

De ontwikkeling van een peilstok ondermijning democratie

De lessen uit de eerste en tweede fase van de ontwikkeling van een meetinstrument die lokaal inzicht biedt in de aanwezigheid van problematisch gedrag met ondermijnende effecten

Inhoud

1. De ontwikkeling van een peilstok	3
Ontwikkelt raject in twee fasen	3
Doelstelling en onderzoeksvraag	4
Wat volgt	4
2. Inhoud peilstok: vormen van problematisch gedrag met ondermijnende effecten.....	5
Fase 1 van de peilstok	5
De globale inhoudelijke bevindingen uit de peilstok pilot 1	6
Inhoudelijke lessen uit pilot 1	7
Fase 2 van de peilstok	8
De globale inhoudelijke bevindingen uit de peilstok pilot 2	8
Inhoudelijke lessen uit pilot 2	9
3. Onderzoeksopzet peilstok: dataverzameling bij verschillende bronnen	10
Fase 1 van de peilstok	10
Lessen opzet uit pilot 1.....	11
Fase 2 van de peilstok	12
Lessen opzet uit de pilot 2.....	14
4. Peilstok 2.0	16
Verwijzingen	17
Bijlage 1: Verkenning bestaand instrumentarium	19
Bijlage 2: Topiclijst professionals fase 1.....	22
Bijlage 3: Topiclijst informele sleutelfiguren fase 1	26
Bijlage 4: Topiclijst fase 2.....	28
Bijlage 3: Enquêtevragen fase 2.....	29

1. De ontwikkeling van een peilstok

Turbulente tijden vragen om weerbaar en veerkrachtig bestuur. Naast regelrechte criminele ondermijning van de democratische rechtsorde is in veel gemeenten sprake van gedragingen die niet strafrechtelijk relevant zijn, maar wel ondermijnd voor de sociaal-maatschappelijke orde. Gemeenten hebben grote verantwoordelijkheden. Het vertegenwoordigt de lokale bevolking, draagt zorg voor de faciliteiten en is tevens verantwoordelijk voor het naleven van de regels door burgers en het handhaven van de openbare orde.

Over ondermijning is intussen veel geschreven, vaak vanuit de constatering dat niet heel duidelijk is waar het nu eigenlijk om gaat. Wij beschouwen ‘ondermijning’ als een *sensitizing concept*, dat wil zeggen, het attendeert de samenleving, in het bijzonder politici, beleidsmakers, wetenschappers en journalisten op verschijnselen waarvoor speciale aandacht nodig is (Boutellier, Boelens & Hermens - voortkomend). In die betekenis is het zonder meer succesvol te noemen. Het begrip is dan ook niet meer weg te denken uit de veiligheidswereld. Vaak wordt bij ondermijning gedacht aan georganiseerde misdaad, en dan vooral drugsgerelateerde criminaliteit (productie, handel en afvaldump). Maar er zijn ook vormen van ondermijning die niet per se samenhangen met criminele motieven maar wel net zo sluipend zijn en een navenant risico vormen voor de integriteit van het openbaar bestuur en daarmee de samenleving.

We spreken in dit project over problematische gedragingen of processen met ondermijnende effecten of waar ondermijnende factoren aan ten grondslag liggen. Denk bijvoorbeeld aan ongewenst gedrag dat onverdraagzaamheid bevordert, structurele sociale spanningen genereert en daarmee de verhoudingen tussen burgers (onderling) en de gemeente beïnvloedt, belemmert of ontwricht. Of denk aan ongewenst gedrag dat de legitimiteit van democratische instituties afwijst, het werk van ambtsdragers belemmert en daarmee invloed krijgt op het bestuur van de gemeente. Bovendien kan het gaan om buurten of gemeenschappen die zich (bewust of onbewust) afzetten tegen (autoriteiten) binnen de democratische rechtsorde. Er kunnen parallelle structuren in de samenleving ontstaan doordat groepen zich ‘terugtrekken’ uit de maatschappij. We hebben hier te maken met fenomenen die niet per se strafrechtelijk te definiëren of aan te pakken zijn, maar wel aangepakt moeten worden vanuit een oogpunt van sociale stabiliteit. Het mag duidelijk zijn dat sprake is van een grote variatie in problematisch gedrag.

Ontwikkeltraject in twee fasen

Op verzoek van het Ministerie van BZK voerde de Kenniswerkplaats Veiligheid en Veerkracht in 2018 een onderzoek uit naar het zich voordoen en het tegengaan van problematische gedragingen waar ondermijnende processen of gedragingen aan ten grondslag liggen. Voor dit onderzoek zijn - na een brede ronde van oriënterende gesprekken - vijf gemeenten geselecteerd. In vier gemeenten onderzochten we een specifieke vorm van problematisch gedrag met ondermijnende effecten op lokaal niveau. In één gemeente stond de ontwikkeling van een zogenaamde peilstok ondermijning democratie centraal. Het doel was een peilstok te ontwikkelen die in verschillende gemeenten ingezet kan worden om zicht te krijgen op het voorkomen van problematische ondermijnende gedragingen. De in de eerste fase van het traject ontwikkelde peilstok is in één pilotgemeente afgenomen en getest. In de tweede fase is op basis van kennis uit de eerste pilot het instrument doorontwikkeld. Het nieuwe instrument is vervolgens in een tweede pilotgemeente afgenomen en getest.

Beide (middelgrote) pilotgemeenten hadden het gevoel dat gedragingen in hun gemeente plaatsvonden die ondermijnende effecten kunnen hebben, maar ze hadden hier onvoldoende zicht op. Zij wilden graag dat de peilstok hierin inzicht zou verschaffen. Beide gemeenten ontvingen een

vertrouwelijke rapportage met de bevindingen uit de peilstok. In deze huidige rapportage staat een beschrijving van de ontwikkeling van de peilstok centraal¹.

Doelstelling en onderzoeksvraag

In het programma Weerbaar Bestuur gebruiken we de term peilstok voor het meetinstrument dat de huidige stand van zaken in een gemeente peilt van problematisch gedrag waar ondermijnende processen of gedragingen aan ten grondslag liggen of gedrag dat een ondermijnd gevolg heeft. Het geeft inzicht in het bestaan van lokale ondermijnende processen of gedragingen, die niet direct te maken hebben met strafbaar gedrag, maar wel problematisch zijn voor de sociaal-maatschappelijke orde binnen een gemeente. Het onderzoek gaat om de aanwezigheid van problematisch gedrag dat vanuit het oogpunt van democratische rechtsstaat het gezag van de gemeente beïnvloedt, belemmert en/of ontwricht. Met de inzichten uit de peilstok kunnen bestaande aanpakken opnieuw tegen het licht worden gehouden of nieuwe aanpakken worden gerealiseerd.

We komen tot de volgende hoofdvraag van de peilstok:

In welke mate heeft gemeente X te maken met problematische gedragingen met ondermijnende effecten of waar ondermijnende processen of gedragingen het gevolg van zijn?

Wat volgt

Hoofdstuk twee gaat in op de inhoudelijke ontwikkeling van de peilstok: welke thema's en onderwerpen brengen we door de peilstok in zicht? Hoofdstuk drie beschrijft de ontwikkeling van de onderzoeksopzet: welke methoden van dataverzameling gebruiken we om dit inzicht te verkrijgen? In hoofdstuk vier beschrijven we vervolgens kort hoe de peilstok 2.0 (ontwikkeld naar aanleiding van de lessen uit de twee pilots) eruit ziet.

¹ Eerder verscheen er een (niet openbaar) rapport over de eerste fase van de ontwikkeling: *De ontwikkeling van een peilstok ondermijning democratie. De eerste fase van de ontwikkeling van een peilstok die lokaal inzicht biedt in de aanwezigheid van onwenselijke ideologische ondermijning* (Broekhuizen, 2018). In het huidige rapport maken we gebruik van enkele stukken uit dit niet gepubliceerde rapport.

2. Inhoud peilstok: vormen van problematisch gedrag met ondermijnende effecten

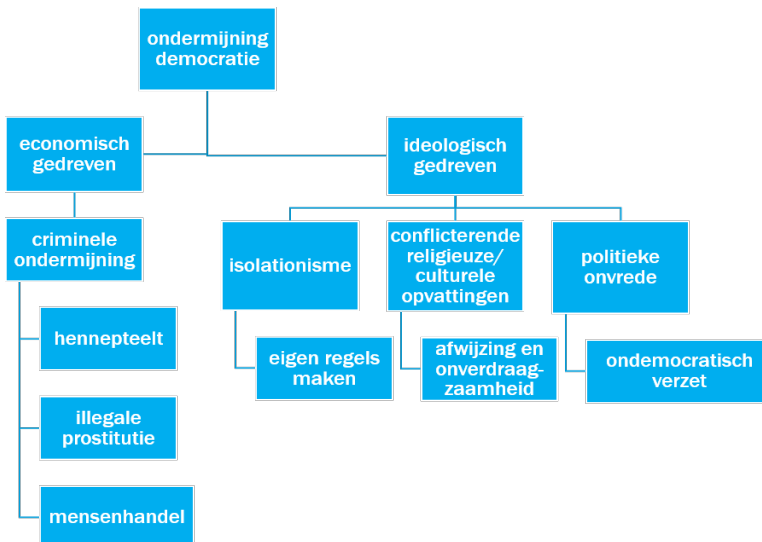
In dit hoofdstuk gaan we in op de vormen van onwenselijke ondermijnende activiteiten die de peilstok ondermijning democratie in kaart brengt. We bespreken eerst op welke onderwerpen en thema's de peilstok zich in de eerste pilot richtte, wat dit opleverde qua inhoudelijke inzichten in de eerste pilot en wat we hiervan kunnen leren voor de doorontwikkeling naar de tweede fase. Vervolgens beschrijven we de inhoudelijke focus van de tweede pilot, de inhoudelijke bevindingen en de lessen voor de inhoud van de uiteindelijke Peilstok 2.0.

Fase 1 van de peilstok

Op basis van een media- en literatuurstudie (Boelens & Boutellier, 2017 - niet openbaar) onderscheiden we economische motieven voor ondermijning - ondermijnende criminaliteit - en ideologische motieven. In de peilstok ondermijning democratische rechtsorde van de eerste fase van het traject stond de ideologisch gedreven ondermijning centraal. We onderscheiden de volgende drie vormen van ideologische ondermijning.

1. Isolationisme
2. Conflicterende religieuze/culturele opvattingen
3. Politieke onvrede

Onderstaand schema geeft de gehanteerde indeling weer.



Maatschappelijk of religieus isolement

Monotheïstische godsdiensten met een stellige en orthodoxe waarheidsclaim en bijpassende moraal kunnen volgens van de Donk en Jonkers (2006) een probleem vormen voor vreedzaam samenleven en vormen daarmee een probleem voor de democratische rechtsorde. Geloven binnen de condities van de democratische rechtsstaat veronderstelt de bereidheid om de eigen waarheidsclaim enigszins te relativiseren om die van anderen mogelijk te maken (Boutellier, 2019). Schilderman (2006) spreekt van 'selectieve affiniteit' als religie en samenleving niet geheel met elkaar corresponderen. Sommige overtuigingen kunnen dan fundamenteel in tegen de waarden van de democratische rechtsorde en die van de gangbare maatschappelijke ordeningssystemen (zie ook Ellian, 2018; Van de Donk & Jonkers, 2006).

