzoek werd aangekondigd. De dataverzamelingsperiode was bij de tweede meting langer (tien maanden) dan bij de meting in 1999 (zes maanden). Een reden daarvan was dat het voor het veldwerkbureau niet eenvoudig was om geschikte interviewers te vinden en er verloop plaatshad onder de interviewers. Het verloop onder de interviewers had gevolgen voor het tempo en de planning van de dataverzameling.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 343

Bijlage 3

Periodisering en dataverzameling

Figuur 1a: methoden en periodisering

	Interregionaal niveau			**Lokaal niveau**							
	Interviews	Documentenanalyse	Observatie	Interviews		Documentenanalyse:			Enquête	Observatie	
				a	**b**	**c**	**d**	**e**	**f**	**g**	**h**
apr. '98											
mei '98											
jun. '98											
jul. '98											
aug. '98											
sep. '98											
okt. '98											
nov. '98											
dec. '98											
jan. '99					Vooronderzoek onderzoekswijken						
feb. '99											
mrt. '99											
apr. '99											
mei '99											
jun. '99											
jul. '99											
aug. '99											
sep. '99											
okt. '99											
nov. '99											
dec. '99											

a. Interviews buiten de voor- en naonderzoeken om; b. Tijdens voor- en naonderzoeken; c. Verzamelen (beleids)notities; d. Verzamelen aangiftecijfers; e. Media-analyse; f. Bevolkingsenquête; g. Jeugdhonkenbezoek; h. Wijkwandelingen.

Figuur 1b: methoden en periodisering (vervolg)

	Interregionaal niveau			**Lokaal niveau**							
	Interviews	Documentenanalyse	Observatie	Interviews		Documenten analyse:			Enquête	Observatie	
				a	**b**	**c**	**d**	**e**	**f**	**g**	**h**
jan. '00											
feb. '00											
mrt. '00											
apr. '00											
mei '00											
jun. '00											
jul. '00											
aug. '00											
sep. '00					Naonderzoek I onderzoekswijken						
okt. '00											
nov. '00											
dec. '00											
jan. '01											
feb. '01											
mrt. '01											
apr. '01											
mei '01											
jun. '01											

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 344

Figuur 1c: methoden en periodisering (vervolg)

	Interregionaal niveau			**Lokaal niveau**							
	Interviews	Documente nanalyse	Observatie	Interviews		Documenten analyse:			Enquête	Observatie	
				a	**b**	**c**	**d**	**e**	**f**	**g**	**h**
jul. '01											
aug. '01											
sep. '01					Naonderzoek II onderzoekswijken						
okt. '01											
nov. '01											
dec. '01											
jan. '02											
feb. '02											
mrt. '02											
apr. '02											
mei '02											
jun. '02											
jul. '02											
aug. '02											
sep. '02											
okt. '02											
nov. '02											
dec. '02											

a. Interviews buiten de voor- en naonderzoeken om; b. Tijdens voor- en naonderzoeken; c. Verzamelen (beleids)notities; d. Verzamelen aangiftecijfers; e. Media-analyse; f. Bevolkingsenquête; g. Jeugdhonkenbezoek; h. Wijkwandelingen.

Figuur 1d: methoden en periodisering (vervolg)

	Interregionaal Niveau			**Lokaal niveau**							
	Interviews	Documente nanalyse	Observatie	Interviews		Document enanalyse:			Enquête	Observatie	
				a	**b**	**c**	**d**	**e**	**f**	**g**	**h**
jan. '03											
feb. '03											
mrt. '03	quickscan	quickscan		quickscan		quickscan					
apr. '03											
mei '03											
jun. '03											

a. Interviews buiten de voor- en naonderzoeken om; b. Tijdens voor- en naonderzoeken; c. Verzamelen (beleids)notities; d. Verzamelen aangiftecijfers; e. Media-analyse; f. Bevolkingsenquête; g. Jeugdhonkenbezoek; h. Wijkwandelingen.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 345

Bijlage 4

Aantallen respondenten semi gestructureerde interviews

Tabel 1: Interviews vooronderzoek wijken (januari t/m april 1999)

