

• • •

Plan- en procesevaluatie Actieplan Wapens en Jongeren

J. Snippe
J.A. de Muijnck
L. Wouters

Breuer
ONDERZOEK & INTRAVAL
ADVIES



Plan- en procesevaluatie Actieplan Wapens en Jongeren

Januari 2023

Colofon

© Breuer&Intraval, Groningen

Oorspronkelijk gepubliceerd in januari 2023. In mei 2023 is dit rapport enigszins aangepast en zijn enkele onnauwkeurigheden gecorrigeerd.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Tekst: J. Snippe, J.A. de Muijnck, L. Wouters
Opmaak: M. Haaijer
Opdrachtgever: Afdeling Extern Wetenschappelijk Beleidsonderzoek, WODC



VOORWOORD

In dit rapport presenteren wij de evaluatie van het actieplan wapens en jongeren, dat wij in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid uitvoerden. Het doel van het actieplan is om in een periode van twee jaar (2021 en 2022) het wapenbezit en -gebruik onder jongeren terugdringen. Het plan omvat 16 acties die op landelijk en lokaal niveau uitgevoerd zouden gaan worden.

Voor dit onderzoek spraken wij een groot aantal betrokkenen die op lokaal of landelijk niveau invulling hebben gegeven aan het actieplan. Daarnaast voerden we een literatuurstudie uit naar de motieven van jongeren om een wapen te dragen of te gebruiken, en bestudeerden we alle relevante beleidsstukken. Wij danken alle respondenten voor de tijd die ze voor ons hebben willen vrijmaken en de kennis die ze hebben willen delen.

Dank in het bijzonder aan de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van Karin Wittebrood (zelfstandig) en de leden Machteld Hoeve (Universiteit van Amsterdam), Jan-Dirk de Jong (Hogeschool Leiden), Saskia Baas (WODC), en namens het ministerie van Justitie Geert van den Born die in de afrondende fase van het onderzoek is vervangen door Aden Mohamed. Wij hebben graag gebruik gemaakt van het opbouwende commentaar en de expertise van alle leden.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Jacco Snippe, Jorine de Muijnck en Lara Wouters met ondersteuning van Lotte Hulleman van onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval.

Groningen,
16 januari 2023

Namens het onderzoeksteam,
Jacco Snippe



INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
Summary	VII
1 Inleiding	1
1.1 Onderzoeksvragen	2
1.2 Aanpak	3
1.3 Leeswijzer	7
2 Planevaluatie	9
2.1 Totstandkoming actieplan	9
2.2 Afbakening en inbedding	10
2.3 Hoofddoelstelling van het actieplan	12
2.4 Subdoelen in het actieplan	14
2.5 Resumé	21
3 Motieven van jongeren	23
3.1 Onveiligheid en zelfbescherming	23
3.2 Status	24
3.3 Slachtofferschap en ervaringen met steekincidenten	26
3.4 Persoonlijkheidskenmerken en socialisatie	27
3.5 Resumé	28
4 Verplichte acties	29
4.1 Actie 2 - Bewustwording en ontmoediging	29
4.2 Actie 7 - Organiseren wapeninleveracties	33
4.3 Acties 9 en 14 - Zicht krijgen en behouden op jongeren en Risicosignalering	38
4.4 Resumé	44
5 Lokaal toegepaste acties	47
5.1 Actie 1 - Bewustwording en ontmoediging via campagnes	47
5.2 Actie 3 - Wegnemen van onveiligheidsgevoelens	51
5.3 Actie 4 - Tegengaan verkoop minderjarigen	54
5.4 Actie 5 - Proactieve kluisjescontrole op scholen	55
5.5 Actie 6 - Wapencontroles in horeca	58
5.6 Actie 8 - Lokale inzet van preventief fouilleren	60
5.7 Actie 10 - Versterken contacten politie, gemeente, scholen en horeca	63
5.8 Resumé	65



6 Landelijke acties	67
6.1 Actie 11 - Versterken juridische betrokkenheid ouders	67
6.2 Actie 12 - Tegengaan online filmpjes met wapens en geweld	71
6.3 Actie 13 - Direct ingrijpen	72
6.4 Actie 15 - Toolbox	73
6.5 Actie 16 - Borging actieplan	74
6.6 Resumé	76
7 Resultaten actieplan	77
7.1 Uitvoering lokale actieplannen	78
7.2 Bereiken doelgroep	81
7.3 Knelpunten in bereiken doelgroep	85
7.4 Cijfermatige ontwikkeling wapenbezit en -gebruik	88
7.5 Resumé	89
8 Conclusies	93
8.1 Totstandkoming van het actieplan wapens en jongeren	93
8.2 Proces van het actieplan wapens en jongeren	95
8.3 Resultaten van het actieplan wapens en jongeren	97
8.4 Tenslotte	99
8.5 Aanbevelingen	100



SAMENVATTING

De afgelopen jaren is het wapengebruik onder jongeren fors toegenomen. De daders van steekincidenten worden steeds jonger en het aantal steekincidenten waarbij jongeren betrokken zijn, stijgt. Om deze problematiek terug te dringen en jongeren te behoeden voor dader- en slachtofferschap, is in 2020 het actieplan wapens en jongeren opgesteld. Hieraan werkten 20 gemeenten, het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, bureau Halt, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Openbaar Ministerie, Politie, Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdreclassering en Jeugdbescherming en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten mee, onder leiding van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Het doel van het actieplan is om in een periode van twee jaar (2021 en 2022) het wapenbezit en -gebruik onder jongeren terug te dringen. De 16 acties die staan beschreven in het plan dienen dit doel.

In dit rapport evalueren we het actieplan. In de planevaluatie gaan we na hoe het actieplan tot stand is gekomen en op basis van welke aannames de gekozen acties bijdragen aan het hoofddoel. In de procesevaluatie beschrijven we de uitvoering van het actieplan door de gemeenten en de rijksoverheid; welke acties hebben gemeenten uitgevoerd, en op welke wijze? Hoe kijken gemeenten terug op de uitvoering en waar liepen zij in de uitvoering tegenaan? Vervolgens gaan we in op de bereikte resultaten.

Onderzoeksmethode

Voor deze evaluatie zijn interviews afgenomen met de opstellers van het actieplan van het ministerie JenV. Daarnaast is een selectie gemaakt van 16 gemeenten die deelnemen aan het actieplan. Elk van deze gemeenten heeft relevante beleidsdocumenten toegestuurd of verwezen naar documenten in het raadinformatiesysteem. Verder zijn interviews gehouden met de betrokken ambten(a)ar(en) en medewerkers van ketenpartners. Er is in totaal met 38 professionals gesproken. Daarnaast hebben we een exploratieve literatuurstudie uitgevoerd om de (inter)nationale literatuur over wapens en jongeren in kaart te brengen en inzicht te krijgen in de motieven van jongeren om wapens te dragen.

Planevaluatie: totstandkoming van het actieplan

De ernst van de problematiek en de zorgen onder lokale bestuurders, vroegen om een snelle politieke reactie. Het actieplan is hierop in korte tijd tot stand gekomen. De opstellers hebben het plan in zo'n drie á vier maanden, met input van gemeenten en relevante landelijke organisaties, opgesteld. Daarnaast zijn wetenschappelijke bronnen en de kennis en ervaring van de opstellers van het actieplan benut. Vooraf is echter geen analyse uitgevoerd van de doelgroep en hoe die te bereiken. Door de korte doorlooptijd van het actieplan (twee jaar) hebben acties en maatregelen die vragen om een investering voor langere termijn (in tijd dan wel geld) geen plek gekregen in het plan. Dit betroffen met name preventieve acties, zoals maatregelen gericht op het versterken van de positie van kwetsbare risicjongeren.



Literatuur

Uit een exploratie van de wetenschappelijke literatuur blijkt dat oorzaken en motieven van messenbezit onder jongeren verklaard kunnen worden op verschillende niveaus, maatschappelijk, situationeel, en psychologisch. We onderscheiden de volgende oorzaken en motieven die jongeren ertoe brengen een wapen te gaan dragen of gebruiken: (perceptie van) onveiligheid waardoor jongeren overgaan tot zelfbescherming, het willen verhogen van je status binnen een subgroep, het slachtoffer zijn van geweld of dit van dichtbij hebben meegemaakt, persoonlijkheidskenmerken en factoren in de opvoeding.

De factoren staan niet op zichzelf maar in onderling verband. Een voorbeeld hiervan is de observatie van Weerman e.a. waarin jongeren hun status verhogen als strategie om zich veiliger te voelen.ⁱ Deze jongeren geloven dat ze minder gevaar lopen als ze een gewelddadige reputatie hebben. In dit geval beïnvloeden de motieven van status en veiligheid elkaar. Bovendien blijkt de keuze voor zelfbescherming, dus de redenering 'met een mes op zak voel ik mij veiliger', ook samen te hangen met een gebrek aan vertrouwen in instanties als politie en overheid. Het motief om wapens te dragen wordt beïnvloed door verschillende contextuele factoren en verschillende motieven versterken elkaar. Dit levert een complex geheel aan factoren op dat uiteindelijk kan leiden tot het dragen of gebruiken van een steekwapen.

Succesvol ingrijpen vraagt om inzicht in de leefwereld van de (wapenbezittende) jongeren, in wat hen drijft en om een investering in het bereiken van deze groep. Het voornaamste motief van jongeren om een wapen te dragen is het ervaren gevoel van veiligheid. Hier staat tegenover dat een toename van steekwapens op straat die specifieke buurt juist onveiliger maakt. Om deze cyclus te doorbreken is ingrijpen op het ervaren gevoel van onveiligheid nodig, en inzicht in de stap van 'je onveilig voelen' naar 'een steekwapen maakt mij veiliger'.

Procesevaluatie: uitvoering van het actieplan

De acties uit het actieplan zijn op verschillende wijze uitgevoerd. Dit hangt samen met de verschillende niveaus van de acties; sommige acties waren erg concreet en konden makkelijk geïmplementeerd worden, terwijl andere acties abstracter geformuleerd waren en om nadere interpretatie en invulling van de gemeenten vroegen. Hierdoor is een aantal acties door vrijwel alle onderzochte gemeenten op vergelijkbare wijze uitgevoerd, terwijl andere acties verschillend zijn ingevuld. Ook vereisten een aantal acties inzet van het ministerie van JenV.

Verplichte acties

Alle deelnemende gemeenten hebben zich gecommitteerd aan het uitvoeren van een viertal acties: bewustwording via voorlichtingslessen van Halt, wapeninleveracties zicht krijgen op risicjongeren, en risicosignalering en vroegtijdig ingrijpen. Deze acties zijn in vrijwel alle gemeenten uitgevoerd.

ⁱ Weerman, F.M., R. A. Roks, J. B. A. van den Broek en J.C. Willink (2022). Het is een probleem, maar niet voor mij. Erasmus Universiteit Rotterdam.



Overige lokaal toegepaste acties

De overige lokale acties zijn in gemeenten geïmplementeerd en uitgevoerd, al dan niet met ondersteuning vanuit landelijke samenwerkingspartners. Zo zijn de bewustwordingscampagnes You choose en Drop je knife landelijk ontwikkeld zodat gemeenten hier gebruik van konden maken. Daarnaast zijn er acties, zoals kluisjescontroles en wapencontroles in de horeca, die vaak al vóór het ingaan van het actieplan in gemeenten werden uitgevoerd. Veel gemeenten hebben de intensiteit van deze acties verhoogd na het ingaan van het actieplan.

Gemeenten hebben niet alle acties uitgevoerd. In sommige gemeenten was sprake van capaciteitsgebrek bij uitvoerende partijen en zijn met name actiepunten waarvan de verwachtingen laag waren niet uitgevoerd. Bijvoorbeeld bij het tegengaan van de verkoop van messen aan minderjarigen. Deze actie is landelijk opgepakt door het ministerie van JenV, er is een wetsvoorstel ingediend om de verkoop van messen aan minderjarigen in winkels en online te verbieden en er zijn landelijke afspraken gemaakt met winkelketens. Veel gemeenten hebben de resultaten van deze gesprekken afgewacht, en slechts een enkele gemeente heeft hier op lokaal niveau op ingezet.

Landelijk ondersteunde acties

Op landelijk niveau is een aantal acties ingezet die de gemeenten ondersteunen in het uitvoeren van het actieplan. Zo is op de website van het CCV een toolbox wapens en jongeren beschikbaar gesteld om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van het actieplan. Vooral kleinere gemeenten hebben kunnen profiteren van de kennis en ervaring van de beschikbaar gestelde kennis.

Verder is in een verkenning nagegaan welke juridische mogelijkheden er zijn om ouders meer dwingend op hun verantwoordelijkheid te wijzen. Daarbij heeft de minister in een brief aan de Kamer in het bijzonder gekeken naar de Britse benadering van ouders in relatie tot een delictpleging van hun kind. Hierover is nog geen definitief besluit genomen. Ook voor de actie online filmpjes te verwijderen is nog geen voorstel ingediend. Wel zijn er door het ministerie van JenV verschillende onderzoeken aangevraagd naar de vorm en effectiviteit van een dergelijke wetswijziging.

Wetswijzigingen zijn een langdurig bureaucratisch proces dat niet zomaar versneld kan worden. Het actieplan is grotendeels onafhankelijk van de relevante wetswijzigingen uitvoerbaar. In sommige gevallen hebben de gemeenten zelf de acties opgepakt die door een wetswijziging zouden worden voltooid.

Resultaten van het actieplan

De maatregelen waaraan gemeenten zich hebben gecommitteerd zijn voor het grootste deel uitgevoerd. Van de overige lokale en landelijke acties zijn meerdere acties in ongeveer de helft van de gemeenten niet uitgevoerd.

Over de samenwerking binnen gemeenten zijn respondenten positief. De motivatie om acties uit het plan op te pakken is over het algemeen groot. In enkele gemeenten blijft



uitvoering van bepaalde acties door ketenpartners achter, vaak door capaciteitsgebrek, maar ook corona en gebrek aan draagkracht spelen hier een rol.

Bereiken doelgroep

De verwachting is dat met het geven van klassikale voorlichtingslessen door met name Halt de doelgroep daadwerkelijk is bereikt. Ook van het jongerenwerk wordt in veel gemeenten gezegd dat zij in staat zijn de doelgroep bestaande uit jongeren die wapens dragen en mogelijk gebruiken daadwerkelijk te bereiken. Jongeren die tot de doelgroep van het actieplan behoren zijn erg actief op sociale media en dit leidt soms tot fysieke confrontaties. In de meeste gemeenten is weinig zicht op de activiteiten van jongeren op sociale media. Het ontbreekt aan instrumenten, deskundigheid en capaciteit om de sociale media goed te kunnen monitoren.

Knelpunten in de uitvoering

Belangrijke knelpunten in de uitvoering zijn gebrek aan (gespecialiseerde) medewerkers, capaciteitsgebrek, politieke en bestuurlijke onhaalbaarheid, de problematiek waar sommige acties op ingrijpen speelt er niet en gemeenten zijn in afwachting van landelijke afspraken of maatregelen. Het niet uitvoeren van sommige acties kan gevolgen hebben voor de effecten die met het actieplan dienen te worden bereikt. Niet van alle acties is bekend of deze werkzaam zijn tegen wapenbezit onder jongeren. Het ontbreken van een of meer (niet of minder effectieve) acties hoeft de effectiviteit van de lokale aanpak niet direct te verminderen.

Een ander knelpunt is dat het vergroten van het bewustzijn over wapengeweld de gevoelens van onveiligheid onder risicojongeren kan versterken. Jongeren zouden door de bewustwordingscampagne en de resultaten van de inleveracties de indruk krijgen dat iedereen met een mes loopt, en dat zij dit uit zelfbescherming ook moeten doen.

Gemeenten verwachten dat het wapenbezit de komende jaren aandacht zal blijven vragen. Dat geldt ook voor vuurwapenbezit, dat in sommige gemeenten onder jongeren zou toenemen. De toename is niet alleen het gevolg van de onveiligheidsgevoelens van jongeren, ook sociale achterstand en minderwaardigheidsgevoelens zouden daarbij meespelen. Gepleit wordt voor preventieve maatregelen waarbij de vraag *waarom* wapendragende jongeren zich zo onveilig voelen en kansarm wanen het uitgangspunt zou moeten zijn.

Conclusies

Het actieplan had urgentie omdat er door met name burgemeesters grote zorgen waren geuit. Politiek en samenleving vroegen om 'daadkracht' en snelheid van handelen. Dit heeft tot gevolg gehad dat het actieplan in korte tijd is geschreven (drie á vier maanden). Er is een fenomeenanalyse verricht, maar voor opties als het uitvoeren van een nulmeting, het toetsen van bestaand beleid op effectiviteit, een nadere analyse van de doelgroep en de motieven van jongeren om een wapen te dragen, is niet gekozen.

Hierdoor was onvoldoende duidelijk wie de doelgroep was van het actieplan en hoe deze groep te bereiken. Met andere woorden, bij aanvang was niet bekend wie de jongeren



waren die wapens droegen, wat hun motieven waren en hoe een gedragsverandering tot stand gebracht zou kunnen worden. Door dit gebrek aan focus was het voor gemeenten bij sommige acties lastig om hieraan invulling te geven, en bij andere acties stelden zij vraagtekens bij het bereiken van de doelgroep en daarmee bij de effectiviteit van de betreffende actie. Bij enkele acties is zelfs opgemerkt dat deze mogelijk een averechts effect hebben.

Een positieve uitwerking van het actieplan en het proces van totstandkoming is dat het momentum creëerde voor de aanpak van wapenbezit en -gebruik onder jongeren. Deelnemende gemeenten onderschrijven dat hieraan een stevige impuls is gegeven. Een aantal gemeenten heeft lokaal onderzoek uitgevoerd en zo de kennis van de doelgroep vergroot. Wanneer uit deze onderzoeken bleek dat een actie niet effectief of zelfs een averechts effect zou hebben, zijn deze gemeenten gestopt met het uitvoeren van deze acties.

Een kwantitatief doel van het actieplan was het bereiken van een afname van het aantal steekincidenten in deelnemende gemeenten van 25%. Deze cijfers zijn nog niet bekend. Er is enige indicatie van de richting waarin dit cijfer zich beweegt: de gemeenten Rotterdam en Den Haag hebben cijfers beschikbaar gesteld die duiden op stabilisering van het aantal steekincidenten onder jongeren. Het doel, een daling van 25%, lijkt daarmee nog ver weg.

Een kwalitatief doel van het actieplan was het veranderen van de motieven voor het dragen van wapens. Dit zou onder meer bereikt worden door de acties 'zicht krijgen op de wapendragende jongeren', 'voorlichtingslessen van Halt' en 'het wegnemen van onveiligheidsgevoelens'. Deze acties zijn door de gemeenten opgepakt, maar doordat zicht en focus op de doelgroep ontbrak is het onduidelijk hoe en of deze acties bij de wapendragende jongeren terecht zijn gekomen. Verschillende professionals benoemen het risico dat deze acties niet alleen de doelgroep niet bereiken, maar zelfs een averechts effect hebben: de aandacht voor messengeweld zou de gevoelens van onveiligheid onder risicjongeren kunnen versterken, en onveiligheid is een voorname reden om over te gaan tot het dragen van een wapen.

Om daadwerkelijk een gedragsverandering te bereiken bij de groep die al een wapen draagt, of waarbij het risico hierop groot is, is diepgaand en positief contact nodig met de risicogroep. Een van de beperkte mogelijkheden om in contact te komen met de risicogroep is door dicht bij ze te staan en een vertrouwensband op te bouwen. Deze maatregel, die doorgaans wordt uitgezet bij jongerenwerk, is niet concreet in het actieplan genoemd, maar lijkt een veelbelovende actie. Hierbij moet wel goed gekeken worden naar hoe jongerenwerk wordt ingezet en welke specifieke actie nodig is om deze groep te bereiken.

De resultaten van de landelijke acties zijn beperkt gebleven. Terwijl er voor de uitvoering van het actieplan veel van gemeenten werd verwacht, bleven landelijke acties lang sudderen, mogelijk mede als gevolg van de corona-epidemie of door procedures die een lange doorlooptijd vergen. Gemeenten dringen echter aan op voortgang.