Fundamentele grondrechten zoals het gelijkheidsbeginsel, de godsdienstvrijheid en ook de seculiere organisatie van de rechtsstaat worden verworpen. Er kan sprake zijn van onverdraagzaamheid ten aanzien van andersdenkenden of andersgelovigen, of verzet tegen de gelijkheid van man en vrouw (zie ook Analistennetwerk Nationale Veiligheid 2016). Soms wordt opgeroepen tot verzet tegen de overheid of tot zo min mogelijk contact met autoriteiten of andersdenkenden. Daarbij wordt de hang naar het volgen van de eigen religieuze wet- en regelgeving (en haar normen) belangrijker dan die van de Nederlandse democratische rechtsorde. De NCTV (2016) spreekt haar zorgen uit dat religieuze opvattingen bij individuen ervoor kunnen zorgen dat zij vanuit ideologisch motief bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen.

Gesloten gemeenschappen versterken, tolereren of stimuleren (het meedoen aan) ondermijnende gedragingen (Jansen, 2017). De leden zijn vaak van oudsher op elkaar aangewezen, voelen zich niet verbonden met de samenleving. Ook heerst vaak het gevoel er niet bij te horen (Bervoets e.a., 2017; Huijnk e.a., 2015). Ze lijken zich als een 'semiautonom sociaal veld' te bewegen en te manoeuvreren ten opzichte van de lokale overheid (Falk Moore, 1972). Zulke gemeenschappen worden problematisch zodra het (lokaal) bestuur (door hen) wordt belemmerd in het uitoefenen van gezag en handhaving. Door zwakke of uitblijvende handhaving wordt de voedingsbodem voor ondermijnende gedragingen versterkt (Jansen, 2017). Deze redenering geldt ook voor groepen die worden gedreven door een vorm van collectieve eigenrichting, dat wil zeggen de neiging zaken in eigen kring op te lossen. (Kronjee, 2006; Balogh e.a., 2009). Denk bijvoorbeeld aan clubhuizen van *Out-law Motorcycle Gangs*, woonwagenkampen, gesloten familiestructuren of bepaalde buurten of straten (Jansen, 2017).

Politiek, cultureel of maatschappelijk onbehagen

Hoewel politiek verzet van alle tijden is, lijkt er tegenwoordig sprake te zijn van relatief ongerichte vormen van onvrede en onbehagen, die zich ook tegen andere burgers (bijvoorbeeld migranten) richten (zie voor nadere argumentatie Boutellier 2019). Veel mensen zien hun leven als gevolg van maatschappelijke, economische en politieke veranderingen verslechteren of vrezen daarvoor (Vulpen e.a., 2017). Zo vinden veel autochtone (oudere) burgers dat zij - in tegenstelling tot nieuwkomers - hun eigen cultuur en identiteit verliezen (Steur e.a., 2017). Het gevolg is een gevoel van politiek onbehagen waarin gevoelens van onvrede, onrechtvaardigheid en onzekerheid samengaan met het onvermogen om daar iets aan te doen. Het zichtbaar uiten van wat burgers dwarszit gebeurt niet vanuit een crimineel motief, maar vanuit een opeenhoping van emoties waar ze zelf geen uitweg voor zien (Vulpen e.a., 2017; Steur e.a., 2017).

Burgers willen zich inzetten om de verstoring van hun cultuur en sociale omgeving tegen te gaan. Dit is een voedingsbodem voor plotselinge verhoogde politieke betrokkenheid, zoals protestacties en demonstraties (Meulenbelt, 2017). Er is sprake van het agenderen van zorgen (Steur e.a., 2017), waarbij vaak niet zozeer de overheid, maar andere bevolkingsgroepen als tegenstander worden gezien. Dit kan leiden tot geweld of een structurele aantasting van de sociale stabiliteit. Plannen voor opvang van asielzoekers hebben bijvoorbeeld onder sommige groepen geleid tot onrust en ongeregelheden (Meulenbelt, 2017). Het gaat hier veelal vaak om relatief ongecoördineerde vormen van verzet die onwettelijk zijn of tot strafbaar gedrag kunnen leiden. Zij worden door gemeenten sowieso vaak als onwenselijk gezien, en leiden tot handelingsverlegenheid van bestuurders.

De globale inhoudelijke bevindingen uit de peilstok pilot 1

De afname van de peilstok in fase 1 laat zien dat in een specifieke wijk van de eerste pilotgemeente twee *voedingsbodems* naar voren komen die een risico vormen voor het ontstaan van ondermijnende processen (zoals onderscheiden: maatschappelijk isolationisme, conflicterende opvattingen en politiek onbehagen). Het betreft ten eerste een collectief gevoel van wantrouwen en ontevredenheid

met de (lokale) overheid. Bewoners voelen zich niet gesteund door de overheid en verliezen vertrouwen in de overheid doordat bijvoorbeeld gemaakte afspraken niet nagekomen worden. Men heeft minder de neiging problemen of klachten te melden. Ten tweede zien we dat er spanningen zijn en intolerantie tussen bewoners van verschillende bevolkingsgroepen. Er is (snel) irritatie over hoe er wordt omgegaan met de semi-openbare ruimte (schoonhouden, overlast kinderen) en er blijkt sprake van vooroordelen en stereotypering vanuit autochtone bewoners naar bewoners met een andere achtergrond, met name vluchtelingen. Bewoners vinden het moeilijk elkaar op gedrag aan te spreken. Hierbij speelt een taalbarrière soms een rol.

Rondom *maatschappelijk isolationisme* geven de geïnterviewde respondenten aan dat er volgens hen enkele groepen inwoners zijn die zich op afstand zetten van de samenleving en in sommige gevallen er ook eigen regels op nahouden: woonwageneigenaren, een kerk, OMG, burgers die het heft in eigen handen nemen om hun doelen te bereiken en jongeren die zich ondermijnd opstellen naar handhavers.

Als het gaat om ondermijnd gedrag ten gevolge van *conflicterende religieuze en/of culturele opvattingen*, dan merken we op dat in de eerste pilotgemeente tijdens het onderzoek met name de meer extreme uitingsvormen (die vaak wel strafbaar zijn) ter sprake komen. Er lijkt dus weinig sprake van ideologische beïnvloeding die onwenselijk en ondermijnd, maar niet-strafbaar is.

Als het gaat om de dimensie '*politiek onbehagen*' dan blijkt uit gesprekken met zowel professionals als informele sleutelfiguren dat er bewoners in de gemeente zijn - met name in één specifieke wijk - die ontevreden zijn met de politiek en de overheid, ze voelen zich niet door hen serieus genomen. Deze ontevredenheid uit zich soms in het 'ondemocratisch' beïnvloeden van (besluitvormings)processen. Bijvoorbeeld door intimiderend gedrag in de vorm van een enorme hoeveelheid brieven aan ambtenaren om iets voor elkaar te krijgen of door overheidsinstellingen buiten spel te zetten bij bijvoorbeeld het verstrekken van zorg aan een gezin.

Verschillende professionals benoemen in dit kader dat *intimidatie en bedreiging* door burgers plaatsvindt. Bijvoorbeeld het dreigen met het benaderen van de pers om hun onvrede over een onderwerp of het gemeentelijke beleid te uiten of het dreigen een ander iets aan te doen als er iets niet snel verandert. Over in hoeverre dit stelselmatig plaatsvindt kan op basis van dit beperkte aantal interviews met professionals niets gezegd worden. Het is wel een signaal dat om mogelijk aanvullend onderzoek vraagt in het kader van de weerbaarheid van de lokale overheid.

Inhoudelijke lessen uit pilot 1

Doordat we in de eerste pilot stevig vasthielden aan de drie onderscheiden typologieën (isolationisme, tegenstellingen en politiek onbehagen) is discussie mogelijk over of dit dé vormen van onwenselijk ideologische ondermijning zijn en in hoeverre deze daadwerkelijk de democratische rechtstaat ondermijnen. De lessen die we hieruit trokken was om in fase 2 een 'tunnelvisie' op de onderscheiden vormen zien te voorkomen en de literatuur en media te blijven monitoren op eventuele 'nieuwe' vormen van ideologisch gedreven ondermijnende processen. Ook bleek het voor respondenten niet gemakkelijk om een beeld te schetsen van problematisch gedrag met ondermijnende effecten. De praktijk leert dat professionals, frontlijnwerkers en informele sleutelfiguren vooral voorbeelden van de zogenaamde voedingsbodem van ondermijnende gedragingen noemen: bijvoorbeeld dat er religieuze tegenstellingen zijn of dat er een gesloten gemeenschap is die de overheid op afstand houdt. Dat kwam deels door de focus op deze voedingsbodem in het onderliggende theoretische model van de in pilot 1 gebruikte peilstok. Tegelijkertijd kwam dit ook doordat het voor de respondenten heel moeilijk bleek om problematische ondermijnende gedrag zelf te signaleren en vervolgens te benoemen. Om deze reden trokken we de les om in het doorontwikkelde instrument

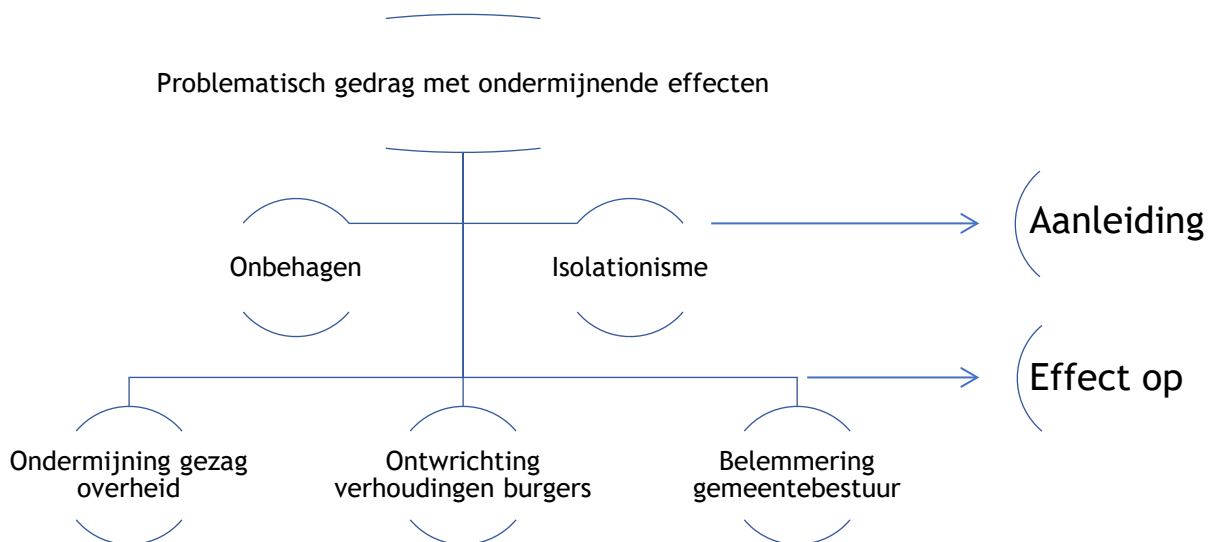
enkel te gaan spreken over ondermijnende effecten van gedragingen of activiteiten, en de eerder gebruikte typologie los te laten.

