



Universiteit
Leiden
The Netherlands

The war on antisocial behaviour rationeles underlying antisocial behaviour policies : comparing British and Dutch discourse analyses

Koemans, M.L.

Citation

Koemans, M. L. (2011, November 17). *The war on antisocial behaviour rationeles underlying antisocial behaviour policies : comparing British and Dutch discourse analyses*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/18125>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/18125>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Samenvatting

DE OORLOG TEGEN ANTISOCIAAL GEDRAG.

De beweegredenen voor beleid tegen antisociaal gedrag op straat. Britse en Nederlandse discourses vergeleken.

Overlast door antisociaal gedrag op straat (ASB)¹ wordt de laatste twee decennia door de Nederlandse samenleving als een steeds omvangrijker en ingrijpender probleem ervaren. Natuurlijk is ASB geen nieuw fenomeen. Twintig jaar geleden kwam ASB net zo goed voor. Maar in die tijd was *gedogen* de heersende norm. Tegenwoordig lijkt *bestrijding* het toverwoord. Bovendien wordt in Nederland ASB nu vaak gekoppeld aan de problemen met jonge (Marokkaanse) immigranten in probleemwijken.

Uit het politieke debat blijkt regelmatig dat de bestaande regelgeving en de handhavingpraktijk als niet toereikend worden ervaren. Mede daarom worden geregeld repressievere alternatieven ingevoerd, zoals de nieuwe *Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*. Bovendien spreken Nederlandse gemeentelijke en landelijke politici over het succes van strenge Engelse maatregelen ten aanzien van ASB zoals de *anti-social behaviour order* (ASBO).

Deze constatering passen in het beeld dat wordt geschetst door invloedrijke theoretici (o.a. Garland, 2001; Young, 2007; Simon, 2007) over strenger criminaliteitsbeleid in Westerse landen. Hoewel er verschillen zijn in de focus op en benamingen van de maatschappelijke ontwikkelingen, is het overheersende idee dat er steeds repressiever wordt opgetreden tegen criminaliteit en ASB omdat de bevolking erom vraagt.

In dit proefschrift wordt deze geconstateerde macro-ontwikkeling op een meer lokaal niveau onderzocht. Daarbij staat de Culture of Control-theorie van Garland (2001) centraal. Garland (2004) suggereerde al dat de lange termijn patronen die hij beschreef, aandacht verdienen op plaatselijk niveau. De onderhavige studie naar ASB is een voorbeeld van dergelijk onderzoek. Als ASB al als een groeiend maatschappelijk veiligheidsprobleem wordt benaderd,

¹ Hoewel ASB geen Nederlandse afkorting is, is vanwege de consistentie binnen het proefschrift kozen die term toch voor de rest van deze Nederlandse samenvatting toe te passen.

wat zegt dat dan over het algemene klimaat van het Nederlandse criminaliteitsbeleid?

Het doel van dit proefschrift is om de vraag te beantwoorden *welke beweegredenen om antisociaal gedrag op straat (ASB) aan te pakken kunnen worden vastgesteld binnen de Nederlandse discourses en hoe deze kunnen worden beoordeeld binnen de context van de Culture of Control*.

Een discoursanalyse is kort gezegd een methode die de discussies in de samenleving (of een deel ervan) rond een bepaald onderwerp onderzoekt (Althoff, 2002). De term discoursanalyse staat geregeld ter discussie en is inmiddels een containerbegrip geworden waaronder verschillende vormen van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden en technieken vallen. Hier is gekozen voor een kwalitatieve analyse van heersende ideeën en concepten in een relatief homogene groep binnen de maatschappij.