Respondentgroep	Amsterdam	Gouda	Utrecht	Totaal
Politiemensen	8	8	8	24
Buurtbewoners	11	10	9	30
Professionals	13	11	12	36
Totaal	32	29	29	90

Tabel 2: Interviews eerste naonderzoek wijken (september t/m december 2000)

Respondentgroep	Amsterdam	Gouda	Utrecht	Totaal
Politiemensen	10	9	10	29
Professionals	14	13	15	42
Totaal	24	22	25	71

Tabel 3: Interviews tweede naonderzoek wijken (september t/m december 2001)

Respondentgroep	Amsterdam	Gouda	Utrecht	Totaal
Politiemensen	11	12	11	34
Buurtbewoners	9	9	11	29
Professionals	10	10	12	32
Totaal	30	31	34	95

Tabel 4: Interviews politiemensen tussen de voor- en naonderzoeken door

Periode	Amsterdam	Gouda	Utrecht	Totaal
Juni t/m aug. 1999	10	10	11	31
Juni t/m aug. 2001	10	11	9	30
Totaal	20	21	20	61

Opmerking: de interviews voor de quickscan (zie hoofdstuk 3) zijn in deze tabel niet meegerekend. Ten behoeve van de quickscan werden in 2003 nog eens negen interviews afgenomen, drie politiemensen per stad.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 346

Bijlage 5

Vragenlijst bevolkingsenquête

Respondentnr: ☐ Postcode: ☐

1 Als eerste zou ik graag uw leeftijd willen noteren

Leeftijd: ☐ jaar

2 ENQ: NOTEER GESLACHT VAN RESPONDENT ZONDER TE VRAGEN)

man.....1
vrouw.....2

3 Uit hoeveel personen bestaat uw huishouden, uzelf meegerekend?
(ENQ: HET GAAT OM EEN DUURZAAM SAMENLEVINGSVERBAND, IS RP BV BEWONER VAN EEN STUDENTENHUIS, DAN VOERT DEZE EEN EENPERSOONSHUISHOUDEN)

Aantal personen in huishouden: ☐

(ENQ: INDIEN 1 PERSOON, DOORGAAN MET VRAAG 7)

4 Heeft u thuiswonende kinderen, zo ja: hoeveel?

Aantal kinderen ☐

5 Hoeveel personen in uw huishouden zijn jonger dan 18 jaar?

Aantal personen jonger dan 18 jaar:

6 Hoeveel personen daarvan zijn jonger dan 12 jaar?

Aantal personen jonger dan 12 jaar: ☐

7 Ik zou u nu graag een aantal vragen willen stellen over de buurt waar u woont.
Hoe tevreden bent u in het algemeen over het wonen in die buurt? Bent u daarover zeer tevreden, tevreden, noch tevreden/noch ontevreden, ontevreden of zeer ontevreden?

zeer tevreden	1
tevreden	2
noch tevreden/noch ontevreden	3
ontevreden	4
zeer ontevreden	5
weet niet/geen mening	7

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 348

8 Ik zou u nu graag een aantal uitspraken voor willen leggen. Kunt u van elke uitspraak zeggen of u het er mee eens of oneens bent? Het kan natuurlijk ook zijn dat u het noch eens/noch oneens bent, of dat u het niet weet.

(ENQ: LEES VOOR)

	eens	noch eens/ oneens	oneens	weet niet
In deze buurt staan veel slecht onderhouden huizen (ENQ: HET GAAT HIER NIET OM HET INTERIEUR, MAAR OM HET AANGEZICHT)	1	2	3	4
De mensen kennen elkaar in deze buurt nauwelijks	1	2	3	4
De mensen gaan in deze buurt op een gezellige manier met elkaar om	1	2	3	4
Ik heb regelmatig contact met mensen in de buurt	1	2	3	4
Ik ben gehecht aan deze buurt	1	2	3	4
In deze buurt blijf ik graag wonen	1	2	3	4

9 Zijn er in uw huishouden met buren of omwonenden afspraken gemaakt om op elkaars woning te letten?

Ja	1
Nee	2
Weet niet	7
Wil niet zeggen	8

10. Ik noem u een aantal voorvallen of omstandigheden die in uw woonbuurt voor kunnen komen. Ik zou graag willen weten of deze voorvallen, *naar uw eigen idee*, vaak, soms, bijna nooit of nooit voorkomen in uw buurt. Het kan natuurlijk ook dat u het niet weet of dat u geen mening heeft.