Fase 2 van de peilstok

Tegen deze achtergrond kijken we in de tweede fase van de peilstok niet naar ideologische vormen van ondermijning, maar meer naar de ondermijnende gedragingen. Voor de peilstok zijn we op zoek gegaan naar drie verschillende vormen hiervan. We hebben ons gefocust op negatieve aangelegenheden of problematische gedragingen die/dat:

1. Het optreden, handhaving of gezag van de gemeente beïnvloedt, belemmert of ontwricht.
2. De verhoudingen tussen burgers (onderling) en de gemeente beïnvloeden, belemmeren of ontwrichten.
3. Het bestuur van de gemeente beïnvloedt, belemmert of ontwricht

We zien dit als het uitgangspunt voor de peilstok. Problematisch gedrag met ondermijnende effecten komt echter wel voort uit een gevoel van politiek, cultureel of maatschappelijk onbehagen, alsmede doordat personen zich bevinden in een maatschappelijk of religieus isolement. Dat leidt tot verschillende gedragingen die effect hebben op het gemeentelijk bestuur, het gezag van de overheid en/of de verhoudingen tussen burgers. Zie het schema.



De globale inhoudelijke bevindingen uit de peilstok pilot 2

De inwoners van de gemeente zijn genuanceerd over de leefbaarheid van hun gemeente. Enerzijds worden weinig serieuze onregelmatigheden geconstateerd, anderzijds zien inwoners wel een aantal kwetsbaarheden die de sociale cohesie aantasten en effecten hebben op de leefbaarheid en veiligheidsgevoelens. De gemeente investeert veel in het betrekken van hun inwoners om de leefbaarheid te verhogen. Maar het fragiele evenwicht in het daadwerkelijk handelen naar de vraag van inwoners maakt het dat problematisch gedrag een vrij snelle en ontwrichtende werking kan hebben op de samenleving.

De bevindingen van onze peilstok naar problematisch gedrag met ondermijnende effecten in de tweede pilotgemeente lijken in eerste instantie mee te vallen. De door ons gesproken professionals en frontlijnwerkers zijn tevreden over hoe de gemeente momenteel bovenop dergelijke lokale problematieken zitten. Met name de zichtbaarheid, aanwezigheid en inzet van bijvoorbeeld wijkteams, de sociale teams en betrokken lokale hulporganisaties zijn van groot belang voor de professionals en frontlijnwerkers. Maar in deze gemeente constateren we wel een aantal zorgen van respondenten

die we als zodanig problematisch bestempelen dat ze een ondermijnend effect hebben op of het gemeentebestuur, het gezag van de gemeente of voor de verhoudingen tussen burgers onderling en/of de gemeente. We hebben uiteindelijk vijf geprioriteerde thematieken aangehaald, beschreven, geanalyseerd en daarop een handelingsperspectief geschreven. Het betreft de relatief goede leefbaarheid in de gemeente, problematische jeugdgroepen die de sociale verhoudingen van de lokale gemeenschap ondermijnen, een vicieuze cirkel van problematisch gedrag die zorgt voor een afnemend vertrouwen van burgers in het optreden van de gemeente, polarisering tussen en verkeerde beeldvorming over bevolkingsgroepen en onbehagen op lokaal niveau.

Inhoudelijke lessen uit pilot 2

Doordat we in de tweede fase zijn afgeweken zijn van de oorspronkelijke typologieën (pilot 1) waren onze respondenten uit de tweede pilot zich meer bewust van datgene waar we in deze peilstok naar op zoek zijn: problematisch gedrag met ondermijnende effecten. Een notie is wel dat met name het ‘gezag van de overheid’ door frontlijnwerkers/professionals ‘op straat’ anders benaderd wordt dan professionals die verder van de problematiek af zitten. Zo geeft een politieagent niet snel aan dat het gezag ondermijnd wordt, omdat ervaringen hierover onderdeel zijn van zijn of haar werkzaamheden. Een ambtenaar van de gemeente staat hier verder vanaf en benoemt eenzelfde gedraging eerder als ondermijnd.

3. Onderzoekopzet peilstok: dataverzameling bij verschillende bronnen

In hoofdstuk 2 gingen we in op de ontwikkeling van de inhoud van de peilstok: op welke vormen van problematisch gedrag richt de peilstok zich (en hoe is dit van fase 1 naar fase 2 doorontwikkeld). In dit hoofdstuk 3 bespreken we de ontwikkeling van de onderzoekopzet van de peilstok: welke bronnen van data bevragen we om zicht te krijgen op de problematische gedragingen met ondermijnende effecten. Ook hier kijken we naar de doorontwikkeling van fase 1 naar fase 2.

Fase 1 van de peilstok

Verkenning reeds bestaande instrumentaria

Als eerste stap van de ontwikkeling van een instrumentarium om zicht te krijgen op de mate van problematisch gedrag met ondermijnende effecten in gemeenten, hebben we een aantal oriënterende gesprekken gevoerd en documenten over acht bestaande instrumenten bestudeerd². We zijn nagegaan wat reeds bestaand instrumentarium ons kan leren over de werkwijzen waarop en bronnen waarmee inzicht gekregen kan worden in de prevalentie van de verschillende problematische gedragingen waar ondermijnende effecten aan ten grondslag liggen. Hieruit bleek dat de thematiek van eerdere instrumentaria slechts in beperkte mate aansluit op de thematiek van de peilstok. Verder bleek dat professionals en informele sleutelfiguren de beste bron zouden zijn van informatie om problematische gedragingen met ondermijnende processen in beeld te krijgen. In de peilstok van de eerste fase is daarom gekozen om zowel professionals als informele sleutelfiguren te interviewen. Geïnspireerd door het RIEC-Rotterdam is er voor gekozen een open data module aan de methodiek toe te voegen. Onderstaand lichten we toe hoe de peilstok in fase 1 is afgenomen in de eerste pilotgemeente.

Module professionals

In deze module spreken we met een tiental professionals in afzonderlijke en kleine groepsinterviews van één á anderhalf uur over het bestaan van ondermijnende processen in een gemeente. We gebruiken hiervoor een semi-gestructureerde topiclijst³, waarin de drie vormen van ondermijnende processen en intimidatie, bedreiging en omkoping centraal staan. In het voorjaar van 2018 is de professional-module in de eerste pilotgemeente afgenomen. Tijdens de gesprekken ging het over de mogelijke aanwezigheid van ondermijning van de democratische rechtsorde in de hele gemeente. De eerste selectie van professionals voor de interviews is door de opdrachtgever gemaakt. Daarbij is getracht een zo divers mogelijke selectie van respondenten te maken naar professie en wijk(en) waarbinnen de respondenten werkzaam zijn. Vervolgens is gebruik gemaakt van de zogenaamde sneeuwbal methode: respondenten is gevraagd welke professionals volgens hen van belang zijn om te benaderen in het kader van het onderzoek. Een aantal daarvan is daadwerkelijk benaderd. In totaal zijn 8 respondenten gesproken in de periode mei tot en met juli 2018. Deze zijn allen werkzaam voor de pilotgemeente. De interviews zijn zo open mogelijk ingestoken om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van niet strafbare ondermijnende processen. Vervolgens is aan elk van de in de peilstok onderscheiden vorm van ondermijning aandacht besteed. De gegevens uit de interviews zijn anoniem verwerkt. De interviews duurden tussen de 45 en 90 minuten.

Module informele sleutelfiguren

In deze module van de peilstok is het de bedoeling te spreken we met een tiental informele sleutelpersonen in afzonderlijke of kleine groepsinterviews van 1 a 1 ½ uur over het bestaan van ondermijnende processen in een (wijk in de) gemeente. Het gaat om personen die niet vanwege hun werk betrokken zijn en kennis hebben over wat er in de wijk plaatsvindt, maar om personen die dit

² Hier vatten we de belangrijkste bevindingen samen. De gehele verkenning staat in bijlage 1.

³ Zie bijlage 2.

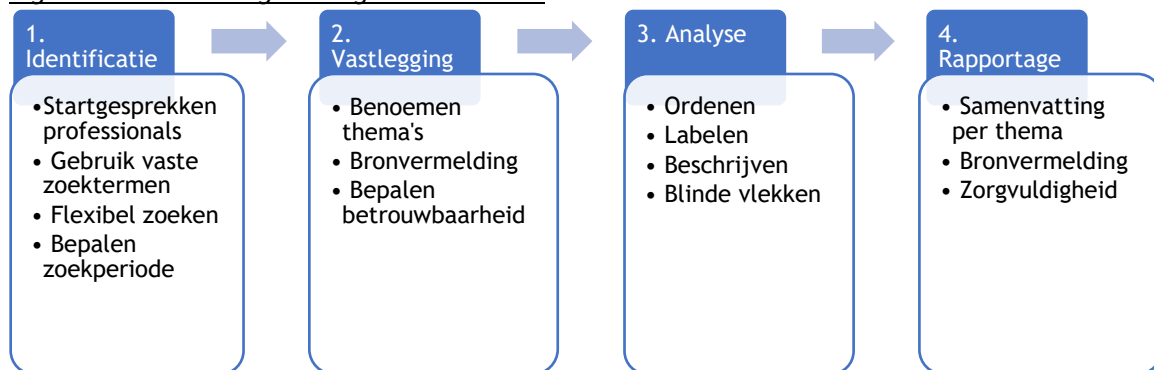
vanuit hun maatschappelijke functie zijn of hebben. Bijvoorbeeld iemand die betrokken is bij een burgerinitiatief of een (migranten)zelforganisatie. In het najaar 2018 is de module informele sleutelfiguren in de pilotgemeente afgenomen⁴. De gemeente heeft de selectie van te spreken personen gemaakt en de onderzoekers de namen en contactgegevens van deze sleutelpersonen gegeven. We gebruiken voor het interview een semi-gestructureerde topiclijst, waarin de drie vormen van ondermijnende processen en intimidatie, bedreiging en omkoping centraal staan. De interviews zijn zo open mogelijk ingestoken om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van niet strafbare ondermijnende processen. Vervolgens is aan elk van de in de peilstok onderscheiden vorm van ondermijning aandacht besteed. De gegevens uit de interviews zijn anoniem verwerkt. De interviews duurden tussen de 45 en 60 minuten.

Module open data

Informatie uit open bronnen kan een waardevolle aanvulling zijn op reeds aanwezige kennis bij professionals of informatie uit systemen. De open bronnen module is een methodiek om relevante informatie uit open bronnen systematisch te verzamelen, ordenen en analyseren. Hiermee wordt inzicht verkregen in verschillende mogelijke verschijningsvormen en voedingsbodems van ondermijning in een specifieke gemeente. De module beschrijft stap voor stap de verschillende fasen van open bronnen onderzoek, waarbij achtereenvolgens ingegaan wordt op identificatie, vastlegging, analyse en rapportage.

In figuur 1 is de methodiek schematisch weergegeven.