Discourses en methoden

Deze studie heeft een sociaal constructivistisch perspectief. Met andere woorden ASB wordt benaderd als een concept dat vorm en betekenis krijgt door de sociale en politieke context. Een dergelijk wetenschappelijk uitgangspunt biedt de mogelijkheid de continu veranderde ideeën over het probleem van ASB te onderzoeken. Voor deze vorm van onderzoek is het belangrijk de verschillende discourses waarbinnen het ASB beleid vorm krijgt, te bestuderen. Hier is gekozen voor analyses van de vier meest relevante;

- politiek discours (de broedplaats van beleid²). De beweegredenen van het beleid ten aanzien van ASB worden onderzocht.
- media discours (de kiem van het beleid). Media kunnen het politieke debat over ASB aanjagen en/of interpreteren.
- publiek discours (wortels van het beleid). De ideeën die leven in de maatschappij over ASB worden vaak gebruikt als rechtvaardiging voor beleid.
- juridisch discours (het netto resultaat van het beleidsproces). Hierbij worden beleid en andere regelgeving om ASB aan te pakken besproken.

Natuurlijk is deze verdeling slechts een heuristische methode en zijn de groepen en discourses in de realiteit meer divers. Om dit probleem van (mogelijk) onderbelichte diversiteit te ondervangen is voor een milde vorm van triangulatie gekozen: naast inhoudsanalyses (als onderdeel van een discoursanalyse) zijn andere onderzoeksmethoden zoals surveys en semi-gestructureerde interviews gebruikt. Bovendien is de Nederlandse situatie rond ASB vergeleken met de Engelse. Redenen voor dit internationaal vergelijkende invalshoek zijn onder meer dat Nederlandse politici verwijzen naar de Engelse situatie en dat Garland ook de Engelse situatie beschrijft.

2 Beleid is hier een overkoepelend begrip (m.a.w criminaliteitsbeleid en andere regelgeving).

Juridisch discours

In de nieuwe wet *maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast* (Gemw art 172a) krijgen de burgemeester en de Officier van Justitie extra bevoegdheden om preventief in te grijpen bij ondermeer aanhoudende ernstige overlast. Burgemeesters hebben 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 is het dan niet toegestaan in een bepaalde buurt of straat komen. Een overtreding hiervan kan strafrechtelijk worden vervolgd (op basis van het al bestaande art 184 Sr).

Deze wet komt in de buurt van de Engelse ASBO (anti-social behaviour order). Deze maatregel werd in Engeland in 1998 door Labour ingevoerd. Het betreft een civielrechtelijke procedure waarbij de rechter beperkingen aan het gedrag in een bevel kan vastleggen, bijvoorbeeld in de vorm van gebiedsverboden, met als doel herhaling van ASB 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.

Door de discoursanalyse wordt duidelijk dat tussen de Britse en Nederlandse maatregelen enkele opvallende overeenkomsten zijn, zoals een langdurig gebiedsverbod voor relatief lichte vergrijpen, gekoppeld aan een mogelijke gevangenisstraf bij overtredingen van het gebod. Er vallen echter ook essentiële verschillen te constateren.

In eerste instantie was de Engelse ASBO niet specifiek gericht op jongeren, maar eerder op asociale huurders. Pas in de loop van de tijd werd het merendeel van de ASBO's opgelegd aan jongeren (Matthews & Easton, 2007). De Nederlandse wet is geformuleerd om jongerenoverlast aan te pakken, maar gaat niet zo ver om jonge kinderen (vanaf tien jaar) ook bevelen op te leggen wat in Engeland wel kan. Een tweede verschil is dat als een betrokkene een ASBO heeft gekregen, dit door affiches bekend wordt gemaakt in de buurt. In Nederland gebeurt dat niet.

Uit het onderzoek blijkt verder dat enerzijds Nederlandse gemeenten een divers palet aan maatregelen kunnen aanspreken in hun strijd tegen ASB en dat aan nieuwe bevoegdheden maar beperkte behoefte is. Anderzijds tonen studies en ervaringen in Engeland aan dat de invoering van de ASBO niet aan de verwachtingen heeft voldaan. Zo kan een afname van ASB (en indirect het verminderen van criminaliteit) niet worden aangetoond.