Tenslotte

De aanzet van het actieplan is goed, maar de scherpste in de uitvoering mist. Veel acties in het actieplan zijn gericht op een brede doelgroep, in een enkel geval op de gehele bevolking of op alle jongeren. Het kan worden gezien als een schot hagel waarmee ook een jongere die tot de risicovolle groep behoort wordt bereikt maar waarin de precisie ontbeert:

- Bewustwordingscampagne is breed ingezet, gericht op het algemene publiek. Campagnes zijn echter pas effectief als die gericht zijn op de meest risicovolle groep die wapens gebruikt en als een onderdeel van een intensieve, lokale aanpak van de groep met de meeste problematiek.
- Controleacties (kluisjescontrole op scholen, (preventief) fouilleren in aangewezen gebied en wapencontroles in horeca) zijn eveneens breed ingezet en wellicht zijn hiermee ook jongeren uit de doelgroep bereikt.
- Voorlichtingslessen van Halt: gericht op alle schoolgaande jongeren. Ondanks dat er op veel scholen lessen worden gegeven wordt jaarlijks een fractie van de leerlingen bereikt. Hier zullen ook jongeren uit de doelgroep tussen zullen zitten.

Veel partijen hebben zich ingespannen bij de uitvoering van de acties maar door de te brede insteek is de doelgroep onvoldoende bereikt. Onder het adagium 'alle beetjes helpen' zijn met de acties ook jongeren uit de risicogroep bereikt, maar door het ontbreken van precisie zijn het toevalstreffers en zal het totale effect beperkt zijn. Bovendien kan het breed inzetten van acties averechts werken wanneer het de indruk wekt of versterkt dat wapenbezit en -gebruik veel voorkomen. Dit kan leiden tot onveiligheidsgevoelens en mogelijk tot het meer of vaker dragen van wapens onder jongeren, zoals genoemd door enkele geïnterviewden.



SUMMARY

Use of weapons among youths has increased considerably in recent years. The number of stabbing incidents involving youths is growing and perpetrators of these incidents are getting younger. In order to reduce these problems and to protect youths from becoming perpetrators and victims, the Weapons and Youth Action Plan was drawn up in 2020. It involved 20 municipalities, the Centre for Crime Prevention and Safety, the Halt organisation, the Ministry of Education, Culture and Science, the Public Prosecution Service, the Police, Child Protection Services, Juvenile Rehabilitation and Protection Services, and the Association of Dutch Municipalities, under the leadership of the Ministry of Justice and Security. The objective of the action plan is to decrease the use and ownership of weapons among youths in a period of two years (2021 and 2022). The plan contains 16 actions to serve this purpose.

This report contains an evaluation of the action plan. In the plan evaluation, we examine how the action plan was established and on the basis of which assumptions the chosen actions contribute to the main objective. In the process evaluation, we describe the implementation of the action plan by the municipalities and the government. Which actions have municipalities implemented, and how? What did municipalities encounter during the implementation and how do they look back on it? Subsequently, we will discuss the results.

Research Method

For this evaluation, interviews were conducted with the authors of the action plan from the Ministry of Justice and Security. In addition, 16 municipalities participating in the action plan were selected. Each of these municipalities sent relevant policy documents or referred to documents in the council information system. Furthermore, interviews were held with relevant officials and staff of chain partners. A total of 38 professionals were interviewed. In addition, we conducted an exploratory literature study to map the (inter)national literature on weapons and youths and to gain insight into the motives of youths for carrying weapons.

Plan Evaluation: Creation of the Action Plan

The gravity of the problems and the concerns among local administrators demanded a rapid political response. Hence, the action plan was developed in a short time period. The authors drew up the plan in approximately three to four months, with input from municipalities and relevant national organisations. In addition, scientific sources and the knowledge and experience of the authors of the action plan were used. However, no prior analysis of the target group and how to reach it was carried out. Due to the short duration of the action plan (two years), actions and measures that require a longer-term investment (in time or money) were not included in the plan. This mainly concerned preventive actions, such as measures aimed at empowering vulnerable at-risk youth.

Literature

An exploration of scientific literature shows that causes and motives of knife possession



among youths can be explained at different levels: social, situational, and psychological. We can distinguish the following causes and motives that lead to youths carrying or using a weapon: (perception of) unsafety as a result of which youths switch to self-protection, wanting to raise their status within a subgroup, being the victim of violence or having experienced it up close, personality traits and factors in upbringing.

These factors are not isolated but interrelated. An example of this is the observation Weerman et al. make, where youths try to raise their status in order to feel safer.ⁱ These youths believe that they are less at risk if they have a violent reputation. In this case, the motives of status and security influence each other. Moreover, the choice for self-protection, i.e. the reasoning 'Having a knife in my pocket makes me feel safer', also appears to be related to a lack of trust in institutions such as the police and government. The motive to carry weapons is influenced by various contextual factors and the different motives reinforce each other. This results in a complex set of factors that can ultimately lead to carrying or using a stabbing weapon.

Successful intervention requires insight into the living environment of youths (incl. weapon owners), into what drives them, and requires an investment in reaching this group. The main motive for youths to carry a weapon is the perceived sense of safety. On the other hand, an increase in stabbing weapons on the streets makes that specific neighbourhood less safe. Breaking this cycle requires intervention in the perceived sense of insecurity and insight into the step from 'feeling unsafe' to 'I'm safer when carrying a stabbing weapon'.

Process Evaluation: Implementation of the Action Plan

The actions from the action plan have been implemented in different ways. This is due to the various levels of the actions; some actions were very to the point and could easily be implemented, while other actions were more abstract and required further interpretation by the municipalities. As a result, a number of actions were carried out in a comparable manner by almost all the municipalities included in the study, while other actions were interpreted differently. In addition, some actions required a commitment from the Ministry of Justice and Security.

Mandatory Actions

All participating municipalities have committed themselves to carrying out four actions: raising awareness through information classes given by Halt, weapon collection campaigns, gaining insight into at-risk youth, and risk identification and early intervention. These actions have been carried out in almost all municipalities.

Other Locally Implemented Actions

The other local actions have been implemented and carried out in municipalities, with or without support from national partners. For example, the awareness campaigns 'You choose' and 'Drop your knife' were developed nationally so that all municipalities could use them. In addition, there are actions, such as locker checks and weapons checks in the

ⁱ Weerman, F.M., R. A. Roks, J. B. A. van den Broek & J.C. Willink (2022). *Het is een probleem, maar niet voor mij [It is a problem, but not to me]*. Erasmus Universiteit Rotterdam.



nightlife industry, which were often already implemented in municipalities before the action plan came into force. Many municipalities have increased the intensity of these actions after activation of the action plan.

Municipalities have not carried out all the actions. In some municipalities the implementing parties did not have sufficient capacity and therefore actions with low expectations were chosen not to implement. For example, in the prevention of the sale of knives to minors. This action has been taken up nationally by the Ministry of Justice and Safety, a bill has been tabled to prohibit the sale of knives to minors in physical and online shops, and national agreements have been made with retail chains. Many municipalities have been awaiting the results of these talks, and only a few municipalities have acted on this at a local level.

Nationally Supported Actions

At a national level, a number of actions have been deployed to support the municipalities in implementing the action plan. For example, a Weapons and Youths Action Plan Toolbox was made available on the website of the Centre for Crime Prevention and Safety to support municipalities in implementing the action plan. Especially smaller municipalities were able to benefit from the knowledge and experience made available.

Furthermore, an exploratory study explored the legal possibilities to remind parents of their responsibility in a more coercive way. In a letter to the Dutch House of Representatives, the Minister in particular referred to the British approach to parents in relation to their child's offences. No final decision has been made on subject this yet. In addition, no proposal has yet been submitted for the action to remove online videos either. However, the Ministry of Justice and Security has requested various studies into the design and effectiveness of such a legislative amendment.

Legislative changes are a lengthy bureaucratic process that cannot simply be accelerated. The action plan can be implemented largely independently of the relevant legislative changes. In some cases, municipalities themselves have taken up the actions that would be completed by a change in the law.

Action Plan Results

The measures to which municipalities have committed themselves, have largely been implemented. Several of the other local and national actions have not been implemented in about half of the municipalities.

Respondents are positive about cooperation within municipalities. The motivation to implement actions from the plan is generally high. In some municipalities the implementation by chain partners is lagging behind, often due to insufficient resources, but also due to COVID and insufficient capacity.

Reaching Target Group

The expectation is that the target group has actually been reached thanks to the information classes given by Halt. In many municipalities, youth workers indicate they are



able to actually reach the target group consisting of youths who carry and possibly use weapons. Youths belonging to the target group of the action plan are generally very active on social media and this sometimes leads to physical confrontations. In most municipalities there is little insight into activities of youths on social media. There is a lack of tools, expertise and capacity to properly monitor social media.

Bottlenecks in Implementation

Important bottlenecks in the implementation are: a lack of (specialised) employees, a lack of capacity, political and administrative unfeasibility, the absence of the problems some actions address, and municipalities waiting on national agreements or measures. Not carrying out some actions may have consequences for the effects that are to be achieved with the action plan. It is not known whether all actions are effective against ownership of weapons among youths. Not implementing one or more (ineffective or less effective) actions does not necessarily mean that the effectiveness of the local approach is reduced.

Another bottleneck is that raising awareness about violence involving weapons can reinforce feelings of unsafety among the at-risk youth. The awareness campaign and the results of the weapons' collection campaigns could give youths the impression that everyone is carrying a knife, and that they should do so as well for self-protection.

Municipalities expect that weapon ownership will continue to need attention in the coming years. This also applies to possession of firearms, which is said to be increasing among youths in some municipalities. The increase is not only the result of youths feeling unsafe. Social disadvantage and feelings of inferiority are also said to play a role. There is a plea for preventive measures in which the starting point should be the question *why* youths who carry weapons feel so unsafe and believe they are underprivileged.

Conclusions

The action plan was urgent because a number of mayors in particular expressed major concerns. Politics and society demanded 'decisiveness' and speed of action. As a result, the action plan was written in a short period of time (three to four months). A phenomenon analysis was performed, but it was decided not to perform options such as a baseline measurement, testing existing policy for effectiveness, a further analysis of the target group, and youths' motives for carrying a weapon.

As a result, the target group of the action plan was not clearly defined and it was unclear how to reach this group. In other words, it was not known at the outset who these youths carrying weapons were, what their motives were, and how their behaviour could be changed. Due to this lack of focus, municipalities had difficulty implementing some actions, and for other actions they questioned whether they would reach the target group, hence questioning the effectiveness of the action concerned. For some actions it has even been indicated that they might have a reverse effect.

One positive effect of the action plan and the development process is that it created momentum for tackling ownership and use of weapons among youths. Participating municipalities agree that it has created a strong boost. A number of municipalities carried



out local research, thus increasing the knowledge of the target group. When these studies showed that an action would not be effective or even counter-productive, these municipalities stopped implementing these actions.

A quantitative goal of the action plan was to achieve a 25% decrease in the number of stabbing incidents in participating municipalities. These figures are not yet published. There is some indication of the direction in which this figure is moving: the municipalities of Rotterdam and The Hague have published figures that indicate a stabilisation in the number of stabbing incidents among youths. The goal, a decrease of 25%, seems a long way off.

A qualitative goal of the action plan was to change the motives for carrying weapons. This was supposed to be achieved, among other things, by the actions 'gaining insight into the youths who carry weapons', 'information classes by Halt' and 'removing feelings of unsafety'. These actions were taken up by the municipalities, but because of the lack of insight and focus on the target group, it is unclear how and if these actions reached youths carrying weapons. Several professionals indicate that there is a risk that these actions not only fail to reach the target group, but even have the opposite effect: the attention to knife violence could reinforce feelings of unsafety among at-risk youth, and feeling unsafe is a major reason for switching to carrying a weapon.

To actually achieve a behavioural change in the group that already carries a weapon, or where the risk is high, in-depth and positive contact with at-risk youth is needed. One of the limited ways to get in touch with the risk group is to get close to them and build a relationship of trust. This measure, which is usually implemented by youth workers, is not specifically mentioned in the action plan, but seems to be a promising one. However, this does require a close look at how youth workers are deployed and what specific action is required to reach this group.

The results of the national campaigns were limited. While the expectations of municipalities for the implementation of the action plan were high, national actions simmered for a long time, possibly partly as a result of the COVID pandemic or due to procedures that require a long lead time. Municipalities, however, are pushing for progress.

Finally

The action plan's initiative is good, but its implementation lacks focus. Many actions in the action plan are aimed at a broad target group, in some cases at the entire population or all youths. This can be compared to a shotgun blast that happens to hit a young person belonging to the high-risk group, but lacks precision:

- The awareness campaign has been deployed widely, targeting the general public. However, campaigns are only effective if they target the most at-risk group using weapons, and as part of an intensive, local approach to the group with the most problems.
- Monitoring actions (locker checks at schools, stop and search actions in designated areas and weapons checks in the nightlife industry) were also widely deployed and may have reached youths from the target group.



- Information classes by Halt: aimed at all school-going youths. Despite the fact that lessons are given at many schools, only a fraction of the students is reached each year. This will include youths from the target group.

Many parties have made an effort to implement the actions, but the target group has not been reached sufficiently due to the broad approach. Under the guise of 'every little bit helps', the actions have reached youths from the risk group, but due to the lack of precision, they are random hits and the overall effect will be limited. In addition, the broad deployment of actions can be counter-productive if it creates or reinforces the impression that ownership and use of weapons are common. This can lead to youths feeling unsafe and possibly deciding to carry weapons more (frequently), as mentioned by some of the interviewees.



1. INLEIDING

In november 2020 is het actieplan wapens en jongeren geïntroduceerd. Het actieplan is tot stand gekomen door een samenwerking tussen nationale en lokale overheden: de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), vijftien gemeenten waar steekwapenproblematiek op dat moment een urgent probleem was, Openbaar Ministerie (OM), politie, Halt, Jeugdreclassering, Raad voor de Kinderbescherming, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).¹ Bij de start is een looptijd van twee jaar overeengekomen, ofwel de periode november 2020 – oktober 2022.

Aanleiding voor het actieplan

De aanleiding voor het actieplan wapens en jongeren zijn de verontrustende steekincidenten waarbij jongeren betrokken waren, en de zorgen die hierover worden geuit in de maatschappij. Zo werd in de zomer van 2020 op de Pier in Scheveningen een 19-jarige Rotterdammer doodgestoken nadat er wekenlang via sociale media dreigementen werden geuit tussen rivaliserende groepen drillrappers.² Daarnaast zijn in onder andere de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Groningen, maar ook in kleinere gemeenten als Smallingerland en Nissewaard, steekpartijen geweest waarbij minderjarigen betrokken waren.^{3,4}

Tevens bleek in deze periode uit cijfers van de politie en het WODC dat de aantallen steekincidenten, in beslag genomen wapens, en ernstige geweldsdelicten onder jongeren stijgen. Zo steeg het aantal minderjarige verdachten van steekincidenten van 162 in 2017 naar 408 in 2020.⁵ Ook bij jongvolwassenen tussen de 18 en 23 jaar was een stijging waarneembaar.⁶ De politie in 2017 454 messen in beslag, in 2020 waren dat er 1.565.⁷

Daarnaast blijkt uit de monitor Jeugdcriminaliteit van het WODC dat, ondanks de daling in jeugdcriminaliteit, het aantal minderjarigen dat verdacht wordt van een ernstig geweldsdelict sterk is toegenomen (17% in 2020 en 45% in 2019).⁸ Ook onder jongvolwassenen tot 21 jaar is sprake van een stijging van 31% in 2019 en 4% in 2020. Deze minderjarigen en jongvolwassenen worden verdacht van zware mishandeling, diefstal met geweld, afpersing of ernstige bedreiging en/of (poging tot) doodslag en moord. Kortom, incidenten waarbij in veel gevallen wapengeweld gebruikt wordt.

¹ In het volgende hoofdstuk, de planevaluatie, gaan we uitgebreid in op de totstandkoming van het actieplan, de rol van deze partijen en de deelnemende gemeenten.

² Zie: <http://hdl.handle.net/1765/133360>

³ Zie: <http://journalistiekennieuwemedia.nl/jnm/2020/02/20/steekpartijen-onder-minderjarigen-toename-in-delicten-of-media-aandacht/>

⁴ Zie: <https://lc.nl/friesland/smallingerland/Verdachte-16-dodelijke-steekpartij-Drachten-blijft-langer-vastzitten-25522476.html>

⁵ Zie: <https://www.politie.nl/nieuws/2021/juni/14/00politie-probeert-voor-het-tienergeweld-te-zitten.html>

⁶ Zie: <https://www.politie.nl/nieuws/2022/januari/21/nog-steeds-zorgwekkend-veel-steekincidenten-door-jongeren.html>

⁷ Zie: <https://www.politie.nl/nieuws/2021/juni/14/00politie-probeert-voor-het-tienergeweld-te-zitten.html>

⁸ Zie: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3058>



De toegenomen media-aandacht in 2020 ging gepaard met een toename van messengeweld, zoals bleek uit de cijfers van de politie. Hoewel de jeugdcriminaliteit al jaren gestaag afneemt, stijgt dit type (zware en ernstige) geweldsincidenten. Bovenstaande ontwikkelingen vormden de aanleiding voor het actieplan wapens en jongeren.

Doelstelling

Het doel van het actieplan is om wapenbezit en wapengebruik onder jongeren te verminderen door op het niveau van lokaal integraal veiligheidsbeleid preventieve, proactieve en repressieve maatregelen te formuleren en uit te voeren. In het actieplan zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve doelen geformuleerd (zie tabel 1.1). Preventieve maatregelen hebben betrekking op bewustwording en ontmoediging van jongeren in hun sociale omgeving. Proactieve maatregelen richten zich op risicojongeren, en repressieve maatregelen op het ingrijpen, aanpassen en het versterken van bestaande maatregelen wanneer nodig.

Tabel 1.1 Doelen actieplan wapens en jongeren

De **kwantitatieve doelen** van het actieplan wapens en jongeren zijn:

- Het verminderen van wapenincidenten door jongeren met 25% per betrokken gemeente (in de periode 1 januari 2021 tot 1 januari 2023)
- De inname van een per betrokken gemeente vastgesteld aantal wapens bij jongeren

De **kwalitatieve doelen** van het actieplan wapens en jongeren zijn:

Preventief

- Het vergroten van de bewustwording over de risico's van wapens in de betrokken gemeenten
- Het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap van wapen gerelateerd geweld

Proactief

- Het verminderen van de beschikbaarheid en aanwezigheid van wapens voor jongere
- Het verbeteren van de informatiepositie van lokale partijen over (risico)jongeren met wapens
- Het versterken van de contacten tussen lokale partijen met het oog op steekincidenten

Repressief

- Het versterken van het wettelijk instrumentarium

Plan- en procesevaluatie

In het actieplan wapens en jongeren is afgesproken een plan- en procesevaluatie uit te voeren anderhalf jaar na de inwerkingtreding, zodat lessen uit de evaluatie kunnen worden meegenomen in de verdere beleidsontwikkeling. Het WODC heeft Breuer&Intraval opdracht gegeven deze plan- en procesevaluatie uit te voeren. De onderzoeksactiviteiten die hiervoor zijn uitgevoerd en de resultaten die daaruit naar voren komen, beschrijven we in deze rapportage.

1.1 Onderzoeksvragen

In tabel 1.2 tonen we de onderzoeksvragen van dit onderzoek. Het gaat hierbij om vragen gerelateerd aan: 1) de totstandkoming, 2) de uitvoering, en 3) de resultaten van het actieplan. De vragen onder punt 4 zijn de basis voor de conclusies op basis van dit onderzoek.



Tabel 1.2 Onderzoeksvragen actieplan wapens en jongeren

1. Totstandkoming van het actieplan wapens en jongeren

- a. Op basis van welke aannames zijn de gekozen maatregelen in het actieplan opgenomen? Welke werkzame mechanismen werden verondersteld?
- b. In hoeverre waren de gemaakte keuzes gebaseerd op inzichten uit wetenschappelijk en beleidsgerelateerd onderzoek over het effectief bestrijden van wapenbezit en –gebruik onder jongeren (evidence-based)?
- c. In hoeverre waren de gemaakte keuzes gebaseerd op kennis over effectieve bestrijding van wapenbezit en –gebruik die is opgedaan in de praktijk?

2. Uitvoering van het actieplan wapens en jongeren

- a. Hoe zijn de maatregelen uit het actieplan door de deelnemende partijen vertaald in concrete activiteiten op lokaal en nationaal niveau?
- b. Welke activiteiten zijn/worden daadwerkelijk onder het actieplan uitgevoerd in de periode november 2020 – oktober 2022?
- c. Hoe wordt de samenwerking onder het actieplan ervaren en gewaardeerd door betrokkenen in de verschillende deelnemende organisaties? Welke knelpunten doen zich voor?
- d. Hoe is het uitvoeringsproces door betrokkenen ervaren en welke leerpunten zien zij voor toekomstige initiatieven?
- e. Zijn er (positieve of negatieve) neveneffecten van het actieplan?