	Komt vaak voor	komt soms voor (= af en toe)	komt (bijna) nooit voor	weet niet/ geen mening
vernieling van telefooncellen, bus- of tramhokjes	1	2	3	7
geluidsoverlast door TV, radio, stereoapparatuur	1	2	3	7
geluidsoverlast door auto's, motoren, bromfietsen, scooters	1	2	3	7
andere vormen van geluidsoverlast	1	2	3	7
graffiti	1	2	3	7
opstootjes/vechtpartijen	1	2	3	7
drugsoverlast	1	2	3	7
dronken mensen op straat	1	2	3	7
hondenpoep op straat	1	2	3	7
burenruzie	1	2	3	7
rommel op straat	1	2	3	7
winkeldiefstal	1	2	3	7
woninginbraak	1	2	3	7
autodiefstal	1	2	3	7
fietsdiefstal	1	2	3	7
diefstal van scooters en bromfietsen	1	2	3	7
auto-inbraak	1	2	3	7
zakkenrollerij	1	2	3	7
straatroof	1	2	3	7
lastig vallen van personen op straat zonder geweld	1	2	3	7
geweld tegen personen	1	2	3	7

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 349

vernieling van persoonlijke eigendommen van u of andere buurtbewoners	1	2	3	7
brandstichting	1	2	3	7
overlast door jongeren	1	2	3	7

11 Kunt u mij zeggen wat u als *de 3 grootste problemen* in uw buurt ervaart? Ik verzoek u het probleem dat u het meest ernstig vindt als eerste te noemen. Het kan natuurlijk ook dat u vindt dat er geen problemen zijn in uw woonbuurt.

(ENQ: NIET OPNOEMEN, RP NIET MEER DAN DRIE PROBLEMEN LATEN NOEMEN)

vernieling van telefooncellen, bus- of tramhokjes	01
geluidsoverlast door TV, radio, stereo-apparatuur	02
geluidsoverlast door auto's, motoren, bromfietsen, scooters	03
andere vormen van geluidsoverlast	04
graffiti	05
opstootje/vechtpartij	06
drugsoverlast	07
dronken mensen op straat	08
hondenpoep op straat	09
burenruzie	10
rommel op straat	11
winkeldiefstal	12
woninginbraak	13
fietsdiefstal	14
autodiefstal	15
diefstal van scooters en bromfietsen	16
auto-inbraak	17
zakkenrollerij	18
straatroof	19
lastig vallen van peresonen op straat zonder geweld	20
geweld tegen personen	21
vernieling van persoonlijke eigendommen of die van andere buurtbewoners	22
brandstichting	23
overlast door jongeren	24
anders:	25
weet niet/geen problemen in de buurt	97

12. U gaf zojuist aan dat u [ENQ: NOEM HET PROBLEEM DAT RP BIJ DE VORIGE VRAAG ALS EERSTE NOEMDE] ..... als belangrijkste probleem bij u in de buurt ervaart. Hoeveel aandacht besteedt de politie, volgens u, aan dit probleem in de buurt?

meer dan voldoende aandacht	1
voldoende aandacht	2
onvoldoende/te weinig aandacht	3
geen aandacht	4
weet niet/geen mening	7

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 350

13. De volgende vragen gaan over *overlast door jongeren en misdrijven door jongeren* in de buurt waar u woont. Ik noem u een aantal voorbeelden van overlast door jongeren en misdrijven door jongeren. Ik zou graag willen weten of deze voorvallen, naar uw eigen idee, vaak, soms, bijna nooit of nooit voorkomen in uw buurt.