Verder is er veel kritiek op de juridische constructie van de ASBO, vooral de vage omschrijving van overlast die veel ruimte laat voor eigen uitleg en toepassing, wordt bekritiseerd. Critici twisten ook over de disproportionaliteit van ASBO's die aan sociaal zwakkeren en jongeren worden opgelegd, waarbij eigenlijk vooraf al vast staat dat ze zich er niet aan kunnen houden (Hudson, 2003; Burney, 2009). Dat zou onbedoelde effecten in de hand werken zoals onnodige criminalisering en daarmee isolering van probleemjongeren.

Het politieke enthousiasme in Engeland voor de ASBO zelf lijkt dan ook af te nemen. Vanaf 2006 wordt de ASBO aanzienlijk minder opgelegd en krijgt sociaal beleid meer prioriteit (Matthews & Easton, 2007).

Politiek discours

Uit de analyse van het politiek discours (aan de hand van o.a. interviews met politici) komt als belangrijkste beweegreden om ASB aan te pakken naar voren; de gevoelde noodzaak te reageren op de angsten van stemmers.

De analyse van het Engelse en het Nederlandse politiek discours maakt vijf dezelfde beweegredenen voor een hardere aanpak van ASB zichtbaar;

- Er zijn maatregelen nodig want het huidige arsenaal is niet voldoende.
- ASB neemt toe. Het probleem wordt dagelijks erger.
- ASB moet worden aangepakt want het bedreigt de kwaliteit van leven van inwoners van grote steden.
- De *Broken-window* theorie. Als ASB niet wordt aangepakt dan leidt het tot ernstige vormen van criminaliteit.
- Door ASB aan te pakken kan het economisch en sociale verval van wijken worden gekeerd.

De analyse toont ook opvallende verschillen tussen de twee landen aan. In Nederland koppelen alle geïnterviewde politici ASB aan problemen met Marokkaanse jongeren (van de tweede generatie). In Engeland speelt het migratiedebat nauwelijks een rol bij de aanpak van ASB. Een verklaring kan zijn dat Nederlandse en Engelse achterstandswijken moeilijk met elkaar te vergelijken zijn. In de van oudsher Engelse klassenmaatschappij is de sociale achterstand van bepaalde buurten groter. Bovendien is de opbouw van de problemen anders. Er is een grotere groep blanken met een sociale achterstand. Dit is mede ontstaan door het de-industrialiseren van bepaalde haven- en mijnbouwsteden en de daarbij komende massale werkloosheid.

Verder blijkt uit de analyse dat vooral Nederlandse politici de mogelijke ondergraving van de legitimiteit van de overheid noemen als belangrijke beweegreden om harder in te grijpen bij ASB. Om geloofwaardig te blijven als overheid zijn volgens hen meer repressieve maatregelen noodzakelijk. Mogelijk speelt in het geconstateerde verschil met Engeland de zogenaamde Pim-Fortuyn opstand en de nasleep daarvan mee.

Uit de discoursanalyse komt ook naar voren dat in Nederland het bestaan van sociale beleid ten aanzien van ASB in de praktijk nog steeds wordt gewaardeerd en gehanteerd. En een ander opvallend resultaat was dat zowel Engelse als Nederlandse politici weinig fiducia hebben in wetenschappelijk criminologisch onderzoek. Hun persoonlijke ervaringen en intuïtie spelen een belangrijke rol bij hun beslissingen over het te vormen beleid.

Media discours

In de Nederlandse schrijvende pers wordt straatoverlast vaak gekoppeld aan Marokkaanse jongeren. Uit het vergelijkende onderzoek (vanaf ruwweg 1990) met het Engelse media discours blijkt dat daar de media de overlastproblematiek niet stelselmatig verbinden met migranten, maar eerder met autochtone jeugd.