3. Resultaten van het actieplan wapens en jongeren

- a. Hoeveel wapens zijn er ingenomen of ingeleverd als gevolg van onderdelen van het actieplan?
- b. Welke andere cijfers zijn er in deelnemende gemeenten beschikbaar over wapenbezit onder jongeren en steekincidenten waarbij jongeren betrokken zijn en welke trends laten deze cijfers zien?
- c. Welke resultaten nemen deelnemende organisaties waar ten aanzien van de overige doelstellingen van het actieplan?

4. Conclusies

- a. Wat kan op basis van de kwaliteit en de wetenschappelijke onderbouwing van de plannen, de uitvoering ervan en de beschikbare indicatoren worden gezegd over de mogelijke effecten van de verschillende activiteiten die onder het actieplan zijn ondernomen?
- b. In hoeverre zijn waargenomen veranderingen in wapenbezit en –gebruik toe te schrijven aan de interventies uit het actieplan?
- c. Zijn er alternatieve verklaringen voor waargenomen veranderingen?
- d. Welke best practices kunnen worden afgeleid?
- e. Welke verbeterpunten in de aanpak van wapenbezit en –gebruik onder jongeren zijn te formuleren?

1.2 Aanpak

In deze paragraaf beschrijven we de uitvoering van het onderzoek. Overeenkomend met de vier clusters van onderzoeksvragen uit tabel 1.2 bestaat onze aanpak uit vier delen. Doel van het onderzoek is om de totstandkoming van het actieplan wapens en jongeren te reconstrueren, na te gaan hoe er uitvoering is gegeven aan het plan en welke resultaten



er bereikt zijn. Hierop volgt een overkoepelende analyse van de bevindingen en de samenhang hiertussen; welke overeenkomsten en verschillen zien we tussen gemeenten, en wat betekent dit voor de werking van het actieplan als geheel?

Planevaluatie

Voor de *planevaluatie* is een documentstudie uitgevoerd en zijn interviews afgenomen met vier opstellers van het actieplan. Zij zijn allen werkzaam bij het ministerie van JenV. De interviews zijn afgenomen met behulp van een topiclijst gebaseerd de documentstudie. We hebben gevraagd naar het proces van opstellen, naar de context, de beoogde doelen en waarom de maatregelen hieraan zouden gaan bijdragen. Aan de respondenten die na het opstellen betrokken zijn gebleven bij het actieplan, is gevraagd naar knelpunten die zich hebben voorgedaan bij de uitvoering en hoe hiermee is omgegaan.

Voor het reconstrueren van de opzet van het actieplan, en het identificeren van de werkzame mechanismen hebben we gebruik gemaakt van de RE-benadering.⁹ We hebben op basis van documenten en gesprekken met de opstellers de beweringen vastgesteld die verwijzen naar de werkzame mechanismen waarvan verwacht wordt dat deze bijdragen aan het doel: het tegengaan van wapenbezit en -gebruik onder jongeren. Met andere woorden: hoe en waarom zou het plan leiden tot de beoogde resultaten en wat zijn de werkzame mechanismen? Ook is in de reconstructie gezocht naar randvoorwaarden en contextvariabelen die de werkzame elementen zouden kunnen bevorderen of verstoren (denk bijvoorbeeld aan de coronapandemie).

Vervolgens hebben we in wetenschappelijke literatuur gezocht naar de onderbouwing van de beweringen in het plan, zijn er bewijzen in recent onderzoek die de werkzame mechanismen onderschrijven? In overleg met de begeleidingscommissie is de literatuurstudie breder getrokken: op basis van recente wetenschappelijke literatuur bieden we (in hoofdstuk 3) een overzicht van motieven en achtergronden van jongeren die leiden tot wapenbezit en -gebruik.

De literatuur is opgezocht binnen de databases van SocIndex, WebofScience en Google scholar. Hierbij is gebruik gemaakt van de volgende zoekstrings: knife crime AND prevention; knife AND youth or adolescents or young people or teen or young adults; en knife crime. Voor de Nederlandse literatuur is gebruikt gemaakt van eerdere onderzoeken van het WODC over aangrenzende onderwerpen zoals jeugdcriminaliteit en preventief fouilleren. Ook is naar de geraadpleegde bronnen in beleidsdocumenten van gemeenten gekeken en naar de onderzoeken die in opdracht van een gemeente zijn uitgevoerd.

Procesevaluatie

In de *procesevaluatie* zijn we nagegaan hoe de deelnemende gemeenten en de landelijke partijen invulling hebben gegeven aan de uitvoering van het actieplan. Dit onderzochten we op basis van een documentstudie en (groeps)gesprekken.

⁹ Zie: Ehren et al., 2005; Pawson & Tilley, 1997.



Selectie van gemeenten voor het onderzoek

In de opzet van dit onderzoek was opgenomen dat 15 gemeenten onderzocht zouden worden, omdat er 15 gemeenten aan de basis stonden van het actieplan. Gedurende de looptijd zijn er echter nog vijf gemeenten aangesloten, waarmee er in 20 gemeenten uitvoering is gegeven aan het actieplan. Daarom is ervoor gekozen een selectie van gemeenten mee te nemen in dit onderzoek.

Met alle 20 betrokken gemeenten is contact gelegd. Wij verzochten de gemeenten om de volgende informatie:

- Het toesturen van alle relevante (beleids)documenten;
- Aangevuld met een korte opsomming van welke concrete acties zijn uitgevoerd.

Een overzicht van de respons is opgenomen in tabel 1.3. 17 gemeenten hebben informatie toegestuurd. De gemeenten die geen of beperkte informatie toestuurd, gaven als reactie hiervoor dat zij: 1) langdurige uitval hebben binnen het team OOV, 2) de portefeuille vacant is, 3) door drukte niet in staat zijn te reageren, en 4) op dit moment geen contactpersoon hebben voor dit dossier. Door het uitblijven van contact en/of het niet actief invulling geven aan het dossier, zijn Eindhoven, Gorinchem en Helmond uit de selectie gelaten. Aangezien Beverwijk aangaf dat de vaste contactpersoon langdurig afwezig is, is ervoor gekozen ook Beverwijk uit te sluiten voor dit onderzoek. Zo komen wij op 16 'onderzoeksgemeenten', waarbij geldt dat de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk een nauwe samenwerking hebben, ook in de uitvoering van het actieplan. Zij worden in dit rapport geregeld samen genoemd (bijvoorbeeld in tabellen) en zijn ook gezamenlijk door ons geïnterviewd.

Tabel 1.3 Selectie gemeenten uit actieplan voor plan- en procesevaluatie

		Informatie toegestuurd	Lokaal actieplan opgesteld	In onderzoeksselectie
1	Almere	1	1	Ja
2	Amsterdam	1	1	Ja
3	Barendrecht en Ridderkerk ¹	2	1	Ja
4	Beverwijk ²	1	1	Nee
5	Breda ²	1	0	Ja
6	Capelle a/d IJssel	1	0	Ja
7	Den Haag	1	1	Ja
8	Eindhoven ²	0	-	Nee
9	Gorinchem ³	0	-	Nee
10	Groningen	1	0	Ja
11	Haarlemmermeer	1	0	Ja
12	Helmond ²	0	-	Nee
13	Leidschendam-Voorburg	1	0	Ja
14	Nissewaard ²	1	0	Ja
15	Rotterdam	1	0	Ja
16	Smallingerland	1	0	Ja
17	Utrecht	1	0	Ja
18	Zaanstad	1	0	Ja
19	Zoetermeer	1	0	Ja
	Totaal	17	5	16

¹ Aangezien Barendrecht en Ridderkerk samenwerken in de bar-organisatie (Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk) zijn beide gemeenten samengenomen.

² Geven aan: langdurige uitval binnen team OOV, portefeuille vacant, door drukte niet in staat te reageren (of vergelijkbaar).

³ Geen reactie.



Documentstudie

Hiervoor zijn alle relevante documenten bestudeerd. Deze zijn deels toegestuurd door deelnemende gemeenten, deels door de onderzoekers verzameld op basis van een internet-search. Zowel via Google als het raadsinformatiesysteem (RIS) van alle deelnemende gemeenten is gezocht op meerdere zoektermen, zoals 'actieplan + wapens + jongeren', 'steekincidenten + [gemeentenaam]', 'wapeninleveractie + [gemeentenaam]'. De verzamelde informatie is samengevoegd en geanalyseerd. In een Excelschema is bijgehouden 1) welke acties gepland zijn, 2) welke uitgevoerd zijn, 3) of er een eigen invulling is gegeven aan de uitvoering, en 4) waarin gemeenten verschillen. Daarnaast is gekeken in hoeverre gemeenten de vier verplichte acties hebben uitgevoerd.

Interviews en groepsgesprekken met professionals

Op basis van de verworven inzichten uit de documentstudie, zijn interviews en groepsgesprekken afgenomen met professionals van deelnemende gemeenten en betrokken organisaties in die gemeenten. Doel van deze gesprekken was om een beeld te vormen van het verloop van de uitvoering: Welke maatregelen zijn gekozen, waarop is deze keuze gebaseerd? Welke activiteiten zijn daadwerkelijk uitgevoerd, en door wie? Wat zijn de ervaringen en resultaten? En is er iets bekend over de mate waarin de doelgroep is bereikt?

Er is in totaal met 38 professionals gesproken. In alle gemeenten is de projectleider van het actieplan wapens en jongeren geïnterviewd, dit was meestal een beleidsadviseur van openbare orde en veiligheid, maar ook in een enkel geval een stadsmarinier. Daarnaast zijn in acht gemeenten groepsgesprekken gevoerd in diverse samenstellingen. Deelnemers waren: beleidsambtenaren OOV, Jeugd, Onderwijs en schoolveiligheid; politiemedewerkers op het gebied van jeugd; analisten van de politie; Boa's; jongerenwerkers; medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdbescherming, Halt en openbaar vervoer.

Resultaten

Aanvullend op de plan- en procesevaluatie beantwoorden we met dit onderzoek vragen over de *voorlopige resultaten* van het actieplan (onderzoeksvragen 3a t/m 3c). Het gaat hier om voorlopige resultaten, veelbelovende ontwikkelingen, knelpunten in de uitvoering en mogelijke verbeterpunten. Deze bevindingen kunnen bijdragen aan verdere beleidsontwikkeling van het thema.

Hiervoor hebben we de verzamelde documenten en gespreksverslagen nader geanalyseerd, om antwoord te geven op voornoemde resultaatsvragen. In het onderzoeksmateriaal is gezocht naar: 1) indicaties dat de ingezette maatregelen leiden tot het behalen van de doelstellingen van het actieplan, 2) veranderingen in het (denken over) wapengebruik en wapenbezit onder jongeren en 3) in hoeverre die zijn toe te schrijven aan de interventies uit het actieplan. Waar nodig zijn aanvullende vragen gesteld aan de respondenten, of is extra informatie opgevraagd/gezocht.

Ook is gezocht naar cijfermatige resultaten van de ingezette acties. Dit betreffen cijfers over de wapeninleveracties en de afname van voorlichtingslessen van Halt door scholen.



Eerstgenoemde gegevens zijn opgevraagd bij gemeenten en voor de Halt gegevens is Halt Nederland benaderd; met de betrokken medewerker is ook een interview afgenomen.

Conclusies

Teneinde antwoord te kunnen geven op het vierde cluster van onderzoeksvragen (zie tabel 1.2), is een overkoepelende analyse verricht van al het verzamelde onderzoeksmateriaal. De bevindingen uit wetenschappelijke literatuur, zoals verzameld in de planfase, beschouwen we opnieuw, in het licht van de bevindingen over het tegengaan van wapenbezit onder jongeren in de gemeenten. Welke (extra) duiding kunnen we geven aan de resultaten van het actieplan die gemeenten hebben bereikt, gegeven de kennis over motieven en achtergronden van jongeren om een wapen te dragen? En biedt deze kennis mogelijke verklaringen voor de knelpunten waar gemeenten tegenaan zijn gelopen? En wat betekent dit voor de vooraf opgestelde doelen, wat zijn mogelijke verklaringen voor het wel of niet behalen van de beoogde doelen, en waren deze, achteraf gezien, realistisch?

Deze analyse is verricht door de verzamelde gegevens uit beleidsdocumenten en interviews te rubriceren onder een aantal thema's: bereiken van de doelgroep, motieven van jongeren (volgens gemeenten/professionals), onveiligheidsgevoelens van jongeren, knelpunten in de uitvoering, doelbereik (op welke wijze dragen de afzonderlijke acties bij aan het hoofddoel). Op basis van deze gegevens hebben de onderzoekers eerst afzonderlijk van elkaar conclusies geformuleerd. Deze zijn bijeengebracht en daar waar verschillen bestonden is opnieuw in de data nagegaan of er voldoende onderbouwing bestond voor de argumentaties. Als laatste stap in het onderzoek zijn aanbevelingen geformuleerd op basis van de conclusies.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de planevaluatie. We beschrijven wat het oorspronkelijke plan was, op welke aannames dit berust en of er wetenschappelijke onderbouwing bestaat voor deze aannames, wat er beoogd was aan acties en waarom dit zou moeten gaan werken. In hoofdstuk 3 geven we een overzicht van de motieven en achtergronden van jongeren, die een rol spelen in de keuze om een wapen te gaan dragen en/of te gebruiken. We baseren ons hier op recente wetenschappelijke literatuur.

Hoofdstuk 4, 5 en 6 beslaan de uitvoering van het actieplan, ofwel de beschrijving van de procesfase van het onderzoek. We bespreken respectievelijk: de acties waaraan alle gemeenten zich gecommitteerd hadden (hoofdstuk 4), de 'overige' acties die lokaal zouden worden uitgevoerd (hoofdstuk 5) en de acties die op landelijk niveau uitgevoerd zijn (hoofdstuk 6).

In hoofdstuk 7 gaan we in op de behaalde resultaten, de veelbelovende acties en de knelpunten in de uitvoering. Ten slotte bespreken we in hoofdstuk 8 de conclusies van dit onderzoek.





2. PLANEVALUATIE

In het vorige hoofdstuk kwam al kort aan bod dat dit actieplan een antwoord is op toenemende onrust en zorgen rondom steekincidenten waar jongeren bij betrokken waren. Verschillende burgemeesters in het land uitten hierover hun zorgen en verzochten de regering om een overstijgende aanpak. In dit hoofdstuk gaan we nader in op het proces van totstandkoming (paragraaf 2.1), de afbakening en inbedding van het actieplan (paragraaf 2.2) en de analyse van de opzet van het actieplan: de gehanteerde termen in de doelstelling (2.3), de (sub)doelen die in het actieplan zijn opgenomen en in hoeverre er wetenschappelijke onderbouwing bestaat voor de aannames die hieraan ten grondslag liggen (2.4).¹ De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op relevante beleidsdocumenten, wetenschappelijke bronnen en interviews met de opstellers van het actieplan.

2.1 Totstandkoming actieplan

Vanaf begin 2019 verschijnen in de media in toenemende mate berichten over geweldsincidenten met (zeer) jonge betrokkenen, waarbij met name messen worden gebruikt. De toegenomen media-aandacht voor steekincidenten en wapenbezit onder jongeren(groepen) maakt dat er in de politiek meer aandacht komt voor dit onderwerp.

Op 19 juni 2020 vindt een rondetafelgesprek plaats tussen de ministers van JenV en voor Rechtsbescherming, politie, OM, jongeren en een aantal burgemeesters van gemeenten waar steekincidenten hadden plaatsgevonden. Hierin is afgesproken om 'gezamenlijk een actieplan op te stellen tegen illegaal wapenbezit onder jongeren'.²

Het plan zal preventieve en repressieve maatregelen bevatten, zodat er een multi-aanpak mogelijk wordt in de gemeenten waar het (steek)wapenbezit onder de jeugd een urgent probleem is. De minister zegt in het rondetafelgesprek toe dit te zullen oppakken en in overleg met lokale overheden te willen komen tot een set aan passende maatregelen om deze trend een halt toe te roepen. Dit rondetafelgesprek vormt de basis van het actieplan. Er nemen 15 gemeenten deel aan dit initiatief. Daarnaast zijn twee ministeries betrokken, JenV en OCW, en een aantal landelijke organisaties (Halt, CCV, OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming, VNG, jeugdreclassering). Het ministerie van JenV heeft hierin de leiding (organisatorisch en in het opstellen van het plan). Gezien de ernst en omvang van de problematiek en de zorgen onder (lokale) bestuurders, wordt vanuit de landelijke overheid een actieplan opgesteld. Er wordt dus niet ervoor gekozen de steekincidenten onder bestaand beleid meer aandacht te geven. Het plan zal zowel landelijke maatregelen bevatten als punten die op lokaal niveau nadere invulling zouden moeten krijgen.

¹ In dit hoofdstuk behandelen we wetenschappelijke literatuur die specifiek deze aannames onderbouwt. Voor een overzicht van de recente literatuur rondom motieven van jongeren om een (steek)wapen te dragen, verwijzen we naar hoofdstuk 3.

² Kamerstukken II, 2019-2020, 28 741, nr. 77.



Proces: werkgroep opstellen actieplan

Voor de ambtelijke voorbereiding van het rondetafelgesprek is binnen JenV samenwerking gezocht tussen verschillende directies en Directoraten-Generaal. Vanuit deze samenwerking ontstond een werkgroep die het rondetafelgesprek voorbereidt. Deze zelfde werkgroep zal vervolgens ook het actieplan opstellen. Aangezien er binnen JenV nog geen portefeuille bestond specifiek op dit onderwerp, is een werkgroep samengesteld waarin medewerkers vanuit verschillende directies deelnamen. Hiermee is een combinatie gevormd met kennis en ervaring op verschillende terreinen: het tegengaan van geweld, preventie van criminaliteit onder jongeren, politiebetrokkenheid, burgemeestersbevoegdheden, juridische kennis van respectievelijk de wet wapens en munitie, adolescentenstrafrecht en preventief fouilleren.

Betrokken partners in opstelfase

Naast het ministerie van JenV is in een vroeg stadium contact gelegd met het ministerie van OCW, aangezien scholen een belangrijke vindplaats zouden zijn van (wapenbezittende) jongeren, en tegelijk een voorname speler als het gaat om het bereiken van jongeren en voor het bewerkstelligen van een gedragsverandering onder jongeren. Aan OCW zijn conceptversies van het actieplan voorgelegd, zij hebben geen (actieve) rol in het schrijfproces gehad. Ook de actief betrokken gemeenten, de aanjagers van het actieplan, zijn gedurende het opstellen van het actieplan geconsulteerd.

Doorlooptijd opstelfase

In relatief korte tijd (drie á vier maanden) is op voornoemde wijze een actieplan opgesteld dat rond november 2020 werd afgerond.

2.2 Afbakening en inbedding

Het actieplan wapens en jongeren staat niet op zichzelf. Landelijk en lokaal bestaan uiteraard al maatregelen gericht op het tegengaan van ofwel criminaliteit onder jongeren in het algemeen, ofwel specifieke acties gericht op het tegengaan van wapenbezit. In deze paragraaf benoemen we een aantal keuzes die het actieplan afbakenen, en gaan we in op de inbedding van het plan in bestaand beleid.

Kaders

We beschreven al dat de stijging van wapenbezit onder jongeren in toenemende mate als problematisch gezien werd. Hiervoor bestaat gerede onderbouwing; uit onderzoek is bekend dat de kans bestaat dat bij agressieve conflicten het geweld escaleert en het bezit van een wapen uitmondt in het gebruik van dat wapen.³ Draggers van een wapen zouden zich zelfverzekerder voelen en minder geneigd zijn conflicten te sussen of uit de weg te gaan.⁴ Ten slotte zijn de fysieke gevolgen voor het slachtoffer vaak ernstiger dan in de gevallen van geweld waarbij geen wapen gebruikt wordt.⁵

³ Beke, B.M.W.A., W.J.M. de Haan en G.J. Terlouw (2001). Geweld verteld. Daders, slachtoffers en getuigen over geweld op straat. WODC, Den Haag.

⁴ Kroese, G.J. en R. Staring (1993). Prestige, professie en wanhoop. Een onderzoek onder gedetineerde overvallers. WODC, Den Haag.

⁵ Zie (onder meer): <https://hetccv.nl/onderwerpen/wapens-en-jongeren/>



Doorlooptijd van het plan

In het actieplan wapens en jongeren is een looptijd van twee jaar vastgelegd. Ook is erin opgenomen dat anderhalf jaar na de inwerkingtreding het plan geëvalueerd zal worden, zodat lessen uit de evaluatie kunnen worden meegewogen in de verdere beleidsontwikkeling.