Figuur 1: Procesmatige weergave methodiek



Lessen opzet uit pilot 1

Uit de interviews bleek dat het voor de informele sleutelfiguren niet goed mogelijk is om uitspraken te doen over het ondermijnende effect van bepaalde gedragingen. In interviews met dergelijke sleutelfiguren bleef de informatie vaak op lokaal niveau ('bij mij hier in de flat') en gericht op de voedingsbodem van mogelijke ondermijning ('er zijn veel spanningen tussen bewoners'). In hoeverre dit tot ondermijnd gedrag leidt, bleek voor de informele sleutelfiguren moeilijk te bepalen. Hiernaast bleek dat door de brede inzet van de peilstok we van alle mogelijke problematische gedragingen in de interviews met professionals en informele sleutelfiguren maar beperkte informatie kregen. Zo hebben we maar met één persoon over radicalisering gesproken en met één persoon over gemeenschap X die geïsoleerd leeft. Hoewel de peilstok ook bedoeld is om breed in te zetten, merkte de gemeente op dat zij met dergelijke oppervlakkige informatie niet direct aan de slag konden.

De open data analyse leverde geen onvoorziene problemen op. Wel bleek het doorspitten van open bronnen tijdrovend te zijn gezien de brede insteek van het instrumentarium. De lessen die we

⁴ Voor de gehanteerde topiclijst: zie bijlage 3.

hieruit kunnen trekken is om de interviews met professionals te combineren met het vragen naar specifieke lokale onderwerpen. De open data analyse kan zich dan op deze lokale onderwerpen richten.

Tot slot is het in de eerste fase helaas niet gelukt één of meerdere wijkagenten te spreken, terwijl deze personen veel relevante informatie op wijkniveau tot hun beschikking hebben. Een aandachtspunt voor de tweede pilot.

Fase 2 van de peilstok

Ruimte voor verdieping

Aangezien de eerste fase thematisch een brede invalshoek kende en het aantal interviews redelijk beperkt was, bleek het verkregen inzicht in mogelijke problematische ondermijnende situaties nog vrij globaal te blijven, op hoofdlijnen. Om deze reden is besloten om in de doorontwikkeling van de peilstok meer te focussen op de verdieping van geprioriteerde thema's.

Meer open insteek

Het onderzoek heeft ook een meer open karakter gekregen. In plaats van de primaire focus op de door ons onderscheiden vormen van ondermijnd gedrag wordt breed gestart en vervolgens pas ingespeeld op door respondenten genoemde kwesties. Het is daarbij belangrijk om achtergrondinformatie van de gemeente in acht te nemen om gewicht te kunnen bieden aan de gegeven antwoorden op mogelijke ondermijnende gedragingen en effecten. Niet alle problematische gedragingen zijn immers ondermijnd, of zodanig relevant voor dit onderzoek. Ook zeggen niet alle ondermijnende gedragingen iets over de mate waarin het een probleem vormt voor de gemeente (lees: het verschil tussen incidenten en structurele problemen met een voedingsbodem voor ondermijnende effecten op de gemeente) en daarmee meegenomen kan worden in de peilstok. Om geen problematische gedragingen met ondermijnende effecten in het meetinstrument te missen, zijn de gesprekken begonnen met het laten omschrijven van de gemeente, met kenmerkende buurten, wijken en bevolkingsgroepen (die mogelijk tegenover elkaar staan). We hebben derhalve getracht zo open mogelijke gesprekken te voeren, waarbij we de respondenten scherp hielden in hoeverre hetgeen besproken wordt relevant is, en in welk perspectief ondermijnd.

Andere wijze van gebruik open data

In de tweede fase hebben we ervoor gekozen te kijken naar beleidstukken en literatuur rond problematische gedragingen met ondermijnende effecten en hoe zich dat verhoudt tot de desbetreffende gemeente. Vooral het laatstgenoemde zorgt ervoor dat het ondermijnende effect van problematisch gedrag voor de desbetreffende gemeente gemakkelijker te duiden valt; in welke context en in welke mate vallen dergelijke ondermijnende activiteiten voor de gemeente? Aan het einde van de analyse kunnen onderzoekers het ondermijnende effect van problematisch gedrag duiden en wordt duidelijk naar welke negatieve aangelegenheden of problematische gedragingen de onderzoekers in het empirische gedeelte van de peilstok voor de gemeente kunnen zoeken.

De tweede pilot van de peilstok bestond vervolgens uit twee rondes.

Eerste ronde: interviews bestuurders en professionals, enquête wijkagenten en BOA's

In de eerste ronde is gefocust op het spreken van bestuurders en professionals vanuit de gemeente. Zo is in de eerste ronde gesproken met een bestuursadviseur van de gemeente, een directeur in het Sociaal domein, een wijkagent, een handhaver, twee accountmanagers als verbindende schakel tussen de private sector en de gemeente en alle wijkmanagers (5). In de eerste ronde zijn elf respondenten gesproken - in zowel individuele als groepsgesprekken.

Tegelijk met de start van de eerste ronde is een enquête (zie hieronder) uitgezet onder de wijk-agenten en buitengewoon opsporingsambtenaren van de gemeente (n=8). Op deze manier konden de onderzoekers op een vrij gemakkelijke en toegankelijke manier inzicht verkrijgen van ondermijnende gedragingen op wijkniveau. Deze digitale enquête is met behulp van de gesproken wijkagent en handhaver in de eerste ronde uitgezet. Op basis van de informatie die uit de eerste ronde (en deels uit de enquête) is vergaard, is door de onderzoekers gekozen om op bepaalde thematieken verder door te gaan en te concretiseren. Dit is tot stand gekomen, met name door de frequentie en herhaling van narratieven over één of twee specifieke problematische gedragingen en ontwikkelingen die door onze respondenten werden aangedragen. In deze gemeente spraken vrijwel alle professionals in de interviews en de gezagsdragers in de enquête over de aanwezigheid van problematische jeugdgroepen en de ondermijnende effecten die het heeft op buurtbewoners (leefbaarheid, veiligheidsbeleving, sociale cohesie). Dus.....

Tweede ronde: interviews frontlijnwerkers

In de tweede ronde is gesproken met frontlijnwerkers die een brug slaan tussen de gemeente en gemeenschap (zoals jongerenwerkers, sociaalwerkers, wijkconsulenten en mensen die zich hard maken voor de lokale samenleving). Anders dan de professionals, zijn frontlijnwerkers duidelijker zichtbaar op wijkniveau. Na de eerste ronde is duidelijk geworden welke professionals relevant zijn voor ons onderzoek. In dit geval wilden we vooral spreken met jongerenwerkers en frontlijnwerkers die zich primair bezighouden zich hart te maken voor de lokale samenleving. Deze zijn met name geworven door de respondenten uit de eerste ronde (*snowball sampling*). In deze ronde zijn vijf respondenten gesproken - in zowel individuele als groeps gesprekken.

De opzet van de interviews met professionals en frontlijnwerkers

Bij explorerend onderzoek is het raadzaam een interview zo breed en open mogelijk in te steken. De interviews startten in de tweede pilot daarom met wat respondenten verstaan onder de sociale dynamiek van de gemeente, wat leeft er en wat vinden zij zelf van de leefbaarheid en veiligheid. Vragen die hierbij horen hebben te maken met hoe bepaalde buurten, straten of wijken gekenmerkt kunnen worden, wat voor type bevolkingsgroepen daar wonen en hoe de onderlinge sociale verhoudingen zijn.

Vervolgens is het aan de onderzoeker om verder in te gaan op bepaalde situaties om juist het ondermijnende karakter te onderscheiden van het problematische. Een voorbeeld: de onderzoekers kwamen erachter dat respondenten in eerste instantie al snel denken aan woonwagencampen als het gaat om afgesloten ondermijnende gemeenschappen, terwijl deze in de desbetreffende gemeente - op basis van adequaat doorvragen - niet als zodanig problematisch ondermijnd bestempeld kan worden. De afgeslotenheid binnen de desbetreffende woonwagencamp en de hoge mate van sociale interne cohesie waren volgens onze respondenten niet zodanig problematisch dat ze het gemeentelijke bestuur, het gezag van de overheid of de verhoudingen van burgers beïnvloeden, belemmeren en ontwrichten.

In het verloop van het gesprek stond het 'samenleven van burgers' centraal: hoe gaan burgers met elkaar om, wat verstoort het samenleven en wat zijn hier de effecten van op de buurt? Is er sprake van onverdraagzaamheid ten opzichte van andere bevolkingsgroepen of (religieuze) leefgemeenschappen, of is er juist sprake van afzijdigheid? Ook hier is het van belang dat de onderzoeker doorvraagt op dergelijke situaties om het ondermijnende aspect van het problematische te onderscheiden. Leven burgers onbewust langs elkaar, of speelt er meer? Staan burgers wel echt tegenover elkaar, of zit het toch anders? Als dit helder is, wordt het gesprek gestuurd naar de relatie tussen de lokale overheid met haar lokale overheidsfunctionarissen en de lokale samenleving met haar inwoners; zijn er bewoners waar weinig zicht en greep op lijken te zijn, en wat zijn daar de effecten van op het gemeentelijk bestuur of in het uitvoeren van werkzaamheden? Hebben burgers, in de ogen

van professionals en frontlijnwerkers, vertrouwen in hen, en voelen ze zich gehoord door de gemeente? In deze fase van het gesprek is het verstandig om voorbeelden op te halen, om op deze manier te duiden waar deze incidenten vandaan komen (gevoel van onbehagen, isolationisme of toch iets anders?). Een incident met een grote impact op de lokale samenleving kan immers het vertrouwen in de lokale overheid schaden, of professionals hebben moeite om de relatie met de burger te herstellen dan wel onderhouden.

Samengevat: het open karakter van de interviews met professionals en frontlijnwerkers ziet er als volgt uit:

1. Beschrijving van de dynamiek van de gemeente; wat leeft en speelt er?
2. Het samenleven van burgers; hoe gaan burgers met elkaar om en wat verstoort het samenleven?
3. De verhouding tussen gemeente en haar burgers; zicht en greep op moeilijke doelgroepen, het vertrouwen in de gemeente en voelen burgers zich gehoord?
4. Het duiden van ondermijnende effecten van problematisch gedrag.

Het open karakter van het interview staat bovendien ook centraal bij het ophalen van praktische narratieve bij frontlijnwerkers, waar de focus ligt op een geprioriteerde thema. Bovenstaande richtlijnen gelden ook voor deze gesprekken, waarbij de onderzoeker vooral ingaat op één of twee specifieke thema's.

De enquêtevragen

Gezien onze specifieke focus op gezagsdragers van de gemeente, zijn de vragen derhalve op deze doelgroep gericht. De vragen in de enquête hebben daarnaast betrekking op hun werkgebied, opdat concrete informatie op wijkniveau zichtbaar zou worden (speelt een bepaalde thematiek in buurt X ook in buurt Y?). De opbrengst van deze enquête was overwegend een bevestiging en versterking van de door ons geprioriteerde thematieken die we als ondermijner voor de gemeente zien. Ook viel op dat respondenten uitgebreid te tijd namen om de enquête in te vullen. Om de kwaliteit en respons zo hoog mogelijk te krijgen, hebben we de vragenlijst ingekaderd tot tien vragen. Hier volgen de vragen, zoals uitgezet in de digitale enquête:

1. In welke wijk(en) bent u actief?
2. Hoe lang bent u al actief in deze wijk(en)?
3. Hoe zou u deze wijk(en) in enkele korten zinnen kunnen omschrijven?
4. Hoe zou u de leefbaarheid en veiligheid van deze wijk(en) omschrijven?
5. Hoe gaan bewoners uit uw wijk(en) onderling met elkaar om?
6. Wat kunt u vertellen over het vertrouwen hebben van de bewoners uit uw wijk(en) in de politie en andere overheidsinstellingen?
7. Zijn er afgelopen jaren incidenten geweest in uw wijk(en)? Zo ja..
8. Zijn er personen, groepen of organisaties in uw wijk(en) waar u zich druk om maakt, die bijvoorbeeld problematisch gedrag vertonen? Zo ja...
9. Zijn er momenten dat u, uw collega's of andere overheidsfunctionarissen belemmerd worden in het uitvoeren van werkzaamheden in deze wijk(en)?
10. Extra ruimte voor opmerkingen/aanbevelingen voor een veerkrachtig [gemeente X]

Lessen opzet uit de pilot 2

Het gebruik van open bronnen leidde - zoals bedoeld - tot kennisverbreding van de stand van zaken van de gemeente én hielp om het ondermijner gedrag voor de gemeente te duiden.