Wat verder bij de vergelijking opvalt is dat zowel in Engeland als in Nederland ASB door de media als een groot en groeiend probleem wordt aangemerkt, terwijl de daadwerkelijk ervaren ASB daalt en of gelijk blijft. Bovendien zijn in beide landen minderheden in het justitiële systeem oververtegenwoordigd (duidelijke cijfers over een vergelijkbare situatie bij ASB ontbreken).

Het blijft opvallend dat de benadering ten aanzien van minderheden in de schrijvende pers in Engeland zo sterk afwijkt van die in Nederland. De verklaring van enkele geïnterviewde lokale Nederlandse politici, beleidsmakers en onderzoekers is dat het beeld rond ASB dat is ontstaan in het media discours niet klopt. Marokkaanse jongeren worden onevenredig vaak in verband gebracht met ASB.

De Engelse respondenten geven als verklaring aan dat Engelse instituties en media bang zijn om van racisme te worden beschuldigd. Redenen hiervoor zouden zijn: eerder geconstateerd institutioneel racisme bij de Londense politie en de Britse koloniale geschiedenis. Door een collectief schuldgevoel over de achterstand van minderheden zouden overlastveroorzakers uit deze groep eerder als slachtoffers behandeld worden dan als een soort 'folk devils' zoals volgens sommige respondenten in Nederland gebeurt. Bovendien zou er weinig belangstelling in de politiek en media voor zijn omdat de ASBO-maatregel op zichzelf al omstreden genoeg is en daar de meeste aandacht naar uit gaat.

Dit geconstateerde schuldgevoel is niet nieuw maar wel boeiend gezien het vergelijkbare Nederlandse koloniale verleden (hoewel recenter andere migratiestromen dan in Engeland zijn ontstaan). Daarnaast is relevant dat Engelse steden sterker zijn gesegregeerd en dat de economisch en sociale verschillen tussen de buurten groter zijn dan in Nederland. Wellicht zijn Engelse media zich bewust van de mogelijke explosiviteit in de steden en hanteren zij een vorm van zelfcensuur. Gezien het, over het algemeen genomen nogal agressieve karakter van de Engelse tabloids lijkt deze vorm van terughoudendheid niet waarschijnlijk.

Publiek discours

De maatregelen om ASB harder aan te pakken worden vaak gelegitimeerd door te verwijzen naar de publieke angst voor ASB en de groei van het probleem. Maar uit de analyse van het publiek discours komt naar voren dat het publieke debat genuanceerder en meer gemengd is dan politici doen voorkomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in elf probleemwijken in Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Den Haag. Voor de locaties is gekozen omdat deze wijken in het media en politieke debat een belangrijke rol spelen. Deze gebieden kunnen worden omschreven als zogenaamde 'extreme gevallen' waar een hoge concentratie van ASB verwacht kan worden.

Maar uit het onderzoek blijkt dat slechts in drie van de elf wijken ASB het publieke debat beheerst. Het populaire idee van wijken die te vergelijken met zijn met getto's waar groepen van jonge immigranten buurtbewoners terroriseren wordt door het onderzoek niet bevestigd. Dit betekent niet dat er geen problemen zijn maar de omvang van ASB en de angst hiervoor onder de respondenten zijn niet in lijn met de beweringen van politici.

De analyse van de reacties van respondenten toont aan dat harde en repressieve maatregelen minder worden gesteund dan vooraf werd verwacht. Hoewel er bij winkeleigenaren wel enige sympathie is voor op de ASBO-geïnspireerde maatregelen, vinden veel buurtbewoners dat er al voldoende wordt gedaan om ASB aan te pakken en constateren ze eerder verbeteringen in hun wijk dan dat deze door ASB achteruit gaat.

Deze analyse belicht dus een opvallende kloof tussen wat buurtbewoners zelf ervaren en wat politici en media daarover berichten. Enkele respondenten suggereren dan ook dat de problemen in hun buurt worden gebruikt voor politiek gewin.

