



Ten strijde tegen overlast







Ten strijde tegen overlast

Jongerenoverlast op straat: is de Engelse aanpak geschikt voor Nederland?

M.L. Koemans



Universiteit Leiden



In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Foto omslag: Reyer Boxem/Hollandse Hoogte

Ontwerp: Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 494 8

NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2010 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

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



Inhoud

1	Introductie onderzoek	7
1.1	Maatschappelijke achtergrond	7
1.2	Verantwoording onderzoek	9
1.3	Onderzoeksvragen	10
1.4	Terminologie	11
1.5	Methodologie	12
1.6	Overzicht van de inhoud	13
2	Wat is straatoverlast?	15
2.1	Wetenschappelijk discours	15
2.2	Politiek discours	17
2.3	Publiek discours	19
2.4	Mediadiscours	20
2.5	Conclusie	20
3	ASBO en aanverwante regelgeving in Groot-Brittannië	23
3.1	Regelgeving	23
3.1.1	Introductie ASBO	23
3.1.2	Ontwikkeling ASBO en verwante maatregelen (1998-2008)	24
3.1.3	Politieke argumentatie	27
3.2	Handhaving	29
3.2.1	Uitvoering ASBO	29
3.2.2	Positieve ontvangst ASBO	29
3.2.3	Reactie juridisch veld	31
3.2.4	Reactie wetenschap en ervaringsdeskundigen	33
3.3	Conclusie	37



4	Effecten ASBO: afschrikking, criminalisering of nuleffect?	39
4.1	Kwantitatieve onderzoeken	39
4.2	Kwalitatieve onderzoeken	41
4.3	Conclusie	44
5	Beleid ten aanzien van overlast in Nederland	45
5.1	Bestaande regelgeving	45
5.1.1	Bestaand bestuurlijk instrumentarium	45
5.1.2	Bestaand strafrechtelijk instrumentarium	48
5.1.3	Bestaand sociaal beleid	49
5.2	Nieuwe (voorgestelde) maatregelen	52
5.2.1	FF Kappe	52
5.2.2	Wetsvoorstel aanwijzing ernstige overlast	53
5.3	Politieke argumentatie	54
5.4	Handhaving	55
5.4.1	Uitvoering pilot FF Kappe, reactie en evaluatie	55
5.4.2	Reacties op wetsvoorstel ernstige overlast	57
5.5	Conclusie	58
6	Discussie en conclusie	59
6.1	Vergelijking Engeland en Nederland	59
6.2	Lessen ASBO voor Nederland	60
6.3	Contraproductief?	61
6.4	Alternatieven voor invoering ASBO	61
6.5	Conclusie	62
	Bijlagen	65
	Literatuur	69



1

Introductie onderzoek

1.1 Maatschappelijke achtergrond

‘Stuur het leger naar Gouda.’¹ Als het aan PVV-politicus Geert Wilders ligt, wordt het leger ingezet om overlast op straat keihard te bestrijden. De PVV’er zei dit naar aanleiding van overlastproblemen in Gouda.² ‘Het kan niet zo zijn dat we alles doen om Afghanistan veiliger te maken, terwijl Nederland steeds onveiliger wordt.’

Hoewel zijn vergaande oplossing in de Tweede Kamer niet werd gesteund, staat Wilders in zijn roep om een ‘harde aanpak’ van overlast door jongeren niet alleen. Integendeel, een meerderheid van het parlement is van mening dat straatoverlast een groot probleem is en dat strenge maatregelen nodig zijn. De recente verharding van de politieke discussie rond overlast blijkt uit krantenkoppen als ‘Gouda kiest voor harde lijn bij bestrijding overlast’ (*de Volkskrant*, 18 oktober 2008), ‘De Graaf wilde harde aanpak overlast’ (*de Volkskrant*, 9 oktober 2008), ‘Harde aanpak overlast’ (*Trouw*, 30 oktober 2008) en ‘Kamer bepleit harde aanpak Marokkaanse lastpakken’ (*AD*, 18 oktober 2008).

Natuurlijk is overlast geen nieuw fenomeen.³ Twintig jaar geleden kwam overlast in het publieke domein net zo goed voor. Maar in die tijd was gedogen de heersende norm.⁴ Tegenwoordig is bestrijding het toverwoord. Overlast door antisociaal gedrag wordt de laatste twee decennia door de samenleving als een steeds omvangrijker, ingrijpender en nijpender probleem ervaren.⁵ Bovendien wordt het antisociale gedrag op straat nu gekoppeld aan de problemen met jonge immigranten in de probleemwijken. Vooral overlast gepleegd door Marokkaanse jongeren staat in de belangstelling.

1 *De Telegraaf*, 15 september 2008 (p. 1).

2 In september 2008 weigerden buschauffeurs in een buurt in Gouda hun vaste route te rijden naar aanleiding van overlastproblemen.

3 Van Wieringh, J. (1978). *Onrust is van alle tijden. Opstellen over criminaliteit in Nederland*. Amsterdam/Meppel: Boom.

4 Devroe, E. (2008). ‘The policy approach of nuisance problems in public space in Belgium and the Netherlands’. In: L. Cachet (red.), *Governance of security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: BJu Legal Publishers.

5 Van Swaaningen, 2005; Pakes, 2004; Bauman, 2006; Tonry, 2004; Beck, 1999; Garland, 2001; Buruma, 2005.



Tallose projecten zijn inmiddels gestart om overlast van jongeren op straat harder en gericht aan te pakken. Tevens is een wet ter bestrijding van ernstige overlast aangenomen.⁶ Deze maatregelen dienen ter ondersteuning van het kabinetsdoel om criminaliteit en overlast ten opzichte van 2002 in 2010 met 25 procent te verminderen.⁷ Hoewel overlast officieel niet wordt omschreven als een vorm van criminaliteit, wordt het begrip door het voormalige kabinet-Balkenende IV wel gekoppeld aan een groeiend veiligheidsprobleem in de grote steden.⁸ Vaak worden overlast en jeugdcriminaliteit in één adem genoemd. Zo verbond premier Balkenende overlast aan veiligheid tijdens een persconferentie in 2007: 'Kwaadwillenden kunnen flink overlast veroorzaken. Wij proberen juist rottigheid te voorkomen en te zorgen voor een veilige leefomgeving.'⁹

De Veiligheidsmonitor¹⁰ geeft aan dat criminaliteit in Nederland sinds 2002 daalt. Zo was in 2008 het aantal vermogensdelicten al met een kwart gedaald. Ook op het gebied van geweldsdelicten ligt het kabinet op schema. Maar na een eerste daling zijn de ervaren gevallen van overlast in 2008 voor het eerst weer gelijk gebleven. Het is dus nog de vraag of hier het kabinetsdoel ook wordt gehaald. 'Overlast en verloedering zijn een punt van zorg,' erkende minister Hirsch Ballin (Justitie, CDA).¹¹ Hij voegde daaraan toe dat het een zware taak zal zijn de doelstelling ten aanzien van overlast in 2010 te halen. Bestrijding van jongerenoverlast op straat was tot 2010 in ieder geval ontegenzeggelijk een speerpunt van het kabinet-Balkenende IV.

Vanwege de recente politieke verbinding van overlast met criminaliteit en veiligheid wordt van de politie verwacht hier adequaat op te reageren, waar nodig samen met andere partijen. Maar uit het politieke debat blijkt regelmatig dat de bestaande regelgeving en de handhavingspraktijk als niet-toereikend worden ervaren. Mede daarom worden geregeld alternatieven aangedragen, zoals de eerdergenoemde Wet ernstige overlast. Bovendien spreken diverse Nederlandse gemeenten en landelijke politici over het succes van de Engelse

6 *Kamerstukken II 2007-2008, 28 684, nr. 130. In werking op 1 september 2010.*

7 *Kamerstukken II 2007-2008, 28 684, nr. 130, te vinden op www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veilige-samenleving/nieuws—en/110943/kabinet-en-gemeenten.*

8 *Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (31 467).*

9 *NRC Handelsblad*, 8 september 2007, p. 7.

10 *Integrale Veiligheidsmonitor (IVM) (2008). Het Centraal Bureau voor de Statistiek en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie.*

11 *NRC Handelsblad*, 31 maart 2009, p. 3.

maatregelen ten aanzien van overlast, zoals de Anti-Social Behaviour Order (ASBO).^{12, 13} Ze zien deze Engelse maatregel als serieus alternatief voor de aanpak van overlast in Nederland en stellen voor deze ook in ons land te introduceren. 'De ASBO is een succes. Die hebben wij hier ook nodig,' zoals Arco Verburg, stadsdeelvoorzitter van de Baarsjes, voorstelde tijdens een hoorzitting in de Tweede Kamer (12 juni 2007).

De vraag is echter: is invoering wenselijk? De ASBO's worden in Engeland en Wales regelmatig opgelegd; inmiddels 17.000 keer sinds de introductie in 1998.¹⁴ Bovendien staat 85 procent van de Engelse bevolking achter de wet.¹⁵ Aan de andere kant krijgen de ASBO's in eigen land kritiek, in termen uiteenlopend van 'mensenrechtenschending' tot 'het aanmoedigen van intolerantie'.¹⁶ Sinds 2006 is in Groot-Brittannië een verschuiving te constateren en wordt de ASBO minder populair. De orders worden feitelijk minder opgelegd en indien wel, dan worden ze steeds meer uitgevoerd in combinatie met sociale ondersteuning als opvoedcursussen en antispijbelmaatregelen.¹⁷

Voor de Nederlandse politie – en andere betrokken partijen – is de vraag relevant wat de toegevoegde waarde van een dergelijk instrument zou kunnen zijn voor de Nederlandse aanpak.

1.2 Verantwoording onderzoek

Tot de kerntaken van de Nederlandse politie behoort onder meer het reageren op en het voorkomen van overlast.¹⁸ Overlast en aanverwante begrippen zijn echter verzamelbegrippen voor allerlei uiteenlopende verschijnselen en gedragingen. Om de dynamiek van de handhavingspraktijk goed te kunnen te analyseren, moet de constructie van de gehanteerde begrippen worden bekeken. Het

12 Een *restraining order* die opgelegd kan worden via de civiele rechter voor een periode van maximaal twee jaar. Bij overtreding van de ASBO komt de zaak voor de strafrechter, die een boete of een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar kan opleggen.

13 Huisman & Koemans, 2008.

14 <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/antisocial1.html>.

15 Nicolas, 2005.

16 Burney, 2005; Hudson, 2003; Ashworth, 2004; Rowlands, 2005; Bright, 2003; Garret, 2006; Macdonald, 2006; Millie, 2006.

17 Hough, M. (2009). Introduction speech at Conference 'Situating anti-social behaviour and respect'. King's College, Londen, 22 april 2009.

18 Van der Torre & Ferwerda, 2007: 25.



hier gepresenteerde onderzoek heeft daarom de discussie over definities van overlast en antisociaal gedrag geëvalueerd. Verder is bezien welke maatregelen tegen overlast op straat worden genomen in het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Daarbij staat de wenselijkheid van de Britse ASBO maatregel centraal.

De Nederlandse regering introduceert regelmatig nieuwe wetgeving en nieuwe bevoegdheden. Het is voor de politiepraktijk van belang te bezien hoe en waarom dergelijke wetgeving tot stand is gekomen, wat het maatschappelijk draagvlak is en wat de mogelijke effecten in de praktijk zijn. Bovendien is het relevant te bekijken of het overlastprobleem volgens bekende criminologische theorieën wel op de juiste wijze wordt aangepakt. Dit onderzoek is dus gericht op de ontwikkeling en (verwachte) effecten van beleid ten aanzien van straatoverlast.

1.3 Onderzoeksvragen

Dit empirisch onderzoek heeft een internationaal vergelijkend karakter met beschrijvende en verklarende aspecten. Bovendien is de wenselijkheid van het Engelse beleid getoetst aan enkele voor de Nederlandse situatie relevante theoretische criteria.

Gezien de eerder geschetste maatschappelijke ontwikkelingen zijn de relevantste onderzoeksvragen:

- 1 Hoe heeft het Britse en Nederlandse politiek, media-, wetenschappelijk en publiek discours rond overlast zich ontwikkeld?
- 2 Wat is de reikwijdte van de Britse ASBO op het niveau van regelgeving en handhaving?
- 3 Wat zijn de effecten van de ASBO met betrekking tot het terugdringen van overlast in de openbare ruimte?
- 4 Wat is het huidige Nederlandse instrumentarium om overlast te bestrijden en wat is het achterliggende beleid?

Deze onderzoeksvragen worden in deze volgorde, elk in een apart hoofdstuk, behandeld. Met als uiteindelijk doel de centrale onderzoeksvraag ('Kan de ASBO een toegevoegde waarde hebben voor de Nederlandse aanpak van straatoverlast door jongeren?') in het concluderende hoofdstuk te kunnen beantwoorden.





1.4 Terminologie

De recente politieke en publieke discussie rond overlast is vooral gericht op straatoverlast door groepen jongeren. Daarom is voor dit onderzoek ook gekozen voor deze nauwe focus. De nieuwe maatregelen in het Verenigd Koninkrijk en de voorgestelde Nederlandse aanpak richten zich ook op deze vorm van overlast. Andere vormen, zoals stankoverlast en drugsoverlast,¹⁹ worden daarom in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

In hoofdstuk 2 wordt verder ingegaan op de problematiek rond de definiëring van (straat)overlast. Hier volstaat het noemen van enkele voorbeelden van gedragingen die binnen het begrip 'straatoverlast' kunnen vallen, zoals lastigvallen op straat, intimiderend en aanstootgevend gedrag, geluidsoverlast, rommel en afval achterlaten op straat, bekladding van muren, samscholing, vandalisme en wildplassen.

Het begrip 'overlast' is behalve moeilijk te definiëren ook moeilijk te vertalen. In Duitsland spreken de media bijvoorbeeld over 'moeilijk' (*hinderlich*) gedrag, in Frankrijk is het 'onaangepast' (*inadapté*) gedrag en in Engeland gebruiken ze de term 'antisociaal' (*anti-social*) gedrag. Dat maakt vergelijkend onderzoek op zijn minst ingewikkeld. Om de twee landen in dit onderzoek toch te kunnen vergelijken, zal wanneer over straatoverlast wordt gesproken ook antisociaal gedrag worden bedoeld en andersom. Dit omdat uit de geraadpleegde literatuur en gesprekken met deskundigen naar voren is gekomen dat hoewel de betekenis van de twee begrippen letterlijk anders is, ze in het dagelijks gebruik vaak samenvallen.

Ook een duidelijke definitie van het begrip 'jongeren' is lastig te geven. Omwille van de leesbaarheid wordt in dit onderzoek de term 'jongeren' gebruikt wanneer het gaat om jongeren binnen de leeftijdscategorie 10 tot en met 21 jaar.

Zelfs 'de straat' is een rekbaar begrip. Is de straat ook een schoolplein, park of parkeergarage? Op zich zou een begrip als 'openbare ruimte' geschikter zijn, ware het niet dat straatoverlast in de media en het politieke debat een steeds gangbaarder term wordt. Aansluitend op die ontwikkeling wordt hier ook gekozen voor de straat in de ruime zin als benoeming van het onderzoeksdomein.

19 In sommige gevallen zal drugsoverlast deels overlappen met straatoverlast; wanneer dat het geval is, wordt het specifiek benoemd.





1.5 Methodologie

Deze exploratieve kwalitatieve studie heeft zowel een empirisch element als een theoretische component. Een kwalitatieve studie is het meest geschikt om een beeld te krijgen van welke ontwikkelingen zich in een maatschappij afspelen. Bovendien kan op die manier de complexe constructie van begrippen als overlast worden geanalyseerd. De data zijn verzameld van mei 2008 tot en met april 2009 en bestrijken de periode 1998 tot april 2009. In 1998 werd namelijk de Engelse ASBO geïntroduceerd en in april 2009 werd het Nederlandse wetsvoorstel ernstige overlast door de Tweede Kamer aangenomen. Bronnen uit de tussenliggende periode zijn geselecteerd. Voor de verschillende onderzoeksvragen zijn verschillende bronnen gebruikt.

Ter beantwoording van onderzoeksvraag 1 ('Hoe heeft het politiek, media-, wetenschappelijk en publiek discours rond overlast zich ontwikkeld?'), zijn de volgende methoden gebruikt.

Om het wetenschappelijk discours in kaart te brengen is de Nederlandse en Britse literatuur ten aanzien van overlast geanalyseerd (zie literatuurlijst). Om het beeld compleet te krijgen, zijn diepte-interviews gehouden met Britse deskundigen (zie bijlage I). Verder zijn op drie internationale seminars de voorlopige resultaten van dit onderzoek gepresenteerd en hebben collega-onderzoekers hierop gereageerd (zie bijlage II).

Om het mediadiscours inzichtelijk te krijgen, is een inhoudsanalyse gemaakt van vijftien jaar berichtgeving over straatoverlast in de Nederlandse schrijvende pers.²⁰ De vragen die in de analyses werden geformuleerd, richten zich op de definitie van overlast en mogelijke verandering in de inhoud van berichtgeving over overlast. Hierbij is gekeken naar de toon van de berichtgeving. Die werd aan de hand van een label als positief, neutraal of negatief aangemerkt. Een dergelijke manier is reeds eerder gebruikt door Beunders & Muller (2005) bij een onderzoek naar mediaberichtgeving over de politie.

Het politiek discours is geanalyseerd aan de hand van Kamerstukken en een selectie uit politieke speeches. Om het beeld compleet te krijgen zijn negen portefeuillehouders van overlast in de Tweede Kamer uitvoerig geïnterviewd (vragenlijst, zie bijlage III). Bovendien zijn gesprekken met twee gemeenteraadsleden en twee beleidsmedewerkers gehouden.

20 In dit onderzoek zijn berichten in *De Telegraaf* en *de Volkskrant* geanalyseerd. De berichtgeving is op vijf verschillende meetmomenten aan de hand van een vragenlijst (zie bijlage I) geanalyseerd: in 1990, 1993, 1998, 2002 en 2008. N=422.





Het publiek discours is geconstrueerd aan de hand van diverse statistische gegevens en aan de hand van observaties in elf Nederlandse probleemwijken in drie grote steden en interviews met welzijnswerkers/politie/buurtwerkers.

Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 2 ('Wat is de reikwijdte van de Britse ASBO op het niveau van regelgeving en handhaving?') is tevens gebruikgemaakt van beleidsdocumenten en wetenschappelijke literatuur. Die gegevens zijn aangevuld met interviews met Britse beleidsmedewerkers en ervaringsdeskundigen (zie bijlage I).

Voor onderzoeksvraag 3 ('Wat zijn de effecten van de ASBO met betrekking tot het terugdringen van overlast in de openbare ruimte?') zijn bestaande statistische gegevens geanalyseerd en zijn seminars over de effectiviteit van de ASBO bijgewoond (zie bijlage II).

Onderzoeksvraag 4 ('Wat is het huidige Nederlandse instrumentarium om overlast te bestrijden en wat is het achterliggende beleid?') is beantwoord aan de hand van analyses van Kamerstukken, beleidsnotities, wetgeving, wetenschappelijke literatuur, lezingen en gesprekken met beleidsmedewerkers.

Voor de beantwoording van de centrale vraagstelling ('Is invoering van de ASBO in Nederland aanbevelenswaardig?') zijn alle eerdergenoemde methoden ingezet. Verder is gebruikgemaakt van enkele binnen het sociologisch en criminologisch discours relevante theorieën en concepten.

1.6 Overzicht van de inhoud

Het onderzoek is uitgevoerd door mevr. drs. Monique Koemans MSc, PhD-fellow aan de Universiteit Leiden. Zij is begeleid door prof. mevr. dr. J.P. van der Leun, hoogleraar Criminologie, en prof. dr. mr. M. Moerings, hoogleraar Penologie. De onderzoekers maken deel uit van het instituut Strafrecht en Criminologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid in Leiden. Het onderzoek valt in het facultaire onderzoeksprogramma *Criminal Justice, Legitimacy, Accountability & Effectivity*. Alle drie zijn lid van de Onderzoeksschool Maatschappelijke Veiligheid (OMV).

De indeling van het rapport is gebaseerd op de verschillende onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de problemen rond de definiëring





van het begrip ‘overlast’ en een overzicht gegeven van het wetenschappelijk, politiek, media- en publiek discours rond overlast. In hoofdstuk 3 wordt het ontstaan van de ASBO geschetst, de rationaliteit achter de invoering van deze regel en de reactie van het wetenschappelijk en juridisch veld hierop. Hoofdstuk 4 behandelt de effecten van de invoering van de ASBO. In hoofdstuk 5 komt het bestaande Nederlandse instrumentarium aan bod. Bovendien wordt aandacht besteed aan de vraag of dat voldoende is of dat er een regel- en handhavingstekort is in de aanpak van overlast. Nieuwe en voorgestelde maatregelen worden behandeld. Ten slotte vergelijkt hoofdstuk 6 de Nederlandse situatie met de Britse en concludeert of invoering van de ASBO in Nederland wenselijk is.