We zijn hiernaast ook tevreden over de uitkomst van de interviews en uit de enquête. De meer overkoepelende insteek van het meetinstrument heeft gezorgd dat we een duidelijk beeld kregen

over ondermijnende processen in de gemeente. De enquête heeft gezorgd voor gebiedsgerichte antwoorden op de onderzoeksvragen. Omdat de casuïstiek in de gemeente redelijk beperkt was en onder controle leek te zijn, was er geen aanleiding voor de onderzoekers om nog andere doelgroepen te spreken. Dit zou bij een toekomstige afname wel mogelijk kunnen zijn. Bijvoorbeeld een 'paralelle lijn' waarin professionals worden gesproken, die zich primair bezighouden met een bepaalde doelgroep. Het is aan de onderzoekers in de peilstok om de afweging te maken of een extra lijn toe te voegen (lees: als meerdere doelgroepen, gemeenschappen, o.i.d. voor problematisch gedrag met ondermijnende effecten zorgen).

In de eerste pilot is gebruik gemaakt van groepsgesprekken. In de tweede pilot is eenmalig een groepsgesprek gehouden. We adviseren om per gemeente te kijken welke respondenten het meest relevant zijn voor de peilstok. Aan de hand daarvan kan gekeken worden welke respondenten in een groepsgesprek gesproken kunnen worden, en welke respondenten individueel. Het is wenselijk om dit tezamen met de contactpersonen van de gemeente te overleggen.

We zijn in de tweede fase afgeweken van het gebruiken van burgers als informatiebron. Het spreken van professionals van bijvoorbeeld de gemeente of politie, en het spreken van frontlijnwerkers die een brug slaan tussen gemeente en gemeenschap zoals jongerenwerkers en opbouwwerkers, was in onze ogen een goede combinatie in het meten van dergelijke ondermijnende processen in de gemeente.

In de ronde van frontlijnwerkers zijn in de tweede pilot geen respondenten geworven in het onderwijs. Problematische jeugdgroepen of de aanwezigheid van hangjongeren op straat hebben een dermate ondermijnend effect op de lokale samenleving, dat het verstandig lijkt om in het uiteindelijke instrument (indien in een gemeente dergelijke problematiek naar boven komt) ook met respondenten werkzaam in het onderwijs te spreken.

Tot slot, zowel in de eerste als tweede gemeente zijn er weinig serieuze onregelmatigheden geconstateerd. Dit roept de vraag op of deze twee gemeenten uiteindelijk wel geschikt waren om de peilstok in te testen. Tegelijk laat ons meetinstrument ook de positieve aspecten zien van het optreden van de gemeenten op dergelijke problematiek en houdt het de gemeenten scherp in datgene wat ze momenteel doen. In de handelingsperspectief voor pilotgemeente 2 benadrukken we deze kracht ook, met een notitie dat ze deze kracht moeten blijven voortzetten.

4. Peilstok 2.0

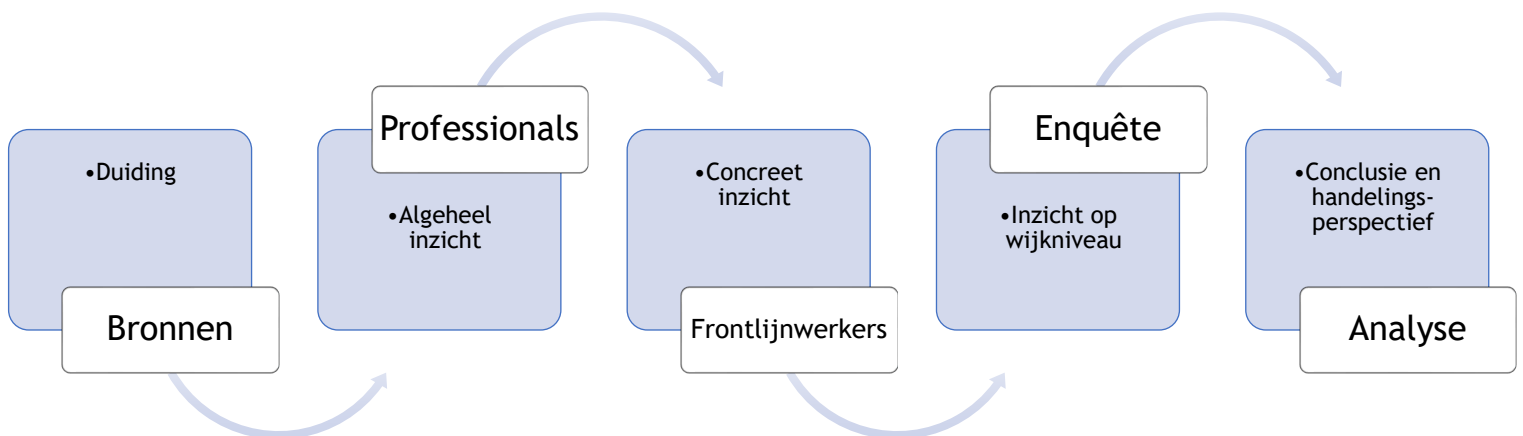
Om de peilstok ondermijning democratie haar definitieve vorm te geven maken we gebruik van alle lessen uit de eerste en tweede fase van het ontwikkeltraject (zoals in eerdere hoofdstukken beschreven).

Inhoudelijk gaat de peilstok op zoek naar het voorkomen van drie verschillende ondermijnende effecten in een gemeente:

- (1) Ongewenst gedrag dat onverdraagzaamheid bevordert
- (2) Ongewenst gedrag dat de legitimiteit van democratische instituties afwijst
- (3) Ongewenst gedrag dat het werk van ambtsdragers belemmert

We stellen vervolgens de volgende onderzoeksopzet voor:

1. Het gebruiken van open bronnen (literatuur, beleidsonderzoek) om het ondermijnende aspect van problematisch gedrag, voor een specifieke gemeente, te duiden.
2. Het spreken van professionals en bestuurders in een eerste ronde om een algeheel beeld te krijgen van ondermijnende processen.
3. Het spreken van frontlijnwerkers in de tweede ronde om specifiek in te gaan op dergelijke eerdergenoemde casuïstiek en problematische gedragingen met ondermijnende effecten.
4. Het uitzetten van een enquête onder gezagsdragers op inzicht te verkrijgen op wijkniveau. Deze wordt ten tijde van de tweede ronde uitgetzet.
5. Conclusie en een handelingsperspectief. Wat betekenen deze bevindingen van de peilstok voor de houding van de gemeente?



Verwijzingen

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2016). *Nationaal veiligheidsprofiel 2016: een All-Hazard overzicht van potentiële rampen en dreigingen die onze samenleving kunnen ontwrichten*. Den Haag: RIVM.

Bervoets, E., Bruinsma, M., Turan, H. & Veerman, E. (2017). *Horen, zien en zwijgen. Opsporing in dorpen en stadsbuurten met een gesloten leefgemeenschap*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Boutellier, H. & Boelens, M. (2018). *Ondermijning van de democratische rechtsorde; een verkenning van media en literatuur (ongepubliceerd)*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Boutellier, H. & J. Broekhuizen (2016). *Impulsen tegen ondermijning. De Taskforce Brabant-Zeeland wetenschappelijk tegen het licht gehouden*. Strategisch advies. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Boutellier, H., Boelens, M. & Hermens, N. (in voorbereiding). *Weerbare wijken tegen ondermijning. Contouren van een nieuwe strategie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Boutellier, H., Hermans, C. & van de Plas, F. (2019). *Ontsporende vrijheid. Over de maatschappelijke betekenis van ondermijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Boutellier, H., R. van Steden, Y. Eski & M. Boelens (in voorbereiding). *Een einde aan ondermijning. Over de opkomst en ondergang van een beleidsconcept*. Amsterdam: VU.

Cops, D. (2012). *Angst voor criminaliteit bij jongeren. Een geïntegreerde benadering van een vergeten sociale groep*. Den Haag: Boom Lemma.

De Groof, S. (2006). Het ongrijpbare onveiligheidsgevoel: een exploratie van de structuur binnen het veiligheidsconcept van mannen en vrouwen. *Tijdschrift voor Criminologie*, 48(1), 19-34.

Duyvendak, J.W. en F. Wekker (2015). *Thuis in de openbare ruimte? Over vreemden, vrienden en het belang van amicaliteit*. Den Haag: Platform 31.

Ellian, A. (2018). *De open samenleving en haar gesloten gemeenschappen*. Leiden/Den Haag: Universiteit Leiden.

Falk Moore, S. (1973). Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study. *Law & Society Review*, 7(4), 719-746.

Ferraro, K.F. (1995). *Fear of Crime: Interpreting Victimization Risk*. New York: State University of New York Press.

Ferraro, K.F. en R. LaGrange (1987). The measurement of fear of crime. *Sociological Inquiry*, 57, 70-101.

Hale, C. (1996). Fear of Crime: A review of the literature. *International Review of Victimology*, 4, 79-150.

- Huijnk, W., Dagevos, J., Gijsberts, M. & Andriessen, I. (2015). *Werelden van verschil: over de sociaal- culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jackson, J. (2004). Experience and Expression: Social and cultural significance in the fear of crime. *British Journal of Criminology*, 44(6), 946-966.
- Kleinbans, R. en G. Bolt (2010). *Vertrouwen houden in de buurt. Verval, ervaring en collectieve zelfredzaamheid in stadsbuurten*. Den Haag: NICIS/Platform31.
- Meulenbelt, S. (2017). Migratiestroom: brandstof voor orderverstoring, ondermijning en terrorisme? *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*. 15e jaargang 2017, NR. 1.
- Pleysier, S. (2010). *Angst voor criminaliteit onderzocht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Schilderman, H. (2006). *Religie en zorg in het publieke domein*. In Donk, W.B.H.J. van de, Jonkers, A.P., Kronjee, G.J. & Plum, R.J.J.M. (red). *Geloven in het publieke domein: Verkenningen van een dubbele transformatie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Spithoven, R. (2017). *Keeping trouble at a safe distance. Unravelling the significance of 'the fear of crime'*. Eleven International Publishing: Den Haag.
- Spithoven, R. (2017). Verstoorde veiligheidsbeleving: In gesprek met buurtbewoners over de 'onveiligheid' in hun buurt naar aanleiding van gestegen 'gevoelens van onveiligheid'. *Tijdschrift voor Veiligheid*. 16. 3-23.
- Spithoven, R., Drenth, A., Donker, A., Broekhuizen, J., Mehlbaum, S., & Boutellier, H. (2017). *Verbonden veerkracht: Luisteren, ontmoeten en aanspreken*. Utrecht/Amsterdam: Kenniswerkplaats Veiligheid en Veerkracht.
- Spithoven, R., Graaf, G. D., & Boutellier, J. C. J. (2012). Geen angst, maar onbehagen. Resultaten van een Q-studie naar subjectieve sociale onveiligheid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 11 (3), 38-56.
- Steur, B., Doorne, E. van & Zandstra, T. (2017). *Strategische verkenning. Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Steur, B., Zandstra, T. & Doorne, E. van (2017). *Omgaan met het onbehagen*. Binnenlands Bestuur, 16, 24-26.
- Van de Donk, W & Jonkers, P. (2006). *Geloven in het publieke domein: een introductie van deze verkenning*. In Donk, W.B.H.J. van de, Jonkers, A.P., Kronjee, G.J. en Plum, R.J.J.M. (red). *Geloven in het publieke domein: Verkenningen van een dubbele transformatie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van Vulpen, B., & Schulz, M. (2017). *Maatschappelijk onbehagen in de periferie*. Sociale Vraagstukken.
- Vanderveen, G.N.G. (2004). *Metten van onveiligheid*. In E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 71-124.