Aantal deelnemende gemeenten

Bij aanvang nemen 15 gemeenten deel aan het actieplan, zij waren al in de aanloopfase betrokken en hun input is bij het opstellen van belang geweest. Gedurende de looptijd zijn er nog vijf gemeenten betrokken waardoor het totaal medio 2022 op 20 gemeenten ligt. Er is geen gewenst of maximumaantal deelnemende gemeenten vastgelegd, noch een tijdslimiet voor nieuwe deelname. De gemeente die het kortst geleden aanhaakte deed dit rond april 2022.

Reikwijdte

In het actieplan wordt aangegeven dat (steek)wapenbezit onder jongeren niet op zichzelf staat. De jongeren waarover het gaat behoren vaak tot een risicogroep (verhoogd risico op crimineel gedrag) op grond van een aantal kenmerken: lage sociaaleconomische status, niet opgroeien bij beide biologische ouders, licht verstandelijke beperking, afkomstig uit een achterstandswijk⁶, en antisociaal gedrag van de ouders. Vaak is er sprake van achterliggende factoren voor het criminele gedrag, waaronder multi-gezinsproblematiek. De bredere aanpak van jeugdcriminaliteit vraagt dan ook om samenwerking tussen het sociaal domein en veiligheid.

Inbedding in bestaand beleid

Het tegengaan van steekwapenincidenten onder jongeren is onderdeel van het tegengaan van jeugdcriminaliteit in bredere zin. Maatregelen die in het actieplan worden opgenomen staan hiermee niet op zichzelf, maar vormen een onderdeel van een groter scala aan maatregelen gericht op het tegengaan van jeugdcriminaliteit. In het plan wordt deze inbedding als volgt verwoord: 'Het is niet de bedoeling de elders in gang gezette maatregelen in onderhavig actieplan te overlappen. Dit laat onverlet dat het goed is vanuit het actieplan wapens en jongeren zicht te hebben op de lopende trajecten zodat beide elkaar waar nodig kunnen versterken.'

Concrete reeds bestaande acties

In het plan wordt aangegeven dat er al sinds zo'n twee decennia verschillende bewustwordingscampagnes bestaan in Nederland, evenals brochures en lespakketten om geweld tegen te gaan. Ook zijn in sommige gemeenten al voor de start van het actieplan wapeninleveracties gehouden en is door lokale partijen (politie, scholen, gemeente) samengewerkt aan maatregelen gericht op het voorkomen van wapenbezit onder jongeren. Doordat het actieplan in nauwe samenwerking met gemeenten tot stand is gekomen, is het niet verwonderlijk dat dergelijke maatregelen ook hun plek hebben gekregen in het actieplan. Een gemeente zal zo'n maatregel graag opgenomen zien in het plan omdat het (a) bijdraagt aan het doel en (b) al uitgevoerd wordt en dus weinig aanpassing van de werkzaamheden vergt.

⁶ Deze term wordt in het actieplan niet nader gedefinieerd.



Ook landelijk zijn er voorafgaand aan dit actieplan al maatregelen doorgevoerd: het verhogen van de strafmaxima op wapenbezit, het verruimen van de mogelijkheden voor preventief fouilleren en het invoeren van een verbod op drie soorten messen. Er worden in het actieplan geen evaluaties of effectmetingen genoemd van deze bestaande acties.

Ten aanzien van het tegengaan van jeugdcriminaliteit in het algemeen, worden in het actieplan de volgende aanpalende trajecten en interventies genoemd die reeds worden ingezet:

- Gedragsinterventies bij minderjarigen van 12 t/m 18 jaar: 'Alleen jij bepaalt wie je bent';
- Persoonsgerichte aanpak van 18-minners met inzet van een coach: Integrale Persoonsgerichte Toeleiding Arbeid (IPTA);
- Interventies gericht op risicosignalering van grensoverschrijdend en agressief gedrag bij kinderen jonger dan 12 jaar die onderwijs volgen (praktijkschool, basis- of kaderberoepsgerichte leerweg van het VMBO) (Basta, Alles Kidzzz).

De interventie 'Alleen jij bepaalt wie je bent' is geëvalueerd door het Nederlands Jeugdinstituut. Hieruit blijkt dat de interventie een positief effect heeft op de doelgroep.⁷ Ook is in een effectstudie uit 2013 aangetoond dat preventieve interventies effectief zijn, op basis van een meta-analyse concluderen Van der Put e.a. dat (bepaalde componenten van) preventieve interventies leiden tot een (geringe) afname van delinquent gedrag bij jongeren.⁸

2.3 Hoofddoelstelling van het actieplan

Het doel van het actieplan is als volgt geformuleerd: '*Het verminderen van wapenbezit en wapengebruik, in het bijzonder van steekwapens, onder jongeren.*' We gaan in deze paragraaf in op de afzonderlijke termen die deze doelstelling bevat, hoe deze zijn gedefinieerd en op basis van welke argumenten.

Doelgroep: jongeren

De term 'jongeren' is in het actieplan als volgt gedefinieerd: '*Primair gaat het bij jongeren om de groep tot en met 17 jaar. Bij een deel van de acties kunnen ook jongvolwassenen 18 t/m 22 jaar worden meegenomen.*'

We zien hier dat het actieplan primair gericht is op een vrij jonge doelgroep (minderjarigen). Dit heeft ermee te maken dat bij de incidenten die de aanleiding vormden voor het actieplan een jonge dadergroep betrokken was. Berichten in de media spraken van messenbezit onder 14-jarigen, of zelfs jonger. Er wordt geen ondergrens genoemd in de definitie van het actieplan. Wel wordt door toevoeging van de tweede zin de doelgroep (secundair) uitgebreid met jongvolwassenen (18 t/m 22 jaar). De opstellers merken

⁷ Hartog, van Vredendaal, Cremers (06-02-2017). Justitieinterventies.nl: beschrijving 'Alleen jij bepaalt wie je bent'. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, Movisie en Trimbos instituut. Gedownload van www.justitieinterventies.nl.

⁸ Put, C. van der, M. Assink, A. Bindels, G.J. Stams en S. de Vries (2013). Effectief vroegtijdig ingrijpen. Een verkennend onderzoek naar effectief vroegtijdig ingrijpen ter voorkoming van ernstig delinquent gedrag. UvA, Amsterdam.



hierover op dat de jonge leeftijd weliswaar reden was tot zorg onder burgemeesters en tot media-aandacht leidde, en daarmee aanleiding voor het actieplan is geweest, maar dat er ook een toename van steekincidenten werd waargenomen onder 18- t/m 22-jarigen. Dit blijkt ook uit politieregistraties.

Bovendien zullen de jongvolwassenen ook (automatisch) tot de doelgroep behoren als het gaat om maatregelen als preventief fouilleren en kluisjescontroles op scholen waarbij niet eerst naar de leeftijd wordt gevraagd. Acties in de horeca zullen zelfs vooral 18-plussers als doelgroep hebben, omdat dit een leeftijdsgrens voor binnenkomst is die veel cafés en clubs hanteren. Daarnaast is over de leeftijdsgrens opgemerkt dat wanneer de uitvoering van het beleid zich richt op jeugdgroepen en de groepscultuur, bijvoorbeeld een jongerenwerker die met jongeren in gesprek gaat over wapenbezit, het maken van een onderscheid op leeftijd binnen die groep niet zinvol is. Aangezien er vaak invloed uitgaat van rolmodellen binnen de groep en dit vaak juist de wat oudere jongeren zijn, is het van belang ook hen met het actieplan te bereiken.

Wapengebruik en -bezit

Het actieplan is gericht op het tegengaan van zowel het wapengebruik als het wapenbezit. Uit onderzoek is bekend dat het op zak hebben van een wapen de kans op een wapenincident vergroot. Uiteraard geldt dat zonder wapenbezit geen wapen gebruikt kan worden, hoewel er bij geweld ook een 'gelegenheidswapen' gebruikt kan worden. Een gelegenheidswapen is een gebruiksvoorwerp dat geen wapen is maar voor die gelegenheid als wapen ingezet wordt, zoals een (gebroken) glas, een steen of een bestekmes.⁹ Op dit type wapens is het actieplan niet gericht.

Een belangrijk element in het verband tussen wapenbezit en wapengebruik onder jongeren, is dat de jongeren *zelf* op voorhand niet inschatten dat ze het wapen dat ze op zak hebben daadwerkelijk gaan gebruiken. Uit onderzoek blijkt dat acht van de tien jongeren die een mes bij zich dragen dit zegt te doen uit zelfbescherming.¹⁰ Ze geven aan het voor de veiligheid bij zich te dragen, omdat anderen dat ook doen, of uit stoerdoenerij. Wanneer de jongere echter wordt uitgedaagd of er een ruzie ontstaat, blijkt hij (het gaat meestal om een jongen) het mes toch tevoorschijn te halen en zelfs te gebruiken. Draggers van een wapen zouden zich volgens het actieplan over het algemeen zelfverzekerder voelen en minder geneigd zijn conflicten te sussen of uit de weg te gaan. In het geval van explosieve conflicten zou de kans groot zijn dat de agressie escaleert en het bezit van een wapen uitmondt in het gebruik van dat wapen.¹¹ Kortom, er is dus niet alleen een direct, logisch verband tussen bezit en gebruik: 'als jongeren geen steekwapens dragen daalt het aantal steekincidenten', maar ook een indirect verband: 'jongeren onderschatten de mate waarin een wapen gebruikt wordt bij een (dreigend) conflict, hierdoor draagt wapenbezit bij aan wapengebruik'.

⁹ <https://nos.nl/artikel/2437869-meisje-17-dat-22-jarige-man-doodstak-in-rosmalen-wordt-alsnog-vervolgd>

¹⁰ De Vries, M. (2013). Wapengebruik. Van inzicht in modus operandi naar een effectieve aanpak. Politie en Wetenschap, Universiteit Twente, 2013.

¹¹ Landelijk Platform tegen Geweld op Straat. Wapens zijn geen speeltjes, 2002.



Steekwapens 'in het bijzonder'

Een derde element in de doelstelling is de afbakening van het soort wapen. In het actieplan staat dat het gaat om het terugdringen van 'in het bijzonder' steekwapens. Het actieplan is hiermee dus niet uitsluitend gericht op steekwapens, terwijl het messenbezit onder jongeren en de toename van steekincidenten wel de aanleiding vormden voor het actieplan. Enerzijds geldt dat het dragen van wapens anders dan messen onder deze jonge doelgroep uiteraard eveneens zorgwekkend is, en volgens de opstellers een reden om de doelstelling niet tot steekwapens te beperken. Anderzijds geldt een pragmatische reden: verschillende acties zijn gericht op wapenbezit in het algemeen en het maken van onderscheid op voorhand is niet zinvol: wanneer bij fouilleren, kluisjescontrole of een wapeninleveractie een vuurwapen wordt aangetroffen of ingeleverd, is dat eveneens een opbrengst van de actie.

Juridisch gezien is er een verschil tussen steekwapens en vuurwapens. Een vuurwapen kan men niet legaal bezitten zonder vergunning, bepaalde steekwapens, zoals keukenmessen, priemen en schroevendraaiers, wel. Het aanpassen van het wettelijk instrumentarium en het tegengaan van verkoop aan minderjarigen betreffen acties gericht op steekwapens.

Expressief geweld

In het actieplan wordt vermeld dat het gebruik van steekwapens vaker gerelateerd wordt aan expressief geweld. Voor de aanpak van wapens onder jongeren is het van belang rekening te houden met de specifieke context van expressief geweld, omdat geweldpleging vanuit emotie lastiger te beteugelen is dan instrumenteel geweld. Aan het gebruik van een vuurwapen zou vaak een meer weloverwogen beslissing voorafgaan, het gaat dan meestal om instrumenteel geweld. Een vuurwapen wordt vaker ingezet om mee te dreigen, en leidt in veel minder gevallen tot letsel (17%) dan het gebruik van een steekwapen (25%). Dit verschil wordt als onderbouwing gezien voor het relateren van steekwapens aan expressief geweld.¹²

2.4 Subdoelen in het actieplan

In deze paragraaf gaan we na welke subdoelen zijn opgesteld die zouden bijdragen aan het hoofddoel: 'het terugdringen van wapenbezit en -gebruik onder jongeren' (tabel 2.1). Aan de opstellers is gevraagd op welke wijze de in het actieplan gestelde doelen zouden bijdragen aan het hoofddoel, en wat hierin het werkzame mechanisme zou zijn: wat maakt nu dat vooraf verondersteld mocht worden dat dit zou gaan werken? Vervolgens hebben we gezocht naar wetenschappelijke grond voor deze gedane aannames: bestaat er empirische of *evidence based* onderbouwing die erop duidt dat de opgestelde doelen bijdragen aan het hoofddoel van het actieplan?¹³

¹² De Vries, M. (2013). Wapengebruik. Van inzicht in modus operandi naar een effectieve aanpak. Politie en Wetenschap, Universiteit Twente.

¹³ In deze paragraaf behandelen we wetenschappelijke literatuur die specifiek deze aannames onderbouwt. Voor een overzicht van de recente literatuur rondom motieven van jongeren om een (steek)wapen te dragen, verwijzen we naar hoofdstuk 3.



Tabel 2.1 Doelen actieplan wapens en jongeren

<p>De kwantitatieve doelen van het actieplan wapens en jongeren zijn:</p> <ul style="list-style-type: none">- Het verminderen van wapenincidenten door jongeren met 25% per betrokken gemeente (in de periode 1 januari 2021 tot 1 januari 2023)- De inname van een per betrokken gemeente vastgesteld aantal wapens bij jongeren <p>De kwalitatieve doelen van het actieplan wapens en jongeren zijn:</p> <p><i>Preventief</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Het vergroten van de bewustwording over de risico's van wapens in de betrokken gemeenten- Het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap van wapen gerelateerd geweld <p><i>Proactief</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Het verminderen van de beschikbaarheid en aanwezigheid van wapens voor jongere- Het verbeteren van de informatiepositie van lokale partijen over (risico)jongeren met wapens- Het versterken van de contacten tussen lokale partijen met het oog op steekincidenten <p><i>Repressief</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Het versterken van het wettelijk instrumentarium
--

Kwantitatieve doelen

Bij het opstellen van het actieplan is bekeken of er meetbare indicatoren zijn aan te wijzen die bijdragen aan het hoofddoel. De kwantificeerbare indicatoren waarmee wapenbezit en -gebruik gemeten kunnen worden zijn respectievelijk het percentage jongeren dat een wapen bezit en het aantal (steek)incidenten onder jongeren (in een bepaalde periode in een specifieke gemeente). Dit leidde tot de volgende twee kwantitatieve doelen in het actieplan:

- Het verminderen van wapenincidenten door jongeren met 25% per betrokken gemeente (in de periode 1 januari 2021 tot 1 januari 2023);
- De inname van een per betrokken gemeente vastgesteld aantal wapens bij jongeren.

Wapengebruik

Ten aanzien van het aantal steekincidenten onder jongeren is in het plan het volgende doel opgesteld: *“Voor wapengebruik is het doel een reductie van het aantal steekincidenten waarbij jongeren betrokken zijn. De ambitie die hierbij genoemd wordt is een daling van het aantal steekincidenten van 25% per betrokken gemeente in de periode 1 januari 2021 – 1 januari 2023.”*

De opstellers geven aan geen wetenschappelijke of *evidence based* bronnen te hebben gebruikt om tot dit percentage te komen. Een kwart lijkt haalbaar, wordt hierover opgemerkt. Een van de opstellers geeft aan dat dit percentage ook als doelstelling wordt gehanteerd bij interventies gericht op het terugdringen van High Impact Crimes.¹⁴

Wapenbezit

Over wapenbezit onder jongeren is weinig bekend, waardoor een afname niet betrouwbaar vast te stellen is. Bovendien zal het wapenbezit onder jongeren variëren per gemeente, en daarmee ook de keuze voor de maatregelen die men wil treffen. Vandaar dat in het actieplan is opgenomen dat elke gemeente lokaal bepaalt welk absolute aantal wapens men aan het einde van de looptijd van het actieplan ingenomen wil hebben. In de lokale

¹⁴ Aangezien voornoemde periode nog niet is afgelopen, zijn deze cijfers niet in dit rapport opgenomen.



uitwerkingen van de actieplannen zijn we echter geen vooraf vastgesteld streefgetal tegengekomen van het aantal op te halen wapens. Wel is door alle gemeenten bijgehouden wat de opbrengst is van de wapeninleveractie. Moeilijkheid hierbij is dat wanneer dit anoniem gebeurt er geen leeftijd bekend is. Bij inbeslagname is dit wel bekend.

Kwalitatieve doelen

Doel van het actieplan is zoals gezegd het bewerkstelligen van een ommekeer in het wapenbezit en -gebruik onder jongeren. Naast bovengenoemde kwantitatieve doelen zijn in het actieplan kwalitatieve doelen opgenomen (Figuur 2.1). Deze zijn onderverdeeld in preventieve, proactieve en repressieve doelen, overeenkomend met de indeling van de 16 maatregelen van het actieplan.

We bespreken hier de opgestelde doelen en onderliggende aannames. Ook is gezocht naar wetenschappelijke onderbouwing voor deze aannames. Uit onze zoektocht naar relevante literatuur blijkt dat er sinds het opstellen van het actieplan (2020) artikelen zijn verschenen die ingaan op de beweegredenen van jongeren om een mes bij zich te dragen. Vandaar dat wij ervoor kiezen een actueel overzicht van deze inzichten in een apart hoofdstuk (hoofdstuk 3) op te nemen.

Preventieve doelen

De preventieve doelen hebben betrekking op bewustwording en ontmoediging bij jongeren in het algemeen en hun sociale omgeving:

- Het vergroten van de bewustwording over de risico's van wapens in de betrokken gemeenten;
- Het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap van wapengerelateerd geweld.

- Bewustwording

Het eerste preventieve doel is het vergroten van de *bewustwording* over de risico's van wapens in de betrokken gemeenten. Hieraan ligt de aanname ten grondslag dat bewustwording van de risico's bijdraagt aan het verminderen van wapenbezit en wapengebruik. De opstellers benoemen dat jongeren onder meer een (steek)wapen dragen omdat jongeren ervan zouden uitgaan dat 'iedereen dat doet' en dus niet veilig zijn zonder steekwapen. Dat het gebruik ervan kan leiden tot zeer ernstig letsel bij alle betrokkenen en dat er hoge straffen staan op wapengebruik (maar ook op het bezit), lijkt minder te worden meegewogen in de keuze van de jongere om een wapen te dragen. Het benadrukken van deze risico's zou volgens de opstellers leiden tot gedragsverandering.

Door de opstellers is aangegeven dat er bij het opstellen van dit subdoel niet zozeer wetenschappelijke literatuur is gezocht die deze aanname onderbouwt. Op basis van praktijkvoorbeelden en kennis van stakeholders (politie, jongerenwerkers, onderwijs) is verondersteld dat bij het wapenbezit onder een deel van de jongeren een mate van groepsdruk/groepscultuur speelt. Dit wordt onderschreven door YouTube fragmenten geplaatst door jongeren zelf, waarin zij wapenbezit verheerlijken. Het hoort bij de subcultuur waar zij onderdeel van uitmaken. Tegelijkertijd zijn er veel jongeren voor wie wapenbezit niet 'normaal' is. Dit leidt tot de veronderstelling dat bewustwording onder de wapendragende jongeren zou helpen om in te zien dat het niet normaal is.



Slechts een beperkt aantal jongeren zou een mes dragen om het ook echt te gebruiken in een confrontatie of om mee te dreigen bij een overval. Jongeren die uit stoerdoenerij een wapen dragen zijn waarschijnlijk het best te motiveren hun wapen thuis te laten, terwijl de jongeren die het instrumenteel gebruiken waarschijnlijk lastiger zijn te overtuigen. Bij de jongeren die een wapen dragen uit zelfverdediging zien we een patstelling: zolang zij niet overtuigd zijn dat andere jongeren – hun (vermeende) tegenstanders – geen wapen op zak hebben, blijven zij een wapen dragen. Zo ontstaat een ‘wapenwedloop’ die lastig te doorbreken is. Duidelijk is dat de ervaren veiligheid van jongeren, en de perceptie dat het dragen van een mes je ‘veiliger’ maakt, hierin een rol spelen.

Onderzoek onderschrijft dat het motief om een wapen te dragen zelfverdediging is, maar ook stoerdoenerij.^{15,16} In bepaalde jongeren-subculturen worden wapens gezien als een statussymbool. Hierop gaan we in het volgende hoofdstuk uitgebreid in.