Bevindingen en conclusies binnen de context van een Culture of Control

Garland constateert in *The Culture of Control* verschillende maatschappelijke ontwikkelingen (zie hoofdstuk 1). Zo omschrijft hij veranderingen in de emotionele toon van het discours rond criminaliteit en benoemt hij de bescherming van het publiek als het belangrijkste thema voor het te voeren beleid. Volgens hem is het beleidsproces van criminaliteit sterk gepolitiseerd en populistisch.

In reactie op deze veranderingen reageren beleidsmakers volgens hem op een enigszins ambivalente manier. Zo constateert hij zogenaamde *aanpassingsstrategieën*, waarbij bijvoorbeeld de grens van wat criminaliteit is, wordt teruggeschroefd. Maar hij benoemt ook *strategieën van ontkenning*; waarbij het beschreven ernstig dilemma van hoge criminaliteitscijfers wordt ontkend. Bovendien is het beleid gericht op het (her)installeren van de mythe van een sterke staat door als regering streng op te treden.

Wat opvalt in Garland's theorie is dat de actoren in het beleidsproces geen gelijkwaardige aandacht krijgen. Vooral de rol van media lijkt wat onderbelicht. Ook de aanname dat hoge criminaliteitscijfers een sociaal feit zijn geworden, is empirisch niet zo grondig onderbouwd. Bovendien besteedt Garland niet veel aandacht aan vergelijkingen tussen de Angelsaksische en Europese situatie, waardoor bijvoorbeeld de positie van jonge immigranten onderbelicht is.

In deze studie is aanvullend onderzoek gedaan naar de benoemde tekortkomingen in de theorie van Garland. Zo blijkt uit de discoursanalyses dat zowel de Engelse als de Nederlandse politici een harde aanpak van ASB legitimeren aan de hand van een vermeend dringend publiek en media verzoek hiertoe. Deze uitkomst komt in grote lijnen wel overeen met Garland's ideeën over de Culture of Control en zijn visie op de aanpassings- en ontkenningsstrategieën van de overheid.

De discoursanalyses demonstreren echter *ook* dat het Nederlandse beleidsproces (met betrekking tot ASB) zelfs nog complexer is dan Garland al aannam. Zo speelt de media-aandacht een grotere rol bij de tot standkoming van ASB beleid dan hij verwachtte; de aanname dat hoge criminaliteits (en ASB-) cijfers een sociaal feit zijn geworden werd door het empirisch materiaal niet gesteund; bovendien vertrouwen politici nog meer op hun eigen ervaringen dan op wetenschappelijke resultaten en zeggen ze te handelen namens een dringend verzoek van de bevolking, dat in feite niet zo urgent is. Verder worden strengere maatregelen ingevoerd maar in de praktijk wordt de pragmatische zachtere aanpak vaak nog geprefereerd. Bovendien worden minderheden negatiever neergezet in het Nederlandse politiek en media discours dan Garland had verwacht.

Het empirisch onderzoek toonde tevens verschillende *onderstromen* binnen de Culture of Control aan. Zo blijken de meeste bewoners in probleemwijken naast de repressieve ook de sociale maatregelen om ASB aan te pakken te steunen en zijn er ook politici en ambtenaren in die wijken die hetzelfde 'softere' pad (willen) bewandelen. Bovendien zijn er steeds meer Engelse politici die een repressief beleid ten aanzien van ASB verwerpen.

Concluderend: de totstandkoming van het ASB beleid is complexer dan binnen de context van een Culture of Control verwacht kon worden. De vier discoursanalyses toonden aan dat Nederlandse actoren/ partijen te maken hebben met: 1) onderliggende (concurrerende) politieke belangen, 2) chronische onzekerheid over de consequenties van voorgesteld en ingevoerd beleid, 3) de dagelijkse praktijk van de nog actieve en effectieve oude maatregelen, 4) media-aandacht die zich richt op allochtone jongeren, 5) huidige taboes met betrekking tot kwesties zoals 'softe' maatregelen tegen criminaliteit.