Wat is straatoverlast?

De wetenschap, de politiek, het publiek en de media zijn maatschappelijke partijen die bij de definiëring van overlast van belang zijn. Aan de hand van analyses van het discours binnen die partijen zijn de problemen rond de definiëring in kaart gebracht.

2.1 Wetenschappelijk discours

Leven in een stad, dicht op elkaar, brengt met zich mee dat inwoners last hebben van elkaar. Samenleven leidt tot last, maar wanneer dat gevoel overgaat in overlast is voor iedereen anders. Objectieve criteria voor overlast zijn moeilijk te definiëren. Niet alleen door de genoemde subjectieve individuele ervaring, maar ook omdat de tolerantie van de gemeenschap als geheel aan wijzigingen onderhevig is.²¹ Overlast krijgt pas vorm, inhoud en betekenis door sociale interactie en verandert aldus in de tijd.²² Opvattingen over wat overlast is veranderen in samenhang met biografische en sociale ontwikkelingen.²³ Invulling van het begrip hangt samen met de tolerantiegrens van een samenleving. Waren de hippies vier decennia geleden nog vast onderdeel van het leven op en rond de Dam, nu worden hangjongeren daar niet langer geaccepteerd.

Een onvermijdelijk gevolg van het ontbreken van een allesomvattende definitie is dat onder overlast veel verschillende gedragingen vallen. Hondenpoep, agressief gedrag, graffiti, harde muziek, rommel in de openbare ruimte: allemaal vormen van overlast. Internationaal wordt overlast aangeduid als *anti-social behaviour*, *nuisance in the public domain* or *incivilities*. Onderzoekers erkennen het definitieprobleem en omschrijven overlast als een nietszeggend container-

21 Van Swaaningen, R. (2008). 'Sweeping the street: civil society and community safety in Rotterdam'. In: J. Shapland (red.), *Justice, Community and Civil Society: a contested terrain across Europe*. Cullompton: Willan, 87-106.

22 Van de Bunt, H. & C. Bijleveld (2003). *De grens van onveiligheid* (diesrede VU). Amsterdam: Vrije Universiteit.

23 Buruma, Y. (2007). 'Dutch Tolerance: On Drugs, Prostitution, and Euthanasia'. In: M. Tonry & C. Bijleveld, *Crime and justice in the Netherlands*. Volume 35. Chicago University Press.



begrip.²⁴ Sommigen pogen werkdefinities op te stellen, zoals ‘aanstootgevend, kwetsend gedrag’²⁵ of ‘ontregelend gedrag’.²⁶ Devroe (2008) wijst erop dat het publieke karakter, de burger en de overheid de drie hoofdelementen zijn die het concept overlast definiëren. Kenmerken als kwaliteit van leven, mobiliteit en welzijn spelen hierbij een rol.

Om toch enig houvast te creëren, wordt binnen het internationaal wetenschappelijk discours een verschil gemaakt tussen sociale en fysieke overlast.²⁷ Sociale overlast richt zich dan vooral op onaangepast gedrag binnen een sociale context, zoals dronkenschap en bedreigende taal. De tekenen van verval van een buurt zijn meer fysieke overlast, zoals vandalisme, graffiti en zwerfvuil.²⁸

In Nederland spreekt Pakes naar Engels voorbeeld ook over antisociaal gedrag door jongeren.²⁹ Buruma hanteert het begrip ‘incivilities’ en gebruikt hiervoor de definitie van de raad voor het regeringsbeleid van ‘onduldbaar gedrag’.³⁰ Van Swaaningen richt de aandacht meer op de combinatie veiligheid en overlast.³¹ Straatoverlast wordt in Nederland aangepakt om het gevoel van veiligheid te vergroten. Waarbij hij aangeeft dat in Nederland de aandacht sterk wordt gericht op allochtonen als veroorzakers van overlast en aldus van onveiligheid.

Ook Van Stokkom verbindt overlastgevend gedrag aan onveiligheid, maar hij definieert antisociaal gedrag niet verder.³² Anderen koppelen overlast aan de annexatie van de openbare ruimte door een bepaalde groep, die als bedreigend kan overkomen.³³

-
- 24 Devroe, E. (2008). ‘The policy approach of nuisance problems in public space in Belgium and the Netherlands’. In: L. Cachet (ed.), *Governance of security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: BJu Legal Publishers. Ashworth, A. (2004). ‘Social Control and “Anti-Social Behaviour”: the subversion of human rights?’ In: *Law Quarterly Review* (120), 263-291. Burney, E. (2005). *Making people behave. Anti-social behaviour, politics and policy*. Uffculme: Willan Publishing. Bright, S. & C. Bakalis (2003). ‘Anti-social behaviour: local authority responsibility and the voice of the victim’. In: *Cambridge law journal*, 62-2, 305-334. Brown, A. (2004). ‘Anti-social behaviour, crime control and social control’. In: *The Howard Journal*, 43-2, 203-211.
- 25 Hirsch, A. von, A. Simester (2006). *Incivilities: regulating offensive behaviour*. Oxford: Hart Publishing.
- 26 Squires, P. (2008). *ASBO nation. The criminalisation of nuisance*. Bristol: The Policy Press.
- 27 Pleysier (2005).
- 28 Skogan, W.G. (1992). *Disorder and decline: crime and the spiral of decay in American Neighborhoods*. University of California Press.
- 29 Pakes, F. (2005). ‘De Britse aanpak van antisociaal gedrag’. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 47-3, 284-289.
- 30 Buruma Y. (2007). ‘Dutch Tolerance: On Drugs, Prostitution, and Euthanasia’. In: M. Tonry & C. Bijleveld, *Crime and justice in the Netherlands*. Volume 35. Chicago University Press.
- 31 Van Swaaningen, R. (2008). ‘Sweeping the street: civil society and community safety in Rotterdam’. In: J. Shapland (red.), *Justice, Community and Civil Society: a contested terrain across Europe*. Cullompton: Willan, 87-106.



2.2 Politiek discours

Het bovenstaande korte wetenschappelijk overzicht is natuurlijk niet uitputtend, maar geeft aan dat definiëring van overlast een schier onmogelijke taak lijkt.

De Europese Commissie (2000) heeft wel gereflecteerd over richtlijnen voor een eenduidige definitie en kwam tot de conclusie dat 'anti-social conduct is conduct that without being a criminal offence can by its cumulative effect generate a climate of tension and insecurity'.³⁴

De Nederlandse overheid gaat hier maar gedeeltelijk in mee. Eind 2007 presenteerde Balkenende IV een wetsvoorstel om ernstige overlast aan te pakken.³⁵ (In hoofdstuk 3 wordt uitvoerig stilgestaan bij de inhoud van het voorstel; hier wordt alleen de definitie belicht.) In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel wordt ernstige overlast gedefinieerd als overlastgedrag dat een ernstige uitwerking heeft op het welbevinden, dat stelselmatig is en dat zich in het bijzonder richt op specifieke personen.

In de toelichting wordt erkend dat het gaat om een beperkt aantal gevallen. En wat is dat gedrag dan concreet? Het varieert van het hinderlijk en zonder doel rondhangen bij gebouwen of in portieken, het betreden van plantsoenen, joelen, bespugen, intimiderend overkomen, wildplassen, plakken en bekladden tot gedragingen die ernstiger van aard zijn, zoals hinderlijk drankgebruik, vernieling van auto's, bushokjes en het ingooien van ruiten.

Dit wetsvoorstel past in het beleid van Balkenende IV om overlast te bestrijden. Begin maart 2008 hebben de ministers Vogelaar, Hirsch Ballin, Rouvoet en Ter Horst een gezamenlijk actieplan gepubliceerd. 'Keiharde aanpak van overlast' was de begeleidende kreet, ter ondersteuning van het kabinetsdoel om overlast ten opzichte van 2002 in 2010 met 25 procent te verminderen.³⁶ Het betrof overlast in de woon- en leefomgeving. Wat die overlast dan precies is, wordt in het actieplan niet exact gedefinieerd. Maar de verschillende vormen van overlast worden wel onderscheiden: overlast door drugs, door groepen

32 Stokkom, B. van (2007). 'Regulering van antisociaal gedrag. Aanpak van persistent overlastgevend jongeren in Engeland en Nederland'. In: *Tijdschrift voor veiligheid*, 6-3, 36-50.³⁴

33 Elffers, H. & W. de Jong (2005). 'Signalement: Veiligheid in eigen buurt: wijkbewoners aan het woord'. In: *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 4, 51-52.

34 European Commission (2000). *The prevention of crime; EU reflections on common guidelines*, 4.

35 Wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (31 467).

36 *Kamerstukken II* 2007-2008, 28 684, nr. 130, te vinden op www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veilige-samenleving/nieuws-en/110943/kabinet-en-gemeenten.



jongeren, bekladding van muren, agressief verkeersgedrag, te hard rijden, geluidsoverlast door verkeer, vernieling van straatmeubilair, rommel op straat en hondenpoep.

Beide regeringsstukken suggereren de mogelijkheid tot een overlastdefinitie. Het empirisch onderzoek³⁷ onder Tweede Kamerleden dat speciaal voor het hier gepresenteerde rapport werd uitgevoerd, toonde aan dat politici (ook van de regeringspartijen) straatoverlast desondanks vaak niet willen definiëren. In de semigestructureerde interviews werden onderwerpen als definiëring van overlast, het benodigde instrumentarium voor de aanpak van overlast en de ontwikkelingen van de omvang van het probleem uitvoerig besproken. Daaruit bleek dat 80 procent van de geïnterviewden het bijna onmogelijk vindt om te benoemen wanneer last overgaat in overlast. Als belangrijkste kenmerk noemen ze het element van 'hinderlijk gedrag'. Zo omschreef een parlementslied dat gedragingen overlast worden, wanneer andere mensen erover gaan klagen. Vaker werden gedragingen geduid aan de hand van voorbeelden. Van intimiderende taal, pesten en bespugen tot vandalisme, zwerfvuil en graffiti. Alle geïnterviewden benadrukten de subjectiviteit van het begrip.

In 2008 deed het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) een onderzoek naar overlast onder 101 gemeenten.³⁸ Resultaten uit het onderzoek onderschreven het idee dat jeugdoverlast inmiddels als een containerbegrip functioneert.³⁹ Onder dit begrip vallen vaak niet nader omschreven, uiteenlopende gedragingen en verschijnselen. Een analyse onder de tientallen gemeenten leverde 21 categorieën op, variërend van graffiti spuiten en wildplassen tot illegaal motorcrossen en het niet opruimen van eigen troep. Ruim de helft van de respondenten gaf aan dat jongerenoverlast in hun gemeente vaak bestaat uit groepen jongeren die lawaai veroorzaken en rommel achterlaten. Gemeenten lijken, aldus het CVV, vooral te kampen met 'hinderlijke jeugdgroepen' en 'overlastgevende jeugdgroepen'. Dat zijn jongerengroepen die luidruchtig zijn en nogal eens vernielingen aanbrengen en (beginnende) alcohol- en drugsproblemen vertonen. De zwaardere groepen, die openlijk agressie vertonen en mensen lastigvallen op straat, zijn volgens 11 procent van de respondenten vaak een probleem.

37 In de zomer van 2008 werden de portefeuillehouders 'overlast en criminaliteit' van elf politieke partijen geïnterviewd door M.L. Koemans in het kader van het voorliggende rapport. Het betrof semigestructureerde interviews op basis van een topiclijst. Meer hierover in hoofdstuk 5.

38 Waarbij uiteindelijk 44 gemeenten de vragenlijst ingevuld hadden geretourneerd.

39 Dubbeld, L. (2008). 'Jongerenoverlast in Nederlandse gemeenten. Van vernieling tot vuurwerk'. In: *Secondant*, 6, 40-45.



2.3 Publiek discours

Bij de benoeming van straatoverlast in hun buurt geven Nederlanders aan dat ze het gedrag als een probleem ervaren. Ze voelen zich het vaakst onveilig in de buurt op plekken met rondhangende jongeren. In 2008 voelt bijna 15 procent zich daar weleens onveilig.⁴⁰ Overigens neemt dit percentage de laatste jaren wel gestaag af. In 2005 was het nog 19,5 procent.

Wanneer respondenten wordt gevraagd naar specifieke vormen van overlast dan wordt hondenpoep het meest genoemd. Een op de drie Nederlanders geeft aan dat hondenpoep vaak voorkomt in de buurt. Nummer 2 en 3 op de lijst van meest genoemde vormen van overlast zijn respectievelijk te hard rijden en rommel op straat.⁴¹ Overlast door hangjongeren komt op de gedeelde zesde plaats (van de veertien genoemde vormen van overlast).

Ter aanvulling van deze cijfers wees een mede voor dit rapport exploratief, empirisch uitgevoerd onderzoek uit dat bewoners van probleemwijken wel overlast ervaren maar het gedrag lastig kunnen definiëren.⁴² Diverse respondenten benoemden naast geluidsoverlast of overlast van hangjongeren ook criminele gedragingen, zoals winkeldiefstal, tasjesroof en auto-inbraken, als vormen van overlast. Opvallend was verder de diversiteit van de reacties op het probleem. Bewoners van enkele Vogelaarwijken omschreven overlast niet als een groot probleem en in sommige wijken was een bepaalde vorm van gewenning opgetreden. 'Overlast is onderdeel van het wonen in een stad,' zoals een bewoner het probleem omschreef. In andere wijken bleek het probleem juist omvangrijk en waren er diverse bewonersinitiatieven ontwikkeld, zoals het opschonen van een buurt en het aanstellen van buurtvaders om het probleem aan te pakken.⁴³

40 Centraal Bureau voor de Statistiek. Den Haag/Heerlen (Veiligheidsmonitor 2008).

41 CBS, Veiligheidsmonitor Rijk 2008.

42 Uitgevoerd door Leidse criminologiestudenten binnen het kader van de masteropleiding onder begeleiding van prof. Van der Leun en M. Koemans. Onderzoek vond plaats onder bewonersgroepen in elf Vogelaarwijken in het najaar van 2008. Tien weken is door studenten geobserveerd en er zijn driehonderd interviews gehouden.

43 Lancee, B. & J. Dronkers (2008). *Ethnic diversity in neighborhoods and individual trust of immigrants and natives: A replication of Putnam (2007) in a West-European country*. European University Institute, zie <http://www.eui.eu/Personal/Researchers/Lancee/trust.pdf>.



2.4 Mediadiscours

Gezien de ontwikkeling van het wetenschappelijk, politiek en publiek discours rond overlast is de verwachting dat de verschillende media het afgelopen decennium meer over overlast zijn gaan berichten. Uit een empirisch onderzoek bleek dat dit bij de schrijvende pers inderdaad het geval is geweest.⁴⁴ Het onderzoek toonde aan dat in de afgelopen twee decennia een opvallende stijging plaatsvond. In 2008 werd in twee kranten (*de Volkskrant* en *De Telegraaf*) bijna acht keer zoveel geschreven over straatoverlast door jongeren als in 1993. Ook de inhoud van de berichten is veranderd. In de loop van de tijd werd de toon steeds negatiever, waarbij vandalisme steeds minder aandacht kreeg en samenstelling meer. Verder bleek een opvallende stijging van het aantal berichten waarin overlast werd gekoppeld aan etniciteit. In 1990 werd in slechts 5 procent van de artikelen aandacht geschonken aan de etniciteit van overlastplegers, in 2008 was dat aantal gestegen tot bijna 35 procent. Tevens bleek uit de inhoudsanalyse dat veel verschillende gedragingen onder het begrip overlast vielen. Van wildplassen tot geluidsoverlast en intimiderend gedrag.

2.5 Conclusie

Het is duidelijk dat overlast op veel verschillende manieren, in subjectieve termen en afhankelijk van een bepaalde context wordt gedefinieerd. Is het ontbreken van een bindende overlastdefinitie zorgelijk? Nee, op zich is het ontbreken van een strikt omlijnde en algemeen geldende definitie voor overlast niet onoverkomelijk. De Franse filosoof Jacques Rancière stelt zelfs voor helemaal niet meer op zoek te gaan naar vaste definities. Hij beargumenteert dat woorden er niet zijn om definities mee samen te stellen. Woorden zijn er volgens hem juist om over te discussiëren. Na een levendig proces van denken en debat kunnen volgens hem gedragingen in de loop van de tijd worden geformuleerd. Niet zozeer als definities, maar als sociale constructen waarmee binnen een samenleving kan worden gewerkt.⁴⁵

⁴⁴ Uitgevoerd door Leidse criminologiestudenten binnen het kader van de bacheloropleiding onder begeleiding van M. Koe-mans. Het onderzoek bestond uit inhoudsanalyses van berichten over overlast uit *De Telegraaf* en *de Volkskrant* in de periode van 1990 tot en met 2008. N= 422.

⁴⁵ Rancière, J. (1999). *Disagreement: Politics and philosophy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.





Maar waarom dan toch zo uitvoerig stilstaan bij de verschillende definities en discoursen rond overlast? Omdat die diversiteit leidt tot onduidelijkheid bij onder meer politici, beleidsmakers, uitvoerders en burgers. Dit heeft inconsistent beleid als direct gevolg.⁴⁶ Bovendien wordt evaluerend onderzoek gehinderd omdat de overlastgedragingen onder verschillende (juridische) noemers worden gebracht. Het is daarom moeilijk een duidelijk beeld te krijgen over de ontwikkeling en omvang van het probleem. In het hier gepresenteerde onderzoek is de omvang van overlast op zich geen onderwerp van onderzoek, maar de verschillende vormen van aanpak zijn dat wel.

Al in het volgende hoofdstuk worden de praktische gevolgen van de definitieproblemen rond overlast en van het ontbreken van evaluerend statistisch onderzoek duidelijk zichtbaar.

46 Zoals bleek uit een rapport van de Britse Economic & Social Research Council (2009). *Situating Anti-Social Behaviour and respect*.





ASBO en aanverwante regelgeving in Groot-Brittannië

3.1 Regelgeving

3.1.1 Introductie ASBO

In 1998 presenteerde New Labour in Engeland en Wales de Crime and Disorder Act.⁴⁷ De wet werd geïntroduceerd met het idee overlast en asociale huurders in Engelse achterstandswijken aan te pakken. Diverse maatregelen binnen deze wet werden ingevoerd om *the neighbour from hell* te kunnen bestrijden. Vooral in de Social Housing Estates, waar *landlords* weinig greep kregen op asociale gezinnen, werd de wet met gejuich ontvangen.

De belangrijkste maatregelen in de wet waren de Acceptable Behaviour Contracts (ABC's) en Anti-Social Behaviour Orders (ASBO's).⁴⁸

Kort gezegd is een ABC een overeenkomst tussen de overlastgever en een *partner agency*. Dit kan bijvoorbeeld de woningcorporatie zijn of de politie. De twee partijen maken onderling afspraken over gedragsverbetering, bijvoorbeeld geen geluidsoverlast meer. De afspraak is niet wettelijk maar wel contractueel bindend. Wanneer de overlastgever die afspraak niet nakomt, kan een ASBO worden opgelegd.⁴⁹ Dit is een civielrechtelijke procedure waarbij de rechter beperkingen aan het gedrag in een bevel kan vastleggen, bijvoorbeeld in de vorm van gebiedsverboden,⁵⁰ met als doel herhaling van de antisociale gedraging te voorkomen. Het vervolgens overtreden van de ASBO is een strafbaar feit en kan leiden tot maximaal vijf jaar gevangenisstraf voor meerderjarigen en twee jaar voor minderjarigen.⁵¹

47 Ashworth, A. (2004). 'Social Control and 'Anti-Social Behaviour': the subversion of human rights?' In: *Law Quarterly Review* 120, 263-291. Blair, T., 'Our citizens should not live in fear'. In: *The Observer*, 11 december 2005.

48 Bright, S. & C. Bakalis (2003). 'Anti-social behaviour: local authority responsibility and the voice of the victim'. In: *Cambridge Law Journal* 62-2, 305-334.

49 Brown, A. (2004). 'Anti-social behaviour, crime control and social control'. In: *The Howard Journal*, 43-2, 203-211.

50 Matthews, R. & H. Easton (2007). *Assessing the use and impact of Anti-social behaviour orders*. Bristol: Policy Press.

51 Stokkom, B. van (2007). 'Regulering van antisociaal gedrag. Aanpak van persistent overlastgevende jongeren in Engeland en Nederland'. In: *Tijdschrift voor Veiligheid* 3, 36-50.