- Slachtofferschap

Het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap van wapengerelateerd geweld is het tweede preventieve doel in het actieplan. Het tegengaan van slachtofferschap, zonder de toevoeging ‘herhaald’, is een breed doel dat zich lastig laat meten. Het is immers op voorhand niet bekend wie een slachtoffer wordt, waardoor de doelgroep zich lastig laat definiëren. De *potentiële* doelgroep zouden hier risicojongeren kunnen zijn, waarvoor in het actieplan wapens en jongeren indicatoren zijn opgenomen. Deze groep komt overeen met de groep potentiële daders, waarmee de preventie van dader- en slachtofferschap dicht bij elkaar komen te liggen.¹⁷ Het plan geeft geen duidelijke omschrijving hoe het doel ‘voorkomen van slachtofferschap’ behaald zou moeten worden. Van de andere kant kunnen we stellen dat (vrijwel) alle maatregelen hieraan bijdragen, want een afname van het aantal steekincidenten zal immers tot minder slachtoffers leiden.

In het plan wordt wel ingegaan op het doel ‘voorkomen van *herhaald* slachtofferschap’, dit zou bereikt worden door de inzet van Slachtofferhulp Nederland. In het actieplan wapens en jongeren is dit omschreven als de volgende actie: jongeren die slachtoffer geweest zijn van geweld, krijgen van Slachtofferhulp Nederland ondersteuning bij het verwerken van het incident, waarbij ook aandacht besteed wordt aan de onwenselijkheid om zich te gaan bewapenen. Hierbij is de aanname dat het in gesprek gaan met slachtoffers van een steekincident kan leiden tot een afname van steekincidenten. Hiervoor is geen directe wetenschappelijke onderbouwing gevonden. Sterker nog, het belangrijkste motief om een wapen te dragen blijkt onveiligheid te zijn en iemand die slachtoffer is en dus de onveiligheid aan den lijve ondervindt, zou er ook voor kunnen kiezen voortaan juist wel een wapen te gaan dragen. In het volgende hoofdstuk zien we dat het ervaren (in de nabijheid zijn) van geweld juist kan leiden tot geweld, doordat er sprake is van normalisatie van het gebruik van geweld. Dit neemt niet weg dat een slachtoffer ontvankelijk kan zijn voor een gesprek over de onwenselijkheid van het dragen van wapens, dit kan zelfs een

¹⁵ Dijkstra J.K., S. Lindenberg, R. Veenstra, C. Steglich, J. Isaacs, N.A. Card en E.V. Hodges (2010). Influence and selection processes in weapon carrying during adolescence: The roles of status, aggression, and vulnerability. *Criminology*, 48(1), 187-220.

¹⁶ Weerman, F.M., R. A. Roks, J. B. A. van den Broek en J.C. Willink (2022). Het is een probleem, maar niet voor mij. Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹⁷ In de volgende paragraaf gaan we nader in op dit verband, dat victim-offender overlap wordt genoemd.



interventie zijn op een belangrijk moment in het leven en de persoonlijke ontwikkeling van een jongere.

Proactieve doelen

Proactieve maatregelen zijn specifiek gericht op de groep risicjongeren. Het doel hiervan is beter zicht krijgen op deze groep, ook online, op het versterken van lokale contacten, het niet tolereren en verminderen van wapens onder jongeren en het bemoeilijken van de verkoop van wapens aan jongeren. De proactieve doelen in het plan zijn:

1. Het verminderen van de beschikbaarheid en aanwezigheid van wapens voor jongeren;
2. Het verbeteren van de informatiepositie van lokale partijen over (risico)jongeren met wapens;
3. Het versterken van de contacten tussen lokale partijen met het oog op steekincidenten.

1. Verminderen beschikbaarheid wapens voor jongeren

De aanname dat het wapenbezit onder jongeren afneemt wanneer wapens minder beschikbaar zijn, is een logische gedachtegang. In het plan wordt niet benoemd of er kennis is over hoe de jongeren op dat moment aan steekwapens komen. Een wettelijk verbod op de verkoop van messen aan minderjarigen wordt voorgesteld als maatregel. De aanname is daarbij dat het minder gemakkelijk verkrijgbaar zijn van steekwapens leidt tot minder aankoop van (nieuwe) steekwapens. Wanneer echter de behoefte aan wapens niet verandert, zullen jongeren op een andere wijze toegang tot wapens zoeken, zoals ook met andere illegale of leeftijdsgebonden, maar gewilde artikelen gebeurt (alcohol, hard- en softdrugs). Het jongeren lastiger maken om een wapen te kopen door er een drempel voor op te werpen kan een dempend effect hebben.

2. Verbeteren van de informatiepositie

We zien hier dat er diverse aannames zijn gedaan. Ten aanzien van de informatiepositie van medewerkers van lokale organisaties over (risico)jongeren met wapens en het onderling contact tussen deze partijen is de aanname dat 'meer informatie over (risico)jongeren met wapens, of beter gebruik (uitwisseling) van deze informatie leidt tot minder wapenbezit en/of -gebruik'. De opstellers merken hierover op dat in de opstelfase van het actieplan door de aangesloten gemeenten werd aangegeven dat in de informatievoorziening knelpunten bestaan en dat dat een voorname reden is dat het een plek heeft gekregen in het actieplan wapens en jongeren. Zoals gesteld is het actieplan opgesteld in nauwe samenwerking met gemeenten waardoor dergelijke meer procesmatige aspecten ook in het plan een plek hebben gekregen. Dit is verdedigbaar, aangezien een soepel verlopend proces een voorwaarde is voor een succesvolle uitvoering van beleid.

Lokale partijen zijn niet altijd op de hoogte van elkaars informatiepositie, noch van elkaars handelingsmogelijkheden en wat er in samenwerking tussen politie, jeugdzorg, school en wijkzorg kan worden bereikt. Hierbij kan privacywetgeving een belemmerende rol spelen. Vooral met oog op preventie is een goede informatiepositie van belang, zodat lokale partijen in staat worden gesteld in een vroeg stadium in te kunnen grijpen. Dit vraagt om een vroege signalering van risicovol gedrag (dreigende incidenten, een melding van wapenbezit, berichten op sociale media). De mogelijkheden voor vroegtijdig ingrijpen zijn uitgewerkt in de interventiematrix van het CCV. In het actieplan wordt nog gesproken van de escalatieladder, deze term is vervangen door interventiematrix. In een van de landelijke



subgroepen (subgroep 3: Strategie) die zijn opgezet om elementen uit het actieplan nader uit te werken zouden door deze acties - het verkrijgen van meer zicht op problematische jongeren, ook online, en het versterken van lokale contacten – handvatten voor lokale partijen worden opgesteld.

3. Versterken van contacten

Er bestaat wetenschappelijk bewijs voor de effectiviteit van interventies gericht op het tegengaan van jeugdcriminaliteit, waarin een combinatie van maatregelen wordt ingezet, gericht op repressie en zorg, en die gericht zijn op het *systeem* waarin de jongere zich bevindt en niet alleen op het individu (ook ouders, vrienden en andere betrokkenen zijn onderdeel van de interventie).¹⁸ Verschillende systematische literatuurreviews en meta-analyses tonen aan dat integrale en systeemgerichte programma's effectief lijken in het voorkomen van jeugdcriminaliteit.¹⁹

De Vries e.a. komen in hun practitioner review tot de conclusie dat de effectiviteit van preventieprogramma's gericht op het verminderen van aanhoudende jeugdcriminaliteit, kan worden verhoogd wanneer interventies: (a) gedragsgericht zijn, (b) worden geleverd in een gezins- of multimodale aanpak waarin meerdere criminogene factoren worden aangepakt, en (c) wanneer de intensiteit van het programma is afgestemd op het risiconiveau van de jongere.²⁰ Manuel en Jorgensen voerden een systematische literatuurstudie uit naar interventies gericht op preventie van jeugdcriminaliteit bij jongeren tussen 12 en 17 jaar.²¹ Zij concluderen dat systeemgerichte interventies, waarbij verschillende instanties en partijen (mogelijke) probleemjongeren een vangnet bieden en die zijn gericht op het voorkomen van crimineel gedrag, het meest effectief zijn. Dit is gebaseerd op een systematisch review waarin 72 interventies gericht op het afnemen van storend of crimineel gedrag onder deze leeftijdsgroep zijn meegenomen. De systeemgerichte interventies en de familiegerichte interventies laten de meest positieve resultaten zien, vergeleken met interventies (uitsluitend) gericht op school, op de groep, of op het individu. Bij systeemgerichte en familiegerichte interventies laten respectievelijk 63% en 57% van de interventies positieve effecten zien, ten opzichte van 22% bij de overige interventies. De review toont ook aan dat interventies met looptijden van tenminste vier tot zes maanden effectiever zijn dan kortere looptijden.

Uit een literatuursynthese van Snippe e.a. blijkt dat voor de 'Nederlandse' aanpak van politie en jongerenwerkers, waarbij wordt ingezet op het creëren van een vertrouwensband met de jongeren, weinig wetenschappelijke onderbouwing bestaat.²² Dat wil niet zeggen dat dit niet effectief kan zijn, maar dat hierover weinig nationale en internationale studies zijn aangetroffen en dat hierover (nog) geen uitspraak kan worden gedaan.

¹⁸ Snippe, J., J.A. de Muijnck, M. Kamperman en R. Pieper (2021). Effecten van preventie: een compacte literatuursynthese. Breuer&Intraval, Groningen

¹⁹ Manuel, C. en A. Jorgensen (2013). Systematic Review of Youth Crime Prevention Interventions. Danish National Centre for Social Research, Kopenhagen; Vries, S. de, L.A. Hoeve, M. Assink, G.J.J. Stams en J.J. Ascher (2015). Practitioner Review: Effective ingredients of prevention programs for youth at risk of persistent juvenile delinquency. *Journal of Child Psychology and Psychiatry and Allied Disciplines*, 56(2), 108-121.

²⁰ De Vries, M. (2013). Wapengebruik. Van inzicht in modus operandi naar een effectieve aanpak. Politie en Wetenschap, Universiteit Twente.

²¹ Manuel, C. en A. Jorgensen (2013).

²² Snippe, J., J.A. de Muijnck, M. Kamperman en R. Pieper (2021). Effecten van preventie: een compacte literatuursynthese. Breuer&Intraval, Groningen.



Repressieve doelen

In het actieplan is een kwalitatief doel opgenomen waaronder de repressieve maatregelen zijn uitgewerkt, dat is 'het versterken van het wettelijk instrumentarium'. Hieronder vallen grotendeels landelijke maatregelen, waaronder een juridische verkenning van de mogelijkheden om ouders meer aan te spreken op het criminele gedrag van hun kind, en het ingrijpen bij online filmpjes die strafbare uitingen bevatten. Aan de basis van de repressieve acties ligt de aanname ten grondslag dat strafrecht een (effectief) middel is om wapenbezit en -gebruik onder jongeren te verlagen. Bijvoorbeeld: 'als we ouders dwingen naar een opvoedcursus te gaan, zullen ze hun kinderen meer bijsturen en van het criminele pad afhouden, waardoor het wapenbezit en -gebruik daalt'. Hiervoor bestaat geen wetenschappelijke onderbouwing. In het actieplan is ook geen concrete maatregel opgesteld ten aanzien van het versterken van de juridische betrokkenheid van ouders, maar opgemerkt is 'de mogelijkheden te verkennen'.

Cruciale vraag bij het betrekken van ouders is of dit op vrijwillige of (wettelijk) verplichte basis gebeurt. Er is wel overtuigend aangetoond dat het betrekken van ouder(s), opvoeders en/of de directe sociale kring rondom een jongere, een positief effect heeft op een gewenste gedragsverandering bij de jongere.²³ Of het dwingen van ouders door hen te bestraffen daar positief aan bijdraagt is onduidelijk.²⁴

- Onmacht van ouders

Uit een meta-analyse van Hoeve e.a. komt naar voren dat de onmacht van ouder(s) er mede de oorzaak van kan zijn dat kinderen afglijden in de criminaliteit.²⁵ Ouders die kampen met opvoedkundige tekortkomingen, al dan niet in combinatie met een problematische gezinssituatie, zouden niet altijd bij machte zijn ingesleten patronen en nijpende omstandigheden zoals armoede, te veranderen. Veel ouders die met opvoedingsonmacht te maken hebben en waarvan een kind een ernstig misdrijf – bijvoorbeeld een steekincident – heeft gepleegd, accepteren bovendien vaak het vrijwillige hulpaanbod dat reeds bestaat in Nederland.

Armoede wordt in verband gebracht met onveilige hechting, minder goede hersenontwikkeling en een minder voorspoedige schoolloopbaan van het kind.²⁶ Met name wanneer complexe problemen samenkomen en langdurig zijn, zoals werkloosheid, slechte huisvesting, een slechte gezondheid of psychische problematiek, wordt opvoeden ingewikkeld voor ouders. Een deel van de ouders in armoede heeft een lage opleiding en/of veel stress vanwege moeilijke leefomstandigheden en opstapelende problemen. Dit kan leiden tot een weinig ondersteunende en stimulerende ouder-kind interactie.

Uit onderzoek onder migrantenouders in Nederland komt naar voren dat voorstellen om ouders te beboeten wanneer hun kinderen messen bij zich dragen, het frame versterken

²³ Idem.

²⁴ Hoeve, M., J.S. Dubas, V.I. Eichelsheim, P.H. van der Laan, W. Smeenk en J.R. Gerris (2009). The relationship between parenting and delinquency: a meta-analysis. *J Abnorm Child Psychol*, 37(6):749-75.

²⁵ Idem.

²⁶ Kalthoff, H. (2020). *Opgroeien en opvoeden in armoede*. NJI, Utrecht.



van de ouders als dader.²⁷ De suggestie wordt gewekt dat de ouders 'falen' in hun opvoedkundige taak. Specifiek voor migrantenouders zou gelden dat hierdoor de angst en het wantrouwen jegens instanties kan toenemen. Dit terwijl juist deze ouders aldus volgens het Kennisplatform Integratie en Samenleving behoefte blijken te hebben aan pedagogische ondersteuning. Ook de angst voor mogelijke juridische gevolgen voor hun kind zou ouders ervan kunnen weerhouden acties te ondernemen of hulp te zoeken.

2.5 Resumé

In dit hoofdstuk is beschreven hoe het actieplan tot stand is gekomen, welke doelen erin geformuleerd zijn en welke aannames er aan het actieplan ten grondslag lagen. We zagen dat het plan in korte tijd moest worden opgesteld omdat de politieke werkelijkheid om een 'korte klap' vroeg. De opstellers hebben het plan in zo'n drie á vier maanden, met input van gemeenten en relevante landelijke organisaties, opgesteld. Daarnaast zijn wetenschappelijke bronnen en de kennis en ervaring van de opstellers van het actieplan benut. Vooraf is echter geen analyse uitgevoerd van de doelgroep en hoe die te bereiken. Ook is er niet voor gekozen om hiermee te starten. Door de doorlooptijd van het actieplan van twee jaar, hebben acties en maatregelen die vragen om een investering voor langere termijn (in tijd dan wel geld) geen plek kunnen krijgen in het plan. In het proces van opstellen is hierover wel gesproken, zo kwam uit de interviews naar voren. Dit betroffen met name preventieve acties, zoals maatregelen gericht op het versterken van de kwetsbare positie van de risicjongeren.

Het actieplan bevat een aantal veronderstelde werkzame mechanismen. Zo zou het vergroten van bewustwording over de risico's van wapenbezit en -gebruik bijdragen aan het verminderen ervan. In het plan is niet gespecificeerd onder welke groep deze bewustwording zou moeten plaatsvinden, noch of de specifieke doelgroep van deze problematiek door een dergelijke boodschap (het wijzen op risico's) tot gedragsverandering kan worden aangezet.

Een tweede mechanisme is dat het in gesprek gaan met slachtoffers van een steekincident, zou leiden tot een afname van steekincidenten. Hiervoor is geen directe wetenschappelijke onderbouwing gevonden. Wel is bekend dat het ervaren van een gewelddadige situatie een aanleiding kan zijn om zelf een wapen te gaan dragen.

Een derde mechanisme is dat het minder gemakkelijk verkrijgbaar zijn van steekwapens leidt tot minder aankoop, en dus bezit, van steekwapens. Hiervan kan een dempende werking uit gaan. Het is echter vooraf niet onderzocht hoe de doelgroep aan steekwapens komt. Wanneer een groot deel dit online aanschaft zou het effect van een leeftijdsgrens in winkels beperkt kunnen blijven.

²⁷ Loon-Dikkers, L. van, M. van der Hoff, J. Achahchah, M. Distelbrink (2021). Messenbezit onder jongeren. Een verkenning naar ondersteuningsbehoeften van migrantenouders en kansrijke aanpakken. Kennisplatform Integratie & Samenleving, Utrecht.



Het actieplan formuleert ook als doel om de samenwerking tussen relevante partijen (zorg, veiligheid, onderwijs) te vergroten. Het vierde mechanisme is daarmee 'betere samenwerking gaat het wapenbezit en -gebruik onder jongeren tegen'. Hiervoor bestaat wetenschappelijk bewijs: interventies gericht op het tegengaan van jeugdcriminaliteit, waarin een combinatie van maatregelen wordt ingezet, gericht op repressie én zorg, en op het individu maar ook zijn omgeving (met name ouder(s)), zijn bewezen effectief.

Aan de basis van de repressieve acties ligt de aanname ten grondslag dat strafrecht een (effectief) middel is om wapenbezit en -gebruik onder jongeren te verlagen. Dit is het vijfde veronderstelde werkzame mechanisme. Bijvoorbeeld: 'als we ouders dwingen naar een opvoedcursus te gaan, zullen ze hun kinderen meer bijsturen en van het criminele pad afhouden, waardoor het wapenbezit en -gebruik daalt'. Er bestaat wel bewijs voor een positief effect van het betrekken van ouders in een interventie (zoals hierboven beschreven), maar niet dat juridische dwang hieraan bijdraagt.



3. MOTIEVEN VAN JONGEREN

Wat maakt dat jongeren ertoe overgaan een mes aan te schaffen, dit bij zich te dragen en het te gebruiken? Welke motieven hebben zij hiervoor en welke externe factoren beïnvloeden dit? In dit hoofdstuk gaan we na wat hierover bekend is uit wetenschappelijke literatuur. De in het vorige hoofdstuk besproken literatuur is specifiek gezocht bij de doelen van het actieplan, hier kijken we breder naar recente wetenschappelijke kennis over wapendragende jongeren en wat hen ertoe brengt een wapen te dragen en/of gebruiken. De kennis over deze motieven en achtergronden draagt bij aan het duiden van de bevindingen van dit onderzoek (dit beschrijven we in de conclusies, hoofdstuk 8).

In de wetenschap bestaat consensus over de twee voornaamste motieven van jongeren om een mes te dragen. De eerste is angst voor criminaliteit en het beschouwen van het dragen van een mes als een manier om je te beschermen.¹ Een tweede belangrijk motief is de perceptie dat het bij je dragen van een mes een manier is om status te vergroten.² Naast onveiligheid en status komen we in literatuur aanvullende oorzaken tegen die niet zozeer een (bewuste) motivatie zijn, zoals externe factoren en persoonlijkheidskenmerken. We bespreken achtereenvolgens deze vier motieven en oorzaken:

1. Onveiligheid en zelfbescherming
2. Status
3. Slachtofferschap en ervaringen met steekincidenten
4. Persoonlijkheidskenmerken en socialisatie

3.1 Onveiligheid en zelfbescherming

In het onderzoek naar de motieven en de omvang van wapengebruik onder jongeren in Rotterdam worden verschillende motieven voor het dragen van wapens benoemd.³ In dit onderzoek wordt het verschil tussen het bezitten, dragen en gebruiken van wapens benadrukt. Volgens de onderzoekers zouden er veel jongeren zijn die wapens bezitten maar deze nooit zouden gebruiken, of bij zich dragen. Deze jongeren blijken een ander profiel te hebben en andere motieven dan jongeren die wapens gebruiken of dragen. Zij zijn gefascineerd door wapens maar zijn niet ingebed in een gewelddadige omgeving.

Tussen de jongeren die wapens dragen en gebruiken bestaan eveneens verschillen. Sommige jongeren schuwen volgens Roks en Van den Broek geweld en dragen voornamelijk een wapen om zich veiliger te voelen in hun (gevaarlijke) buurt.⁴ Vaak

¹ Foster, R. (2013). Knife Crime Interventions: 'What Works'? The Scottish Centre for Crime and Justice Research.

² Lemos, G. (2004). Fear and Fashion. The use of knives and other weapons by young people. Bridge House Trust; Smith, R. (2008). Are Knives Ads Working? Youth crime special report: young people's views Children and Young People Now; Silvestri, A. (2009). Young people, 'knife' and 'gun crime': policy in an evidence vacuum? Criminal Justice Matters 76 (1) p. 48-49.