Dergelijke minder rationele beweegredenen komen met kwantitatieve onderzoeksmethoden vaak niet boven water. De complexe resultaten uit de discoursanalyses bevestigen dus de toegevoegde waarde van de gekozen kwalitatieve methodes. Hoewel uit de analyses blijkt dat de Culture of Control zeker nog niet is verdwenen, begint deze zich dus te vermengen met oude en nieuwe beleidslijnen, maatregelen en handelingen.

Deze studie toont verder aan dat een hoge mate van sociale acceptatie van hoge criminaliteitscijfers als basis voor de Culture of Control betwistbaar is. Uit de discoursanalyses blijkt dat niet in elk debat de hoge criminaliteitscijfers een sociaal feit zijn geworden. Zo hebben bewoners van probleemwijken ASB niet massaal als feit aanvaard en roepen ze niet en masse om meer repressieve

maatregelen. Het is eerder de manier waarop de media berichten over ASB waardoor lijkt het alsof ASB een sociaal feit is geworden. Met een zogenaamd *looping effect* tot gevolg; basisaannames zoals een 'luide publieke roep om nieuwe maatregelen' worden niet langer betwist maar zorgen uiteindelijk wel voor nieuw beleid.

Deze resultaten geven aan dat onderzoek naar het ontstaan van criminaliteitsbeleid rekening moeten houden met de onderliggende beweegredenen in de verschillende discoursen. Immers het probleem rond ASB blijkt minder dringend dan menig Nederlands politicus aanneemt, en hoewel Nederlanders zich storen aan ASB voelen ze zich niet geterroriseerd in de letterlijke zin van het woord. Bovendien toonde dit onderzoek aan dat de effectiviteit van de Engelse ASBO op zijn minst discutabel is.

Kortom, hoewel het gras bij de buurman altijd groener lijkt moet de kwaliteit van het eigen gazon niet worden onderschat. De van oorsprong typische Nederlands combinatie van sociaal beleid en repressief reageren wanneer dit echt noodzakelijk is, is zo gek nog niet. Zoals Voltaire in *Candide* (1759) beschreef; het onderhouden van de eigen tuin (*il faut cultiver notre jardin*) is hoewel een bescheiden levensdoel niettemin lonend.

Toekomstig onderzoek

Dit proefschrift richt zich op lokale ontwikkelingen, trekt internationale vergelijkingen en stelt vervolgens uiteenlopende *onderstromen* vast. Deze en soortgelijke empirische comparatieve studies zijn ook in de toekomst van essentieel belang voor het vaststellen van nuances in maatschappelijke ontwikkelingen op macroniveau.

Als criminologe en historica wil ik laten zien hoe een historische aanpak in combinatie met criminologische theorieën en methodes meer inzicht kan geven in de denkprocessen en de handelingen die het criminaliteitsbeleid bepalen. Een historicus moet een onbevooroordeelde waarnemer zijn, dat wil zeggen een waarnemer met een passie voor het onderwerp maar met een gepaste afstand om te kunnen reflecteren. Criminologen moeten criminaliteitsmythes ontkrachten door de beweegredenen achter criminaliteitsbeleid kritisch te analyseren. Een combinatie van deze twee disciplines kan tot interessante analyses van de tot standkoning van criminaliteitsbeleid leiden.

Het *kritische* doel van dit proefschrift is lezers een andere blik te bieden op de Culture of Control en om de verschillende keuzes en handelingen te benoemen die actoren in de vier discoursen hebben en (kunnen) ondernemen.

Het *praktische* doel is de aannames over ASB te onderzoeken en een genuanceerd beeld van dit vermeend urgent probleem te presenteren.

Het *analytische* doel tenslotte is (overeenkomstig Garland, 2004) de beweegredenen van beleidsmakers en politici bloot te leggen en de sociale en culturele omstandigheden die aan politieke beslissingen ten grondslag liggen te benoemen. In de hoop in de toekomst onnodig, ineffectief of zelfs contraproductief beleid te voorkomen.