	Komt vaak voor	Komt soms voor (= af en toe)	Komt (bijna) nooit voor	weet niet/ geen mening
vernieling van uw eigendommen of die van andere buurtbewoners	1	2	3	7
vernieling van telefooncellen, bus- of tramhokjes	1	2	3	7
andere vormen van vernieling	1	2	3	7
geluidsoverlast door TV, radio, stereoapparatuur	1	2	3	7
geluidsoverlast door scooters, brommers, auto's	1	2	3	7
andere vormen van geluidsoverlast	1	2	3	7
overlast rondhangende jongeren	1	2	3	7
graffiti/bekladding	1	2	3	7
opstootje/vechtpartij	1	2	3	7
rommel op straat	1	2	3	7
winkeldiefstal	1	2	3	7
lastig vallen van personen op straat zonder geweld	1	2	3	7
geweld tegen personen	1	2	3	7
brandstichting	1	2	3	7
drugsoverlast	1	2	3	7

14. Kunt u aangeven wat u in uw buurt als *de 3 grootste problemen* ervaart als het gaat om overlast door jongeren of misdrijven door jongeren? Ik verzoek u het probleem dat u het meest ernstig vindt als eerste te noemen.

(ENQ: NIET OPNOEMEN, RP NIET MEER DAN DRIE BUURTPROBLEMEN LATEN NOEMEN)

vernieling van uw eigendommen of die van andere buurtbewoners	01
vernieling van telefooncellen, bus- of tramhokjes	02
andere vormen van vernieling	03
geluidsoverlast door TV, radio, stereo-apparatuur	04
geluidsoverlast door scooters, brommers, auto's	05
andere vormen van geluidsoverlast	06
overlast rondhangende jongeren	07
graffiti/bekladding	08
opstootje/vechtpartij	09
rommel op straat	10
winkeldiefstal	11
lastig vallen van personen op straat zonder geweld	12
geweld tegen personen	13
brandstichting	14
drugsoverlast	15
anders:.....	16

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 351

15 U gaf zojuist aan dat u [ENQ: NOEM HET PROBLEEM DAT RP BIJ DE VORIGE VRAAG ALS EERSTE NOEMDE] ..... als belangrijkste probleem bij u in de buurt ervaart met betrekking tot jongeren. Hoeveel aandacht besteedt de politie, volgens u, aan dit probleem in de buurt?

meer dan voldoende aandacht	1
voldoende aandacht	2
onvoldoende/te weinig aandacht	3
geen aandacht	4
weet niet/geen mening	7

16 Ik stel u nu enkele vragen over de politie.

Welk algemeen oordeel heeft u over de politie *in uw buurt*?
Bent u zeer tevreden, tevreden, noch tevreden/'noch ontevreden, of zeer ontevreden over de politie in uw buurt?

zeer tevreden	1
tevreden	2
noch tevreden/noch ontevreden	3
ontevreden	4
zeer ontevreden	5
weet niet/geen mening	7

17 Welk algemeen oordeel heeft u over de Nederlandse politie in haar geheel?
Bent u zeer tevreden, tevreden, noch tevreden/'noch ontevreden, of zeer ontevreden over de Nederlandse politie?

zeer tevreden	1
tevreden	2
noch tevreden/noch ontevreden	3
ontevreden	4
zeer ontevreden	5
weet niet/geen mening	7

18 Ook al heeft u geen directe contacten gehad met de politie in uw buurt, dan zou ik toch graag willen dat u uw indruk geeft door te zeggen of u het met de volgende uitspraken eens of oneens bent. Het kan natuurlijk ook zijn dat u het noch eens/noch oneens bent, of dat u het niet weet.

(ENQ: LEES ONDERSTAANDE UITSPRAKEN ÉÉN VOOR ÉÉN VOOR)

UITSPRAKEN:	eens	noch eens/ noch oneens	oneens	weet niet
De politie biedt de burgers in deze buurt bescherming	1	2	3	7
De politie maakt vaak een praatje met de bewoners van deze buurt	1	2	3	7
De politie luistert naar de bewoners van deze buurt	1	2	3	7
De politie is hier makkelijk aanspreekbaar	1	2	3	7
De politie reageert op de problemen hier in de buurt	1	2	3	7
De politie weet wat er in de buurt leeft	1	2	3	7
De politie heeft goed contact met de jeugd	1	2	3	7
De politie doet in deze buurt haar best	1	2	3	7
De politie bekeurt hier voldoende	1	2	3	7
De politie treedt hard genoeg op	1	2	3	7
De politie komt snel genoeg wanneer ik ze bel	1	2	3	7
De politie loopt of rijdt regelmatig in de buurt	1	2	3	7
De politie besteedt voldoende tijd aan de buurt	1	2	3	7

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 352

19 Heeft u wel eens bepaalde situaties of voorvallen in uw buurt bij de politie gemeld?
Ik heb het hier *niet* over het doen van een aangifte. Ik heb het bijvoorbeeld over het bellen van de politie wanneer u iets in de buurt waarneemt waarvan u vindt dat de politie dat moet weten.