³ Weerman, F.M., R. A. Roks, J. B. A. van den Broek en J.C. Willink (2022). Het is een probleem, maar niet voor mij. Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁴ Idem.



hebben zij direct of indirect geweld meegemaakt en zijn bang weerloos te zijn tegen geweldplegers. De jongeren die wapens dragen met de intentie deze te gebruiken zouden daarentegen vaak dieper geïntegreerd zijn in criminele netwerken. Mogelijk nemen ze deel aan criminele activiteiten waarbij een steekwapen instrumenteel wordt ingezet. Ook kunnen deze jongeren geweld genormaliseerd en verheerlijkt hebben waardoor messen eerder gebruikt worden.

Gebrek aan vertrouwen in instanties

Het vertrouwen in instanties blijkt bovendien een rol te spelen in de beslissing om een mes te dragen voor eigen veiligheid. In internationale literatuur over de Britse context wordt aandacht besteed aan het gebrek aan vertrouwen tussen jongeren en de politie. Skarlatidou e.a. observeren in een kwalitatief onderzoek naar jongeren in Oost-Londen dat het vertrouwen in de politie onder deze jongeren erg laag is.⁵ Dit gevoel wordt versterkt door repressieve politie-interventies zoals preventief fouilleren. Hierdoor verliezen jongeren het gevoel dat ze eerlijk behandeld zullen worden door de politie. Daarnaast wordt niet geloofd dat de politie hen zal beschermen wanneer dit nodig is. Traynor voegt hieraan toe dat jongeren met een moeizame relatie met autoriteiten, zich meer gaan identificeren met een 'outlaw identity' waarbij ze buiten de maatschappij vallen en zichzelf moeten beschermen.⁶ Daaruit zou de (gepercipieerde) noodzaak volgen jezelf te kunnen verdedigen door middel van steekwapens.

3.2 Status

Ten aanzien van de invloed van status op messenbezit is opgemerkt dat ondanks dat een aantal studies uitwijst dat het dragen van wapens niet tot een hogere status onder *alle* jongeren leidt, het weldegelijk een hogere status oplevert binnen bepaalde straatculturen.^{7,8} Het verlenen van status aan wapens is hierbij niet een wijdverspreid cultureel fenomeen, maar een norm binnen sommige (gewelddadige) subculturen.

Street credibility

In het Nederlandse onderzoek van Weerman e.a. geven jonge respondenten aan dat zij denken dat dragers van wapens dit doen om 'stoer te doen'.⁹ Hierbij wordt aangenomen dat de drager meent dat dit hem een hogere status onder andere jongeren verleent. Dit zou met name spelen binnen een specifieke subcultuur waar de messendragers deel van uitmaken. Harding geeft aan hoe messendragers in het Verenigd Koninkrijk in een specifieke sociale context leven waarin het dragen van messen als essentieel wordt gezien.¹⁰ Hierin is het mes niet alleen een beschermingsmiddel, maar heeft het ook een symbolische waarde. Het laat zien dat de drager weet wat er op straat gebeurt en niet

⁵ Skarlatidou, A., L. Ludwig, R. Solymosi, & B. Bradford (2021). Understanding Knife Crime and Trust in Police with Young People in East London. *Crime & Delinquency*. <https://doi.org/10.1177/0011287211029873>

⁶ Traynor, P. R. (2016). Blz. 255.

⁷ Idem.

⁸ Weerman, F.M., R. A. Roks, J. B. A. van den Broek en J.C. Willink (2022). Het is een probleem, maar niet voor mij. Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁹ Idem.

¹⁰ Harding, S. (2020). Getting to the point? Reframing narratives on knife crime. *Youth justice*, 20(1-2), pp.31-49.



naïef is. Het dragen van een mes draagt bij aan de geloofwaardigheid (*street credibility*), er gaat een symbolische waarde vanuit, die in subculturen op straat respect en een hogere status afdwingt.¹¹ Palasinski et al (2012) analyseren de interne motieven en achterliggende redenering van messendragers.¹² Zij merken op dat messendragers het gevaar in de buurt waarin ze wonen gebruiken als argument om een mes te dragen. Toch gebruiken ze hun inzicht en straatkennis in het omgaan met deze problemen (ook) als statussymbool. Hierbij speelt het uitdragen van masculiene eigenschappen een rol, en de hieraan verwante waarden van het (tonen van) zelfstandigheid en zelfredzaamheid.

Zelfredzaamheid

In zijn proefschrift naar messengeweld onder jongeren merkt Traynor op hoe messendragers belang hechten aan hun zelfredzaamheid op straat.¹³ Hierbij voelen ze zich onafhankelijk en geïsoleerd van hun familie, en zoeken ze geen steun bij hun ouders of andere volwassenen wanneer ze problemen ervaren. Dit verheerlijkte beeld van zelfstandigheid zorgt ervoor dat jongeren het gevoel hebben zelf hun problemen te moeten oplossen en dat dit iets is om trots op te zijn. De jongeren uit dezelfde buurten die geen messen dragen, geven aan hechtere banden met hun familie en vrienden te hebben. Deze banden zouden hen minder kwetsbaar maken voor criminele netwerken en pestgedrag op straat.¹⁴

Invloed van de subcultuur

Uit interviews met jongeren in kwetsbare wijken in het Verenigd Koninkrijk en Rotterdam blijkt dat de jongeren die geen wapens dragen, neerkijken op de jongeren die dit wel doen. De jongeren die messen dragen maken deel uit van een specifieke subcultuur op straat waarin het dragen van messen aangemoedigd wordt. De jongeren die geen wapens dragen vinden de wapendragende jongeren 'roekeloos' en 'gek'. Zij tonen wel sympathie voor de beweegredenen om wapens te dragen voor bescherming, ondanks dat ze deze methode van zelfbescherming zelf niet onderschrijven.^{15,16} De normen van de messendragers zijn eveneens anders dan de jongeren die dit niet doen.

Drillrap

In de (mainstream) media wordt vaak verwezen naar de rol van gewelddadige muziek, games en films die zouden kunnen leiden tot het gebruik van wapens onder jongeren. Deze media zou het gebruik van wapens verheerlijken en jongeren beïnvloeden in hun gedrag. De muzieksoort die hiervoor het meeste genoemd wordt is drillrap. Deze muziekstijl rapt over geweld en in de clips worden messen en verwijzingen naar crimineel en gewelddadig gedrag gezien.

Naar aanleiding van dit fenomeen is in 2020 onderzoek gedaan naar de lokale (Rotterdamse) context van deze rappers.¹⁷ Hierbij is drillrap als een onderdeel van een

¹¹ Idem.

¹² Palasinski, M., W. Brown, N. Shortland, D. Riggs, M. Chen and L. Bowman-Grieve (2019). Masculinity, Injury and Death – Exploring Anti-Knife- carrying Messages. *Journal of Interpersonal Violence*. ISSN 1552-6518

¹³ Traynor, P.R. (2016). Blz. 233

¹⁴ Palasinski, M. and Riggs, D., 2012. Young white British men and knife-carrying in public.

¹⁵ Weerman e.a. (2022).

¹⁶ Traynor (2016). Blz. 231

¹⁷ Roks en Van den Broek (2020).



subcultuur beschouwd die zich voornamelijk onder jongeren op straat en op sociale media afspeelt. Deze jongeren vergaarden status door via verschillende platformen te pronken met hun wapens en ervaringen op straat. Drillrap was hierin ook een platform, maar zeker niet het meest dominante platform waarop dit vertoon werd geuit. Binnen deze subcultuur was er sprake van een online uiting van geweld, terwijl deze jongeren zich offline minder gewelddadig gedroegen. Daarbij zouden zij wel de druk voelen het gewelddadige optreden online ook offline door te zetten.

3.3 Slachtofferschap en ervaringen met steekincidenten

Bailey, Harinam en Ariel beschrijven op basis van een netwerkanalyse van jongeren die betrokken zijn bij steekwapen incidenten in de Thames Valley in het Verenigd Koninkrijk, dat er sprake is van een victim-offender overlap (VOO).¹⁸ Deze term wordt vaak gebruikt in criminologische theorieën om een gedeeld profiel van de dader en slachtoffer aan te geven. Uit hun netwerkanalyse komt naar voren dat jongeren die slachtoffer zijn geweest van steekwapengeweld hetzelfde netwerk delen als hun dader. Daarnaast delen zij veel sociale factoren, zoals leeftijd, sociale achtergrond en woongebied. Het profiel van daders komt dus sterk overeen met het profiel van slachtoffers. Daarbij wijzen Shaw, Pease, Heberton ook op een correlatie tussen het meemaken van een geweldsincident en het dragen van een steekwapen onder jongeren in Engeland en Wales.¹⁹ Dit zou erop wijzen dat dezelfde jongere die het slachtoffer is van steekwapengeweld op een ander moment ook de dader kan zijn. Dit kan komen door de angst die slachtoffers voelen na een incident; ze willen weerbaarder zijn en zien het dragen van een mes als een manier om herhaald slachtofferschap te voorkomen. Ook kan het onverwerkte trauma van een steekincident leiden tot een normalisatie van het dragen van messen en kan de empathie naar andere slachtoffers afvlakken.²⁰

Bovengenoemde onderzoeken gaan nader in op het bijzondere slachtoffer-dader profiel van gangleden. Zij zouden een aanzienlijk hogere kans op slachtofferschap hebben, maar ook veel van de steekincidenten initiëren. Al komt gangproblematiek niet in dezelfde mate voor in Nederland als in het Verenigd Koninkrijk, Roks en Van den Broek benadrukken in hun onderzoek wel dat jongeren in Rotterdam rivaliteit ervaren tussen verschillende buurten in de stad.²¹ Ze worden vijandig bejegend wanneer ze zich in een andere wijk begeven en ze maken deel uit van een jeugdgroep waarin het overtreden van de wet genormaliseerd is. De onderzoekers merken op dat de jongeren die wapens dragen met de intentie deze te gebruiken, vaak kampen met achterliggende problematiek en uit een gezinssituatie komen met een lage sociaaleconomische status. Verder blijkt uit het

¹⁸ Bailey, L., Harinam, V., & Ariel, B. (2020). Victims, offenders and victim-offender overlaps of knife crime: A social network analysis approach using police records. *Public Library of Science*, 15(12), 1–21. <https://doi.org.proxy-ub.rug.nl/10.1371/journal.pone.0242621>

¹⁹ Shaw, D., Pease, K. & Heberton, B. (2011). Possession of a knife and private defence: Dilemmas in the pursuit of personal security in England and Wales. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 39(4), 266-279, <https://doi.org/10.1016/j.ijlci.2011.06.002>.

²⁰ Bailey, L., Harinam, V., & Ariel, B. (2020). Victims, offenders and victim-offender overlaps of knife crime: A social network analysis approach using police records. *Public Library of Science*, 15(12), 1–21. <https://doi.org.proxy-ub.rug.nl/10.1371/journal.pone.0242621>

²¹ Roks en Van den Broek (2020).



Rotterdamse onderzoek dat jongeren eerder geneigd zijn een steekwapen te dragen wanneer ze slachtoffer zijn geweest van een steekwapenincident of wanneer iemand in hun nabije omgeving slachtoffer of dader is geweest. In hun verhalen getuigen jongeren ervan dat een sterk gevoel van onveiligheid hen ertoe drijft een steekwapen te dragen. Dit gevoel van onveiligheid kan voortkomen uit de traumatische ervaring van hun slachtofferschap. Hieruit kan worden opgemaakt dat in Nederland vergelijkbare motieven voor het dragen van messen spelen als in het Verenigd Koninkrijk.

3.4 Persoonlijkheidskenmerken en socialisatie

In een studie naar de psychologische achtergrond van jongeren die wapens dragen in het Verenigd Koninkrijk identificeert psycholoog Gliga verschillende motieven voor het dragen van steekwapens.²² Uit interviews met jongeren in dit onderzoek valt op dat de jongeren die wapens dragen dit vaak niet zien als een stoer aspect van zichzelf. Verder observeert Gliga de individuele cognitieve kenmerken van een kleine groep jonge daders. Hieruit blijkt dat veel jongeren met agressief en crimineel gedrag lijden aan hersenschade waardoor ze uitdrukkingen van anderen minder goed kunnen lezen en mindere impulscontrole hebben. In het lezen van uitdrukkingen gaan deze jongeren al gauw uit van vijandige motieven bij de ander en reageren ze hierop door zich agressief te uiten.

Socialisatie

Uit een fenomeenanalyse van messengeweld, waarin de jongerencultuur vanuit een psychologisch perspectief wordt beschouwd²³, komt naar voren dat gedragsnormen zoals die worden aangeleerd in de adolescentie door sociaal leren van met name familie, de gemeenschap en de peergroup, van grote invloed zijn op het handelingsperspectief: de 'automatische' reactie die in iemand opkomt als hij wordt uitgedaagd, kan zijn om dit met geweld te beantwoorden wanneer dit in de adolescentie is aangeleerd.

Andersom is er bewijs dat het hebben van hechtere familiebanden het risico op wapendragen verkleint. Onderzoek onder groepen jongeren die wel en geen wapens dragen, die in dezelfde wijk en in vergelijkbare sociaaleconomische omstandigheden opgroeien, duidt erop dat hechte banden met familie en vrienden de subjectieve onveiligheid verlagen.²⁴ Jongeren met een hecht netwerk zijn minder kwetsbaar voor pestgedrag op straat en worden minder verleid door gangs/jeugdgroepen. Hetzelfde onderzoek wijst uit dat gepest worden (op straat) een reden kan zijn voor het dragen van een steekwapen.²⁵

Blootstelling aan geweld in het algemeen leidt tot een toename van agressie bij kinderen.²⁶ Ook het horen praten over geweld en de mening (van bijvoorbeeld ouders) over wraak en

²² Gliga, T. (2009). The 'knife crime' phenomenon - A psychological perspective on youth knife culture. *BPS Parliamentary Office*. Blz 9

²³ Gliga, T. (2009). The 'Knife Crime' phenomenon - A psychological perspective on youth knife culture. Centre for Brain and Cognitive Development. ResearchGate.net/publication/324209038.

²⁴ Traynor (2016).

²⁵ Idem.

²⁶ Guerra, N.G., L.R. Huesmann and A. Spindler (2003). Community violence exposure, social cognition, and aggression among urban elementary school children. *Child Development*, 74(5): p. 1561-76.



verging, of het zijn van getuige of slachtoffer van geweld, leiden allen tot de perceptie dat wapens en geweld geaccepteerd of zelfs wenselijk zijn.²⁷

3.5 Resumé

In wetenschappelijk onderzoek dat erop gericht is het messenbezit onder jongeren te verklaren worden oorzaken en motieven benoemd op verschillende niveaus, maatschappelijk, situationeel, en psychologisch. De factoren staan bovendien niet op zichzelf maar in onderling verband. Een voorbeeld hiervan is de observatie van Weerman e.a. waarin jongeren hun status verhogen als *strategie* om zich veiliger te voelen.²⁸ Deze jongeren geloven dat ze minder gevaar lopen als ze een gewelddadige reputatie hebben. In dit geval beïnvloeden de motieven van status en veiligheid elkaar. Het motief om wapens te dragen wordt beïnvloed door verschillende contextuele factoren en verschillende motieven versterken elkaar. Dit levert een complex geheel aan factoren op dat uiteindelijk kan leiden tot het dragen of gebruiken van een steekwapen. Daar komt bij dat de context waarin internationale onderzoeken zijn uitgevoerd verschilt van de Nederlandse context, hetgeen mogelijk gevolgen heeft voor de besproken bevindingen. Internationale onderzoeken zijn met name gebaseerd op slachtoffer-dader profielen van gangleden, een fenomeen dat in Nederland niet in dezelfde mate voorkomt. Wel ervaren jongeren in Rotterdam rivaliteit tussen verschillende buurten in de stad.

Wil een lokale overheid invloed uitoefenen op de keuze van jongeren om een wapen te bezitten en/of gebruiken, dan is het van belang er aandacht is voor deze complexiteit. Succesvol ingrijpen vraagt om inzicht in de leefwereld van de (wapenbezittende) jongeren, in wat hen drijft en om een investering in het bereiken van deze groep. Het voornaamste motief van jongeren om een wapen te dragen is het ervaren gevoel van veiligheid. Hier staat tegenover dat een toename van steekwapens op straat die specifieke buurt juist onveiliger maakt. Om deze cyclus te doorbreken is ingrijpen op het ervaren gevoel van onveiligheid nodig, en inzicht in de stap van 'je onveilig voelen' naar 'een steekwapen maakt mij veiliger'.

²⁷ Wikstrom, P.-O. and K.H. Treiber (2009). Violence as situational action. *International Journal of Conflict and Violence*, 12(3).

²⁸ Weerman e.a. (2022).



4. VERPLICHTE ACTIES

Voor alle acties uit het actieplan geldt dat de invulling die gemeenten eraan hebben gegeven is afgestemd op de lokale situatie, en deze kan sterk verschillen. In de ene gemeente is de (wapen)problematiek onder jongeren groter dan in de andere gemeente. Daarnaast verschillen de gemeenten in de mate waarin ze al vóór het actieplan maatregelen geïmplementeerd hadden. Voor deze gemeenten vormt dit actieplan een aanvulling op het eigen beleid. Ten slotte kunnen gemeenten er door lokale omstandigheden vanaf zien bepaalde acties uit te voeren, bijvoorbeeld omdat deze bestuurlijk of qua capaciteit niet haalbaar blijken te zijn.

In dit hoofdstuk bespreken we de lokale acties van het actieplan, waarvan de betrokken gemeenten hebben afgesproken deze in ieder geval allemaal uit te voeren.¹ Het gaat om de volgende acties:

- Actie 2: Bewustwording en ontmoediging via bijvoorbeeld de volgende lessen (OM en Halt);
- Actie 7: Het organiseren van een inleveractie voor (steek)wapens;
- Actie 9: Het verkrijgen en behouden van zicht op de jeugd- en jongerengroepen die problemen veroorzaken; en
- Actie 14: Risicosignalering en vroegtijdig ingrijpen na wapenbezit.

Van deze acties beschrijven we in dit hoofdstuk hoe gemeenten ze hebben uitgevoerd en wat de stand van zaken is. Deze informatie is gebaseerd op interviews en groepsgesprekken met gemeenten en betrokken partners. Daarnaast hebben de meeste gemeenten relevante beleidsdocumenten toegestuurd, zoals beleidsdocumenten, brieven aan de raad, onderzoeksrapporten en interne evaluaties van acties.

4.1 Actie 2 - Bewustwording en ontmoediging

In het actieplan staan onder Actie 2: 'Bewustwording en ontmoediging via bijvoorbeeld de volgende lessen', de volgende maatregelen genoemd:

- OM-lessen Wie grijpt in
Het OM houdt bij de planning van het lesprogramma 'Wie grijpt in' in het schooljaar 2021-2022 rekening met scholen in de gemeenten die betrokken zijn bij het actieplan en verzorgt dit lesprogramma op scholen die hieraan mee willen doen. Daarbij wordt specifieke aandacht besteed aan het thema 'wapenbezit en -gebruik'. OM en gemeente kunnen overeenkomen om voor de derde les behalve de officier van justitie ook de burgemeester van de betreffende gemeente te laten aansluiten.
- Voorlichting Halt op scholen
Halt ontwikkelt een lesmodule Wapens en geweld voor het voortgezet onderwijs. Deze les is per 1 januari 2020 beschikbaar. Daarnaast kunnen scholen gebruik maken van Halt-

¹ Zie bijv.: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/13/Overige%20bestuurlijke%20stukken/636162>



spreekuren waarnaar leerlingen worden verwezen na incidenten waarbij sprake is van grensoverschrijdend gedrag.

Toelichting

De voorlichtingslessen op scholen bereiken schoolgaande jongeren die (nog) geen wapens dragen, maar ook jongeren die al wapens dragen (de doelgroep). De lessen zijn gericht op (a) bewustwording van de gevaren van wapens en (b) op het wegnemen van onveiligheidsgevoelens. Getrainde sprekers gaan met jongeren het gesprek aan over het dragen van wapens en rivaliserende groepen.

Uitvoering

Alle 16 gemeenten geven aan het lessenpakket van Halt te hebben aangeboden aan hun scholen. De gemeenten stellen allen budget beschikbaar om deze lessen te bekostigen. Daarnaast bestaan verschillen in de uitvoering: sommige gemeenten zijn actiever in het stimuleren van de voorlichtingslessen dan anderen. Zo stellen sommige gemeenten het in bestaande schoolveiligheid-overleggen met schoolbesturen regelmatig expliciet aan de orde. Veel gemeenten organiseren daarnaast ook hun eigen activiteiten op scholen om wapengebruik onder de aandacht te brengen.