ASBO's duren minimaal twee jaar, maar kunnen oneindig lang worden verlengd.⁵² In de meeste gevallen wordt eerst een ABC opgesteld voordat een ASBO wordt opgelegd, maar die volgorde is niet noodzakelijk.⁵³

De constructie van de ABC/ASBO bestaat uit verschillende stappen. Meestal (maar dus niet noodzakelijk) beginnend met een niet wettelijk bindend ABC, dan een ASBO opgelegd door een civiele rechter en uiteindelijk bij overtreding wordt het een strafrechtelijk vergrijp.⁵⁴

Deze trapsgewijze benadering is redelijk uniek in Groot-Brittannië. De enig vergelijkbare wet is de Statutory Nuisance Abatement Notice, die stamt uit de negentiende eeuw en in die tijd vooral werd ingezet door huiseigenaren bij overlastgevende huurders.⁵⁵

In de nieuwe wet wordt antisociaal gedrag als volgt gedefinieerd: 'behaviour which caused or was likely to cause alarm, harassment, or distress to one or more persons not of the same household as him or herself'.⁵⁶ Deze vrij brede en vage omschrijving van antisociaal gedrag riep veel weerstand op en heeft in de handhaving tevens geleid tot grote lokale verschillen (zie §3.2).

In eerste instantie waren de maatregelen dus niet zozeer gericht op jongerenoverlast op straat, maar meer op problemen met huurders. Echter door de brede definiëring van overlast in de wet konden veel meer asociale gedragingen met deze nieuwe wetgeving worden aangepakt. Binnen een decennium is de ASBO een populaire maatregel geworden.⁵⁷ In deze periode kwamen juist vooral asociale jongeren steeds meer in beeld. Met name de media besteedden veel aandacht aan de overlastgevende jeugd. Niet langer kregen voornamelijk volwassenen ASBO's opgelegd, maar juist kinderen moesten zich aan deze maatregelen houden. Kinderen vanaf 10 jaar kunnen een ASBO opgelegd krijgen.

3.1.2 Ontwikkeling ASBO en verwante maatregelen (1998-2008)

Antisociaal gedrag is in Engeland de afgelopen tien jaar een belangrijke politieke zorg geweest (zie §3.1.3). Deze politieke focus leidde tot een uitgebreid sca-

⁵² Brown, 2004.

⁵³ Home Office, 2007.

⁵⁴ Ashworth, 2004; Crawford, 2008.

⁵⁵ Ramsay, 2008.

⁵⁶ Home Office, 2007.

⁵⁷ Millie, 2008.

la aan nieuwe, voornamelijk repressieve maatregelen. De Crime and Disorder Act werd aangevuld met uitgebreide wettelijke regelingen als de Criminal Justice & Police Act uit 2001 en de Anti-Social Behaviour Act uit 2003 die het breder opleggen van ASBO's mogelijk maakten. Sindsdien is enerzijds de procedure tot het uitvoeren van de maatregelen vereenvoudigd (meer partners zoals geregistreerde landlords mogen ASBO aanvragen), anderzijds zijn de voorwaarden verruimd waaronder uitvoering mogelijk is. Zo werd de leeftijdsgrens verlaagd van 14 naar 10 jaar. Deze maatregelen vallen binnen regeringsprojecten als de campagnes Together en Respect (2005), en het plan Youth Taskforce Action (2006). Zaken als burgerschap, tolerantie, gepast gedrag en wederzijds respect staan hierin centraal.

Tabel 1: Nieuwe overlastgerelateerde maatregelen (bron: Economic & Social Research Council (ESRC), 2009)*

Maatregel	Wettelijke basis	Type
Acceptable Behaviour Contract (ABC)	Geen	Vrijwillige overeenkomst
Anti-Social Behaviour Order (ASBO)	Crime & Disorder Act 1998	Tweeslachtige rechtbank (sr/civiel) legt trapsgewijs bevel op bij overtreding strafrechtelijk vergrijp
Individual Support Order	Criminal Justice Act 2003	Steun via hulpverlenende instantie verbonden aan ASBO voor jongeren
Drug Intervention Order	Drug Act 2005	Steun verbonden aan ASBO voor volwassenen
Housing Injunction	Housing Act	Civiele maatregel
Parenting Contract	ASB Act 2003	Vrijwillige overeenkomst
Parenting Order	Crime & Disorder Act 1998	Civiele rechter verplicht ouders tot opvoedcursus
Penalty Notice for Disorder	Criminal Justice & Police Act 2001	Administratieve boete
Demoted Tenancy	ASB Act 2003	Minder rechten huurder, uitzetting via rechter eerder mogelijk
Family Intervention Tenancy	Housing & Regeneration Act 2008	Hulpverlening via rechter aan families
Housing Benefit Sanction	Welfare Reform Act 2007	Vermindering huursubsidie bij overlast
Child Curfew Order	Crime & Disorder Act 1998	Opleggen van avondklok via civiele rechter
Dispersal Order	ASB Act 2003	Politieaanwijzing om te verwijderen uit aangewezen gebieden, sr vergrijp bij overtreding
Designated Public Places Order	Criminal Justice & Police Act 2001	Politie mag risicogebieden aanwijzen (2 stappen)
Drinking Banning Order	Violent Crime Reduction Act 2006	Opgelegd door civiele rechter, bij overtreding sr vervolging
Alcohol Related Directions to Leave an Area	Violent Crime Reduction Act 2006	Politie wijst gebied aan, sr vervolging bij overtreding
Crack House Closure Order	ASB Act 2003	Tijdelijke sluiting door civiele rechter van bewoning onafhankelijk van huurovereenkomst
Premise Closure Order	Criminal Justice & Immigration Act 2008	Tijdelijke sluiting van bewoning door civiele rechter onafhankelijk van huurcontract

* Volgorde van de maatregelen is overgenomen uit het ESRC-rapport, maar zegt verder niets over de chronologie van de maatregelen of de volgorde van oplegging.



Dit alles leverde een geheel nieuw ambtenarenapparaat op van Crime and Disorders Reduction Partnerships (CDRP's), zoals speciale overlastteams bij de politie en gemeenten. De diverse partijen, bijvoorbeeld de woningbouworganisaties, de politie, het lokaal bestuur en de omwonenden, werken samen in diverse nieuwe overlegstructuren (in Nederland te vergelijken met de samenwerkende ketenpartners, zoals bij zogenoemde veiligheidshuizen).

De verschillende wetgeving heeft geleid tot maatregelen die uiteenlopen van sluiting van drugspanden en verbodsbepalingen om drankmisbruik of graffiti aan te pakken tot bijvoorbeeld de mogelijkheid een avondklok in te stellen voor de jeugd in een wijk.

Op zich is de specifieke inhoud van deze nieuwe wetgeving voor de vergelijking met Nederland minder relevant, want voornamelijk de ABC/ASBO-combinatie krijgt in Nederland politieke aandacht. Wel interessant zijn de algemene trends die uit dit brede wetgevingsaanbod te destilleren zijn.

Ten eerste vallen de grote omvang en diversiteit van de nieuwe maatregelen op die in een relatief korte periode achter elkaar zijn ingevoerd. De maatregelen zijn primair gericht op het verminderen van overlast en het beschermen van anderen tegen asociaal gedrag en minder op het bestraffen van de overlastgever. In de praktijk werkt dat anders omdat overtreding van de ASBO een strafbaar feit is.

Ook opmerkelijk is dat de traditionele scheidslijn vervaagt tussen wat crimineel gedrag is en wat als overlast wordt bestempeld. Bijvoorbeeld door de combinatie van een ASBO met een straf, de zogenoemde CRASBO (Crime ASBO), worden civiele maatregelen en strafrechtelijke vervolging gekoppeld. De CRASBO wordt opgelegd samen met een gevangenisstraf. Na vrijlating uit de instelling heeft de betrokkene ook nog een ASBO voor het geval hij opnieuw in de fout gaat. Deze CRASBO is niet gelinkt aan de gedraging waarvoor de veroordeelde de gevangenisstraf kreeg opgelegd. Zo kan het zijn dat de persoon in kwestie een gevangenisstraf krijgt voor bijvoorbeeld drugsverkoop en een ASBO die het staan op een bepaalde straathoek verbiedt.

In de praktijk werkt dat eigenlijk als een dubbele sanctie, want op het moment dat de (ex-)gedetineerde uit de gevangenis terug in de maatschappij komt, treedt deze ASBO-vorm pas in werking. Met het idee dat de persoon in kwestie in de toekomst mogelijk tot zijn oude gedrag vervalt en alvast een ASBO krijgt.

Een ander opvallend punt is de stapsgewijze benadering van overlast, waardoor het strafrechtelijke en civielrechtelijke proces met elkaar zijn verbonden en bewijs uit een civiele procedure in een strafzaak wordt meegenomen.



Ook de maatregel dat jonge kinderen (vanaf 10 jaar) een ASBO opgelegd kunnen krijgen is frappant. Hun identiteit mag zelfs openbaar gemaakt worden in de lokale pers. Het idee van dit ‘naming and shaming’ is dat de gemeenschap medeverantwoordelijk wordt gesteld voor het controleren op de naleving van een ASBO.

Verder is opmerkelijk dat familie (opvoeders) binnen de maatregelen veel aandacht hebben gekregen. Maatregelen als de Parenting Order en de Parenting Contract moeten de *bad parent* (vaak een alleenstaande moeder) heropvoeden. Met als uiteindelijk doel het antisociale gedrag van hun kinderen te bestrijden.

Ten slotte valt op, zoals diverse Engelse deskundigen ook bevestigen, dat in Groot-Brittannië eigenlijk sinds 2006 een verschuiving plaatsvindt. Vanuit de politiek is minder focus op repressieve maatregelen om overlast aan te pakken en meer aandacht voor de integrale benadering van hulpverlening (zoals de Family Intervention Tenancy) in combinatie met preventieve maatregelen (zoals de Drinking Banning Order). Vaak werd in dit verband door de respondenten (hoe ironisch) regelmatig Nederland genoemd als het voorbeeld van de juiste combinatie van sociaal beleid met een stevige aanpak.

3.1.3 Politieke argumentatie

Bij de introductie van de ASBO verklaarde de toenmalige premier Tony Blair dat als niets aan het bestaande justitiële Engelse apparaat veranderd zou worden in de strijd tegen antisociaal gedrag, de rechten van de slachtoffers veronachtzaamd werden. Nieuwe maatregelen waren volgens hem hard nodig anders zouden Engelse rechters criminaliteit en overlast uit de eenentwintigste eeuw moeten bestrijden met verouderde methoden uit de twintigste eeuw. Hij stelde dat het gebruik van *control orders* de beste methode was om de bevolking te beschermen tegen overlast.⁵⁸

Zijn regering was heel duidelijk over de vraag waarom overlast aangepakt moest worden: ‘Anti-social behaviour ruins lives: It does not just make life unpleasant; it prevents the renewal of disadvantaged areas and creates an environment where more serious crime can take hold,’ zoals te lezen valt in verschillende overheidsdocumenten.⁵⁹

⁵⁸ <http://www.pm.gov.uk/output/Page11769.asp>.

⁵⁹ Home Office, 2007.

Zoveel is gezegd in één zin. Voor de Engelse onderzoeker Jacobson⁶⁰ was deze zin niet voldoende. Hij onderzocht met diverse collega's tientallen beleidsstukken en politieke speeches en concludeerde dat achter deze officiële motivatie om overlast aan te pakken in wezen drie officiële gedachtegangen zitten.

- De levensstandaard: overlast moet bestreden worden omdat ze een serieus maatschappelijk probleem vormt en mensen ellendig en angstig maakt.
- Broken windows-gedachte: overlast moet aangepakt worden omdat het gedrag als het wordt genegeerd uiteindelijk kan resulteren in criminaliteit.
- *Regeneration rationale*: actie om overlast aan te pakken moet leiden tot het economisch en sociaal 'opknappen' van achterstandswijken.

Maar bewijs voor het succes van een harde aanpak is er niet. Ook niet in Engeland.

De ASBO heeft voornamelijk geen bewezen invloed op de omvang van overlast (zie hoofdstuk 4), waardoor diverse Engelse wetenschappers concluderen dat de ASBO een vorm van symboolpolitiek is.⁶¹ Als voorbeeld voor dit idee citeren zij een interview van David Blunkett, de Britse minister van Binnenlandse Zaken. Hij verklaart dat de overheid met de ASBO reageert op 'een schreeuw om hulp' van de bevolking. Volgens hem voelen mensen zich niet gehoord en hebben zij het idee dat niemand, ook de politie niet, reageert op hun grieven. Blunkett verklaarde dat actie tegen overlast nodig was om het publieke geloof in het democratisch proces te behouden.

Deze gedachtegang van de minister geven de wetenschappers als reden voor de symboolwaarde van de ASBO. Volgens Blunkett representeert de ASBO in elk geval daadkrachtig overheidshandelen. De vraag of de ASBO het overlastgevende gedrag ook daadwerkelijk beïnvloedt, lijkt minder relevant.

60 Jacobson, J. (red.) (2008). 'Why tackle anti-social behaviour?' In: P. Squires (red.), *ASBO nation. The criminalisation of nuisance*. Bristol: The Policy Press.

61 Brown, 2004; Hudson, 2003; Crawford, 2008.

3.2 Handhaving

3.2.1 Uitvoering ASBO

Bij de introductie van de regelingen rond overlast werd vanuit de politiek de verwachting uitgesproken dat de uitvoerende instanties terughoudend zouden zijn in het aanvragen van bijvoorbeeld ASBO's. Bovendien zouden maatregelen vooral voor probleemgezinnen en zeer ernstige overlast in huursituaties worden gebruikt. Nu, een decennium later, is duidelijk dat die verwachting niet volledig is uitgekomen.

De ASBO heeft als doel buurten leefbaarder te maken. Het idee is dat door te reageren op overlast de gevoelens van onveiligheid grondig worden aangepakt. Sommige steden in Groot-Brittannië hebben de ASBO dan ook met open armen ontvangen. In totaal werden in de periode 1999 tot 2005 ongeveer 7000 ASBO's uitgevaardigd.⁶² Greater Manchester (2,5 miljoen inwoners) legde in die jaren 1045 ASBO's op en kreeg dan ook de bijnaam 'ASBO city'. Andere steden gebruikten het meer als een uiterst middel. Greater London bijvoorbeeld (7,5 miljoen inwoners) gaf in die periode 'slechts' 745 ASBO's.

Zeer uiteenlopende gedragingen werden bestraft met ASBO's, zoals jongens die niet langer hun skateboard op een bepaalde stoep mochten gebruiken of niet meer tegen een specifieke garagedeur mochten voetballen. Andere jongeren kregen ASBO's omdat hun muziek regelmatig te hard stond of omdat ze mensen op straat uitscholden.

De Britse wetenschapper Ashworth verklaarde daarom ook dat de introductie en het gebruik van de ASBO in beginsel heel redelijk leek.⁶³ De ASBO leek een geschikt middel om het erkende probleem van jongeren op straat aan te pakken.

3.2.2 Positieve ontvangst ASBO

De Engelse bevolking steunde de nieuwe maatregel van harte. Meer dan 85 procent sprak in 2005 waardering uit voor de ASBO.⁶⁴ Ook toenmalig premier

62 Home Office, 2006. Latere data zijn niet beschikbaar (gesprek met David Prior).

63 Ashworth, A. (2004). 'Social Control and 'Anti-Social Behaviour': The Subversion of Human Rights?' In: *Law Quarterly Review*, 263-291.

64 MORI, *opinion poll* (2005): <http://www.ipsos-mori.com/polls/2005/ASBo-top.shtml>.



Tony Blair achtte de ASBO de beste oplossing voor het probleem van overlast.⁶⁵ Hij zei: 'Our critics, who usually do not live in the communities most affected by crime and anti-social behaviour, often describe these measures as overly punitive and a threat to basic legal principles. (...) But the basic liberties of the law-abiding citizen should always come first. Rights of majority of law-aiding citizens should come before the rights that protect individuals accused of a crime from wrongful conviction.'⁶⁶

Dit verweer naar aanleiding van kritiek op de ASBO (zie §3.2.3) gaat redelijk ver. Blair verlaat hiermee het bekende adagium 'beter tien schuldigen vrij dan één onschuldige vast'.

Ook de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken John Reid verdedigde met verve de invoering van de ASBO. Hij stelde dat hiermee een grote heroriëntatie van het juridische systeem is ingezet en het gat is gedicht tussen wat 'ordinary people' als rechtvaardig ervaren en wat de 'detached metropolitan elites' daarvan vinden. Volgens Reid moest grotere betrokkenheid bij de gemeenschap worden bevorderd en als gevolg daarvan zouden de rechten van slachtoffers beter worden gewaarborgd. Critici zouden geen oog hebben voor de zorgen van de gewone mensen.⁶⁷

Bovendien constateerde de National Audit Office (NAO) in 2006 dat de invoering van de ASBO nuttig is geweest omdat die gedrag aanpakt dat eerder buiten het bereik van de wet lag.⁶⁸ (Echter dit onderzoeksbureau van het ministerie van Binnenlandse Zaken publiceerde ook kritische resultaten, waarover meer in hoofdstuk 4.)

Andere landen raakten geïnspireerd door de ASBO. In 2006 voerde Ierland een vergelijkbare maatregel in. Bovendien hebben de Nieuw-Zeelandse en de Australische regering wetsvoorstellen ingediend voor de introductie van een soortgelijke ASBO. En nu bestaat in Nederland dus ook interesse, waarover in hoofdstuk 5 meer.

Zoals Ashworth (2004) terecht opmerkt, heeft de ASBO meer mogelijkheden geboden aan mensen in sociale huurwoningen.⁶⁹ Die hadden in Engeland niet veel mogelijkheden op te treden tegen hun 'neighbours from hell'. Aange-

65 Blair, T., 'Our citizens should not live in fear'. In: *The Observer*, 11 december 2005.

66 www.number-10.gov.uk/output/Page8745.asp.

67 www.dailymail.co.uk/news/article-417457/John-Reid-Im-heavyweight-shows-leadership.html, <http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/respect-squad-tackle-ASB>. Websites bezocht december 2008.

68 www.nao.org.uk/news/0607/060799.aspx. Website bezocht mei 2009.

69 Dit zegt overigens niets over de daadwerkelijke effectiviteit van de ASBO, waarover in hoofdstuk 4 meer.



zien de ASBO een civiele maatregel is en hierbij bewijs van horen zeggen is toegestaan (*hearsay evidence*) kunnen huurders zonder angst voor represailles de overlastproblemen bij hun *housing estate agent* of *neighbourhood consultant* aankaarten. Die dan vervolgens bij de rechter om een ASBO kan vragen.

De ASBO was dus oorspronkelijk bedoeld om herhaaldelijk overlastgevend gedrag aan te pakken. In ongeveer de helft van de gevallen is dat ook zo.⁷⁰ Maar door de ruime definitie konden de meest uiteenlopende gedragingen verboden worden en daar is zowel vanuit het juridische als het wetenschappelijke veld kritiek op gekomen.

3.2.3 Reactie juridisch veld

Vooral de diversiteit van de lijst van gedragingen die ontvankelijk bleken voor een ASBO riep binnen het juridisch discours weerstand op. Zoals een suïcidale vrouw, die al tientallen keren had geprobeerd zelfmoord te plegen, die een ASBO kreeg opgelegd omdat haar gedrag 'distress' zou opleveren voor de lokale gemeenschap en hulpverleners. Het werd haar verboden in de buurt te komen van bruggen en spoorwegovergangen. Een 87 jaar oude man mocht niet langer sarcastische opmerkingen maken tegen zijn bureu.⁷¹ Een autodief kreeg een ASBO en mocht nooit meer een parkeergarage in Engeland of Wales betreden. En een prostituee werd via een ASBO verboden condooms bij zich hebben.⁷²

Door de brede definitie van antisociaal gedrag is het mogelijk voor de meest uiteenlopende gedragingen ASBO's op te leggen. Rechtsgeleerde Hudson omschrijft de ASBO dan ook als 'an act of frightening vagueness'. Vooral termen als 'feelings' of 'distress' zijn volgens haar erg subjectief.⁷³ Deze vaagheid van de definitie zou vervolgens kunnen leiden tot het disproportioneel gebruik van de ASBO. Zoals in het geval van de prostituee, waarbij niet alleen gedrag werd verboden dat antisociaal was maar ook restricties werden opgelegd aan gedrag dat op zichzelf niet crimineel is.

70 Koffman, L. (2006). 'The use of anti-social behaviour orders: an empirical study of a new deal for communities area'. In: *Criminal Law Review*, 593-613.

71 MacDonald, Sc. (2006). 'A suicidal woman, roaming pigs and a noisy trampolinist: refining the ASBO definition of anti-social behaviour'. In: *Modern Law Review* 69-2, 183-213.

72 Ibidem.

73 Hudson, B. (2003). *Justice in the Risk Society: Challenging and Re-affirming Justice in Late Modernity*. Londen: Sage.