Ja	(ENQ: NAAR VRAAG 20)	1
Nee	(ENQ: NAAR VRAAG 22)	2
Weet niet	(ENQ: NAAR VRAAG 22)	7
Wil niet zeggen	(ENQ: NAAR VRAAG 22)	8

20 Kunt u twee voorbeelden noemen van situaties of voorvallen die u de politie heeft gemeld?
Nogmaals: ik heb het hier *niet* over het doen van een aangifte. Ik heb het bijvoorbeeld over het bellen van de politie wanneer u iets in de buurt waarneemt waarvan u vindt dat de politie dat moet weten.

(ENQ: NIET MEER DAN TWEE VOORBEELDEN, NIET OPNOEMEN)

vernieling van telefooncellen, bus- of tramhokjes	01
geluidsoverlast door TV, radio, stereoapparatuur	02
geluidsoverlast door auto's, motoren, bromfietsen, scooters	03
andere vormen van geluidsoverlast	04
graffiti	05
opstootje/vechtpartij	06
drugsoverlast	07
dronken mensen op straat	08
hondenpoep op straat	09
burenruzie	10
rommel op straat	11
winkeldiefstal	12
woninginbraak	13
fietsdiefstal	14
autodiefstal	15
diefstal van scooters en bromfietsen	16
auto-inbraak	17
zakkenrollerij	18
straatroof	19
lastig vallen van vrouwen en mannen op straat zonder geweld	20
geweld tegen personen	21
vernieling van persoonlijke eigendommen of die van andere buurtbewoners	22
brandstichting	23
overlast door jongeren	24
anders:	25
weet niet/ nooit problemen in de buurt aan politie gemeld	97

21 U kunt een aantal redenen hebben om een situatie of voorval te melden bij de politie.
Ik noem u een aantal redenen die u kunt hebben gehad. Kunt u aangeven welk van deze redenen u had.

(ENQ: LEES EEN VOOR EEN VOOR. MEER DAN EEN ANTWOORD MOGELIJK.)

a. Was dat omdat u vond dat het uw plicht was?	1
b. Was dat om de politie extra te laten surveilleren?	1
c. Was dat om te voorkomen dat de situatie nog erger werd?	1
d. Was dat om een andere reden? Zo ja, welke.....	1
e. weet niet	1

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 353

22 Voelt u zich wel eens onveilig in uw buurt?

ja		1
nee	(ENQ: NAAR VRAAG 25)	2
weet niet/wil niet zeggen	(ENQ: NAAR VRAAG 25)	7

23 Voelt u zich vaak, soms of zelden onveilig in uw buurt?

vaak	1
soms (= af en toe)	2
zelden	3
weet niet/ wil niet zeggen	7

24 Waardoor worden deze onveiligheidsgevoelens veroorzaakt?

(ENQ: NIET VOORLEZEN; MEER ANTWOORDEN MOGELIJK)

enge bosjes	1
donkere, stille plekken	1
graffiti, vernielingen in de buurt	1
gevaarlijke kruispunten	1
groepen jongeren	1
druggebruikers	1
zwervers, alcoholisten	1
gedrag van buren en omwonenden	1
eigen slachtofferervaring	1
angst om zelf slachtoffer te worden	1
slachtofferervaring van familie of kennissen	1
angst voor mogelijk slachtofferschap van familie of kennissen	1
beeldvorming over criminaliteit in de media	1
anders:.....	1
weet niet	1