Niet alle scholen maken gebruik van het aanbod om voorlichtingslessen af te nemen die de gemeente bekostigt. Een knelpunt hierbij is dat het niet altijd lukt om de voorlichtingslessen te plannen wanneer het de school uitkomt.

Landelijke afname van Halt-lessen over wapens en geweld

Halt ontwikkelt voorlichtingslessen voor kinderen, jongeren en ouders over een breed scala aan thema's. Op het gebied van wapens, heeft Halt het lesspakket 'Wapens en geweld' ontwikkeld. In deze lessen wordt aandacht besteed aan wapens, wapenbezit, -gebruik en -geweld, angst voor wapengeweld en de schijnveiligheid van wapenbezit.

Halt Nederland houdt een overzicht bij van alle lessen over wapens en geweld die er op scholen daadwerkelijk zijn gegeven, per gemeente. Hieruit blijkt dat deze Halt-lessen in 80 gemeenten (23% van alle Nederlandse gemeenten) verspreid over het land zijn gegeven. Van de 20 gemeenten die bij het actieplan zijn aangesloten zijn in 12 (60%) gemeenten lessen gegeven en in de 16 onderzochte gemeenten zijn dat er elf (69%; zie tabel 4.1). De gemeente Almere heeft geen contract met Halt en heeft de voorlichtingslessen uitbesteed aan een lokale organisatie. Uit het overzicht blijkt ook dat er vier andere gemeenten waar de voorlichtingslessen weliswaar zijn aangevraagd, maar hier zijn de lessen nog niet daadwerkelijk gegeven. Daarnaast verzorgt Halt ook voorlichtingslessen voor ouders. Door Halt worden deze voorlichtingslessen georganiseerd voor ouders van jongeren die betrokken waren bij (steek)incidenten. De opkomst is volgens Halt vaak laag in deze lessen, waardoor dit vervolgens minder vaak wordt afgenomen door gemeenten.²

² De informatie onder dit kopje zijn afkomstig uit een interview met Halt Nederland.



Tabel 4.1 Overzicht uitvoering actie 2 naar gemeente

Gemeente	Uitgevoerd	Specificatie uitvoering
Almere	Ja	Lokale organisatie verzorgt lessen
Amsterdam	Ja	Voorlichtingslessen Halt Wapens en geweld
Barendrecht Ridderkerk	Nee	Nog niet gerealiseerd
Breda	Ja	Voorlichtingslessen Halt Wapens en geweld
Capelle a/d IJssel	Ja	Voorlichtingslessen Halt Wapens en geweld
Den Haag	Ja	Voorlichtingslessen Halt Wapens en geweld
Groningen	Ja	Voorlichtingslessen Halt Wapens en geweld en leskaart van het OM
Haarlemmermeer	Ja	Voorlichtingslessen Halt Wapens en geweld en voorlichtingsles You Choose met VR bril ontwikkeld
Leidschendam-Voorburg	Ja	Voorlichtingslessen Halt Wapens en geweld
Nissewaard	Ja	Voorlichtingslessen Halt Wapens en geweld
Rotterdam	Ja	Voorlichtingslessen Halt Wapens en geweld
Smallingerland	Nee	Nog niet gerealiseerd
Utrecht	Ja	Voorlichtingslessen Halt Wapens en geweld
Zaanstad	Nee	Nog niet gerealiseerd
Zoetermeer	Ja	Voorlichtingslessen Halt Wapens en geweld

Gebruik van Virtual Reality-brillen

Een aantal gemeenten heeft tijdens de week van de veiligheid extra aandacht en lesuren besteed aan het onderwerp wapens en jongeren. In twee gemeenten (Capelle a/d IJssel en Haarlemmermeer) is geëxperimenteerd met lessen waarin jongeren met Virtual Reality-brillen de situatie van een steekincident 'ervaren'. De jongeren krijgen een filmpje te zien waarin ze door de ogen van een jongere kijken die bij een steekincident betrokken is. Ze kunnen op verschillende momenten keuzes maken, zoals of ze een mes meenemen van huis en of ze ingaan op een uitdaging. Uiteindelijk worden de gevolgen van het incident duidelijk; veel vrienden nemen afstand, anderen dreigen met wraak op de familie van de virtuele dader en de juridische gevolgen zijn ernstig. Uit deze lessen blijkt dat er op verschillende momenten keuzes gemaakt kunnen worden die deze uitkomst hadden kunnen voorkomen. Daarna is in de klas een gesprek gevoerd over het dragen van een mes en hoe je in een stresssituatie niet weet hoe je reageert. Je kan een mes dragen zonder de intentie het te gebruiken, maar dit onder stress toch doen. Deze actie is via de toolbox van het actieplan (op de website van het CCV) naar verschillende gemeenten verspreid. Ook hebben sommige gemeenten hun eigen lessenpakket laten ontwikkelen, zoals 'Mes weg' in Den Haag. Het OM ontwikkelde de training 'Wie grijpt in' voor docenten en medewerkers. Ook in Capelle a/d IJssel is een voorlichting georganiseerd voor docenten over straatcultuur. Deze gemeente gaf aan dat dit impact had, docenten bleken weinig besef te hebben van straatcultuur en wat dit betekent voor jongeren. Door de voorlichtingen herkennen docenten de signalen van hun leerlingen beter, en weten ze waar ze deze signalen kunnen melden.



Basischolen

In Zoetermeer en Capelle a/d IJssel heeft de politie alle basisscholen bezocht voor het geven van zogenoemde EPJO-lessen. Het Educatief Programma Jongeren (EPJO) is een interactief lesprogramma ontwikkeld door de politie en de Peter Faber Stichting voor de leerlingen van groepen 8 van de basisschool en voor het voortgezet onderwijs.

Samenwerking met jongerenwerk

De meeste gemeenten hebben daarnaast veel samengewerkt met het jongerenwerk om aanvullende voorlichtingslessen en spreekuren op hun scholen te verzorgen. Jongerenwerkers waren op scholen aanwezig voor spreekuren. Ook heeft het jongerenwerk een aantal grote acties georganiseerd op scholen. Zo is er in Utrecht een bus met jongerenwerkers op verschillende schoolpleinen gaan staan. Hier gingen jongerenwerkers in gesprek met leerlingen over wapengebruik en onveiligheidsgevoelens. Aanvullend op de voorlichtingslessen is in sommige gemeenten gebruik gemaakt van een zogenoemd mobiel multimedia lab van de politie. Het betrof een bus van de politie, gericht op voorlichting over wapens, criminaliteit en drugs aan jongeren en ouders. Deze bus heeft een aantal dagen op een opvallende locatie in gemeenten gestaan om aandacht te vragen voor het onderwerp. Vanuit scholen werden bezoeken aan deze bus georganiseerd, en ook jongeren in de wijk (met of zonder ouders) bezochten de bus.

Knelpunten in de uitvoering

Een aantal gemeenten merkt op dat sommige scholen in hun gemeente terughoudend waren in het aanvragen van voorlichtingslessen van Halt. Een reden die is genoemd voor het niet gebruik maken van deze lessen heeft met de coronacrisis te maken; scholen hadden hierdoor al veel lesachterstanden opgelopen en zouden geen lestijd willen besteden aan voorlichting. Het was volgens respondenten soms lastig om in coronatijd initiatieven op te zetten op scholen. Zo was er in gemeente Smallerland het plan om een voorlichting met de vader van een overleden slachtoffer van een steekincident te ontwikkelen. Dit plan is uiteindelijk door de onzekerheid tijdens de lockdown verwaterd en niet uitgevoerd.

Daarnaast blijken scholen soms ervoor beducht te zijn dat aandacht voor wapenproblematiek het imago van de scholen kan aantasten. Ouders zouden het gevoel kunnen krijgen dat deze problematiek op de school van hun kind speelt. In twee gemeenten is echter opgemerkt dat scholen enthousiaster waren geworden over deze lessen omdat volgens hen bleek dat de problematiek herkenbaar is voor hun leerlingen.

Op sommige scholen worden ook de wijkagent of jongerenwerkers ingeschakeld voor voorlichting en bewustwording over wapenbezit. Hierbij lopen scholen er wel tegenaan dat er beperkte capaciteit is bij de politie en het jongerenwerk om genoeg voorlichtingen te geven of spreekuren te verzorgen.

Resultaten

Over het algemeen zijn scholen zeer tevreden over de inhoud en uitvoering van de voorlichtingslessen. De animo om deze lessen af te nemen stijgt onder scholen. Uit het



interview met Halt Nederland blijkt dat de lessen ook jongeren bereiken die wapens dragen of vrienden hebben die dat doen.

4.2 Actie 7 - Organiseren wapeninleveracties

- De betrokken gemeenten en politie organiseren met instemming van de Officier van Justitie (lokale/regionale) inleveracties voor wapens en munitie, vergezeld van communicatie over de risico's van wapenbezit.
- Het ministerie van JenV coördineert in samenwerking met politie en OM een gezamenlijke inleveractie in de betrokken gemeenten.

Toelichting

Tijdens een inleveractie mochten wapens straffeloos ingeleverd worden bij de politie. Wapeninleveracties hebben tot doel het aantal wapens op straat te verminderen en inzicht te krijgen in het soort wapens dat jongeren bezitten.

In diverse steden en regio's werden voordat het actieplan werd ingevoerd al inleveracties voor wapens gehouden. Een inleveractie in de stad Rotterdam leverde 262 ingeleverde wapens op, waaronder 60 vuurwapens. De opstellers van het actieplan waren van mening dat dit navolging verdiende. De inleveracties dienden te worden georganiseerd in relatie met andere activiteiten om wapenbezit te ontmoedigen. In het actieplan wordt gewezen op de mogelijkheid om via jeugd- en jongerenwerkers jongeren te stimuleren om wapens in te laten leveren, omdat zij een laagdrempeliger contact met jongeren hebben dan de politie. Verder wordt gesteld dat er een inleveractie wordt georganiseerd die gelijktijdig zal plaatsvinden in de gemeenten die hieraan willen deelnemen. Dat versterkt volgens gemeenten het signaal aan met name jongeren dat het niet normaal is om met een wapen de straat op te gaan.

Alle 16 gemeenten hebben in 2021 aan de gelijktijdig georganiseerde landelijke wapeninleveractie in oktober 2021 deelgenomen (tabel 4.2).

Tabel 4.2 Gemeenten die hebben deelgenomen aan de inleveractie voor wapens

Gemeente	Uitgevoerd	Bijzonderheden	Resultaat oktober 2021*
Almere	Ja	Gemeentelijke cijfers	72 wapens
Amsterdam	Ja	Gestopt in 2022. In november 2020 336 wapens	221 wapens
Barendrecht Ridderkerk	Ja	Gemeentelijke cijfers	Ruim 40 wapens
Breda	Ja	Regionale cijfers	319 wapens in district Zeeland en West-Brabant
Capelle a/d IJssel	Ja	Gemeentelijke cijfers	64 wapens
Den Haag	Ja	Regionale cijfers. 669 wapens in mei 2021	505 wapens eenheid Den Haag
Groningen	Ja	41 wapens in 2022	Ruim 90 wapens
Haarlemmermeer	Ja	Gemeentelijke cijfers	33 wapens



Leidschendam-Voorburg	Ja	Regionale cijfers	29 wapens
Nissewaard	Ja	Gemeentelijke cijfers	22 wapens
Rotterdam	Ja	Regionale cijfers. 262 wapens in 2019	442 wapens Eenheid Rotterdam-Rijnmond
Utrecht	Ja	Gemeentelijke cijfers	99 wapens
Smallingerland	Ja	Regionale cijfers	25 wapens in eenheid Fryslân
Zaanstad	Ja	Regionale cijfers. 197 wapens in 2020	64 wapens
Zoetermeer	Ja	Regionale cijfers	505 wapens eenheid Den Haag

* Gebaseerd op informatie uit interviews, opgaven van gemeenten, media- en politieberichten.

Beperkingen cijfermatige resultaten

De cijfers in de bovenstaande tabel zijn op verschillende wijzen verkregen; ze zijn toegestuurd of genoemd door ambtenaren, aangetroffen in nieuwsartikelen en persberichten van de politie. In deze bronnen wordt niet uniform vermeld welke wapens zijn ingeleverd, hoeveel inleverbakken er waren en waar deze stonden, en hoe groot het gebied was waarin de wapeninleveractie is uitgevoerd. In sommige gemeenten zijn cijfers beschikbaar van het aantal ingeleverde wapens, terwijl voor andere gemeenten de cijfers alleen per politiedistrict of -eenheid beschikbaar zijn. De cijfers zijn hierdoor niet met elkaar te vergelijken, noch kunnen hier conclusies over het wapenbezit onder jongeren uit getrokken worden. De meeste wapens zijn niet door jongeren ingeleverd. De tabel is een indicatie van de resultaten van de wapeninleveractie per gemeente.

Uitvoering

Het ministerie van JenV heeft in het kader van het landelijk actieplan in 2021 een inleveractie georganiseerd. Minister Grapperhaus van ministerie JenV en minister Dekker van Rechtsbescherming stuurden de burgemeesters op 10 mei een brief met informatie over de actie en een verzoek om deel te nemen. De nadruk lag primair op het inleveren van steekwapens, maar gemeenten konden ervoor kiezen er vuurwapens aan toe te voegen.

De landelijke wapeninleveractie is gehouden in oktober in de Week van de Veiligheid (11 t/m 17 oktober 2021). Voorlichting aan jongeren over wapenbezit en wapengebruik voorafgaand aan de inleveractie was een belangrijk aanvullend onderdeel. Lokaal is hiervoor op diverse creatieve manieren aandacht gevraagd om zo het bewustzijn te verhogen over de risico's van het bij je dragen van een wapen. Jongerenwerk, politie en scholen zijn erbij betrokken om voorlichting te geven en het besef dat wapenbezit niet normaal is, te versterken.

Locaties

In de meeste gemeenten konden wapens anoniem worden ingeleverd in speciale tonnen die op politiebureaus waren geplaatst. In een gemeente (Utrecht) is de politie gevraagd op te letten wie de wapens hebben ingeleverd. Omdat de inleverbakken ver van de balie stonden heeft de politie dat niet goed kunnen vaststellen. Wat ze wel vaststelden is dat het om een gemêleerd gezelschap ging, maar niet zozeer de doelgroep die ze wilden



bereiken. In enkele gemeenten is jongerenwerk bij de wapeninleveractie ingeschakeld om jongeren te stimuleren wapens in te leveren. .

Landelijke inleveractie 2021

Aan de landelijke wapeninleveractie in 2021 deden in heel Nederland 218 gemeenten mee. De bijgaande voorlichtingscampagne was vooral gericht op jongeren. Sommige gemeenten specificieerden dit nog naar de leeftijdsgroep van 12 tot 15 jaar (Breda) of van 12 tot 25 jaar (Utrecht). Ouders, verzorgers en personen in de sociale omgeving van jongeren worden in veel gemeenten ook als doelgroep beschouwd. Op politiebureaus kon dan ook iedereen anoniem terecht om zonder straf zijn steek-, slag-, stoot- en nepwapens in te leveren. Volgens een telling van de politie zijn er landelijk in totaal 3.500 wapens ingeleverd.³ Er is een grote verscheidenheid aan wapens ingeleverd, onder meer ruim 2.000 messen, ruim 200 andere steekwapens, ruim 400 vuurwapens, ruim 700 overige wapens en een hoeveelheid munitie en enkele explosieven. In de 16 onderzochte gemeenten zijn ruim 2.000 wapens ingeleverd. Dit aantal is enigszins vertekend omdat in enkele gevallen cijfers alleen voor de wijdere regio beschikbaar zijn. Niettemin zijn er in en rond de 16 gemeenten relatief veel wapens ingeleverd. De aandacht die door de landelijke en lokale campagnes is gegenereerd zal hieraan hebben bijgedragen.

'Drop je knife'

Behalve het verminderen van het wapenbezit in de samenleving had de inleveractie ook tot doel om duidelijk te maken aan jongeren dat een wapen dragen niet normaal is en dat er risico's aan kleven. Het ministerie van JenV startte daarom in september 2021 de campagne 'Drop je knife' (Actie 1), gericht op jongeren die met een mes de straat op gaan.

Eerdere lokale acties

In sommige gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Zaanstad) zijn al vòòr 2021 wapeninleveracties gehouden. In Rotterdam bestaat sinds 2018 het burgerinitiatief 'Wapens de wijk uit' als reactie op de steek- en schietincidenten in de stad. Een opbrengst van 'Wapens de wijk uit' was het starten van de dialoog over wapenbezit en -gebruik. De verwachting van de organisatoren was niet dat criminelen hun wapens zouden inleveren, maar dat wapenbezit bespreekbaar zou worden, iets dat ook voor de andere acties geldt. Om tot dit doel te komen worden de wapeninleveracties vaak vergezeld van bewustwordingscampagnes.

Wapeninleveracties in 2022

In 2022 zijn er lokaal enkele veranderingen doorgevoerd in de wapeninleveracties. In enkele gemeenten is geconstateerd dat inleveracties onveiligheidsgevoelens (bij jongeren of inwoners) kunnen versterken. Met name het breed en groot communiceren van de inleveracties zou hieraan bijdragen. In de actie van oktober 2022 is door enkele gemeenten en politie meer aandacht besteed aan onveiligheidsgevoelens van jongeren, door de boodschap mee te geven dat wanneer jongeren zich onveilig voelen zij hierover kunnen en dienen te praten.

³ www.politie.nl/nieuws/2022/december/30/wapenbezit-onder-jongeren-neemt-sterk-toe.html



In interviews is opgemerkt dat het inleveren van wapens bij een politiebureau niet altijd als anoniem wordt beschouwd. Met name jongeren zouden niet op opvallende en zichtbare locatie wapens willen inleveren. Zo zijn om de anonimiteit te versterken in Almere ook op andere locaties dan politiebureaus inlevertonnen neergezet, bijvoorbeeld bij jongerencentra en in winkelgebieden. Andere gemeenten gebruikten mobiele inleverpunten (Haarlemmermeer) of - ook in 2021 al - een roulerende box (Nissewaard).

Niet alle gemeenten hebben in 2022 aan de wapeninleveractie meegedaan. In Amsterdam is dit in 2022 bijvoorbeeld niet herhaald, omdat de verwachte opbrengst na twee eerdere acties in 2020 en 2021 niet in verhouding zou staan tot de inspanning. Daarnaast vragen deze acties een uitzondering op de Wet Wapens en Munitie die volgens de gemeente niet structureel gewenst is.

Communicatie rondom de inleveracties

Lokaal is aandacht gevraagd voor de wapeninleveracties. Tijdens lokale campagnes zijn in jongerencentra en bij andere gelegenheden flyers en posters opgehangen die jongeren attendeerde op de inleveractie. Verder zijn in veel gemeenten professionals, onder meer jongerenwerkers, jeugdboa's, politieagenten, docenten en Haltmedewerkers met jongeren in gesprek gegaan over wapenbezit. Vooral van jongerenwerkers wordt verwacht dat zij in staat zijn jongeren ervan te overtuigen dat dit het moment is om hun wapens in te leveren. Jongerenwerk heeft een andere relatie met de jongeren dan de politie en handhaving, maar ook dan docenten. Jongerenwerkers zouden jongeren op een laagdrempelige manier kunnen wijzen op de risico's van wapenbezit en hen ervan kunnen overtuigen hun wapen in te leveren. Om jongeren te stimuleren wapens in te leveren heeft het jongerenwerk in een gemeente (Utrecht) twee filmpjes gemaakt, met een ervaringsdeskundige en met een slachtoffer van messengeweld. Dat leverde volgens de ambtenaar in Utrecht een indringend en sterk beeld op. In een andere gemeente (Almere) zijn politieagenten gaan gamen met jongeren om zo in gesprek te raken over wapenbezit. Op de landelijke wapeninleverdag is – eveneens in Almere – het mobiel medialab van de politie ingezet. In en rond het medialab is met honderden bezoekers, waarvan de helft bestond uit jongeren, gesproken over het toenemend wapengeweld en het wapenbezit onder jongeren.

Samenwerking met scholen

In sommige gemeenten zijn schoolbesturen betrokken geweest bij het opzetten van de inleveractie. Hen is gevraagd de leerlingen in te lichten over de inleveractie (Almere, Groningen). In Groningen is aan de scholen een voorbeeldbrief verstrekt die scholen aan de ouders van hun leerlingen konden sturen. Hiervan is door een substantieel aantal scholen gebruik gemaakt. Daarnaast zijn scholen door de gemeente opgeroepen om aansluitend aan de wapeninleveractie een kluisjescontrole uit te voeren. Meerdere scholen hebben een dergelijke controle uitgevoerd.