Overigens blijkt dit gesignaleerde probleem van disproportioneel gebruik in de rechtspraak niet zo groot. Van de 3069 ASBO's die tot aan eind maart 2004 zijn aangevraagd, werden er maar 42 door de rechtbank op die grond afgewezen.⁷⁴

Een ander aspect van de ASBO leidde binnen de rechtspraak tot meer zaken van beroep. Dat was het punt van de 'tweede stap' in de procedure, wanneer de ASBO wordt overtreden en een strafrechtelijke vervolging volgt. Het probleem ligt vooral in het bewijs van horen zeggen dat in deze procedure toelaatbaar is. Volgens Ashworth kan dit in sommige gevallen leiden tot oneigenlijk gebruik van de ASBO.⁷⁵ Zo zouden autoriteiten een ASBO kunnen aanvragen voor een criminele gedraging, zoals inbraak, omdat er te weinig bewijs is om deze gedraging meteen strafrechtelijk te vervolgen. In zo'n geval zou de 'dader' minder waarborgen hebben dan wanneer hij meteen voor de strafrechter zou verschijnen.

Dit probleem werd aangekaart in een procedure in het House of Lords.⁷⁶ Het resultaat was dat volgens de Lords de ASBO gewoon als civiele maatregel aange-merkt moest worden en dat daardoor van hearsay evidence gebruikgemaakt mocht worden. Een van de belangrijkste redenen die de leden gaven was dat als de ASBO wel strafrechtelijk van aard was, 'it would inevitably follow that the procedure for obtaining anti-social behaviour orders is completely or virtually unworkable and useless', omdat dan het idee van bescherming van de anonimiteit van het 'kwetsbare slachtoffer' wordt verlaten.⁷⁷ Lord Hutton onderbouwde deze mening met het idee dat een eerlijke balans nodig is tussen het algemene belang van de gemeenschap (in dit geval kwetsbare personen die zeggen slachtoffer te zijn van antisociaal gedrag) en de behoefte tot bescherming van de rechten van de verdachte. Bij de ASBO zou dat evenwicht doorslaan ten gunste van de bescherming van de gemeenschap.⁷⁸

Vanuit Europa kwam op deze uitspraak wel kritiek. In 2005 uitte het Council of Europe on Human Rights zijn bezorgdheid over de manier waarop de ASBO in Engeland werd gebruikt. In een rapport stelde de raad voor ASBO's

74 Macdonald, S. (2003). 'The nature of the anti-social behaviour order – R (McCann & others) v crown court at Manchester'. In: *Modern law review*, 66-4, 630-639.

75 Ashworth, 2004.

76 McCann & others v. Crown Court at Manchester (2002) UKHL 39. Ashworth, 2004.

77 McCann & others v. Crown Court at Manchester (2002) UKHL 39.

78 Macdonald, 2003.

regelmatig te laten bekijken door een onpartijdige autoriteit om zo 'excessive use' te vermijden.

Een ander punt waarop vanuit Europa kritiek kwam, was dat jonge kinderen een ASBO opgelegd kunnen krijgen en hun identiteit openbaar gemaakt mag worden. Dit leidde in 2005 tot een rapport van Alvaro Gil-Robes, de Europese commissaris voor de mensenrechten, waarin hij zijn zorgen hierover aan de Britse regering voorlegde.⁷⁹ In haar antwoord stelde de regering dat leeftijd alleen onvoldoende reden was om de tactiek van 'naming and shaming' niet toe te passen, maar dat de rechtbank wel beperkingen kon opleggen wanneer bijvoorbeeld het openbaar maken van de identiteit het betreffende kind in gevaarlijke situaties zou kunnen brengen.

Ook binnen Groot-Brittannië zelf kwam protest op deze praktijk. De Joint Committee on Human Rights (dat elke wet onderzoekt die aan het parlement wordt gepresenteerd) uitte in een rapport van 2005 zijn bezorgdheid hierover.⁸⁰

3.2.4 Reactie wetenschap en ervaringsdeskundigen

De bekende socioloog Zygmunt Bauman omschrijft de ASBO in zijn boek *Liquid Fear* (2006) als 'stripping the free of their security and offering security in the form of unfreedom'. Hij vraagt zich af of het Britse volk dit wel wil. Is een dergelijke zerotolerancebenadering ten aanzien van antisociaal gedrag wenselijk? Uit de onderzochte literatuur en de vele gesprekken met deskundigen blijkt dat dit debat nog volop gaande is. Zo benoemen wetenschappers een reeks van problemen.

- 1 Het probleem van het *net deepening*-effect van de maatregel.⁸¹ De ASBO zou in de praktijk dieper ingrijpen in het leven van mensen dan oorspronkelijk bedoeld was. Zo werd, toen de ASBO werd ingevoerd, uitgesproken dat die niet gebruikt zou worden voor kinderen en mensen die psychisch in de war zijn. Maar in de praktijk blijkt het tegenovergestelde. Volgens Millie (2006) is het grote probleem hierbij dat deze groep extra begeleiding nodig heeft om de ASBO niet te overtreden maar die hulp niet krijgt.

79 A. Gil-Robes, the Commissioner for Human Rights, uitte sterke kritiek op de ASBO-strategie van de Britse regering tijdens zijn bezoek aan Groot-Brittannië op 12 november 2004. Dit had zijn weerslag in een rapport van de raad van 8 juni 2005, zie pagina's 34-37. Hij was in het bijzonder bezorgd over het gebruik van de ASBO bij kinderen (Koffman, 2006).

80 www.publications.parliament.uk/pa/jt200405/jtselect/jtrights/26/2604.htm#a24.

81 Harradine S., J. Kodz, F. Lerneti & B. Jones (2004). *Defining and Measuring Anti-Social Behaviour*. Londen: Home Office. Home Office Development and Practice Report 26.

Bovendien benoemen zij ook de problemen rond het te leveren bewijs dat in civiele zaken niet zo zwaar telt als in het strafrecht en dat bewijs van horen zeggen is toegestaan.⁸² Immers, wanneer iemand een ASBO overtreedt, wordt die strafrechtelijk vervolgd zonder dat het oorspronkelijke bewijs voor het hinderlijk gedrag hiervoor aan de strafrechtelijke eisen moet voldoen.⁸³ Critici wijzen erop dat de ASBO's in de praktijk via een omweg toch fungeren als strafrechtelijke sanctie.

- 2 Een volgend punt van kritiek is het *net widening*-effect van de ASBO. De maatregel zou een soort sleepnet zijn geworden waarmee steeds meer gedragingen strafbaar worden gesteld. Pakes (2005) en Donoghue (2007) refereren daarbij aan het voorbeeld van prostitutie. Algemeen genomen is prostitutie in Engeland niet strafbaar, maar door middel van een ASBO (bijvoorbeeld een gebiedsverbod dat expliciet staan op een bepaalde straathoek verbiedt en impliciet dus tippelen) kan dat gedrag dus wel strafbaar worden gesteld wanneer die wordt overtreden. Dus met als direct resultaat dat meer gedrag strafbaar wordt. Steventon (2007) wijst er verder op dat een dergelijke brede interpretatie intolerantie kan aanmoedigen ten aanzien van allerlei 'kleine' hinderlijke gedragingen (zoals het gebruik van een skateboard) en ten aanzien van mensen die zich wat anders gedragen dan de meerderheid (zoals de scheldende oude man).⁸⁴
- 3 Een derde punt van aandacht vinden enkele critici dat de ASBO de macht van de staat vergroot. Zo beargumenteert Brown (2004) dat nieuwe machten binnen de staat zijn gecreëerd zoals woningbouwcoöperaties die nu 'agencies of social control' worden. Ook Garret (2006), Pakes (2004) en MacDonald (2006) zien hierin veel problemen. Bovendien zou de Britse regering zich minder richten op sociaal beleid om problemen in wijken aan te pakken,⁸⁵ hoewel opgemerkt moet worden dat diverse wetenschappers en

82 Steventon, G. (2007). 'Complicity or coercion? Social control and the antisocial behavior order'. In: *Prison Service Journal* 174, 21-26.

83 Donoghue, J. (2008). 'Anti-social behaviour Orders (ASBOs) in Britain. Contextualizing risk and reflexive modernization'. In: *Sociology* 42-2, 337-355. Burney, E. (2005). *Making people behave. Anti-social behaviour, politics and policy*. Uffculme: Willan Publishing.

84 Steventon, 2007.

85 Cobb, N. (2007). 'Governance Through Publicity: Anti-Social Behaviour Orders, Young People and the Problematisation of the Right to Anonymity'. In: *34 Journal of Law and Society* 342-373. Matthews, R. e.a. (2007). *Assessing the Use and Impact of Anti-Social Behaviour Orders*. Bristol: Policy Press. Donoghue, 2008.

deskundigen na 2006 hierin wel een kentering zien komen. Het aantreden van Gordon Brown in de zomer van 2007 als premier wordt door sommigen als belangrijkste reden hiervoor gegeven. Hij zou meer oog hebben voor de wortels van het overlastprobleem.

- 4 Veel deskundigen zien grote problemen in het criminogene effect van ASBO's op jongeren. Uit kwalitatief Engels onderzoek blijkt dat sommige kinderen de ASBO als een 'badge of honour' ervaren, wat het gewenste schrik-effect ondermijnt.⁸⁶ In 2006 wees ook de Youth Justice Board op deze ontwikkeling.⁸⁷ Uit hun studie bleek dat pubers de ASBO als een soort diploma zagen en daarmee hun geloofwaardigheid op straat vergrootten. Op deze manier heeft de ASBO dus een tegengesteld effect. Jongeren proberen juist een ASBO opgelegd te krijgen, omdat het als cool en glamorous wordt ervaren.

Onderzoek uitgevoerd door het Policy Research Bureau identificeerde nog een ander criminogeen effect ten aanzien van de jongeren.⁸⁸ Door 'naming and shaming' van tieners (mogelijk sinds 2004) krijgen zij al jong het label 'crimineel' opgeplakt. Het bleek dat op school en in hun eigen wijk tieners met een ASBO ook als criminelen werden benoemd.⁸⁹ Daarmee zouden jongeren door het ASBO-systeem eigenlijk worden gecriminaliseerd en zouden de problemen onbedoeld juist vergroot worden doordat jongeren geïsoleerd raken van hun sociale omgeving (buurt, school).⁹⁰ Overlast kreeg meer aandacht en jongeren kregen meer de schuld. Volgens Barrister (2009) zijn jonge mensen nu het symbool van overlast geworden. De voormalig minister van Binnenlandse Zaken Tony McNulty reageerde hierop en zei dat het wel meeviel, omdat ASBO's slechts spaarzaam werden gebruikt en slechts in het uiterste geval, als het gedrag de gemeenschap sterk hinderde.⁹¹

- 5 Ook onder vuur kwam de CRASBO, een ASBO opgelegd in combinatie met een gevangenisstraf waarbij de dader dus eigenlijk twee keer wordt gestraft voor dezelfde daad. De kritiek hierop is dat dit het idee van re-integratie na een gevangenisstraf ondermijnt.

86 Garrett, P. (2006). 'Making 'anti-social behaviour': a fragment of the evolution of 'ASBO politics' in Britain'. In: *British Journal of Social Work* 37 (5), 839-856.

87 www.yjb.gov.uk/en-gb/ (bezocht 30 mei 2008).

88 www.prb.org.uk/ (bezocht 30 mei 2008).

89 Cobb, 2007.

90 Von Hirsch, 2006.

91 BBC news, 'ASBOs viewed as 'badge of honour''; http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/6107028.stm.

- 6 De ESRC (Economic & Social Research Council, 2009) wees er verder op dat door de brede definitie verschillende steden, politiekorpsen en instanties heel anders omgaan met het probleem van antisociaal gedrag. Sommige steden, zoals Manchester, maken veel gebruik van deze maatregelen. Andere steden grijpen hier nauwelijks op terug. Soms zijn de verschillen zelfs terug te vinden in de aanpak van een overlastgevende familie, waarbinnen broers voor dezelfde vorm van overlast verschillend worden aangepakt. De ESRC wijst erop dat dit tot een vorm van rechtsongelijkheid kan leiden. Overigens ziet ook zij hierin een kentering optreden. Zo verwacht ze dat met de creatie van het Department of Children, Schools and Families (2006),⁹² met daarbinnen de Youth Taskforce, beter nationaal gecoördineerde actie tegen overlast genomen kan worden, waardoor mogelijke rechtsongelijkheid kan worden teruggedrongen.
- 7 Een volgend punt van kritiek van veel ervaringsdeskundigen was dat binnen het overlastdiscours veel aandacht bestaat voor probleemgezinnen, waarbij alleenstaande moeders vaak als slechte ouder worden bestempeld. Uit recent onderzoek van de ESCR blijkt ook dat de alleenstaande moeder een van de aandachtsgroepen is van overlast. Volgens de geïnterviewden is er een 'theoretische stilte' rond de mogelijke gevolgen van deze 'seksegerichtheid' (*gendered nature*) van regeringsinitiatieven. Maar deskundigen constateren ook hier nu wel een lichte verschuiving. Er komt steeds meer aandacht voor de problemen waar alleenstaande moeders voor staan en op verschillende manieren wordt meer hulp geboden dan schuld toegekend.
- 8 Een ander punt dat nu ook meer aandacht krijgt, is de relatie tussen de ASBO en etnische minderheden. Vanaf de introductie van de ASBO werd het probleem van overlast vooral geconstateerd binnen de arme blanke gemeenschappen. Het leek erop alsof overlast niet voorkwam binnen gemeenschappen van etnische minderheden. Wat op zich opvallend is gezien de oververtegenwoordiging van zwarten in het justitiële Britse systeem. Maar diverse deskundigen wijzen erop dat er nu langzaam meer aandacht komt voor de mogelijke problemen rond etniciteit en overlast. Zo werd in een rapport van 2006 grote bezorgdheid geuit over de mogelijkheid tot onevenredig veel gebruik van de ASBO ten aanzien van etnische minderheden.⁹³

Uit gesprekken met diverse politiemanagers (zie bijlage I) bleek in de

92 Vergelijkbaar met het Nederlandse beleidsministerie Jeugd en Gezin.

93 Isal, S. (2006). *Equal respect ASBO and race equality*. Londen: The Runnymede Trust.

praktijk dat in bepaalde etnische gemeenschappen overlast anders (meestal betekent dit als minder ernstig) wordt ervaren dan in van oorsprong blanke wijken. Bovendien hebben sommige groepen minderheden door traumatische ervaringen elders geen vertrouwen in de overheid. Zij zullen bijvoorbeeld geen aangifte doen omdat ze niet verwachten dat de politie daadwerkelijk iets kan uitrichten. Daardoor ontstaan coldspots waar geen overlastmeldingen zijn. Maar of daar ook daadwerkelijk geen problemen bestaan, is onduidelijk. Zoals Alison Parson, hoofd van de Anti-Social Behaviour Unit van Birmingham, het raak typeerde: 'Binnen de meeste etnische gemeenschappen zijn weinig klachten van overlast, maar of dat betekent dat ze er niet zijn of dat het tolerantieniveau hoger ligt of dat het vertrouwen in de politie minder is, we weten het gewoon niet. En dat kan niet langer.'

- 9 Het laatste punt dat door enkele critici wordt aangedragen, is dat de ASBO vrij duur kan zijn. Het Home Office rekende uit dat een ASBO gemiddeld £5350 kost.⁹⁴ Maar als een order wordt overtreden, dan kunnen de kosten door vereist politieoptreden oplopen tot £100.000. De *Belfast Telegraph* heeft hierover bericht en rekende uit dat een zaak uit Manchester die was doorgevoerd tot het Hoogerechtshof de Britse gemeenschap £187.700 heeft gekost. Op zich zegt deze vorm van kritiek weinig, omdat de kosten van de ASBO niet vergeleken zijn met andere maatregelen om overlast aan te pakken.

3.3 Conclusie

Uit de gesprekken met Britse ervaringsdeskundigen en wetenschappers en na bestudering van de literatuur blijkt dat de ASBO regelmatig kritiek heeft gekregen. Er heerst bezorgdheid over het vervagen van de traditioneel in Engeland strikt gescheiden vormen van strafrechtelijke en civiele maatregelen.⁹⁵ Wat tot nu toe duidelijk is geworden, is dat de verschillende nieuwe mogelijkheden diverse nieuwe justitiële paden hebben gecreëerd. Wat weer leidt tot normatieve vragen betreffende het te leveren bewijs, subsidiariteit, rechtsgelijkheid en proportionaliteit. Het is belangrijk op te merken dat vooralsnog zowel de extreme uitwassen van de ASBO-wetgeving als haar successen anekdotisch van aard zijn.⁹⁶

94 Vergelijk €6248,54.

95 Morgan, R. (2008). *Summary justice: Fast – but fair?* Londen: Centre for Crime and Justice Studies.

96 Hodgkinson, S. & N. Tilley (2007). 'Policing anti-social behaviour: constraints, dilemmas and opportunities'. In: *The Howard Journal* 46-4, 385-400.

Opmerkelijk is dat beleidsmakers en wetenschappers na 2006 enkele verschuivingen constateren. Zo signaleerden sommige deskundigen meer aandacht voor sociaal beleid en merkten ze dat het aantal opgelegde ASBO's afnam.⁹⁷ Waarom die kentering optrad is niet duidelijk. Het kan zijn dat het daadwerkelijke overlastgevend gedrag is afgenomen. Dat zou betekenen dat de ASBO succesvol is geweest, maar door het ontbreken van evaluatieonderzoek (zie hoofdstuk 4) is dat vooralsnog onduidelijk. Mogelijk heeft de vele kritiek tot aanpassing in beleid geleid of speelde de wisseling van de wacht aan de top een rol (in de zomer van 2007 volgde Brown Blair op). Ramsay wees erop dat er mogelijk simpelweg geen 'aanbod' meer is van overlastgevers, omdat ze allemaal al ASBO's hebben.⁹⁸ Of dat de ASBO's juist niet werken en daarom niet meer worden opgelegd. Het blijft gissen.

In ieder geval is wel duidelijk dat er meer tijd is gekomen voor reflectie. Zoals Mike Hough, professor aan het King's College, het formuleerde: 'Dat wat het ministerie van Binnenlandse Zaken eerst wilde, "pak het gedrag aan maar definieer het niet", dat kan niet meer. Nu is proportionaliteit meer een focus en is er meer tijd voor evaluatie en analyse.' Hierover meer in het volgende hoofdstuk.

97 Zie *Guardian*, *Time* en *Daily Mail* (9 mei 2008).

98 Ramsay, P. (2008). *The Theory of Vulnerable Autonomy and the Legitimacy of the Civil Preventative Order*. Londen: LSE Law, Society and Economy Working Papers.

Effecten ASBO: afschrikking, criminalisering of nuleffect?

4.1 Kwantitatieve onderzoeken

Na de hoge politieke verwachtingen zou het voor de hand liggen als de ASBO al uitgebreid was geëvalueerd. Niets blijkt minder waar. Een goed kwantitatief onderzoek naar de effecten van de invoering van de ASBO ontbreekt. Wel is met enige regelmaat bijgehouden hoeveel ASBO's er zijn uitgegeven (17.000 tot eind 2008) en hoe hoog het percentage jongeren is dat de ASBO's overtreedt (gemiddeld 55 procent).⁹⁹ Bovendien blijkt uit de British Crime Survey dat het percentage van de bevolking dat bang is voor overlast sinds de introductie van de ASBO is gedaald.¹⁰⁰ De laatste drie jaar is dat percentage gelijk gebleven.¹⁰¹ Maar of dat ook een direct resultaat is van de ASBO is onduidelijk. Mogelijk spelen andere variabelen mee, zoals een algemene Europese trend dat onveiligheidsgevoelens dalen. (In veel Europese landen is dat namelijk sinds 2002 het geval.)¹⁰²

Overigens bleek uit een onderzoek gehouden in 2006 onder duizend respondenten in elk van de zes deelnemende Europese landen, dat gemiddeld 80 procent overlast nog als een groeiend probleem benoemt. Engeland scoorde daarin bijna gelijk met landen als Duitsland, Nederland, Spanje en Frankrijk waar (nog) geen ASBO bestaat. Dit zou kunnen betekenen dat het bestaan van de ASBO op de perceptie van burgers weinig invloed heeft. Alleen onder de Italianen ziet iets minder dan de helft overlast als een toenemend probleem.¹⁰³

Het National Community Safety Network (NCSN) zegt in een rapport dat een beter omliggende definitie van antisociaal gedrag in de wet noodzakelijk is om goed evaluerend onderzoek te kunnen doen.¹⁰⁴ Volgens het NCSN moet een dui-

⁹⁹ <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/antisocial1.html>.

¹⁰⁰ Home Office. *British Crime Survey 2005-2006*.

¹⁰¹ Home Office. *British Crime Survey 2008*.