25 Gebeurt het vaak, soms, of bijna nooit dat u....

(ENQ: LEES EEN VOOR EEN VOOR)

	vaak	soms (= af en toe)	(bijna) nooit	weet niet/ wil niet zeggen
bepaalde plekken in uw buurt mijdt, omdat u ze niet veilig vindt?	1	2	3	7
's avonds of 's nachts niet open doet, omdat u het niet veilig vindt?	1	2	3	7
's avonds of 's nachtsniet op straat komt, omdat u het niet veilig vindt?	1	2	3	7

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 354

26 (ENQ: ALLEEN INDIEN VRAAG 4>0)
Gebeurt het vaak, soms, zelden of nooit dat u uw kind(eren) verbiedt ergens in de buurt naar toe te gaan omdat u het niet veilig vindt?

vaak	1
soms (= af en toe)	2
zelden	3
nooit	4
n.v.t./ RP is geen ouder; zelf kind (<18 jaar)	5
weet niet/wil niet zeggen	7

27 Denkt u wel eens aan de mogelijkheid om in uw buurt zelf slachtoffer te worden van een misdrijf?

vaak	1
soms (= af en toe)	2
zelden	3
nooit (ENQ: NAAR VRAAG 29)	4
weet niet/wil niet zeggen (ENQ: NAAR VRAAG 29)	7

28. Aan wat voor misdrijf denkt u dan in het bijzonder?
(ENQ: NIET MEER DAN TWEE DELICTEN LATEN NOEMEN, ALLEEN DELICTEN WAAR DE RESPONDENT VOORAL AAN DENKT)

woninginbraak	01
autodiefstal	02
auto-inbraak	03
diefstal motorvoertuig	04
diefstal uit motorvoertuig	05
fietsdiefstal	06
bromfietsdiefstal	07
diefstal van scooter	08
zakkenrollerij	09
straatroof	10
afpersing	11
geweld tegen personen	12
dreiging met geweld	13
vernieling van persoonlijke eigendommen	14
brandstichting	15
ander misdrijf, namelijk:	16
weet niet/geen specifiek misdrijf	97

29 Ik zou u nu graag weer een aantal uitspraken voor willen leggen. Kunt u van elke uitspraak zeggen of u het er mee eens of oneens bent Het kan natuurlijk ook zijn dat u het noch eens/noch oneens bent, of dat u het niet weet.

UITSPRAKEN:	eens	noch eens/ noch oneens	oneens	weet niet
De criminaliteit wordt erger voorgesteld dan zij in werkelijkheid is	1	2	3	7
De criminaliteit neemt schrikbarend toe	1	2	3	7
Dit is een veilige straat				
Dit is een veilige buurt	1	2	3	7
Dit is een veilig land	1	2	3	7
Het is beter om je zorgen te maken om verkeersonveiligheid dan om criminaliteit	1	2	3	7
Diefstallen en vernielingen nemen hand over hand toe	1	2	3	7
Gevoelens van onveiligheid worden de mensen in feite aangepraat	1	2	3	7

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 355

30 Zijn er in uw huishouden maatregelen genomen om uw woning extra te beveiligen tegen inbraak?

ja (ENQ: GA NAAR VRAAG 31)	1
nee (ENQ: GA NAAR VRAAG 32)	2
weet niet/wil niet zeggen (ENQ: GA NAAR VRAAG 32)	3

31 Welke maatregelen heeft u genomen om uw woning te beveiligen tegen inbraak?

(ENQ: NIET OPNOEMEN, MEER DAN EEN ANTWOORD MOGELIJK)

extra sloten	1
extra verlichting	1
alarm	1
waakhond	1
hek/prikkeldraad	1
anders:.....	1
weet niet/wil niet zeggen	7

32 Kunt u aangeven of u *de afgelopen 12 maanden in uw woonbuurt* slachtoffer bent geworden van de misdrijven die ik zo direct op zal noemen? Ik benadruk dat het alleen gaat om misdrijven die *in uw woonbuurt* zijn gepleegd en waarva *uzelf* het slachtoffer bent geworden.