Bijlage 1: Verkenning bestaand instrumentarium

Als eerste stap van de ontwikkeling van een instrumentarium om zicht te krijgen op de mate van ideologisch gedreven ondermijning in gemeenten - en specifiek pilotgemeente A - is er een aantal oriënterende gesprekken gevoerd en zijn documenten over acht bestaande instrumenten bestudeerd. We zijn nagegaan wat reeds bestaand instrumentarium ons kan leren over de werkwijzen waarop en bronnen waarmee inzicht gekregen kan worden in de prevalentie van verschillende vormen van door ideologie gedreven ondermijnende activiteiten. De volgende vragen staan in deze paragraaf centraal:

1. **Doel:** Wat is het doel van reeds bestaande instrumenten, op welke procesfase richten zij zich en waar gaat de peilstok zich op richten?
2. **Inhoudelijke focus:** op welke thema's richten bestaande instrumenten zich? Hoe verhouden deze thema's zich tot het thema van de peilstok: ideologisch gedreven ondermijning?
3. **Te gebruiken bronnen:** welke bronnen gebruiken instrumenten die er al zijn om informatie bij te vergaren? Zijn deze bronnen voor de peilstok ook interessant?

In totaal zijn er acht onderzoeksinstrumenten nader bekeken om te bepalen of deze instrumenten input kunnen leveren voor de peilstok⁵ en er zijn zes oriënterende gesprekken gevoerd. In de bijlagen staan de belangrijkste bevindingen per bron benoemd. Bijlage I betreft de bevindingen uit de analyse van bestaande instrumenten, bijlage II de bevindingen uit de zes oriënterende gesprekken. Onderstaand beschrijven we de overkoepelende bevindingen.

Doel

Uit de gesprekken en de analyse van documenten blijkt dat bestaande instrumenten op (tenminste) twee verschillende momenten van een proces informatie ophalen. Sommige instrumenten richten zich op 'de achterkant' van het proces: op risicofactoren, de voedingsbodem of patronen die tot een bepaald probleem kunnen leiden. Bijvoorbeeld het onderzoeksinstrument voedingsbodem voor radicalisering (Broekhuizen 2017) en de methodiek om met big data patronen die relatief vaak tot ondermijnende criminaliteit leiden te detecteren⁶. Andere instrumenten richten zich op 'de voorkant': op het signaleren (en duiden) van de problematiek zelf. Bijvoorbeeld het instrument dat spanningen tussen bevolkingsgroepen meet (Broekhuizen & Van Wonderen 2012), het ondermijningsbeeld van RIEC Rotterdam of de Sentimentenmonitor (Ham e.a. 2018).



De peilstok ondermijning democratie richt zich op de 'voorkant': op het ophalen van signalen van processen van ideologisch gedreven ondermijning die in een gemeente plaatsvinden.

Thema's: inhoudelijke focus

Vijf van de acht bestaande instrumenten richten zich op sociale stabiliteit: op spanningen tussen (bevolkings)groepen en op radicalisering. In het op basis van de literatuurstudie opgestelde schema met vormen van ondermijning (zie paragraaf 2) schaarde deze problematiek zich bij de ideologische motieven. Radicalisering is het proces richting een extreme uitingsvorm van afwijzing en ondraagzaamheid. Spanningen tussen bevolkingsgroepen kunnen (naast andere oorzaken, zie onder andere Broekhuizen en Van Wonderen 2012) ontstaan door zowel conflicterende (religieuze)

⁵ Zeven instrumenten zijn bestudeerd door middel van een analyse van een document over het instrument, één door middel van een interview over het instrument.

⁶ Bron = gesprek Marc Noordhoek over project Big Data.

opvattingen als door politiek onbehegen. De vraag is in hoeverre het instrumentarium op het terrein van sociale stabiliteit te gebruiken is voor de peilstok. Van de instrumenten die zich richten op spanningen tussen (bevolkings)groepen zien wij geen toepasbaarheid. Deze spanningen leiden immers niet per definitie tot ondermijning en betreffen in die zin dus geen ondermijnend proces. Radicalisering is wel per definitie ondermijnend aan de democratische rechtsorde. Zo blijkt ook uit de definitie van radicalisering van de NCTV: *Het proces waarbij een persoon of groep in toenemende mate bereid is de consequenties te aanvaarden van de strijd voor een samenleving die niet strookt met onze democratische rechtsorde (NCTV)*. In de peilstok zal bij het thema afwijzing en onverdraagzaamheid door religieuze en culturele conflicterende opvattingen daarom ook nog expliciet nagegaan worden in hoeverre er sprake is van (verschillende vormen van) radicalisering: rechts, links en religieus.

Drie van de acht bestudeerde instrumenten richten zich op onwenselijke gedragingen en ondermijnende criminaliteit. Twee van deze instrumenten (het Utrechtse spoorboekje en de methodiek van Lokale Zaken) sluiten qua thematiek wel sterk aan op het thema van de peilstok. Ze richten zich echter vrij direct op handelingsperspectief, op in te zetten interventies. In die zin zijn ze niet goed toepasbaar voor de peilstok, waarin het zicht krijgen op ondermijnende processen centraal staat. Het criminele ondermijningsbeeld van RIEC Rotterdam richt zich - vergelijkbaar met de peilstok - wel in de kern op het ophalen van (signalen) van ondermijnende processen. Het verschil betreft dat de focus van het RIEC op ondermijnende criminaliteit ligt en de focus van de peilstok op ideologisch gedreven ondermijning. Hierdoor kunnen er qua inhoud geen onderdelen van dit ondermijningsbeeld voor de peilstok gebruikt worden.

Bronnen

Uit de analyse van bestaand instrumentarium en de oriënterende gesprekken blijkt dat (ambtelijke) professionals en informele sleutelfiguren de primaire bronnen van informatie over ondermijnende processen zijn.

Over burgers als informatiebron komt een minder eenduidig beeld naar voren. Over andere problematiek dan ondermijnende processen - bijvoorbeeld spanningen tussen bevolkingsgroepen en de voedingsbodem voor radicalisering - zijn burgers met succes bevroegd. De vraag is of dit met ondermijnende processen ook mogelijk is: of de 'alledaagse burger' zicht heeft op ondermijnende processen vanuit ideologische motieven? We zouden dit in de toekomst in gesprek met enkele van dergelijke 'burgers' kunnen testen.

Over het gebruik maken van bestaande (open) databronnen is er ook nog onduidelijkheid. Uit de oriënterende gesprekken en geanalyseerde documenten kwamen tot dusverre weinig relevante bronnen naar voren die bruikbaar zijn voor het inzicht verkrijgen in ideologisch gedreven ondermijnende processen. Veel (gemeentelijke) data bleek te algemeen van aard, zij richten zich bijvoorbeeld op algemene leefbaarheid en veiligheid. Twee gemeentelijke gegevensbronnen vormen hierop een uitzondering:

- de registraties van meldingen van discriminatie, welke een ongewenste uitingsvorm kan zijn van afwijzing en onverdraagzaamheid of van actief verzet.
- gegevens over vertrouwen in en tevredenheid over de politie uit de Veiligheidsmonitor, welke een mogelijk signaal kan zijn van wantrouwen in overheid, hetgeen kan passen bij zowel politiek conflict als bij isolationisme.

Het is goed mogelijk dat er bij sommige gemeenten meer relevante (gemeentelijke) informatie beschikbaar is dan bij de pilotgemeente het geval was. Hiernaast bieden open databronnen, zoals nieuwsberichten op internet, sociale media, kadaster en KVK, nog meer kans op relevante data om inzicht te krijgen in ideologisch gedreven ondermijning in een gemeente. Dit betreft bij het

criminele ondermijningsbeeld van RIEC Rotterdam een belangrijke bron van informatie. In de toekomst willen we daarom - onder andere met behulp van analisten van dit RIEC - nader gaan verken- nen in hoeverre open databronnen bruikbare informatie voor de peilstok opleveren.

Conclusie:

- De peilstok ondermijning democratie richt zich op het ophalen van signalen van processen van ondermijning. Het doel is zicht te krijgen op de mate en vormen van ondermijning van de democratie die in een gemeente plaatsvinden.
- De thematiek van eerdere instrumentaria sluit slechts in beperkte mate aan op de thematiek van de peilstok. We voegen alleen een vraag over radicalisering toe, als extreme vorm van de dimensie 'conflicterende religieuze tegenstellingen'.
- Professionals en informele sleutelfiguren vormen twee belangrijke bronnen van informatie voor de peilstok. Of burgers een informatieve bijdrage kunnen leveren vraagt om nader onderzoek, datzelfde geldt voor informatie uit open databronnen.

Bijlage 2: Topiclijst professionals fase 1

0. Toelichten doel van het onderzoek en dit gesprek.

Het Verwey-Jonker Instituut en de VU voeren op verzoek van het ministerie van BZK onderzoek uit in vijf gemeenten naar ondermijning van de democratische rechtsorde. Deze democratische rechtsorde bestaat zowel uit het politieke systeem, de wet- en regelgeving en de verhouding tussen burgers en overheid, als de wijze waarop burgers onderling samenleven - binnen geschreven en ongeschreven regels hun grondrechten uitoefenen.

De focus van dit onderzoek ligt op onwenselijke ondermijning van de democratische rechtsorde. Het gaat niet om hennepsteelt, motorgangs, synthetische drugs, witwassen, oftewel om de ondermijnende criminaliteit. Het gaat bijvoorbeeld wel om: het vanuit een ideologie nastreven van een samenleving die haaks op onze grondwetten staat, een parallelle gemeenschap of geïsoleerde buurt waar handhaving niet meer mogelijk is, of het ondemocratisch verstoren van besluitvormingsprocessen.

In Gemeente A gaan we - aan de hand van een zogenaamde peilstok - kijken in hoeverre er verschillende vormen van onwenselijke ondermijning van de democratie plaatsvinden. We houden hiervoor in deze eerste fase van het onderzoek enkele diepte-interviews met twee á drie personen tegelijkertijd. Graag gaan we met jullie ongeveer 1,5 uur in gesprek.