¹⁰² EUICS report (2005). *The Burden of Crime in the EU, A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety*.

¹⁰³ ADT Research (2006). *Antisocial behaviour across Europe*.

¹⁰⁴ NCSN (2005). *Anti-social behaviour key issues and recommendations. A practitioners perspective*. Chester: NCSN.



delijk onderscheid worden gemaakt tussen verschillende vormen van overlastgevend gedrag. Uit hun gegevens bleek dat in verschillende Britse regio's, gemeenten en soms al binnen dezelfde organisatie verschillende definities worden gehanteerd en dat daarom de verschillende vormen van overlast overal anders worden geregistreerd.

Dit leidt in de praktijk ook nationaal tot grote verschillen in de aanpak van overlast. Het ESCR wijst er terecht op dat dit verschil in aanpak niet komt door de verschillen per stad in omvang of type overlast.¹⁰⁵ Het lijkt erop dat lokale politieke voorkeuren voor een bepaalde benadering (meer repressief of meer preventief gericht), de wil van bepaalde sleutelfiguren en de praktische mogelijkheden om een bepaalde aanpak te kunnen organiseren hierbij een rol spelen. Soms bestaat ook een bepaalde terughoudendheid tegenover het van boven opgelegde beleid. De door de centrale overheid voorgestelde maatregelen worden aangepast voor de lokale context, met als direct gevolg dat er onvoldoende kennis is over de impact van de overlastgerelateerde maatregelen. Dat resulteert erin dat over de verschillende groepen overtreeders en hun sekse, etniciteit, sociaaleconomische positie en geografische locatie geen betrouwbare uitspraken gedaan kunnen worden.

Voormalig premier Blair vindt het overkomelijk dat er geen bewijs is voor de werking van de ASBO. In een toespraak in 2006 betoogde hij dat het niet gaat om de cijfermatige resultaten van beleid en de uitkomst van statistieken, maar om wat mensen voelen ten aanzien van criminaliteit.¹⁰⁶

Recent exploratief Brits onderzoek¹⁰⁷ toonde aan dat het meten van effecten van de ASBO op de perceptie van mensen heel problematisch is.¹⁰⁸ In sommige buurten werd een kleine tijdelijke teruggang van overlast ervaren. Over een langere periode gezien waren die effecten zeer gering. Ook was het niet duidelijk of de tijdelijke teruggang te maken had met het 'volwassen worden' van de leden van bepaalde overlastgevendende groepen, verplaatsingseffecten of de combinatie met andere maatregelen. Tevens wezen de onderzoekers op de verwachtingen die de media-aandacht ten aanzien van overlast creëerde. De publieke verwachting dat overlast effectief bestreden kon worden, was na de invoering

105 Economic & Social Research Council (2009). *Situating antisocial behaviour and respect*.

106 Speech op conferentie, 10 februari 2006, beschikbaar op www.number10.gov.uk (bezocht op 15 december 2008).

107 Dit onderzoek naar het effect van de ASBO bestaat uit gedetailleerde interviews (N=121) met slachtoffers, uitvoerders en overlastgevers en zeven focusgroepen in verschillende probleemwijken.

108 Matthews, R. e.a. (2007). *Assessing the use and impact of antisocial behaviour orders*. Bristol: Policy Press.



van de ASBO sterk toegenomen. Dit leidde ertoe dat zelfs als de geïnterviewden aangaven minder overlast te ervaren, ze toch niet tevreden waren met het overheidsingrijpen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de maatregelen ten aanzien van overlast, zelfs als ze wel werkten, toch niet de perceptie in positieve zin hebben beïnvloed.

In het House of Commons Committee of Public Accounts werd in 2007 aangegeven dat het ontbreken van kwantitatief onderzoek en evaluatiegegevens van de ASBO niet acceptabel was.¹⁰⁹ Daarna werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken aan onderzoeksbureau MORI de opdracht gegeven onderzoek te doen naar de effectiviteit van de ASBO. De resultaten zouden begin 2009 beschikbaar komen, maar zijn vooralsnog niet publiek gemaakt.

4.2 Kwalitatieve onderzoeken

In het afgelopen decennium zijn wel enkele kwalitatieve onderzoeken gedaan naar de ASBO. Enkele keren zijn ervaringsdeskundigen, overtredders en buurtbewoners geïnterviewd en vaker is dossieranalyse uitgevoerd.

Zo voerde in 2006 het National Audit Office (NAO) een kwalitatief onderzoek uit, in opdracht van het Engelse ministerie van Binnenlandse Zaken. Uit dit onderzoek bleek dat het merendeel van de overlastgevers die een op antisociaal gedrag gerichte interventie (dus breder dan de ASBO alleen!) opgelegd hadden gekregen, niet opnieuw overlast hadden veroorzaakt.¹¹⁰ Maar of deze interventies ook daadwerkelijk direct effect hebben gehad, is niet duidelijk. Immers, de onderzoekers hebben aangenomen dat geen formele overtreding van de ASBO ook betekent dat ze geen overlast meer hebben gepleegd. Maar ze hebben er geen rekening mee gehouden dat van een mogelijke overtreding simpelweg geen melding is gemaakt. Bovendien, al zouden de plegers inderdaad geen overlast meer plegen, dan nog is het niet duidelijk of de interventie de enige reden hiervoor is geweest. Mogelijk hebben persoonlijke omstandigheden als verhuizing en maturing meegespeeld.

De steekproef van het NAO-onderzoek bestond uit 839 cases, uit zes verschillende gebieden verdeeld over Engeland. Bij ruim 65 procent van de zaken

¹⁰⁹ House of Commons Committee of Public Accounts (2007). *Tackling Antisocial Behaviour*. Londen: The Stationary Office. Crawford, 2009.

¹¹⁰ NAO, 2006.

bleef het bij één interventie. Een relatief kleine groep (ongeveer 20 procent) kreeg 55 procent van de interventies. Deze groep had gemiddeld 50 strafrechtelijke veroordelingen op zijn naam staan. Dit in tegenstelling tot de 24 veroordelingen van de gehele steekproef. Voor deze kleine groep lijken de verschillende maatregelen volgens de onderzoekers nauwelijks effect te hebben.

Uit het onderzoek bleek bovendien dat ABC's het meest werden gebruikt.

Tabel 2: Acceptable Behaviour Contracts zijn de meest gebruikte interventie
(bron: National Audit Office, 2006)*

Soort interventie	2003-04	2004-05	Groeipercantage
ABC's	5094	8654	70
ASBO's	2874	4274	49
Housing Injunctions	946	1614	71
Parenting Contracts	307	1296	322
Parenting Orders	229	537	134
Crack House Closure Orders	176	338	92
Individual Support Orders	5	30	500

* Cijfers van de Anti-Social Behaviour Orders en Individual Support Orders zijn verkregen uit rechtbankverslagen. Andere cijfers kwamen van Home Office's Survey of Crime and Disorder Reduction Partnerships (www.together.gov.uk/article.asp?aid=3567&c=458).

De ABC's bleken minder effectief bij kinderen onder de 18 jaar. In 60 procent van de zaken vertoonden de kinderen opnieuw antisociaal gedrag. Een verklaring die de onderzoekers hiervoor geven is dat deze jongeren mogelijk meer begeleiding nodig hebben bij het naleven van het ABC en deze steun niet krijgen, zoals diverse critici ook al hadden opgemerkt (zie §3.2.3). De groepsdruk om opnieuw overlast te plegen, is bij deze groep jongeren vaak hoog.

In iets minder dan een kwart van de zaken kregen de probleemveroorzakers een ASBO, van wie 40 procent eerder een interventie had gekregen en 80 procent al strafrechtelijke veroordelingen had. Iets minder dan 40 procent van hen was onder de 18 (85 procent was man). Van deze laatste groep overtrad iets meer dan de helft de ASBO, waarvan een derde dit vijf keer of meer deed. Het is echter moeilijk te achterhalen of dit nieuw antisociaal gedrag of een overtreding van de verordening betrof.

De NAO concludeerde uiteindelijk dat het onmogelijk is aan te geven of de interventies gericht op overlastgevend gedrag effectief zijn gebleken.

Ander onderzoek van Rand Europe uit 2006 naar de kosten en effectiviteit van dergelijke interventies wees erop dat vooral preventieve maatregelen op jonge leeftijd bij risicojongeren effectief zijn gebleken.¹¹¹ Preventieve programma's zoals voorlichting en trainingen bleken relatief het goedkoopst en het meest effectief.¹¹² Het best werken individuele interventies die gericht zijn op de persoonlijke omstandigheden van de overlastveroorzaker. Het ESRC trok deze conclusie ook en benadrukte dat hier op dit moment nog te weinig oog voor is.¹¹³

Deze constatering was niet nieuw. Eerder werd in het rapport *London Antisocial behaviour strategy* de noodzaak voor meer individueel gerichte interventies geuit.¹¹⁴ In dit rapport werd bovendien gewezen op de ontwikkeling dat bepaalde daders verder gemarginaliseerd werden door ASBO's en dat hiermee hun problemen juist werden vergroot. Ook Burney wees er in 2002 al op dat van de mensen die een ASBO opgelegd hadden gekregen, 60 procent mentale en zware sociale problemen had en daardoor moeite had zich aan de opgelegde beperkingen te houden.¹¹⁵

Overigens is de kritiek dat 'overgebruik' van de ASBO ten aanzien van jongeren plaatsvindt moeilijk met gegevens te staven. Er is simpelweg te weinig onderzoek gedaan naar deze bewering om hierover uitspraken te kunnen doen.

Ook het punt van enkele deskundigen dat een ASBO overlast niet zozeer vermindert maar slechts verplaatst van de ene buurt naar de andere, kan niet worden bevestigd of ontkend.

Verder uitten critici hun bezorgdheid over het oneigenlijk gebruik van ASBO's. Dit werd deels bevestigd door een onderzoek van Koffman in Brighton.¹¹⁶ Op basis van dossieranalyses constateerde hij dat in 50 procent van de gevallen de uitgevaardigde ASBO's gepast waren. Als criterium gebruikte hij hierbij de term 'ernstige en stelselmatige overlast'.¹¹⁷ Een kwart van de ASBO's

111 Rubin, J. e.a. (2006). *Interventions to reduce anti-social behaviour and crime*. Rand Europe.

112 Dit onderzoek was gebaseerd op bestaande wetenschappelijke literatuur en kosten-batenanalyses naar maatregelen om overlast en criminaliteit te verminderen. Onderzoekers wezen erop dat kosten-batenonderzoek vooral afkomstig is uit de Verenigde Staten en dat het daarom moeilijk is te schatten is of deze conclusies ook gelden voor Europa.

113 ESRC, 2009.

114 Greater London Authority (2005). *The London Antisocial behaviour strategy 2005-2008*. Londen: GLA.

115 Burney, 2002.

116 Koffman, 2006.

117 Waarbij opgemerkt kan worden dat de vraag blijft bestaan wanneer overlastgevend gedrag ernstig en stelselmatig wordt. Maar Koffman ging niet op een verdere kwalificering van het gedrag in.

was uitgevaardigd op dubieuze gronden. Bij de rest van de gevallen stond volgens Koffman de zwaarte van de ASBO niet in verhouding tot de relatief lichte vorm van overlast waarvoor die werd opgelegd, en was aldus ongepast.

4.3 Conclusie

Uit de hier gepresenteerde onderzoeken is niet vast komen te staan dat de ASBO effectief is geweest. Er is enig bewijs dat in sommige gevallen een ASBO tijdelijk overlast vermindert. Andere onderzoeken tonen aan dat als overlast al vermindert, het niet duidelijk is of de ASBO daarvoor verantwoordelijk is.

Evenmin zijn alle punten van kritiek, zoals geuit door ervaringsdeskundigen, juristen en andere wetenschappers, bevestigd. Meerdere onderzoeken wijzen inderdaad op de risico's van de ASBO als die wordt opgelegd bij sociaal kwetsbare groepen als jonge pubers, migranten en mensen die psychisch in de war zijn. Andere kritiekpunten, zoals oneigenlijk gebruik of rechtsongelijkheid, kunnen niet worden vastgesteld, simpelweg omdat evaluerend onderzoek ontbreekt.

Door het uitblijven van evaluerend onderzoek blijven veel vragen bestaan. Want is de ASBO en de controle daarop wel praktisch en kosteneffectief? En vanuit een meer normatief perspectief: is het wel de juiste wijze van reageren? Versterkt het niet eerder problemen, zoals de marginalisering van de jeugd en van sociaal zwakkeren, met alle gevolgen van dien?

Uiteindelijk rijst de vraag waarom de ASBO, ondanks de onduidelijkheden, toch zo aantrekkelijk lijkt voor sommige Nederlandse politici. In het volgende hoofdstuk wordt hieraan aandacht besteed.

Beleid ten aanzien van overlast in Nederland

5.1 Bestaande regelgeving

Opvallend in de recente Nederlandse reacties op overlast is de afnemende terughoudendheid rondom het criminaliseren van de overlastgerelateerde gedragingen. Door bijvoorbeeld de bevoegdheden van de officier van justitie (OvJ) en de burgemeester uit te breiden, verwacht het kabinet-Balkenende IV dat ernstige overlast beter aangepakt kan worden.¹¹⁸ Het bestaande instrumentarium zou niet voldoende zijn. Uit recent onderzoek blijkt echter dat aan nieuwe bevoegdheden maar beperkte of in het geheel geen behoefte is.¹¹⁹

Het mag duidelijk zijn dat het belangrijk is om deze uitspraken in de juiste context te plaatsen. Daarom volgt hier een kort overzicht van het bestaande relevante instrumentarium. Dit gepresenteerde overzicht is niet uitputtend, maar is een selectie van maatregelen die het meest van belang zijn voor de discussie rond 'harder' optreden tegen overlast. Vervolgens worden in deze paragraaf diverse nieuwe (voorgestelde) maatregelen en een uitgevoerde pilot geanalyseerd.

5.1.1 Bestaand bestuurlijk instrumentarium

Gebiedsverboden op grond van artikel 172 Gemeentewet of Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Op lokaal niveau kan de burgemeester gebiedsverboden opleggen. De bevoegdheid (ontleend aan artikel 172) is in de eerste plaats gericht op plaatselijke veroorzakers van overlast in het publieke domein, voor de korte termijn. Bevelen

¹¹⁸ Kamerstukken II 2007-2008, 28 684, nr. 130.

¹¹⁹ Muller, E. (red.) (2008). *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Boom juridische uitgevers. Onderzoek onder burgemeesters en leden van andere bestuurlijke organen, in opdracht van ministerie van BZK. Het kabinet gaf eerder een reactie in een brief van Ter Horst d.d. 24 april 2008.

langer dan vier weken worden niet rechtmatig geacht.¹²⁰ Die tijdelijkheid wordt als een probleem gezien bij de aanpak van ernstige overlast. Soms bestaat namelijk de behoefte, bij langdurige overlastproblemen, iemand voor langere tijd een verbod op te leggen.

Samenscholingsverbod

In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) kan samenschooling strafbaar worden gesteld. De mogelijkheid wordt geboden op te treden tegen degene die deelneemt aan een samenschooling of tegen degene die zich opdringt dan wel door uitdagend gedrag aanleiding geeft tot wanordelijkheden. Daarnaast bevat een dergelijke APV-bepaling de verplichting voor een ieder die op de weg aanwezig is bij wanordelijkheden zich op bevel van de politie te verplaatsen.

Bestuurlijke ophouding

Op grond van artikelen 154a en 176a van de Gemeentewet is de burgemeester bevoegd door hem aangewezen groepen op een bepaalde plaats en tijd tijdelijk de vrijheid te ontnemen.¹²¹ Deze bevoegdheid is gericht op bestrijding van grootschalige (dreigende) ongeregelde heden en is ingevoerd in 2000. De bevoegdheid is in het leven geroepen omdat de openbare-orde- en noodbevoegdheden van de burgemeester tekortschoten in situaties waarin op grote schaal ordeverstoringen plaatsvonden. De regeling kent in de praktijk nogal wat problemen. Leden van de groep moeten eerst de kans hebben gekregen de voorschriften alsnog na te leven en de burgemeester moet een locatie aanwijzen voor de opvang. Ook juridisch kleven nogal wat bezwaren aan de regel. Zo zou groepsgewijze detentie op gespannen voet staan met 5 lid 1 sub b EVRM.¹²² Daarom is de regeling slechts een paar keer daadwerkelijk toegepast. In de praktijk leidt de complexiteit van de bevoegdheid ertoe dat burgemeesters uitwijken naar andere bevoegdheden zoals een gebiedsverbod.¹²³

¹²⁰ Zie bijvoorbeeld jurisprudentie, LJN: AE7306, pres. Rechtbank Rotterdam (6 september 2002).

¹²¹ Niet langer dan 12 uur.

¹²² Brouwer & Schilder (1999). 'Het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding, een verkenning van de rechtsstatelijke grenzen. In: *NJB*, 1640-1648.

¹²³ Muller, E. (red.) (2008).

Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte

De Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte is in januari 2009 in werking getreden.¹²⁴ De toevoeging van het opleggen van een boete zou volgens de memorie van toelichting bij gemeenten gewenst zijn. De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat het college van B&W (of de burgemeester) een bestuurlijke boete kan opleggen bij overtredingen van autonome verordeningen (154 GW) die niet bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Te denken valt aan gedragingen als wildplassen, het verkeerd aanbieden van huisvuil en het aanbrengen van graffiti.¹²⁵

Toch wordt over de toegevoegde waarde van deze maatregelen wel wisselend gedacht. Zo zou de invoering van de bestuurlijke boete kunnen leiden tot een groter beroep op de politiecapaciteit.¹²⁶

Cameratoezicht (artikel 151c Gemeentewet)

In opzet is dit geen repressieve maatregel. Volgens de toelichting op de wet heeft dit artikel een preventief karakter. Op basis van dit artikel kan de burgemeester besluiten tot plaatsing van vaste camera's op bij verordening aangewezen openbare plaatsen. Inmiddels maken veel gemeenten gebruik van cameratoezicht, hoewel de effectiviteit van de maatregel onbekend is. Een SCP-studie constateerde dat er geen betrouwbare onderzoeksgegevens zijn naar het effect van camera's op de omvang van overlast.¹²⁷ Doelstelling is uitdrukkelijk de handhaving van de openbare orde. Het voorkomen van mogelijk strafbare feiten is niet het specifieke doel. Daarvoor zijn de mogelijkheden tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied bedoeld. Toch kunnen de beelden worden verstrekt ten behoeve van de opsporing van een strafbaar feit. Het gevaar bestaat dat de beelden alléén hiervoor worden gebruikt. Met 'detournement de pouvoir' als gevolg. Uit onderzoek blijkt dat 82 procent van de gemeenten camerabeelden gebruikt voor opsporing. Soms worden ze inderdaad alleen hiervoor gebruikt.¹²⁸

124 *Kamerstukken II 2004-2005* 05, 30 098. Aanvulling; stb 2008, 44.

125 www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbzcc/vh5ll12xt0we en http://wetten.overheid.nl/BWBR0023480/geldigheidsdatum_10-04-2009

126 Muller, E. (red.), 2008.

127 Noije, L. van, K. Wittebrood e.a. (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld: veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

128 Dekkers, S., G. Homburg & J. Koffijberg (2007). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen*. Regioplan beleidsonderzoek Amsterdam.



Mosquito's

In de strijd tegen hangjongeren worden in Nederland steeds meer Mosquito's opgehangen. Dit zijn apparaatjes met een hoogfrequent geluid dat alleen hoorbaar is voor mensen onder de 30. Het gezoem is voor jongeren zo irritant dat ze automatisch weglopen. Met als gevolg dat de door hen veroorzaakte overlast vermindert. In 2006 werd het apparaat vanuit Engeland naar Nederland gehaald. Nu hangen verspreid over 105 gemeenten enkele honderden kastjes. De meeste Mosquito's worden door gemeenten en politie opgehangen, maar ook bedrijven, winkels en zelfs scholen schaffen ze aan. Vooralsnog acht minister Ter Horst (BZK) het gebruik van de Mosquito mogelijk in strijd met de grondwet.¹²⁹ De grondrechten die eventueel in het geding komen, zijn de onaantastbaarheid van het lichaam, het recht op bewegingsvrijheid, het verbod op discriminatie en het recht op privacy. Alleen een rechtszaak zou daar uitsluitsel over kunnen geven. Tot die tijd laat de minister het aan de gemeenten om te beslissen of ze van het apparaat gebruikmaken.

5.1.2 Bestaand strafrechtelijk instrumentarium

Algemeen kent het strafrecht de mogelijkheid verschillende typen gedragsaanwijzingen te geven, zoals een gebiedsverbod of meldingsplicht. Óf in de fase voorafgaand aan berechting, als voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis (artikel 180 sr), óf na berechting, als voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling (artikel 14c SR), óf als voorwaarde bij een sepot. Meer specifiek zijn er ook mogelijkheden om overlast (indirect) aan te pakken. Zie hieronder enkele voorbeelden.