(ENQ: DELICTEN EEN VOOR EEN NOEMEN)

woninginbraak	01
autodiefstal	02
auto-inbraak	03
diefstal motorvoertuig	04
diefstal uit motorvoertuig	05
fietsdiefstal	06
bromfietsdiefstal	07
diefstal van scooter	08
zakkenrollerij	09
straatroof	10
afpersing	11
geweld tegen personen	12
dreiging met geweld	13
mishandeling	14
vernieling van persoonlijke eigendommen	15
brandstichting	16
ander misdrijf, namelijk:	17
weet niet/wil niet zeggen	97

ENQ: INDIEN VRAAG 32 = 0 MISDRIJVEN, DOORGAAN MET VRAAG 39
INDIEN VRAAG 32 = 1 MISDRIJVEN, DOORGAAN MET VRAAG 35
INDIEN VRAAG 32 > 1 MISDRIJVEN, DOORGAAN MET VRAAG 33

33 U heeft zojuist gezegd dat u de afgelopen twaalf maanden in uw wijk slachtoffer bent geworden van .....(ENQ: LEES DE DELICTEN OP WAARVAN RP SLACHTOFFER IS GEWORDEN IN DE WIJK)

Welke van deze voorvallen heeft u aangegeven bij de politie?

(ENQ: NOTEER NUMMER VAN VOORVALLEN) ☐

34 Welk van de voorvallen is u het laatst overkomen?

(ENQ: NOTEER NUMMER VAN VOORVAL) ☐

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 356

35 Heeft u het misdrijf dat u het laatst is overkomen aangegeven bij de politie?

Ja	(ENQ: GA NAAR VRAAG 36)	1
Nee	(ENQ: GA NAAR VRAAG 37)	2

36 U kunt verschillende redenen hebben gehad om dat voorval bij de politie aan te geven. Ik verzoek u te reageren op een aantal mogelijke redenen.

(ENQ: LEES EEN VOOR EEN VOOR. MEER DAN EEN ANTWOORD MOGELIJK.)

a.	Was dat omdat u vond dat de dader gepakt moest worden?	1
b.	Was dat om een bewijs voor de verzekering te verkrijgen?	1
c.	Was dat omdat u vond dat het uw plicht was?	1
d.	Was dat om de gestolen goederen terug te krijgen?	1
e.	Was dat om de politie extra te laten surveilleren?	1
f.	Was dat om opgevangen en geholpen te worden?	1
g.	Was dat om te voorkomen dat de situatie nog erger werd?	1
h.	Was dat om een andere reden? Zo ja, welke.....	1
	.....	
i.	niet van toepassing/RP heeft 112 gebeld	1
j.	weet niet	1
k.	RP wenst over dit voorval niet verder te praten (ENQ: NAAR VRAAG 39)	1

(ENQ: GA DOOR MET VRAAG 38)

37 U kunt verschillende redenen hebben gehad om het voorval waar u (als laatste) slachtoffer van was *niet* bij de politie aan te geven.

Was dat omdat u dacht.....

(ENQ: OPNOEMEN, MEER ANTWOORDEN MOGELIJK)

a.	het helpt toch niets	1
b.	zulke zaken regel ik zelf	1
c.	dit is geen zaak voor de politie	1
d.	ik vond het niet zo belangrijk	1
e.	het wordt al door anderen gedaan	1
f.	de politie doet er toch niets aan	1
g.	het is me teveel moeite	1
h.	je krijgt je spullen toch niet terug	1
i.	om een andere reden, namelijk:	1
	.....	
	weet niet	1
	RP wenst over dit voorval niet verder te praten	1

(ENQ: NAAR VRAAG 39)

38 Als u opnieuw slachtoffer zou worden van hetzelfde delict, zou u dan aangifte doen bij de politie?

Ja	1
Misschien	2
Nee	3
Weet niet	4
RP wenst over dit voorval niet verder te praten (ENQ: NAAR VRAAG 39)	5

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 357

39 Tot slot zou ik nog enkele algemene gegevens willen noteren.
In welk land of in welke landen zijn uw ouders geboren?

Geboorteland vader: ☐

Geboorteland moeder: ☐

Wil niet zeggen 7

DIT WAREN MIJN VRAGEN. HARTELIJK DANK VOOR UW MEDEWERKING.

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 358

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 359

bw.bervoets.6 18-08-2006 08:28 Pagina 360