1. Kort praten over algemeen beeld Gemeente A en de rol van de respondenten in Gemeente A

- Wat is uw algemeen beeld van Gemeente A: veiligheid, leefbaarheid, aanwezige gemeenschappen, het samenleven tussen bevolkingsgroepen, verschillen tussen wijken?
- Wat zijn jullie rollen en functies binnen Gemeente A?

2. Open vraag naar onwenselijke ondermijning (*dit is uitprobeersel, het kan zijn dat dit te ongericht en te ongestructureerd wordt of dat mensen het niet weten, dan gaan we voortaan direct van start met vraag 3!*)

- In hoeverre vindt onwenselijke ondermijning plaats in Gemeente A?
- Om wat voor situaties of processen gaat het?
- Kunt u toelichten waarom er hier volgens u sprake is van ondermijning?
- In hoeverre en waarom vindt u dit wel of niet een probleem?
- Wat zijn volgens jullie achterliggende oorzaken van deze onwenselijke ondermijning?
- In hoeverre speelt sociale media een rol?
- Hebben jullie geprobeerd deze ondermijning tegen te gaan?
 - Zo ja hoe, met wie en met hoeveel succes? Werkzame/niet werkzame elementen? Sociale media gebruikt?
 - Zo nee, waarom niet?

3. Maatschappelijk isolationisme

We hebben drie vormen van onwenselijke ondermijning onderscheiden op basis van een literatuurstudie. Deze drie vormen kunnen niet helemaal los van elkaar gezien worden, ze kunnen overlappen, tegelijkertijd bestaan. We willen ze in dit gesprek wel afzonderlijk achtereenvolgens bespreken.

Allereerst wil ik het met u hebben over maatschappelijk isolationisme, over burgers die in sterke mate zelf bepalen hoe ze dingen doen en die de overheid op afstand houden. Een voorbeeld betreft

een parallelle gemeenschap of een wijk waarin bewoners sterk van andere wijken en de overheid geïsoleerd zijn.

- Is het duidelijk wat we hiermee bedoelen, of zullen we nog een paar voorbeelden noemen?

Mocht het nodig zijn nog een paar voorbeelden noemen: verzwijgen strafbare feiten, sterk wij-zij tegen overheid, (openlijk) tegenwerken handhavers (van gemeente en politie), onbereikbaar voor hulpdiensten (zorg, wijkteams, et cetera), sterke interne gerichtheid.

- Hebben jullie dergelijke gemeenschappen of wijken in Gemeente A?
- Zo ja, per 'geval' vragen om een toelichting: waarom is er bij dit voorbeeld sprake is van maatschappelijk isolationisme? Hoe komt dit tot uiting? Waar vindt dit plaats, hoe lang al, bij welke gemeenschappen et cetera.
- Zijn er positieve kanten te benoemen aan deze parallelle wijken of gemeenschappen?
- Wat vindt u de negatieve kanten?
- In hoeverre, wanneer én hoe ondermijnt dergelijk maatschappelijk isolationisme volgens u de democratische rechtsorde?
- Is deze ondermijning doelbewust of een neveneffect van het isolationisme?
- Wat zijn volgens jullie achterliggende oorzaken van deze vorm van ondermijning?
- In hoeverre speelt sociale media een rol?
- Hebben jullie geprobeerd het isolationisme tegen te gaan?
 - ➔ Zo ja hoe, met wie en met hoeveel succes? Werkzame/niet werkzame elementen? Sociale media gebruikt?
 - ➔ Zo nee, waarom niet?
- Hoe en in hoeverre hebben jullie zicht op de mate van maatschappelijk isolationisme in Gemeente A? Of anders gesteld: welke informatiebronnen hebben of gebruiken jullie hiertoe en hebben jullie het gevoel de (belangrijkste) ondermijnende processen door maatschappelijk isolationisme in beeld te hebben? Hoe zouden jullie deze processen (nog) beter in zicht kunnen krijgen?

4. Conflicterende culturele en/of religieuze opvattingen

De tweede vorm van onwenselijke ondermijning waar ik het over wil hebben is conflicterende culturele en/of religieuze opvattingen die zich uiten in afwijzing en onverdraagzaamheid van de democratie, onze grondwetten en -rechten.

- Is het duidelijk wat we hiermee bedoelen, of zullen we nog een paar voorbeelden noemen?

Mocht het nodig zijn nog een paar voorbeelden noemen: haatpredikers die radicale en intolerante preken houden, onverdraagzaamheid t.a.v. andersdenkenden of andersgelovigen, volgen van eigen wet- en regelgeving, opvoeden van kinderen met een afkeer van de Nederlandse democratische samenleving.

- Is er in Gemeente A sprake van ondermijnende processen door conflicterende culturele en/of religieuze opvattingen?
- Zo ja, per 'geval' vragen om een toelichting: om wat voor conflicten gaat het? Hoe komen deze tot uiting? Waar vindt dit plaats, hoe lang al, bij welke gemeenschappen et cetera.
- Zijn er positieve kanten te benoemen aan deze conflicterende culturele en/of religieuze opvattingen?
- Wat vindt u de negatieve kanten?
- In hoeverre, wanneer én hoe ondermijnen dergelijke culturele en/of religieuze opvattingen volgens u de democratische rechtsorde?
- Is deze ondermijning doelbewust of een neveneffect?
- Wat zijn volgens jullie achterliggende oorzaken van deze vorm van ondermijning?
- In hoeverre speelt sociale media een rol?

- Hebben jullie geprobeerd de conflicterende culturele en/of religieuze opvattingen tegen te gaan?
 - ➔ Zo ja hoe, met wie en met hoeveel succes? werkzame/niet werkzame elementen? Sociale media gebruikt?
 - ➔ Zo nee, waarom niet?
- Hoe en in hoeverre hebben jullie zicht op de mate van conflicterende culturele en/of religieuze opvattingen in Gemeente A? Of anders gesteld: welke informatiebronnen hebben of gebruiken jullie hiertoe en hebben jullie het gevoel de (belangrijkste) ondermijnende processen door conflicterende culturele en/of religieuze opvattingen in beeld te hebben? Hoe zouden jullie deze processen (nog) beter in zicht kunnen krijgen?

5. Politiek onbehagen

De derde vorm van onwenselijke ondermijning betreft politiek onbehagen dat zich uit in actief en ondemocratisch verzet. Het gaat hier om bewoners die angst hebben om hun eigen cultuur en identiteit te verliezen en gevoelens van onvrede en onrechtvaardigheid hebben. Ze uiten hun onbehagen door protestacties - soms beledigend van aard - en proberen het besluitvormingsproces op ondemocratische wijze te beïnvloeden.

- Is het duidelijk wat we hiermee bedoelen, of zullen we nog een paar voorbeelden noemen?

Mocht het nodig zijn nog een paar voorbeelden noemen: varkenskoppen op een plaats waar mogelijk een nieuwe moskee komt, onaangekondigde demonstraties, het bestormen van een raadzaal.

- Is er in Gemeente A sprake van ondermijnende processen door politiek onbehagen?
- Zo ja, vragen om een toelichting, om wat voor onbehagen gaat het, bij wie, in welke mate, hoe komt dit in Gemeente A tot uiting?
- Zijn er ook positieve kanten te benoemen aan politiek onbehagen en actief verzet?
- Wat vindt u de negatieve kanten?
- In hoeverre, wanneer én hoe ondermijnt actief verzet vanwege politiek onbehagen de democratische rechtsorde?
- Is deze ondermijning doelbewust of een neveneffect?
- Wat zijn volgens jullie achterliggende oorzaken van deze vorm van ondermijning?
- In hoeverre speelt sociale media een rol?
- Hebben jullie geprobeerd deze vorm van ondermijning tegen te gaan?
 - ➔ Zo ja hoe, met wie en met hoeveel succes? werkzame/niet werkzame elementen? Sociale media gebruikt?
 - ➔ Zo nee, waarom niet?
- Hoe en in hoeverre hebben jullie zicht op de mate van politiek onbehagen en daardoor ingezet actief verzet in Gemeente A? Of anders gesteld: welke informatiebronnen hebben of gebruiken jullie hiertoe en hebben jullie het gevoel de (belangrijkste) ondermijnende processen in beeld te hebben? Hoe zouden jullie deze processen (nog) beter in zicht kunnen krijgen?

6. Intimidatie, bedreiging, omkoping lokaal overheidsbestuur

Ik wil het nu graag met u hebben over intimidatie, bedreiging en omkoping van ambtenaren en/of professionals binnen gemeente Gemeente A. Dit kan een uitingsvorm zijn van onwenselijke ondermijnende processen die we besproken hebben.

- In hoeverre komt intimidatie, bedreiging, omkoping van ambtenaren en/of professionals binnen gemeente Gemeente A voor, zover u weet?
- Kunt u een recent voorbeeld geven? Zo ja doorvragen: hoe zijn jullie erachter gekomen? Wat hebben jullie vervolgens gedaan?

- Is de intimidatie, bedreiging, omkoping van ambtenaren en/of professionals te relateren aan één van de drie vormen van ondermijning die we net bespraken: isolationisme, conflicterende opvattingen en politiek onbehagen?
- In hoeverre speelt sociale media een rol?
- In hoeverre, wanneer én hoe ondermijnt dergelijke intimidatie, bedreiging en omkoping van ambtenaren en/of professionals volgens u de democratische rechtsorde?
- Hebben jullie een aanpak, project of maatregelen om intimidatie, bedreiging en omkoping van ambtenaren en/of professionals tegen te gaan?
 - ➔ Zo ja, kunt u daar meer over vertellen? werkzame/niet werkzame elementen? Sociale media gebruikt?
 - ➔ Zo nee, wat is daar de reden voor?
- Hoe en in hoeverre hebben jullie zicht op de mate van intimidatie, bedreiging en omkoping van ambtenaren en/of professionals in Gemeente A? Of anders gesteld: welke informatiebronnen hebben of gebruiken jullie hiertoe en hebben jullie het gevoel de mate van intimidatie, bedreiging en omkoping van ambtenaren en/of professionals opvattingen in beeld te hebben? Hoe zouden jullie deze processen (nog) beter in zicht kunnen krijgen?

7. Andere vormen van onwenselijke ondermijning

We hebben inmiddels verschillende vormen van ondermijning besproken. Zijn er nog andere vormen van onwenselijke ondermijning in Gemeente A die nog niet aan de orde zijn gekomen?

- Zo ja, vragen om een toelichting.
- Zijn er ook positieve kanten te benoemen aan deze vorm van ondermijning?
- Wat vindt u de negatieve kanten?
- Wat zijn volgens jullie achterliggende oorzaken van deze vorm van ondermijning?
- In hoeverre speelt sociale media een rol?
- Hebben jullie geprobeerd deze vorm van ondermijning tegen te gaan?
 - ➔ Zo ja hoe, met wie en met hoeveel succes? werkzame/niet werkzame elementen? Sociale media gebruikt?
 - ➔ Zo nee, waarom niet?
- Hoe en in hoeverre hebben jullie zicht op deze vormen van ondermijning? Of anders gesteld: welke informatiebronnen hebben of gebruiken jullie hiertoe en hebben jullie het gevoel de (belangrijkste) ondermijnende processen in beeld te hebben? Hoe zouden jullie deze processen (nog) beter in zicht kunnen krijgen?