Gedragsaanwijzingen in het kader OM-afdoening

De Wet OM-afdoening (stb 2006, 330) geeft de OvJ de bevoegdheid in de strafbeschikking gedragsaanwijzingen op te nemen (artikel 257, 3e lid SV). Deze beschikking is een buitengerechtelijke afdoening en de verdachte moet verklaren bereid te zijn aan de aanwijzing te voldoen.

129 'Ter Horst laat pieptoon tegen hangjongeren toe'. In: *de Volkskrant*, 29 januari 2009, 3. 'Onacceptabel gezoem'. In: *NRC Handelsblad*, 29 januari 2009, 9.



Alternatieve leer- of werkstraffen zoals het Halt-traject

Natuurlijk bestaat voor minderjarigen ook nog de mogelijkheid van de Halt-afdoening (en STOP voor 12-minners). Deze afdoening door de politie voor lichte vergrijpen biedt hen de mogelijkheid een strafblad te ontlopen. Een evaluatieonderzoek naar de effecten van Halt-afdoening toonde een positief effect op de recidive van vandalisme.¹³⁰ Meer recent onderzoek toonde echter een afwijkend beeld. Bij één type strafbaar feit, namelijk vernieling, had de Halt-afdoening juist een ongunstig effect: de recidive nam toe.¹³¹ Overigens hebben vooral meelopers, die verder nog wel redelijk aangepast sociaal gedrag tonen, baat bij het Halt-traject.¹³²

5.1.3 Bestaand sociaal beleid

Veel gemeenten hebben programma's geïntroduceerd die overlast op een meer responsieve manier aanpakken. Deze projecten sluiten aan bij de gedachte van sociaal investeren. Zo zijn er veel nieuwe aanspreekpunten in buurten ingevoerd. Te denken valt aan de straatcoaches, buurtregisseurs en jeugdfunctionarissen bij politie. Deze projecten hebben alle als doel het contact met een buurt te verbeteren en 'te voelen' wat er op straat gebeurt.

Ketenunits

Een andere aanpak vormen de ketenunits (voortkomend uit het JOT, het Jongeren Opvang Team) in Amsterdam. Het betreft een samenwerkingsverband van organisaties die zich bezighouden met de aanpak van jeugdcriminaliteit en veelplegers. Er zijn vijf ketenunits. Hierin werken partijen samen als Openbaar Ministerie (regisseur), politie, Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Halt, Stichting Reclassering Nederland, Jellinek (verslaafden), GGD en gemeente Amsterdam. Er komen strafzaken van jongeren ter sprake (van *first offenders* tot harde kernen), dus het geheel is niet alleen gericht op overlastgevende jongeren.

130 Kruissink, M. & C. Verwers (1989). *Halt: een alternatieve aanpak van vandalisme. Eindrapport van een evaluatieonderzoek naar Halt-projecten*. Arnhem: Gouda Quint.

131 Ferwerda, H. e.a. (2006). *Halt: het alternatief? De effecten van Halt beschreven*. Den Haag: WODC/Boom juridische uitgevers. Onderzoek & beleid nr 244.

132 Stokkom, B. van (2007). 'Regulering van antisociaal gedrag. Aanpak van persistent overlastgevende jongeren in Engeland en Nederland'. In: *Tijdschrift voor veiligheid* 6-3, 36-50.



De partners werken op locatie samen, waardoor alle informatie over de jongeren en hun omstandigheden bij elkaar komt. Als een jongere in aanraking komt met de politie vanwege een strafbaar feit, krijgt hij direct een strafrechtelijke reactie (een taakstraf of een geldboete). De aanpak is zowel preventief als repressief. Het gaat niet alleen om de straf, maar ook om de zorg naderhand. Daarbij wordt geprobeerd de leefsituatie van de jeugdige verdachte goed in beeld te krijgen. Zo kan voorkomen worden dat een jongere alsnog afglijdt.¹³³

Daarnaast bestaan er wijkgerichte netwerken van individuele begeleiding die vooral aandacht hebben voor de problemen rond spijbelen. Een bijkomend doel is het overlastgevend 'rondhangen' te verminderen. Binnen het Netwerk 12+ werken bijvoorbeeld arbeidsbegeleiding, leerplichtambtenaren, jeugdhulpverleners en politie samen. Ook buurtbemiddeling wordt ingezet om problemen rond overlast op straat aan te pakken, zoals bij de lichte vormen van overlast als pesterijen en rondhangen. Het uitgangspunt bij buurtbemiddeling is de gesprekken in de buurt weer op gang te brengen.¹³⁴

Stichting Aanpak Overlast Amsterdam

Sinds 2006 is de Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA) actief. Deze door de centrale stad opgerichte, privaatrechtelijke stichting combineert straatcoaches en huisbezoekers met elkaar om zo de jeugdoverlast in verschillende stadsdelen aan te pakken. Het idee is een brug te slaan tussen het strafrechtelijke (politie en justitie) en het preventieve (hulpverlening) optreden tegen overlast.

Bij de eerste evaluaties bleek dat de samenwerking tussen SAOA, politie en stadsdeel Slotervaart niet altijd goed verliep.¹³⁵ Een knelpunt bleek de hulpverlening voor de ouders en jongeren die niet snel en goed van de grond kwamen. Het probleem hierbij was dat er te veel zorgverleners werkzaam waren die moeilijk op één lijn kwamen. Inmiddels lijken deze problemen te zijn opgelost.

Enkele politiemannen blijken echter ten aanzien van de straatcoaches nog wat reserves te hebben. Dit bleek uit een voor dit rapport door masterstudenten van de Universiteit Leiden uitgevoerd kwalitatief onderzoek.¹³⁶ Volgens een

133 Engbersen, G. e.a. (2005). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam*. Amsterdam: AUP. WRR-verkenningen.

134 Noorda, J. & R. Veenbaas (2006). *Rondhangende jongeren*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

135 Toor, D. van & W. Duijst (2008). 'De last van overlast'. In: *Nederlands juristenblad* 83, 1344-1348.

Steden, R. van & T. Jones (2008). 'Straatcoaches in Slotervaart. Enige kanttekeningen bij het idee van een overheid op afstand'. In: *Tijdschrift voor veiligheid* 7-4, 20-29.

136 In totaal werden 337 interviews gehouden met professionals, winkeliers, bewoners en jongeren.



geïnterviewde politieman roepen straatcoaches door hun houding soms juist agressiviteit op. Maar er dient te worden opgemerkt dat de straatcoaches door bewoners en winkeliers als heel positief worden ervaren. Repressieve maatregelen worden hier juist niet als effectief gezien. Het probleem is volgens de buurt wel degelijk aanwezig, maar wordt niet heel groot geacht.

Diverse maatregelen

Gezinsinterventies waaronder opvoedingsondersteuning komen lokaal ook voor. Onderzoek wees uit dat deze alleen werken in combinatie met interventies in andere domeinen, zoals het voorkomen van schooluitval. Zo'n combinatie lijkt vooralsnog veelbelovend.¹³⁷

Verder zijn nog maatregelen te noemen als gesprekken van buurtwerkers met ouders van probleemjongeren, gezinscoaching, voor- en vroegschoolse educatie, en lokale afspraken tussen jongeren en politie over overlast op ontmoetingsplaatsen en avondklokken. Van dit laatste is het de vraag of het nog als sociaal beleid gekwalificeerd kan worden, aangezien de gevolgen van een avondklok diep in een wijk kunnen ingrijpen.¹³⁸ Bovendien wordt daarbij de politie ingezet. Andere gemeenten kiezen een socialere benadering en werken samen met de Raad voor de Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming.¹³⁹

Dat fysieke maatregelen zoals verbeterde straatverlichting of meer groene hangplekken, nog betrekkelijk weinig populariteit genieten, is wel verrassend. Zeker ook gezien de resultaten van het SCP-onderzoek *Sociale veiligheid ontsleuteld*.¹⁴⁰ Dit onderzoek naar de effectiviteit van maatregelen ter bestrijding van criminaliteit en overlast geeft juist aan dat dit soort meer fysieke interventies veelbelovend lijkt in de strijd tegen overlast van hangjongeren. Het betreft bovendien relatief 'goedkope' maatregelen die niet stigmatiserend werken en privacyvriendelijk zijn. In Engeland blijken experimenten met verbeterde straatverlichting

137 Noije, L. van, e.a. (2008).

138 Zeven Amerikaanse staten hebben een avondklok voor jeugdigen. De avondklok is nog niet geëvalueerd, maar de indruk is dat jeugdcriminaliteit kan afnemen dankzij een avondklok, mits de organisatie breed is en vanuit de gemeenschap zelf wordt opgezet. www.wodc.nl/images/on2002-4_Hoofdstuk%204_tcm44-57588.pdf.

139 De parlementaire discussie over wettelijke verankering van de avondklok is vooralsnog niet afgerond. CDA kiest voor het organiseren van de avondklok in de Wet op de jeugdzorg, PvdA voor verankering in de Gemeentewet. Kamerstukken, plenaire vergadering 11 maart 2009. (www.tweedekamer.nl).

140 Noije, 2008.



te leiden tot een daling van criminaliteit en overlast. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn een preventieve werking vanwege het meer ‘in het zicht zijn’ van potentiële overtreeders. Daarnaast verwijst nieuwe straatverlichting naar het opknappen van een wijk.¹⁴¹

Verder is het opmerkelijk dat het snel herstellen van schade hoopgevend lijkt om overlast en vernielingen te voorkomen. Deze conclusie van het SCP is conform de fysieke interpretatie van de *broken windows*-hypothese.¹⁴² Die werd onlangs ook getest en bevestigd door Groningse wetenschappers.¹⁴³

5.2 Nieuwe (voorgestelde) maatregelen

5.2.1 FF Kappe

Een ander middel in de strijd tegen jongerenoverlast op straat is het FF Kappe-project. Dit project heeft in 2006 proefgedraaid. Het project is klein van omvang, maar voor dit onderzoek relevant omdat het de concreetste Nederlandse maatregel is die direct door de ASBO is geïnspireerd (zoals de opstellers van FF Kappe in hun begeleidende brief ook beschreven). FF Kappe is als het ware een Nederlands veldexperiment van de ASBO, waarbij het de vraag is of het FF Kappe-contract (lees ASBO) van toegevoegde waarde is. Deze pilot in de Rotterdamse wijk Delfshaven is dus gebaseerd op het Engelse model van contracten en bevelen (waarover meer in §5.4.1).

Kort gezegd komt het FF Kappe-project neer op een aanpak in drie fasen. Eerst biedt het gemeentebestuur (stadmariniers) de overlastgevende jongere een FF Kappe-contract (1) aan (en indien minderjarig aan zijn ouders). In het contract staan afspraken over hulpverlening aan de jongere, die hierin toezegt zich in de toekomst beter te gedragen. In het contract wordt zo precies mogelijk aangegeven van welke gedragingen, waar (gebiedsontzegging) en met wie (contactverbod) hij zich zal onthouden. Het contract loopt een jaar en is een intentieverklaring. De jongere is niet verplicht het contract te tekenen.¹⁴⁴

¹⁴¹ Custers, B. & L. Dubbeld (2008). ‘In het licht of in het zicht? De effecten van straatverlichting en cameratoezicht vergeleken’. In: *Secundant* 6, 3-35.

¹⁴² Noije, 2008.

¹⁴³ Keizer, K., S. Lindenberg & L. Steg (2008). ‘The spreading of disorder’. In: *Science* 322 (5908), 1681-1685.

¹⁴⁴ Vanuit juridisch oogpunt dus geen contract.



Maar wanneer de jongere het contract niet nakomt of weigert het contract te tekenen, geeft de burgemeester een FF Kappe-bevel (2), eveneens met een looptijd van een jaar. Daarin zijn opnieuw gedragsaanwijzingen opgenomen, maar die kunnen anders zijn dan in het contract. Als de overlastgever het FF Kappe-bevel overtreedt, verschijnt hij voor de rechter (3). Deze laatste fase valt binnen art. 184 Sr, het niet voldoen aan een ambtelijk bevel.

5.2.2 Wet aanwijzing ernstige overlast

Het bovengenoemde instrumentarium om overlast aan te pakken zou niet voldoende zijn. Deze conclusie wordt althans getrokken in het memorandum van de eerdergenoemde Wet ernstige overlast.¹⁴⁵

In deze wet krijgen de burgemeester en de OvJ extra bevoegdheden om preventief in te grijpen bij voetbalvandalisme en aanhoudende ernstige overlast. Zo krijgen burgemeesters de bevoegdheid een gebiedsverbod op te leggen van maximaal drie maanden, met de mogelijkheid van verlenging tot een jaar als iemand herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord. Overlastplegers of voetbalvandalen is het dan niet toegestaan in een bepaalde buurt of straat te komen. In ernstige gevallen van stelselmatige overlast is volgens de toelichting op de wet direct ingrijpen nodig om verdere verstoringen van de openbare orde te voorkomen. Ook kan de burgemeester dit bij notoire lastpakken combineren met een meldingsplicht. De bevoegdheden zijn vooral gericht op kleine groepen voetbalvandalen of jongeren die verantwoordelijk zijn voor ernstige overlast.

Tevens kan de OvJ een verdachte direct een gedragsaanwijzing opleggen, bijvoorbeeld als het gaat om strafbare feiten waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en als er grote vrees bestaat voor herhaling, zoals bij aanhoudende vernielingen. De gedragsaanwijzing is gescheiden van een mogelijke latere strafrechtelijke afdoening door de rechter. Het kan gaan om een gebiedsverbod en/of een meldingsplicht, maar ook om een contactverbod of het volgen van therapie of behandeling tegen agressie of verslaving. Op lokaal niveau zullen de burgemeester en de OvJ onderling afstemmen wie in welk geval optreedt.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (in werking 1 september 2010).

¹⁴⁶ Persbericht BZK, 2007.



5.3 Politieke argumentatie

Een in 2008 voor dit rapport uitgevoerd kwalitatief onderzoek onder vijftien Nederlandse (lokale en nationale) politici bevestigde het beeld dat overheidsingrijpen bij overlast noodzakelijk wordt geacht.¹⁴⁷ Repressieve maatregelen hadden bij de meesten de voorkeur. Het idee dat overlast aangepakt moet worden omdat anders de geloofwaardigheid van de overheid wordt aangetast, werd door hen breed gedragen. Een gemeenteraadslid omschreef het als volgt: 'Overlast moet worden verminderd, anders zullen mensen zich afvragen: waarom wordt dit gedrag getolereerd? En als de politie niet handelt, zullen mensen het zelf gaan doen.'

Over het algemeen heerst bij de geïnterviewden het idee dat de regering stevig op deze problemen moet reageren. Overlast negeren leidt volgens de meeste respondenten mogelijk tot eigenrichting. Dus om het vertrouwen van de bevolking te behouden, moet overlast worden aangepakt.

Enkele Kamerleden betwijfelen de gedachte dat de Nederlandse bevolking slechts tevreden is met hardere maatregelen. Deze politici zijn bekend met een recent rapport dat concludeert dat harde maatregelen bij criminaliteitsproblemen vaak niet effectief zijn.¹⁴⁸ Zij benadrukken dan ook dat overheidsingrijpen gepaard moet gaan met een sterker sociaal beleid om de wortels van het probleem aan te pakken.

Maar andere politici zijn minder gevoelig voor dergelijk beleid. Een Kamerlid formuleerde het als volgt: 'Uit eigen ervaring weet ik dat harde maatregelen van de overheid gewoon helpen. Daar heb ik geen wetenschappelijk bewijs voor nodig.'

Uiteindelijk waren de politici (op één na) het met elkaar eens dat de overheid snel nieuwe maatregelen tegen overlast moet invoeren. Dit gevoel van urgentie leidt tot symbolisch handelen. Want hoewel over de effectiviteit van de maatregelen op de fysieke werkelijkheid weinig bekend is, is het idee dat het handelen een gunstig effect op de perceptie zal hebben genoeg om tot actie over te gaan.

De meeste geïnterviewden waren bekend met de Britse ASBO en wisten dat deze deels als voorbeeld heeft gediend voor de FF Kappe-pilot en het wets-

147 Aan de hand van semigestructureerde interviews met lokale en nationale politici werden vragen betreffende overlastdefinities, -maatregelen, -omvang en -beleid behandeld. De onderzoeksresultaten worden geanalyseerd in Koemans, M. (2010).

'The war on street terror. Why tackle anti-social behaviour?'. In: *Crime, Law & Social Change*, 53 (5), 477-491..

148 Noije, 2008.



voorstel ernstige overlast. Niemand was op de hoogte van de kritiek op de juridische constructie van de maatregel en van het feit dat over de effectiviteit van de ASBO eigenlijk weinig bekend is.

5.4 Handhaving

5.4.1 Uitvoering pilot FF Kappe, reactie en evaluatie

De eerste evaluaties van het FF Kappe-project zijn door het WODC gepubliceerd.¹⁴⁹ De conclusie was dat het nog te vroeg was om van een effectieve interventie te spreken. In een jaar tijd is 26 keer een FF Kappe-contract aan overlastgevende jeugd aangeboden. De meeste jongeren ondertekenden niets, maar sommigen beloofden mondeling beterschap. Twee jongeren kregen van de Rotterdamse burgemeester het FF Kappe-bevel omdat zij zich bleven misdragen. Zij mochten zich gedurende een jaar binnen de gemeente Rotterdam niet hinderlijk, overlastgevend of crimineel gedragen. Een van hen, een ware plaag voor de buurt, verscheen uiteindelijk voor de politierechter voor het overtreden van het bevel en kreeg een boete opgelegd.¹⁵⁰ Hij had zich toch hinderlijk opgehouden in een winkelstraat. De jongen wilde in een portiek niet aan de kant gaan en blokkeerde de ingang door met zijn voet tegen een gebouw te blijven staan.

Hier werd de betrokkene dus op basis van een zeer vaag en ruim uitgelegd verbod veroordeeld. Dit lijkt niet te stroken met het *lex certa*-beginsel. Bovendien staat de uitspraak op gespannen voet met het proportionaliteitsbeginsel. De verdachte wordt immers veroordeeld omdat voorbijgangers genooddaakt zijn om hem heen te lopen. De concrete feiten staan niet in verhouding tot de veroordeling. Deze *net widening*-discussie wordt ook gevoerd rond de ASBO (zie §3.2).

De Jong¹⁵¹ merkt terecht op dat de politierechter vrij makkelijk over de vraag heen stapt of de lichte bevelsbevoegdheid (art 172 lid 3 Gemeentewet) wel een basis kan zijn voor een dergelijke regel.¹⁵² Bovendien is het FF Kappe-contract niet een vrijblijvende afspraak en daarom moet het wettelijk worden verankerd.

149 Winkels, J. (2008). *Kappen met asociaal gedrag*. Nijmegen: WODC, ITS.

150 Politierechter te Rotterdam (vonnis van 21 december 2007).

151 Jong, M. de (2008). 'Van Anti-Social Behaviour Order naar FF Kappe-bevel'. In: *Gemeentestem* 7302, 102, 487-494.

152 Deze zaak is niet in hoger beroep behandeld.

Tevens strookt volgens De Jong de uitspraak van de politierechter niet met (latere, maar zeer relevante) jurisprudentie van de Hoge Raad over gebiedsontzeggingen.¹⁵³ De Hoge Raad achtte in de betreffende casus een verblijfsontzegging van drie maanden op grond van art 172 lid 3 Gemeentewet strijdig met de aard van deze bevelsbevoegdheid. De Hoge Raad wijst expliciet op de bedoeling van de lichte bevelsbevoegdheid, namelijk om voor een korte periode ‘openbareordeproblemen’ op te lossen. Volgens De Jong moet hierbij eerder gedacht worden aan een termijn van enkele weken dan aan maanden.

Maar gezien de plannen van de regering denkt de politiek daar deels anders over. De kabinetsleden gaan ervan uit dat een FF Kappe-aanpak (naar het Britse voorbeeld) past binnen de huidige regelgeving en jurisprudentie. Op zich is er niets mis met vermindering van overlast door middel van een verblijfsontzegging (geregeld binnen een APV). Het probleem ontstaat wanneer een verblijfsontzegging wordt opgelegd en bij voorbaat al duidelijk is dat de betrokkene zich er zeer moeilijk aan kan houden. Zoals in het geval van het hierboven genoemde arrest waarbij een verdachte met psychische problemen een verblijfsontzegging kreeg opgelegd.

Volgens De Jong werd toch een verblijfsontzegging opgelegd omdat dan bij een overtreding een strafrechtelijke procedure gestart kon worden wegens het overtreden van art. 184 en daarmee een zwaardere sanctie uitgelokt kon worden.¹⁵⁴ In zo’n geval wordt een verblijfsontzegging oneigenlijk gebruikt omdat niet zozeer ordehandhaving als wel een strafrechtelijke sanctie het doel is. De Hoge Raad achtte tevens het subsidiariteitsbeginsel geschonden omdat hulpverlening in casu meer op zijn plaats was geweest.

De ministers Hirsch Ballin van Justitie en Ter Horst van Binnenlandse Zaken erkennen in een brief aan de Tweede Kamer dat het nog te vroeg is om op basis van de evaluaties te kunnen concluderen dat de FF Kappe-aanpak effectief is.¹⁵⁵ Ze noemden daarbij niet de hier geschetste juridische problemen. Toch heeft het parlement besloten ook andere gemeenten de mogelijkheid te geven het project te starten.¹⁵⁶ De gemeente Rotterdam was tevreden over de proef en zal die in meer wijken van de stad invoeren.¹⁵⁷ Sommige jeugdwerkers zijn scep-

153 HR 11 maart 2008. Verblijfsontzegging Rotterdam.

154 De Jong, 2008.

155 Brief aan de Kamer, naar aanleiding van evaluatie Doe Normaal-pilot, van ministerie van Justitie en het ministerie van BZK (5554663/08).

156 Motie Anker, 11-11-2008 (TCM118-175522).

157 Idem.

tisch over het effect en geven aan dat het contraproductief kan werken als jongens een dergelijk bevel stoer gaan vinden.¹⁵⁸

5.4.2 Reacties op wetsvoorstel ernstige overlast

Volgens het memorandum van de Wet ernstige overlast die op 1 september in werking is getreden, is voor de aanpak van dergelijke overlast het bestaande instrumentarium niet voldoende. De wet is bedoeld om het geconstateerde 'gat' te dichten tussen de lichte bevelsbevoegdheid en de behoefte aan langdurige gebiedsontzeggingen voor bepaalde personen die herhaaldelijk de openbare orde verstoren. Onderzoek toonde echter aan dat de behoefte aan deze nieuwe bevoegdheden niet zo groot is.¹⁵⁹ Respondenten (waaronder burgemeesters) gaven aan dat bestaande (of nieuwe) APV-bevoegdheden, zoals het verbod op samenscholen, wellicht voldoende zijn. Het staat namelijk helemaal niet vast dat die niet werken. Er zijn dus uit het oogpunt van subsidiariteit nogal wat vraagtekens te zetten bij deze voorgestelde maatregel.

Ook de Raad van State staat kritisch tegenover het wetsvoorstel. De VNG en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters zouden vooralsnog terughoudend zijn over het burgemeestersbevel. Volgens hen is dit een incidentgestuurde maatregel en zou er juist een bredere, algemene visie op de openbare-ordeportefeuille van de burgemeester moeten komen.

Ten aanzien van de gedragsaanwijzing die de OvJ kan opleggen is de Raad van State nog kritischer. De maatregel kan aan verdachten worden opgelegd zonder tussenkomst van de rechter. Om die reden zou de maatregel eigenlijk beperkt moeten blijven tot hooguit veertien dagen. Verlenging zou moeten worden gevorderd bij de rechter, aldus de Raad van State. Inperking van de bewegingsvrijheid (grondrecht in artikel 2, vierde protocol van het Europees verdrag) zou immers onder toezicht van de rechter moeten staan.

158 AD/Rotterdams Dagblad, 30 oktober 2006.

159 Muller, E. (red.), 2008.

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk dat de Nederlandse overheid het noodzakelijk acht stevig op te treden tegen overlast. Het idee dat overlast aangepakt moet worden omdat anders de geloofwaardigheid van de overheid wordt aangetast, wordt onder Tweede Kamerleden breed gedragen. Nieuwe, meer repressieve maatregelen hebben bij de meesten de voorkeur, vaak genoemd in combinatie met (bestaand) sociaal beleid.

Uit het bovenstaande overzicht blijkt het scala van bestaande maatregelen eigenlijk echter redelijk breed te zijn. Bovendien zitten veel gemeenten niet te wachten op nog meer maatregelen. Toch worden de grenzen van het bestaande instrumentarium met het FF Kappe-project opgezocht. Ook de inmiddels ingevoerde Wet ernstige overlast verbreedt de mogelijkheden. Daarbij wordt de Britse ASBO als voorbeeld voor een snelle en repressieve oplossing gezien. Politici gebruiken het vermeende succes van deze Britse aanpak graag als legitimatie voor brede invoering van bijvoorbeeld het FF Kappe-project.

Het is op zijn minst opvallend dat de geïnterviewde politici niet op de hoogte blijken te zijn van de aanhoudende kritiek op de ASBO en van de geconstateerde problemen bij de nieuwe Nederlandse voorstellen. In het volgende hoofdstuk zullen de Nederlandse en de Britse situatie nader worden vergeleken en zal uiteindelijk worden geconcludeerd of invoering van de ASBO in Nederland wenselijk is.

Discussie en conclusie

6.1 Vergelijking Engeland en Nederland

De situatie in de Engelse achterstandswijken is moeilijk te vergelijken met die in de Nederlandse. In de Britse klassenmaatschappij is de sociale achterstand van bepaalde buurten groter dan die van Nederlandse wijken.¹⁶⁰ Bovendien is de opbouw van de problemen anders. Blijken in Nederland vooral allochtonen te worden geassocieerd met overlastproblemen, in Engeland richt de aandacht zich vooral op arme blanke jongeren.¹⁶¹ Deze verschillen maken een vergelijking tussen beide landen lastig.

Ondertussen wordt de Engelse ASBO dus wel als voorbeeld gebruikt voor nieuwe Nederlandse maatregelen, zoals het wetsvoorstel ernstige overlast.¹⁶² Uit de voorafgaande hoofdstukken blijkt dat tussen beide regelgevingen veel overeenkomsten bestaan.¹⁶³ Er zijn echter ook essentiële verschillen te constateren.

- 1 In eerste instantie was de ASBO niet specifiek gericht op jongeren, maar eerder op asociale huurders. Zoals in hoofdstuk 3 bleek, werd in de loop van de tijd het merendeel van de ASBO's wel opgelegd aan jongeren. Het wetsvoorstel (en een pilot als het FF Kappe-project) is echt gestart vanuit de behoefte jongerenoverlast aan te pakken, maar gaat niet zo ver om jonge kinderen (vanaf 10 jaar) ook bevelen op te leggen, wat in Engeland wel kan.
- 2 Een tweede verschil is dat als een betrokkene een ABC of ASBO heeft gekregen dit door affiches bekend wordt gemaakt in de buurt. Met als doel dat bewoners actief meedoen in het bijhouden van het wel of niet overtreden van de orders. Deze procedure, beter bekend als 'naming and shaming', zien we niet terug in het wetsvoorstel, hoewel sommige respondenten aangaven hier wel wat voor te voelen.

¹⁶⁰ Pakes, 2005.

¹⁶¹ Op dit moment zijn geen Britse gegevens bekend over het daadwerkelijke aandeel van allochtonen in gevallen van overlast. In Groot-Brittannië wordt etniciteit niet apart geregistreerd.

¹⁶² Koemans, M. (2008). 'Ten strijde tegen overlast'. In: *Proces* 6, 206-211.

¹⁶³ Bijvoorbeeld de combinatie van contract en bevel en de stapsgewijze aanpak.

- 3 Een ander punt waar juist de Nederlandse pilot verder gaat dan het Britse voorbeeld is dat een FF Kappe-bevel (vergelijk ASBO) opgelegd kan worden zonder rechterlijke tussenkomst. Dit geldt ook voor het wetsvoorstel. Pas bij overtreding van een bevel komt de politierechter in beeld. Dit is een essentieel verschil met de Britse praktijk waarin alleen de civiele rechter een ASBO kan opleggen. Een ABC (vergelijk FF Kappe-contract) kan wel door een verhuurder, de politie, een jeugdhulpverlener of het lokaal bestuur worden opgelegd.

6.2 Lessen ASBO voor Nederland

In de Engelse kritiek op de ASBO valt op dat zowel aan de juridische constructie als aan de effectiviteit van de maatregel wordt getwijfeld. Critici twisten over de disproportionele ASBO's die aan sociaal zwakkeren en jongeren worden opgelegd, waarbij eigenlijk vooraf al vaststaat dat ze zich er niet aan kunnen houden.

Ook het subsidiariteitsbeginsel staat ter discussie. De ASBO kan immers worden opgelegd voor hinderlijk gedrag dat niet strafbaar is, maar waarop wel een zware sanctie staat bij overtreding van de ASBO. Uiteindelijk kan dit ertoe leiden dat mensen een gevangenisstraf krijgen voor gedragingen die op zich niet strafwaardig zijn.

Tevens is er veel kritiek (ook vanuit mensenrechtenorganisaties) op de juridische procedure omdat anonieme getuigenverklaringen als bewijs toelaatbaar zijn bij de civiele rechter.

Zoals duidelijk werd in hoofdstuk 4, valt ook de effectiviteit van de ASBO niet vast te stellen. Dat de effecten niet duidelijk zijn, betekent overigens niet dat de ASBO niet zou werken. Zoals bleek in hoofdstuk 4 ervaren bij onze overzeese burens minder mensen overlast als een probleem. In 2002-2003 constateerde 21 procent van de bevolking een hoog overlastniveau, in 2005-2006 was dit gedaald tot 17 procent. Daarna is het percentage redelijk gelijkgebleven.¹⁶⁴ Maar zoals eerder is aangegeven, is het moeilijk te identificeren of deze daling door de invoering van de ASBO komt. Belangrijk is te herhalen dat de bevolking positief blijkt te zijn over de ASBO (zie §3.2.2).

Toch is sinds 2006 minder gebruikgemaakt van de ASBO en wordt prioriteit gegeven aan een combinatie van sociaal beleid en meer restrictieve maatregelen

164 Home Office. *British Crime Survey 2006-2007*.

ter bestrijding van overlast. Het is des te opvallender dat Nederlandse politici wel vasthouden aan op Britse leest geschoeide ideeën van een combinatie van contracten en bevelen.

6.3 Contraproductief?

De Britse lessen vinden dus weinig gehoor bij de Nederlandse politici en beleidsmakers. Het is echter relevant niet alleen te leren van *good practices* maar juist ook van eventuele *bad practices*. Zo blijkt uit de Britse commentaren dat jongeren met ASBO's juist geïsoleerd raken van hun sociale omgeving. Zeker het beleid van 'naming and shaming' maakt het kinderen met een ASBO niet makkelijk op hun school en in de wijk. Wat vervolgens tot nieuwe (en vaak zwaardere) vormen van overlast kan leiden. Om die reden wijzen diverse Britse onderzoeken erop dat de ASBO criminalisering van de jeugd in de hand werkt.

Ook Nederlandse onderzoekers geven aan dat harde maatregelen in het algemeen bij overlastproblemen niet effectief zijn en dat daardoor onbedoelde neven-effecten kunnen optreden.¹⁶⁵ Deze onderzoekers benadrukken dan ook dat overheidsingrijpen gepaard moet gaan met een sterker sociaal beleid om de wortels van het probleem aan te pakken. De verschillende nieuwe elementen van sociaal beleid zoals beschreven in hoofdstuk 5 wijzen ook in die richting. Uit de hier beschreven Britse praktijk blijkt de ASBO alleen daar niet aan te voldoen.

6.4 Alternatieven voor invoering ASBO

De vraag rest: wat dan wel? Wat zouden alternatieven voor de invoering van een ASBO kunnen zijn? En zijn nieuwe maatregelen wel gewenst? Dat overlast in Nederland als een probleem wordt ervaren, staat buiten kijf. Deskundigen, beleidsmakers en uitvoerders hebben tijdens dit onderzoek echter geregeld aangegeven dat het aanbod van maatregelen in Nederland eigenlijk al breed genoeg is om overlast aan te pakken. Het probleem blijkt alleen te zijn dat veel maatregelen niet consequent worden uitgevoerd en bijgehouden. Simpele zaken als personeelwisselingen kunnen al wantrouwen in een buurt oproepen waardoor eerder ingezet beleid teniet wordt gedaan.

165 Noije, 2008.



De Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA) wordt door de geïnterviewde deskundigen regelmatig genoemd als redelijk succesvolle alternatieve aanpak. De manager van de stichting, Frits van den Heuvel, zei dat de gemeente zich door de publieke opinie gedwongen voelde daadkrachtig op te treden en het vertrouwen van de buurtbewoners terug te winnen en zo als bestuurders legitimiteit te behouden. De aanpak voldoet aan eerdergenoemde criteria voor succes, zoals een individueel gerichte, snelle aanpak van probleemjongeren waarbij ouders een belangrijke rol spelen.¹⁶⁶ Maar zoals bleek in §5.1.3 werden verschillende problemen geconstateerd, hoewel deze regelmatig werden benoemd als ‘kinderziektes’ en deels zijn opgelost. Bewoners en ondernemers zijn enthousiast over het project. Door efficiëntere coördinatie en regie lijkt SAOA inmiddels goed te functioneren en is ze in veel Amsterdamse stadsdelen ingevoerd. Ongeveer tachtig straatcoaches zijn daar nu permanent actief.

6.5 Conclusie

Op dit moment lijken politici en beleidsmakers voorbij te gaan aan de vraag of het wenselijk is individueel overlastgevend gedrag dat op zich niet crimineel is, te behandelen als een gevaar voor de stedelijke veiligheid.¹⁶⁷ Was het niet juist de bedoeling collectieve overlastproblemen aan te pakken? Een meer inhoudelijke discussie hierover is van belang. Deels lijkt de verantwoording voor het nieuw ingezette beleid, zoals blijkt uit het wetsvoorstel ernstige overlast, te veel gericht te zijn op vermeend buitenlands succes waarvan de effectiviteit vooralsnog niet vaststaat. De gewenste repressieve aanpak van overlast hangt samen met duidelijke beleidsthema's als het creëren van een veilige leefomgeving en het verminderen van criminaliteit. Het belangrijkste doel is daarbij het terugdringen van criminaliteit en overlast ten opzichte van 2002 in 2010 met 25 procent te verminderen.¹⁶⁸

Het verwachte mechanisme is dat als overlast repressief wordt aangepakt, mensen zich sneller veiliger zullen voelen. Niet alleen omdat dan de gemeten

¹⁶⁶ Deze criteria voor succes zijn opgesteld door bijvoorbeeld Nederlands onderzoek als van Noije (2008) en het Britse NOA (2006).

¹⁶⁷ Parlementaire discussie over wenselijkheid strafrechtelijke benadering, zie *Kamerstukken*, plenaire vergadering 11 maart 2009 (www.tweedekamer.nl).

¹⁶⁸ http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamerstukken_1995_heden/index.jsp, vervolgens 28684 en nr 130.



overlast daalt maar ook omdat mensen het gevoel krijgen dat de overheid wel degelijk optreedt wanneer zij het noodzakelijk achten. Die aanpak zou als uitvloeisel hebben dat het vertrouwen in de overheid wordt hersteld.

Overigens blijkt uit dit onderzoek dat vaak wordt aangenomen dat het bestaande instrumentarium onvoldoende en niet effectief is.¹⁶⁹ De hier beschreven selectie uit het bestaande instrumentarium geeft aan dat gemeenten een divers palet aan maatregelen kunnen aanspreken in hun strijd tegen overlast. Uit recent onderzoek blijkt dat aan nieuwe bevoegdheden maar beperkte of in het geheel geen behoefte is.¹⁷⁰ De geconstateerde problemen zitten vaak in het niet goed uitvoeren of het niet gebruiken van bestaande maatregelen. Nieuwe maatregelen zouden het woud van mogelijkheden alleen maar verdichten.

De hier gepresenteerde procesevaluatie van de ASBO heeft aangetoond dat de verwachte mechanismen niet aantoonbaar zijn opgetreden. De bedoelde effecten als het terugdringen van overlast en indirect het verminderen van criminaliteit zijn niet aangetoond. Het definitieprobleem is een duidelijk knelpunt voor evaluerend onderzoek. Verder is er kritiek op de juridische constructie van de maatregel, hoewel de bevolking zelf blij is met de maatregel. Een belangrijk element dat in Britse evaluaties weinig aandacht krijgt, maar verder onderzoek verdient. Toch lijken onbedoelde effecten bij de uitvoering van de ASBO als criminalisering en daarmee isolering van jongeren zeer reëel. Bovendien nam het gebruik van de ASBO onder Gordon Brown af, des te meer reden om er in Nederland nog eens met gepaste beschouwing naar te kijken.

De ASBO als voorbeeld stellen voor Nederlands beleid lijkt daarom geen juiste keuze. Alleen 'voor de zekerheid' nieuwe bevoegdheden creëren, moet niet het uitgangspunt zijn. Reflectie op bestaande en nieuwe maatregelen lijkt wenselijk, waarbij terughoudendheid bij de introductie van nieuwe handhavingsinstrumenten gepast is. De van oorsprong typisch Nederlandse combinatie van sociaal beleid en repressief reageren wanneer dat echt noodzakelijk is, lijkt vanuit de hier gepresenteerde verschillende perspectieven (wetenschap, bewoners en uitvoerders) de juiste. Zelfs de Britten kijken nu naar deze Nederlandse benadering als de oplossing voor hun overlastprobleem. Kortom, hoewel het gras bij de buurman altijd groener lijkt, moet de kwaliteit van het eigen gazon niet worden onderschat.

169 Idem.

170 Muller, E. (red.), 2008.



Bijlagen

1 Geraadpleegde deskundigen

Peter Ramsay – lecturer, London School of Economics

Nina Persak – associate professor at University of Ljubljana and Cambridge University

Barbara Hudson – University of Central Lancashire

René van Swaaningen – Erasmus Universiteit Rotterdam

Adam Crawford – University of Leeds, director of the ESRC research seminar series on Governing through anti-social behaviour

Andy Mills – head of community safety, Leeds city council

David Prior – senior research fellow, University of Birmingham

Gillian Mayfield – (former) head of Leeds Anti-Social Behaviour Unit

Phil Read – (former) senior officer with West Yorkshire police

Martin Baines – (former) senior officer with West Yorkshire police

Alison Parsons – head of Birmingham Anti-Social Behaviour Unit

David Harvey – head of prevention at youth justice board

Sheran Ridge – head Anti-Social Behaviour Unit, Home Office, London

Frits van den Heuvel – directeur Stichting Aanpak Overlast Amsterdam

Andrew Millie – senior researcher, University of Loughborough

2 Deelgenomen seminars

- Onderzoeksschool Maatschappelijke Veiligheid (OMV). Aldaar gepresenteerd het paper *The war on street terror. Why tackle Anti-Social Behaviour?* (Leiden, 27 november 2008).
- European Society of Criminology (ESC). Aldaar gepresenteerd het paper *Why Dutch politicians tackle Anti-Social Behaviour* (Edinburgh, 3 september 2008).
- University of Leeds/Economic & Social Research Council. National conference; *Situating Anti-Social Behaviour and Respect* (King's College Londen, 22 april 2009).

Workshops over 'Young People and ASB' en 'Diversity/ethnicity and ASB'.

- Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (SMVP). Conferentie over overlastbezorgers *Tussen zorgvermijding en zero tolerance* (Den Haag, 11 juni 2009).
- Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK). Aldaar gepresenteerd het paper *Trekt de pers ten strijde tegen straatterreur?* (Leiden, 18 juni 2009).
- British Society of Criminology (BSC). Aldaar gepresenteerd het paper *Tackling nuisance in the public domain; a Dutch retreat from condoning?* (Cardiff, 30 juni 2009).