8. Prioritering

We hebben veel vormen van ondermijning besproken. Stel je krijgt geld om één vorm aan te pakken, waar zouden jullie dan het liefst mee aan de gang gaan, wat heeft dan prioriteit?

9. Bronnen/personen voor focusgroep

Na de oriënterende gesprekken gaan we twee focusgroepen houden. Welke personen hebben volgens jullie veel kennis over de ondermijnende processen die we tot dusverre besproken hebben? Dan kunnen we kijken of deze (mits ze niet al op de deelnemerslijst staan) eventueel ook uitgenodigd kunnen worden?

10. Afsluiten

Nog vragen/opmerkingen?

Bijlage 3: Topiclijst informele sleutelfiguren fase 1

De Kenniswerkplaats Veiligheid en Veerkracht voert - op verzoek van het ministerie van BZK - een onderzoek uit naar mogelijke ongewenste situaties in Gemeente A. Het gaat om ideeën, houdingen of gedrag van burgers tegen de overheid of tussen burgers onderling die niet per se strafbaar zijn (crimineel), maar wel onwenselijk zijn. Bijvoorbeeld dat in een wijk een groep bewoners moslima's aanspreekt die geen hoofddoek dragen. Of dat er in wijk van een gemeente een groep mensen woont die het gezag van de overheid niet accepteert en de eigen regels bepaalt.

Dit soort situaties zijn lastig om in beeld te brengen. Vandaar dat wij uw hulp inschakelen. Uw naam hebben we gekregen van @. We willen hier het komende uur met u over doorpraten. Het betreft een anoniem gesprek, we zullen wat u zegt zodanig verwerken dat niemand zal weten dat het van u afkomstig is.

Kort praten over algemene beeld Gemeente A

- Wat is uw algemene beeld van Gemeente A: aanwezige gemeenschappen, het samenleven tussen bevolkingsgroepen, verschillen tussen wijken veiligheid, leefbaarheid?
- Woont u in Gemeente A? Ben u (nog) op een andere manier bij de wijk betrokken? Heeft u goed zicht op wat er in de wijk gebeurt?

Introductie drie vormen

Vanuit de literatuur hebben wij drie verschillende vormen gehaald van ongewenst gedrag van de overheid naar de burger en van burgers onderling. Graag zouden wij deze verschillende vormen aan u willen voorleggen om te kijken hoe en in welke mate dit soort situaties in uw wijk spelen.

A. Maatschappelijk isolationisme

Allereerst wil ik het met u hebben over maatschappelijk isolationisme, over groepen burgers die in sterke mate zelf bepalen hoe ze dingen doen en die de overheid op afstand houden. Een voorbeeld betreft een parallelle gemeenschap of een wijk waarin bewoners sterk van andere wijken en de overheid geïsoleerd zijn. *Voorbeeld: een wijk of gebied waarin bewoners een sterk wij-zij gevoel tegen de overheid hebben en bewoners de overheid niet vertrouwen. Ze vinden vaak dat de overheid hen geen regels op kan leggen en dat ze hun eigen regels kunnen bepalen. Dit kan heel verschillende gevolgen hebben: het (openlijk) tegenwerken van handhavers van gemeente en politie, stafbare feiten tolereren en verzwijgen, maar ook dat kinderen die hulp nodig hebben (bijvoorbeeld van een arts) deze niet krijgen.*

- Is er in Gemeente A sprake van groepen mensen of wijken die zich isoleren van de overheid en van andere groepen of wijken? Hoe komt dit tot uiting? Waar vindt dit plaats, hoe lang al, bij welke buurten/gemeenschappen et cetera.

B. Ondernijning rechtstaat door culturele en/of religieuze opvattingen

Ten tweede wil ik het hebben over een situatie waarin mensen culturele en/of religieuze ideeën erop nahouden die ervoor zorgen dat zij zich negatief uiten over en afzetten tegen andersgelovigen en de democratie. Voorbeelden: *het volgen van eigen wet- en regelgeving (sharia), het opvoeden van kinderen met een afkeer van de Nederlandse democratische samenleving, haatpredikers die radicale en intolerante preken houden.*

- Is hier sprake van in Gemeente A? Hoe komen deze tot uiting? Waar vindt dit plaats, hoe lang al, bij welke gemeenschappen et cetera.

C. Politiek onbehagen

Ten derde wil ik het hebben over gedrag dat voortkomt uit zogenaamd politiek onbehagen, politieke ontevredenheid. Het begint ermee dat burgers zich niet goed behandeld voelen door de overheid. Soms zijn ze daarbij angstig om hun 'eigen' cultuur en identiteit te verliezen. Zij zijn het niet eens met de beslissingen die de overheid neemt en zetten zich hier op zogenaamde 'niet democratische' wijze tegen af. Democratisch is bijvoorbeeld een toegestane demonstratie of het inspreken bij een vergadering van de raad (je mag het immers wel ergens mee oneens zijn en je daar over uitspreken). Niet-democratisch is een niet aangevraagde demonstratie, het kwetsen van anderen in een tegenactie of het bedreigen of intimideren van iemand van de gemeente. Een voorbeeld is het plaatsen van een varkenskop bij een nog te bouwen moskee of het bedreigen van een burgemeester.

Is er in Gemeente A, zover u weet, sprake van dit soort onwenselijk gedrag door politieke ontevredenheid? Om wat voor onbehagen gaat het, bij wie, in welke mate, hoe komt dit tot uiting?

Prioritering

Van welke vorm die wij besproken hebben acht u dat het meest urgent is? In de zin van: welke vorm is volgens u het meest problematisch voor de samenleving? Welk van de besproken gedragingen zou volgens u echt aangepakt moeten worden?

Andere vormen?

We hebben inmiddels verschillende vormen van *onwenselijke, problematische gedragingen* besproken. Zijn er nog andere vormen van in Gemeente A die nog niet aan de orde zijn gekomen?

Afsluiten

- Zijn er nog andere personen uit Gemeente A die volgens u goed zicht hebben op wat er in de wijk plaatsvindt aan onwenselijke en mogelijk ondermijnende gedragingen?
- Nog vragen/opmerkingen?

Evaluatie module informele sleutelfiguren

- Voor jezelf evaluatief opschrijven hoe de topiclijst bevalen is. Begrijpelijk? Wat kan er beter/anders?
- Is de informele sleutelfiguur een goede bron van informatie voor dit type onderzoek?

Bijlage 4: Topiclijst fase 2

Zicht krijgen op problematisch gedrag van burgers in de gemeente

Problematisch gedrag die vanuit het oogpunt van de democratische rechtsstaat het lokaal overheidsgezag beïnvloedt, belemmert en/of ontwricht.

We zoeken naar:

- (1) Ongewenst gedrag dat onverdraagzaamheid bevordert
- (2) Ongewenst gedrag dat de legitimiteit van democratische instituties afwijst
- (3) Ongewenst gedrag dat het werk van ambtsdragers belemmert

Dynamiek gemeente

1. Hoe kan de gemeente het best omschreven worden?
2. Hoe ziet de samenstelling van de gemeente/wijken eruit?
3. Zijn er bepaalde gemeenschappen te onderscheiden?
4. Wat kunt u vertellen over de leefbaarheid/veiligheid in de gemeente/wijken?
5. Wat zijn voor u, en voor uw werkzaamheden de meest prangende kwestie/vraagstukken? Waar ligt u wakker van?

Samenleven van burgers

6. Hoe gaan burgers met elkaar om? Wat kant u zeggen over de sociale cohesie?
7. Wat verstoort het samenleven? Zijn er incidenten of voorbeelden te noemen?
8. Wat is het effect hiervan op de buurt, en voor de gemeente? Wordt onverdraagzaamheid tussen burgers hiermee bevorderd?
9. Zijn er (nog) burgers die (ander) gedrag vertonen dat de onverdraagzaamheid bevorderen?

Overheid en burger

10. Zijn er bewoners of groepen bewoners waar weinig zicht en of grip op lijkt te zijn? Effecten (1)(2)(3)?
11. Is er vertrouwen vanuit burgers in de gemeente? Effecten (1)(2)(3)
12. Voelen burgers zich gehoord? Effecten? (1)(2)(3)
13. Kunt u voorbeelden noemen van ongewenst gedrag van bewoners of groepen bewoners richting de overheid? Effecten (1) (2) (3)?
14. Zijn er momenten of gebeurtenissen waarop frontlijnwerkers of andere professionals niet kunnen of durven op te treden?
15. Zijn er (nog) burgers die (ander) gedrag vertonen dat de legitimiteit van democratische instituties afwijst?
16. Zijn er (nog) burgers die (ander) gedrag vertonen dat het werk van ambtsdragers belemmert?

Tot slot

17. Zijn er zaken niet besproken, die nog besproken moeten worden?

Bijlage 3: Enquêtevragen fase 2

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken ondersteunt gemeenten bij de ontwikkeling en/of versterking van goed lokaal bestuur. In het kader van het BZK-programma Weerbaar Bestuur neemt de gemeente X zich voor in te stemmen met een ondersteunend onderzoek met als doel te komen tot inzicht (bij het aanpakken) van problematisch gedrag waar ondermijnende processen aan ten grondslag liggen (of ondermijnende effecten hebben). We leggen een spreekwoordelijke meetlat neer om de huidige situatie in gemeente X te duiden.

Voorbeeld: hangjongeren zijn problematisch, maar niet per se ondermijnend - tenzij de groep in een winkelcentrum actief is en de buurtgemeenschap hierdoor niet meer naar het winkelcentrum durft te gaan. Het aanwezige problematisch effect van hangjongeren ondermijnen de sociale dynamiek en verhoudingen in de lokale gemeenschap.

We zijn op zoek naar voorbeelden van problematische gedragingen uit gemeente X, die mogelijk tot ondermijnende effecten en daarmee de sociale verhoudingen in de buurt verstoren, of voorbeelden die zich nu (nog niet) voordoen en waar op gelet moet worden. We zouden graag 9 korte vragen willen stellen. Tot slot is er ruimte voor extra opmerkingen.

Vragen

1. In welke wijk(en) bent u actief?
2. Hoe lang bent u al actief in deze wijk(en)?
3. Hoe zou u deze wijk(en) in enkele korten zinnen kunnen omschrijven?
4. Hoe zou u de leefbaarheid en veiligheid van deze wijk(en) omschrijven?
5. Hoe gaan bewoners uit uw wijk(en) onderling met elkaar om?
6. Wat kunt u vertellen over het vertrouwen hebben van de bewoners uit uw wijk(en) in de politie en andere overheidsinstellingen?
7. Zijn er afgelopen jaren incidenten geweest in uw wijk(en)? Zo ja..
8. Zijn er personen, groepen of organisaties in uw wijk(en) waar u zich druk om maakt, die bijvoorbeeld problematisch gedrag vertonen? Zo ja...
9. Zijn er momenten dat u, uw collega's of andere overheidsfunctionarissen belemmerd worden in het uitvoeren van werkzaamheden in deze wijk(en)?
10. Extra ruimte voor opmerkingen/aanbevelingen voor een veerkrachtig gemeente X

Colofon

Opdrachtgever Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Auteurs Dr. M. Ezinga
M. Boelens, MSc
J. Broekhuizen - Bureau Broekhuizen - onderzoek en advies

Uitgave Verwey-Jonker Instituut
Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht
T (030) 230 07 99
E secr@verwey-jonker.nl
I www.verwey-jonker.nl

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2019.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.