3 Geïnterviewde politici

Tweede Kamerleden

VVD	dhr. Teeuwen
PVDA	mevr. Kuiken
CDA	dhr. Corüz
D66	dhr. Snelle
SP	dhr. De Wit
PVV	dhr. De Roon
CU	dhr. Anker

Gemeenteraadsleden

Rotterdam	dhr. Van Heemst (PvdA)
Amsterdam	mevr. Ornstein (VVD)

Beleidsmedewerkers ministeries BZK/Justitie

dhr. Brons
dhr. Engberts



4 Meest voorkomende afkortingen

ABC	Acceptable Behaviour Contract
ASBO	Anti-Social Behaviour Order
CDRP	Crime and Disorders Reduction Partnership
CRASBO	Crime ASBO
ESRC	Economic & Social Research Council
NAO	National Audit Office
NCSN	National Community Safety Network
SAOA	Stichting Aanpak Overlast Amsterdam



Literatuur

- Ashworth, A. (2004). 'Social Control and "Anti-Social Behaviour": The subversion of human rights'. In: *Law Quarterly Review* 120, 263-291.
- Andersson Toussaint, P. (2009). 'Er zijn niet slechts een paar criminele Marokkanen.' In: *NRC Handelsblad* (23-05-2009).
- Bakalis, C. (2007). 'ASBOs, preventative orders and the European court of human rights'. In: *European Rights Law Review* 4, 427-440.
- Bannister, J., N. Fyfe & A. Kearns (2006). 'Respectable or respectful? (In)civility and the city'. In: *Urban Studies* 43-5/6, 919-937.
- Bauman, Z. (2006). *Liquid fear*. Cambridge: Polity Press.
- BBC, www.bbc.co.uk/1extra/tx/documentaries/asbos.shtml
- BBC news, *Use of Asbos doubles in two years*.
http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/scotland/tayside_and_central/6159555.stm (01-07-2007).
- Beck, U. (1998). *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press
- Beunders, H. & E. Muller (2005). *Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Blair, T. (2005). 'Our citizens should not live in fear'. In: *The Observer* (11-12-2005).
- Brants, C. & K. Brants (2002). 'Vertrouwen en achterdocht: de driehoeksrelatie justitie, media, publiek'. In: *Justitiële Verkenningen* 28-6, 8-28.
- Bright, S. & C. Bakalis (2003). 'Anti-social behaviour: local authority responsibility and the voice of the victim'. In: *Cambridge Law Journal* 62-2, 305-334.
- Brouwer J.G. & A.E. Schilder (1999). 'Het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding, een verkenning van de rechtsstatelijke grenzen'. In: *NJB*, 1640-1648.
- Brown, A. (2004). 'Anti-social behaviour, crime control and social control'. In: *The Howard Journal* 43-2, 203-211.
- Burney, E. (2002). 'Talking tough, acting coy: What happened to the anti-social behaviour order?' In: *The Howard Journal* 41-5, 469-484.
- Burney, E. (2005). *Making people behave. Anti-social behaviour, politics and policy*. Uffculme: Willan Publishing.

- Bunt, H. van de & C. Bijleveld (2003). *De grens van onveiligheid*. Amsterdam, Diesrede Vrije Universiteit (20-10-2003).
- Buruma, Y. (2005). *De dreigingsspiraal. Onbedoelde neveneffecten van misdaadbestrijding*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Buruma, Y. (2007). 'Dutch Tolerance: On Drugs, Prostitution, and Euthanasia'. In: Tonry, M. & C. Bijleveld, *Crime and justice in the Netherlands*, Volume 35. Chicago: University press.
- Carlen, P. (2002) 'Carceral clawback: The case of women's imprisonment in Canada'. In: *Punishment & Society* 4-1, 115-121.
- CCV (2010). *Trendsignalement 2010. Ontwikkelingen in maatschappelijke veiligheid*.
- Chakrabarti, S. (2006). 'Asbomania- the descent from natural and social justice into mob rule'. In: *The Independent* (31-01-2006).
- Cobb, N. (2007). 'Governance through publicity: Anti-social behaviour orders, young people and the problematization of the right to anonymity'. In: *Journal of Law and Society*, 34-3, 342-373.
- Colander, D. (2004). 'From muddling through to the economics of control: View of applied policy from J.N. Keynes to Abba Lerner'. In: *Middlebury College Working Paper Series 0421*, Middlebury College, Department of Economics.
- Coleman R. (red.) (2002) 'Power, politics, and partnerships: The state of crime prevention on Merseyside'. In: Hughes, G. (red.). *Crime control and community*. Cullompton: Willan, 86-108.
- Crawford, A. (2008). 'Dispersal powers and the symbolic role of anti-social behaviour legislation'. In: *The Modern Law Review* 71-5, 753-784.
- Crawford, A. (2009). 'Criminalizing sociability through anti-social behaviour legislation: Dispersal powers, young people and the police'. In: *Youth Justice* 9-1, 5-26.
- Dekkers, S., G. Homburg & J. Koffijberg (2007). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Devroe, E. (2008). 'The policy approach of nuisance problems in public space in Belgium and the Netherlands'. In: Cachet, L. (red.). *Governance of security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: BJu Legal Publishers.
- Dolowitz, D. (2003). 'A policy-makers guide to policymaking'. In: *Political Quarterly* 74-1, 101-120.
- Donoghue, J. (2008). 'Anti-social behaviour orders (ASBOs) in Britain. Contextualizing risk and reflexive modernization'. In: *Sociology* 42-2, 337-355.

- Economic & Social Research Council (2009). *Situating anti-social behaviour and respect*.
- Edwards, A. & G. Hughes (2005). 'Comparing the governance of safety in Europe: A geo-historical approach'. In: *Theoretical Criminology* 9-3, 345-363.
- Engbersen, G., E. Snel & A. Weltevrede (2005). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Een verhaal over twee wijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ericson, R. (2007). *Crime in an insecure world*. Cambridge: Polity Press.
- Evans, M. (2004). *Policy transfer in global perspective*. Farnham: Ashgate.
- Ferwerda, H.B., I.M.G.G. van Leiden, N.A.M. Arts & A.R. Hauber (2006). *Halt: het alternatief? De effecten van Halt beschreven*. Onderzoek & beleid nr. 244. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, WODC.
- Flyghed, J. (2005). 'Crime control in the post-wall era: the menace of security'. In: *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 6-2, 165-182.
- Foot, M (2005). 'A triumph of hearsay and hysteria. Asbos are targeting the vulnerable'. In: *The Guardian* (05-04-2005).
- Furedi, F. (2005). *Politics of fear. Beyond left and right*. Londen: Continuum.
- Garland, D. (2001). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Garret, P. (2007). 'Making "anti-social behaviour": a fragment of the evolution of "ASBO politics" in Britain'. In: *British Journal of Social Work* 37-5, 839-856.
- Hancock, J. (2001). *Community, crime and disorder: Safety and regeneration in urban neighbourhoods*. Basingstoke: Palgrave.
- Harradine S., J. Kodz, F. Lerneti & B. Jones (2004). In: *Defining and measuring anti-social behaviour*. Londen: Home Office. Home Office Development and Practice Report 26.
- Hillyard, P., J. Sim, S. Tombs & D. Whyte (2004). 'Leaving a "stain upon the silence". Contemporary criminology and the politics of dissent'. In: *British Journal of Criminology* 44-3, 369-390.
- Hirsch, A. von & A. Simester (2006). *Incivilities: Regulating offensive behaviour*. Oxford: Hart publishing.
- Hodgkinson, S. & N. Tilley (2007). 'Policing anti-social behaviour: Constraints, dilemmas and opportunities'. In: *The Howard journal*, 46-4, 385-400.

- Hogwood, B. (2001). 'Beyond muddling through: Can analysis assist in designing policies that deliver?' In: *Modern Policy Making: Ensuring policies deliver value for money*, Appendix 1. Londen: National Audit Office.
- Home Office (2004). *Defining and measuring anti-social behaviour*. Home office development and practice report.
- Home Office (2007). *A guide to anti-social behaviour tools and powers*. Londen: Home Office.
- Hörnqvist, M. (2004). 'Risk assessments and public order disturbances: New European guidelines for the use of force?' In: *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 4-1, 4-26.
- Hough, M. & M. Maxfield (2007). *Surveying crime in the 21st century*. Londen: Willan Publishing.
- Hough, M. (2009). *Situating anti-social behaviour and respect*. Introduction speech at conference King's College, Londen (22-04-2009).
- Hudson, B. (2003). *Justice in the risk society: Challenging and re-affirming justice in late modernity*. Londen: Sage.
- Hughes, G., E. McLaughlin & J. Muncie (2002). *Crime prevention and community safety: New directions*. Londen: Sage.
- Huisman, W. & M. Koemans (2008). 'Administrative measures in crime control'. In: *Erasmus Law Review* 1-5, 121-145.
- Isal, S. (2006). *Equal respect ASBO and race equality*. Londen: The Runnymede.
- Jacobson, J. (red.) (2008). 'Why tackle anti-social behaviour?' In: Squires, P. (red.). *ASBO nation. The criminalisation of nuisance*. Bristol: The Policy Press.
- Jones, T. & T. Newborn (2007). *Policy transfer and criminal justice. Exploring US influence over British crime control policy*. Maidenhead: Open University Press.
- Jong, M.A.D.W. de (2008). 'Van anti-social behaviour order naar FF Kappebevel'. In: *De Gemeentestem* 158, 487-494.
- Keizer, K., S. Lindenberg & L. Steg (2008). 'The spreading of disorder'. In: *Science* 322-5908, 1681-1685.
- Kelling, G. & K. Coles (1996). *Fixing broken windows: Restoring order and reducing crime in our communities*. New York: Free press.
- Kelling, G. & J. Wilson (1982). 'Broken windows: The police and neighbourhood safety'. In: *Atlantic Monthly* 249-3, 29-38.
- Koemans, M. (2008). 'Ten strijde tegen overlast'. In: *Proces* 6, 206-211.
- Koffman, L. (2006). 'The use of anti-social behaviour orders: An empirical study of a new deal for communities area'. In: *Criminal Law Review*, 593-613.

- Kruissink, M. & C. Verwers (1989). *Halt: een alternatieve aanpak van vandalisme. Eindrapport van een evaluatieonderzoek naar Halt-projecten*. Arnhem: Gouda Quint.
- Lancee, B. & J. Drokens (2008). *Ethnic diversity in neighborhoods and individual trust of immigrants and natives: A replication of Putnam (2007) in a West-European country*. Florence: European University Institute.
- Lippens, R. (2008). 'The end of the social: ASBOs in England and Wales'. In: Cachet, L. (red.). *Governance of security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: BJu Legal Publishers.
- MacDonald, S. (2003). 'The nature of the anti-social behaviour order- R (McCann and others) v Crown Court at Manchester'. In: *Modern Law Review* 66-4, 630-639.
- MacDonald, S. (2006). 'A suicidal woman, roaming pigs and a noisy trampolinist: Refining the ASBO definition of anti-social behaviour'. In: *Modern Law Review* 69-2, 183-213.
- Matthews, R. & H. Easton (2007). *Assessing the use and impact of Anti-social behaviour orders*. Bristol: Policy Press.
- Melossi, D. (2004). 'The cultural embeddedness of social control: Reflections on the comparison of Italian and North-American cultures concerning punishment'. In Newburn, T. & R. Sparks (eds). *Criminal justice and political cultures*. Cullompton: Willan.
- Millie, A. (2006). 'Anti-social behaviour: Concerns of minority and marginalised Londoners'. In: *Internet Journal of Criminology*, www.internetjournalof-criminology.com (14-01-2007).
- Millie, A. (2008). 'Anti-social behaviour, behavioural expectations and an urban aesthetic'. In: *British Journal of Criminology*, 48, 379-394.
- Ministerie van BZK en Justitie (2002). *Naar een veiliger samenleving*, www.minbzk.nl (20-11-2008).
- Morris, J. (red.) (2000). *Rethinking risk and the precautionary principle*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Morgan, R. (2008). *Summary justice: Fast – but fair?* Londen: Centre for Crime and Justice Studies.
- Muncie, J. (2006). 'Governing young people: Coherence and contradiction in contemporary youth justice'. In: *Critical Social Policy* 26-4, 770-793.
- Muller, E. (red.) (2008). *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

- National Audit Office (2006). *The Home Office. Tackling anti-social behaviour*. Londen: The Stationary Office.
- Nicholas, S., C. Kershaw & A. Waler (2007). *Crime in England and Wales 2006/7*. Londen: Home Office.
- Noije, L. van & K. Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld: Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noorda, J. & R. Veenbaas (2006). *Rondhangende jongeren*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Page, E. (2003). 'Europeanization and the persistence of administrative systems'. In: Hayward, J. & A. Menon (red.). *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Pakes, F. (2004). 'The politics of discontent: The emergence of a new criminal justice discourse in the Netherlands'. In: *Howard Journal of Criminal Justice* 43, 284-298.
- Pakes, F. (2005). 'De Britse aanpak van antisociaal gedrag'. In: *Tijdschrift voor Criminologie* 47-3, 284-289.
- Parsons, W. (2002). 'From muddling through to muddling up. Evidence based policy-making and the modernisation of British government'. In: *Public Policy and Administration* 17-3, 43-60.
- Pieterman, R. (2008). *De voorzorg cultuur: Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Pollit, C. (2001). 'Convergence: The useful myth?'. In: *Public Administration* 79-4, 933-47.
- Punch, M. (2005). *From 'anything goes' to 'zero tolerance': Policy transfer and policing in the Netherlands*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Punch, M. (2005). 'Paradigm lost: The Dutch dilemma'. In: *Australian and New Zealand Journal of Criminology* 28-2, 268-281.
- Putman, R. (2000). *Bowling alone*. New York: Simon & Schuster.
- Ramsay, R. (2008). *Vulnerability, sovereignty and police power: A theory of the ASBO*. PhD thesis, University of London.
- Rock, P. (1995). 'The opening stages of criminal justice policy making'. In: *British Journal of Criminology* 35-1, 1-16.
- Rowlands, M. (2005). 'The state of ASBO Britain: The rise of intolerance'. In: *European Civil Liberties Network Essays* 9, 1-7.
- Rubin, J., L. Rabinovich, M. Hallsworth & E. Nason (2006). *Interventions to reduce anti-social behaviour and crime*. RAND Europe.

- Sampson, J. & S. Raudenbush (2001). 'Disorder in urban neighborhoods. Does it lead to crime?' In: *National Institute of Justice. Research in Brief*, February, 1-6.
- Sampson, J. & S. Raudenbush (2004). 'Seeing disorder: Neighborhood stigma and the social construction of "Broken windows"'. In: *Social Psychology Quarterly* 67-4, 319-342.
- Sampson, J. & S. Raudenbush (2005). 'Neighborhood stigma and the perception of disorder'. In: *Focus* 24-1, 7-11.
- Simon, J. (2007). *Governing through crime*. New York: Oxford University Press.
- Skogan, W.G. (2006). 'Asymmetry in the impact of encounters with the police'. In: *Policing & Society* 16-2, 99-126.
- Steden, R. Van & T. Jones (2008). 'Straatcoaches in Slotervaart. Enige kanttekeningen bij het idee van een overheid op afstand'. In: *Tijdschrift voor Veiligheid* 7-4, 20-29.
- Stenson, K. (2005). Sovereignty, biopolitics and the local government of crime in Britain. *Theoretical criminology*. 9 (3) 265 – 287.
- Steventon, G. (2007). 'Complicity or coercion? Social control and the anti-social behavior order'. In: *Prison Service Journal* 174, 21-26.
- Stokkom, B. van (2007). 'Regulering van antisociaal gedrag. Aanpak van persistent overlastgevende jongeren in Engeland en Nederland'. In: *Tijdschrift voor Veiligheid* 6-33, 36-50.
- Squires, P. & D.E. Stephen (2005). *Rougher justice: Anti-social behaviour and young people*. Cullompton: Willan Publishing.
- Squires, P. (2008). *ASBO nation. The criminalisation of nuisance*. Bristol: The Policy Press.
- Swaaningen, R. van (2008). 'Sweeping the street: Civil society and community safety in Rotterdam'. In Shapland, J. (red.). *Justice, Community and Civil Society: A contested terrain across Europe*. Cullompton: Willan.
- TNS-Nipo (2005). *Eurobarometer 64. Public opinion in the European union*.
- Tonry, M. (1999). 'Symbol, substance and severity in western penal policies'. *Punishment and Society* 3-4, 517-36.
- Tonry, M. (2004). *Thinking about crime. Sense and sensibility in American penal culture*. New York: Oxford University Press.
- Toor, D. van & W. Duijst (2008). 'De last van overlast'. In: *Nederlands juristenblad* 83, 1344-1348.
- Tyler, T. (2004). 'Enhancing police legitimacy'. In: *The Annals* 359, 84-99.



- Vasterman, P. (2005). 'Media-Hype. Self-reinforcing news waves, journalistic standards and the construction of social problems'. In: *European Journal of Communication* 20-3, 508-530.
- Verfaillie, K., K. Beyens, J. Blommaert, e.a. (2007). 'De overlastmythe. Het geïnstitutionaliseerd onvermogen om constructief om te gaan met samenlevingsproblemen?' In: *Panopticon* 3, 6-20.
- Verkaik, R. (2006). 'Rumpole challenges the Asbo in an attack on labour's criminal record'. In: *The independent*, <http://news.independent.co.uk/uk/legal/article2108201.ece> (24-06-2007).
- Vinocur, J. (2008). 'On Dutch left, a retreat from tolerance of old'. In: *Herald Tribune* (30-12-2008).
- Weringh, J. van (1978). *Onrust is van alle tijden. Opstellen over criminaliteit in Nederland*. Amsterdam: Boom Meppel.
- Winkels, J. (2008). *Kappen met asociaal gedrag*. Nijmegen: WODC, ITS.





Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter prof.dr. H.G. van de Bunt
Hoogleraar Criminologie
Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden mr.drs. C. Bangma
Districtschef regiopolitie Flevoland
Lid Commissie Politie & Wetenschap

drs. P. Holla
Districtschef regiopolitie Kennemerland

prof.dr. P. van Reenen
Van Reenen-Russel Consultancy b.v.
Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)
Universiteit Utrecht

Secretariaat Programmabureau Politie & Wetenschap
Politieacademie
Arnhemseweg 348
7334 AC Apeldoorn

Postbus 834
7301 BB Apeldoorn
www.politieenwetenschap.nl



Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. **Criminaliteit in de virtuele ruimte**
P. van Amersfoort, L. Smit & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam/
TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. **Cameratoezicht. Goed bekeken?**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke,
Arnhem, 2002
3. **De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)**
J.C. Wever, A.A. van Pel & L. Smit, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL,
Den Haag, 2002
4. **De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van
projecten aan diefstalbestrijding**
C.J.E. In 't Velt, e.a., NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. **Cameratoezicht. De menselijke factor**
A. Weitenberg, E. Jansen, I. van Leiden, J. Kerstholt & H.B. Ferwerda,
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/TNO, Soesterberg, 2003
6. **Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlist-
methodiek**
H.B. Ferwerda & A. Kloosterman, Advies- en Onderzoeksgroep Beke &
Politieregio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. **Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak**
H.B. Ferwerda & O. Adang, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/
Onderzoeksgroep Politieacademie Apeldoorn, 2005
8. **Richtlijnen auditieve confrontatie**
J.H. Kerstholt, A.G. van Amelsfoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders, TNO
Defensie en Veiligheid, Soesterberg/Politieacademie, Apeldoorn/NFI,
Den Haag, 2005
9. **Niet verschenen**
10. **De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg**
O. Zoomer, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstuk-
ken, Universiteit Twente, 2006
11. **Inzoomen en uitzoomen op Zaandam**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke,
Arnhem 2006
12. **Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking**
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stoker m.m.v. M.L. Diepenhorst &
S.H.E. Janssen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement,
Den Haag/Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden, 2006



13. **Cold cases – een hot issue**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. **Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?**
A. Beerepoot & G. Walraven, DSP-groep BV, Amsterdam/Walraven onderzoek en advies, 2007
15. **Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces**
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, Amersfoort, 2007
16. **Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie**
M. Goderie & B. Tierolf, m.m.v. H. Boutellier & F. Dekker, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008
17. **Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden**
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij & E.D. Cachet, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2008
18. **Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken**
G. Brummelkamp & M. Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008
19. **Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren**
G. te Brake & A. Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. **Solosurveillance. Kosten en baten**
S.H. Esselink, J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009
21. **Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners**
M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, R. Römken & L. Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. **Gebiedsscan criminaliteit en overlast. Een methodiekbeschrijving**
B. Beke, E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2008
23. **Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader**
V. Bekkers, M. Thaens, G. van Straten & P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Erasmusuniversiteit Rotterdam, 2009
24. **Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept**
H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009



25. **Rellen om te tellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorers**
I. van Leiden, N. Arts & H.B. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009
- 26a. **Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren**
W. Landman, P. van Beer & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2009
- 26b. **Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering**
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre & J. Dobbelaar m.m.v. N. Koeman, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
27. **De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer**
I. Bakker & M. Krommendijk, IPIT, Enschede, 2009
28. **Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland**
O.M.J. Adang (redactie), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen, A. Melsen, M.C.J. Nogarede & W.A.J. van Oorschot, Politieacademie, Apeldoorn, 2009
29. **Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk**
G.J.M. van den Brink, M.Y. Bruinsma (redactie), L.J. de Graaf, M.J. van Hulst, M.P.C.M. Jochoms, M. van de Klomp, S.R.F. Mali, H. Quint, M. Siesling, G.H. Vogel, Politieacademie, Apeldoorn, 2010
30. **Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten**
A. Cornelissens & H. Ferwerda (redactie), met medewerking van I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2010
31. **Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief**
J. Kuppens, E.J.A. Bervoets & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem & COT, Den Haag, 2010
32. **Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet**
M.H.M. van Tankeren, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
33. **Civiele politie op vredesmissie. Uitzendervaringen van Nederlandse politie-functionarissen**
H. Sollie, Universiteit Twente, Enschede, 2010