De samenwerking met scholen liep in enkele gemeenten wat stroef. Scholen in die gemeenten bleken niet altijd bereid de voorlichtingslessen over wapenbezit aan te bieden, maar ook bij het plaatsen van inleverbakken voor wapens merkten enkele respondenten een terughoudende reactie van scholen. Een goede samenwerking met het onderwijs wordt in veel gemeenten als een belangrijk onderdeel van de aanpak beschouwd. Een groot deel



van jongeren die geweldsdelicten plegen en/of steekwapens op zak hebben zit immers op de VO-scholen.

Bereikte resultaten

Politie en gemeenten zeggen in het algemeen tevreden te zijn over de directe resultaten van de inleveractie, met name over de aantallen ingeleverde wapens. Elk ingeleverd wapen maakt de gemeente immers veiliger, zo wordt in interviews gesteld. Ook is er door de inleveracties meer aandacht gekomen voor de risico's van wapenbezit. Wapeninleveracties leveren bovendien volgens geïnterviewden veel aandacht op van de media. Respondenten menen dat mede hierdoor, en door de bewustwordingscampagnes en oproepen op sociale media, het thema stevig onder de aandacht is gebracht bij jongeren. Ook de aandacht op veel scholen voor de Week van de Veiligheid met een themaweek over wapenbezit en wapengeweld heeft hieraan bijgedragen.

De aantallen ingeleverde wapens worden in sommige gemeenten niet bijzonder hoog gevonden. In een enkele gemeente (Barendrecht) is de opbrengst als teleurstellend ervaren. De wapens werden er voornamelijk door oudere mensen ingeleverd en niet door de doelgroep. Als mogelijke verklaring is genoemd dat de actie lokaal laat in gang is gezet. Bovendien werd voornamelijk meegelift met de landelijke actie, waar dit volgens geïnterviewden meer in samenwerking met het jongerenwerk had gemoeten.

Kanttekeningen

Veel geïnterviewden benoemden de forse capaciteit die inleveracties kosten. Er is relatief veel (met name politie-)inzet nodig om de inleveractie uit te voeren, zeker wanneer dit wordt afgezet tegen het resultaat. Enkele gemeenten menen dat de inspanningen niet opwegen tegen de opbrengst.

Verder is opgemerkt dat een inleveractie zijn waarde kent, maar dat het bezit van verboden wapens strafbaar is. Door veelvuldig wapeninleveracties te organiseren, waarbij straffeloos verboden wapens kunnen worden ingeleverd, zou deze norm onder druk komen te staan (Amsterdam). Dit argument is door enkele gemeenten genoemd, andere gemeenten beschouwen dit niet als een risico, bij een frequentie van eenmaal per jaar (Rotterdam).

Er blijkt een relatief groot aantal vuurwapens anoniem te zijn ingeleverd. Sommige gemeenten vinden dat problematisch omdat tijdens de inleveractie mensen zich konden ontdoen van wapens zonder dat zij daarvoor strafrechtelijk worden vervolgd. Van ingeleverde vuurwapens dient volgens de politie te worden nagegaan of het mogelijk bij een strafbaar feit is gebruikt. Omdat het wapen anoniem is ingeleverd wordt een dergelijk onderzoek niet altijd als zinvol gezien.

Niet alle ingeleverde wapens worden geassocieerd met steekwapens waarmee jongeren op straat lopen. De opbrengst bestond onder meer uit vleesvorken, broodmessen, (Zwitserse) zakmessen en dergelijke. Ook werden er historische wapens ingeleverd als musketten, een morgenster, en een middeleeuwse gevechtsknots. In de interviews vragen respondenten zich dan ook af wat het effect van de inleveractie is op het tegengaan van wapengeweld onder jongeren. Zij vrezen dat veel jongeren die een wapen dragen niet zijn bereikt. Bovendien wordt getwijfeld aan de geneigdheid van deze groep om een wapen in te



leveren, een belangrijk motief om het bij je te dragen is immers een gevoel van onveiligheid in de buurt waar zij wonen. Dat wordt met een inleveractie niet weggenomen.

Daarnaast is in enkele interviews opgemerkt dat wapeninleveracties jongeren het idee geeft dat wapenbezit normaal is en dat iedereen een wapen draagt. Sommige jongeren zouden hierdoor gesterkt worden in hun mening dat met name andere, rivaliserende jongeren een wapen dragen. Dat zou bijdragen aan gevoelens van onveiligheid en juist kunnen leiden tot wapenbezit.

Organisatoren van de wapeninleveracties hopen dat ze de schil rond deze jongeren wel bereiken, dat wil zeggen ouders en jongeren in de omgeving van wapendragende jongeren. Vooral ouderen en ouders blijken wapens te hebben ingeleverd, maar dat kunnen zij ook voor hun kinderen doen wordt hierbij opgemerkt. Sommigen hopen dat daarmee toch (een deel van) de doelgroep met de wapeninleveractie is bereikt.

4.3 Acties 9 en 14 - Zicht krijgen en behouden op jongeren en Risicosignalering

Het zicht krijgen op jongeren, en risicosignalering en vroegtijdig ingrijpen, liggen in elkaars verlengde. Om zicht te krijgen op wapenbezit onder jongeren moet het fenomeen eerst gesignaleerd worden, en om in te grijpen is zicht nodig op de jongeren die het betreft. In de gesprekken die we met de gemeenten voerden worden beide acties vaak in een adem genoemd of wordt bij actie 14. Risicosignalering en vroegtijdig ingrijpen bij constateren wapenbezit terugverwezen naar de toelichting die is gegeven op actie 9. Zicht krijgen op jongeren en groepen. Om die reden behandelen we hier beide acties gezamenlijk.

Actie 9. Zicht krijgen op jongeren en groepen:

- Het ministerie van JenV stelt in samenwerking met de betrokken gemeenten handvatten op om de informatiepositie van betrokken partners over jongeren en groepen met wapens te verbeteren. Hierin wordt ook betrokken het meer online zicht kunnen krijgen op jongeren.
- De betrokken gemeenten implementeren deze handvatten op lokaal niveau.
- Politie versterkt het eigen zicht op (risico)jongeren en jeugdgroepen en betreft hierbij jongerenplatforms.
- Politie volgt de initiatieven voor meer online verbondenheid met jongeren en zet die waar mogelijk in voor de aanpak van wapens.
- Politie en het ministerie van JenV zorgen voor een versterkte inzet van Meld Misdaad Anoniem voor het melden van (steek)wapenincidenten.

Actie 14. Risicosignalering en vroegtijdig ingrijpen bij constateren wapenbezit:

- Gemeenten besteden in de risicosignalering van jongeren ook aandacht aan wapenbezit.

Toelichting

Volgens het actieplan wapens en jongeren is er meer zicht nodig op leden van jeugdgroepen, het netwerk, de motieven om wapens te dragen en de criminaliteit die zij plegen. Niet alleen zijn gegevens van gemeenten en politie nodig, maar ook informatie



over het sociale netwerk van de jongeren (ouders, familie, vrienden) en professionals die zicht hebben op het gedrag van de jongeren (docenten, jongerenwerkers en jeugdreclassering). Sociale media zijn van groot belang voor jongeren, en kunnen ook van invloed zijn op het (messen)geweld. Samen met de betrokken gemeenten zou het ministerie van JenV handvatten opstellen hoe het zicht van de relevante partners op risicojongeren voor wapenbezit verbeterd kan worden en hoe dit vertaald kan worden in strategische beleidsplannen.

Risicosignalering

Voor de aanpak van wapenbezit, en breder: de aanpak van jongeren die afgegleden zijn in de criminaliteit, is het volgens het actieplan van belang dat een goede risicosignalering van wapenbezit plaatsvindt. Wanneer wapenbezit is vastgesteld dient afgewogen te worden welke strafrechtelijke en aanvullende pedagogische maatregelen nodig zijn. Adequate nazorg voor deze jongeren vraagt ook om goede samenwerking tussen zorg- en veiligheidsdomein.

Tabel 4.3 Gemeenten die actie hebben ondernomen om zicht te krijgen op jongeren en groepen en vroegtijdig ingrijpen bij wapenbezit

Gemeente	Zicht krijgen op jongeren	Risicosignalering en vroegtijdig ingrijpen
Almere	ja	ja
Amsterdam	ja	ja
Barendrecht Ridderkerk	ja	nee
Breda	ja	ja
Capelle a/d IJssel	ja	ja
Den Haag	ja	ja
Groningen	ja	ja
Haarlemmermeer	ja	ja
Leidschendam-Voorburg	ja	ja
Nissewaard	ja	ja
Rotterdam	ja	ja
Utrecht	ja	nee
Smallingerland	ja	nee
Zaanstad	ja	nee
Zoetermeer	ja	ja

Uitvoering

Alle 16 gemeenten hebben acties ondernomen om (meer) zicht te krijgen op jongeren en jongerengroepen. Doorgaans bestond er voor het actieplan al een groepsaanpak. In sommige gemeenten is de bestaande aanpak meer toegespitst op het wapenbezit van jongeren.

Zicht op groepen en jongeren

In het actieplan zijn de maatregelen om meer zicht te krijgen op jongeren en groepen jongeren vrij algemeen geformuleerd en niet altijd toegespitst op jongeren die wapens bezitten. Sommige gemeenten richtten zich in eerste instantie vooral op repressie en



zetten in op handhaving van het verbod op het dragen van een wapen. De uitvoering lag daarmee vooral bij de politie (jeugdagent) en/of jeugdboa's (Nissewaard, Barendrecht, Ridderkerk). Gedurende de looptijd van het actieplan zijn veel gemeenten de aanpak verder gaan uitwerken en zijn organisaties uit het sociaal domein of onderwijs eraan toegevoegd.

Persoonsgerichte aanpak

In december 2020 informeerde de gemeente Den Haag de raad over de bevindingen van een politie analyse waaruit bleek dat risicosignalering en vroegtijdig aanpakken van belang zijn voor de uitvoering van het Haagse actieplan wapens en jongeren. Tevens adviseerde deze brief op lokaal niveau een Persoons Gerichte Aanpak (PGA) te ontwikkelen voor jongeren en (jeugd)groepen.⁴ Een jaar later, in een voortgangsbrief aan de raad eind 2021, is dit uitgegroeid tot een meer op messenbezit gerichte actie onder de titel Risico's signaleren en vroegtijdig ingrijpen.⁵ In alle elf basisteams van de politie in Den Haag is een PGA lokaal actie, waarbij jongeren tot en met 23 jaar die betrokken zijn bij een incident met een (steek)wapen en/of die een slag-, stoot-, steek- of vuurwapen in bezit hebben, door de politie worden aangemeld. Hierop wordt een passende aanpak gekozen, bijvoorbeeld individuele behandeling of systeemtherapie bij het Palmhuis of de Waag vanuit de jeugdreclassering. Verder heeft de gemeente samen met het Zorg- en Veiligheidshuis Haaglanden door de politie een uitvoerige analyse laten uitvoeren op de jongeren. De Erasmusuniversiteit heeft daarnaast een scan gemaakt van rivaliserende jeugdgroepen. Dat heeft er onder meer toe geleid dat er een gezamenlijke aanpak van rivaliserende groepen is opgezet over de gemeentegrenzen heen; Zoetermeer en Delft zijn hierbij betrokken. In de gesprekken is hierover opgemerkt dat het zicht krijgen op risicojongeren in Den Haag aanzienlijk is verbeterd.

Ook in zes andere gemeenten (Groningen, Haarlemmermeer, Rotterdam, Zaanstad, Zoetermeer en Capelle a/d IJssel) wordt gezegd dat zij met een gerichte aanpak beter zicht hebben gekregen op groepen en individuele jongeren. In Zaanstad zijn jongeren uit rivaliserende groepen opgenomen in de lokale PGA's. Dit heeft tevens geleid tot meer inzicht in de aard van het conflict. De gemeente Haarlemmermeer heeft met een integrale aanpak jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit goed zicht op jongeren en groepen gekregen, ook als er sprake is van wapenbezit. Nagegaan wordt wat er aan ondersteuning nodig is, dat kan lichte begeleiding zijn of toeleiding naar een positieve vrijetijdsbesteding. Bij complexe casuïstiek wordt een casusregisseur ingezet die een persoonsgerichte aanpak in gang zet. Ook in Zoetermeer worden jongeren die betrokken waren bij incidenten met wapens besproken bij een uitvoeringsoverleg en krijgen zij een persoonsgerichte aanpak. In Amsterdam is er veel aandacht voor de relatie jongeren, drugs en geweld.

Enkele gemeenten (Almere, Breda) refereren in interviews aan het gebruik van het door Bureau Beke opgestelde 'Werkproces integrale aanpak problematische jeugdgroepen' – het zogenoemde 7-stappenmodel.⁶ Binnen het 7-stappenmodel brengt de gemeentelijke regisseur informatie over een problematische jeugdgroep samen. Het gaat daarbij om informatie van diverse organisaties. Per gemeente zijn er verschillende partijen bij betrokken. Genoemd zijn onder meer de politie, de gemeente, het jongerenwerk, straathoekwerk, stadstoezicht, woningbouwcorporaties, bewoners en ondernemers. Samen werken deze ketenpartners aan het in beeld brengen van jeugdgroepen, bepalen ze of en hoe groep(sleden) aangepakt moet(en) worden en geven ze vervolg aan het daadwerkelijk aanpakken van de geprioriteerde jeugdgroepen en individuele jongeren.

⁴ RIS307307. Haags Actieplan wapens en jongeren 2020-2022. 17 december 2020.

⁵ RIS311008. Voortgangsrapportage Haags Actieplan Wapens en Jongeren 2020- 2022, 21 december 2021.

⁶ T. van Ham, H. Ferwerda (2017). Duiding van problematisch jeugdgroepgedrag. Een theoretische verkenning en praktische handleiding voor het veld. Bureau Beke, Arnhem.



Nog geen beleid

De gemeente Leidschendam-Voorburg is in een laat stadium, medio 2022, aangesloten bij de werkgroep actieplan wapens en jongeren. In deze gemeente is nog geen beleid opgesteld om zicht te krijgen op risicjongeren. Bij het lokale veiligheidshuis is er volgens geïnterviewden wel een globaal beeld van wie de risicjongeren zijn, maar zou met name het zicht op de jonge aanwas van 12 tot 15 jaar nog ontbreken.

Geen steekincidenten

In sommige gemeenten is volgens geïnterviewden niet echt sprake van groepen jongeren (Barendrecht, Ridderkerk) of sprake van problematiek met betrekking tot steekwapenincidenten (Utrecht). In Utrecht is het probleem niet als zo urgent beschouwd dat dit om een apart vroeg. Utrecht en Zaanstad kennen wel een groepsaanpak en een persoonsgerichte aanpak voor criminele en overlastgevende groepen jongeren. De klassieke hanggroepen zien zij veel minder. Dat is ook het geval in Barendrecht en Ridderkerk. Door de fluïde samenstelling van groepen jongeren en het feit dat er recent geen steekincidenten meer zijn geweest, is er minder zicht op groepsvorming en ontbreekt informatie over wat er mogelijk op de achtergrond bij jongeren speelt. In Barendrecht en Ridderkerk is geen groepsaanpak, wel is er sprake van een persoonsgerichte aanpak voor jongeren zonder een justitieel kader, waarbij samenwerking is gezocht met VO-scholen, politie, handhaving, jongerenwerk, sociaal wijkteam en Halt.

Sociale media

Jongeren uit risicogroepen zijn ook online actief. In de helft van de deelnemende gemeenten is hier aandacht voor. Vaak zijn de politie en het jongerenwerk betrokken bij het volgen van berichtgevingen van jongeren over wapenbezit en -gebruik op onder meer Instagram en TikTok. Ook zijn er jeugdagenten die online gamen met jongeren. Tijdens het spel zeggen zij een ander contact te hebben met jongeren en kunnen zij een onderwerp als wapenbezit bespreken. Opgemerkt is dat door de vluchtigheid van het gebruik van sociale media door de doelgroep het lastig is bij te houden welke apps populair zijn onder jongeren.

Het online volgen van individuen of groepen blijkt in de praktijk lastig. Wanneer een gemeente wil weten wat er online speelt aan sentimenten tussen groepen jongeren, zijn er volgens Bantema e.a. (2021) veelal geen juridische beperkingen.⁷ In dergelijke gevallen kunnen vooral fenomenen worden gemonitord, maar niet personen. Zodra er technische hulpmiddelen worden ingezet om individuen of groepen jongeren stelselmatig te volgen, komen gemeenten volgens in juridisch drijfzand terecht – daarvoor bestaat namelijk geen wettelijke basis.⁸

Daarnaast wordt er gekeken naar het online inzetten van de bevoegdheden van de burgemeester. De onlinewereld is van invloed op de openbare orde. Uit onderzoek blijkt dat burgemeesters online geen bevoegdheden kunnen inzetten, maar dat zij wel in gesprek

⁷ Bantema, W., S. Westers, M. Hoekstra, R. Herregodts, S. Munneke (2021). Een wankel fundament onder een stevige praktijk. P&W, Politiekunde 109. Sdu Uitgevers, Den Haag.

⁸ Idem.



kunnen gaan met de jongeren die achter de berichten zitten.⁹ Burgemeester Halsema van de gemeente Amsterdam pleitte voor een onderzoek naar de mogelijkheden voor een digitaal gebiedsverbod.¹⁰

Online zicht op jongeren

De politie in Rotterdam stelt dat zij een goed beeld hebben van jongeren in de publieke ruimte en dat er met zogenoemde DigiKamers wordt getracht zicht te krijgen op de sociale media-uitingen van jongeren.¹¹ Door te surveilleren op sociale media krijgen zij hier meer zicht op. Dit heeft er in enkele gevallen toe geleid dat in een vroeg stadium kon worden ingegrepen en zijn incidenten voorkomen. Tegelijk geven zij aan dat dit zicht beperkt blijft, gezien het enorme aantal berichten dat online gedeeld wordt en de snelheid waarmee deze media(-kanalen) veranderen.

In meerdere gemeenten is opgemerkt dat sociale media een nog onontgonnen gebied is (Nissewaard, Smalingerland, Zoetermeer). Er zou weinig zicht zijn op de onlinewereld van jongeren en de conflicten die hier ontstaan. Ook in de gemeenten waar er wel aandacht voor is, is er vaak behoefte aan uitbreiding van de inzet van politie en jongerenwerkers. Een vraagstuk voor gemeenten is de zichtbaarheid van instanties online: Hoe word je zichtbaar voor jongeren en ouders, wat is daarbij de beste aanpak en op welke sociale mediaplatformen dien je actief te zijn? Het doel is om jongeren aan te spreken in hun (online) omgeving, aan te sluiten bij hun belevingswereld, om uiteindelijk ingangen te vinden om hen positief te beïnvloeden.

Meld Misdaad Anoniem (MMA)

Verder hebben enkele gemeenten zich geabonneerd op Meldt Misdaad Anoniem (MMA). Daar halen ze ook informatie uit over criminaliteit waarbij jongeren betrokken zijn. Wat dat oplevert aan informatie over wapenbezit onder jongeren is nog niet duidelijk. In Breda is er via het team ondermijning een campagne gestart rondom Meld Misdaad Anoniem, maar die is niet specifiek gericht op wapenbezit.

Risicosignalering

Niet alle gemeenten hebben risicosignalering of vroegtijdig, preventief ingrijpen al gerealiseerd. In enkele gemeenten is opgemerkt dat eraan wordt gewerkt. In gesprekken is vaak opgemerkt dat risicosignalering onderdeel is van de aanpak en afhankelijk van welke partijen er in een gemeente bij betrokken zijn wordt uitgevoerd door onder meer politie, jongerenwerk of jeugdinterventieteams, straatcoaches, boa's, leerplichtambtenaar en zorgmedewerkers van bijvoorbeeld wijkteams of uit de jeugdgezondheidszorg.

In Den Haag zijn scholen en het Centrum voor Jeugd en Gezin bij vroegsignalering ingezet. Medewerkers van het CJG worden ingezet op politiebureaus om jongeren te signaleren die

⁹ Bantema, W., S. Twickler, S. Munneke, M. Duchateau & W. Stol (2018). Burgemeesters in cyberspace. P&W, Politiewetenschap 103. Sdu Uitgevers, Den Haag.

¹⁰ Het Parool, 25 februari 2021. 'Halsema wil ook online relschoppers de pas af kunnen snijden', <http://www.parool.nl/>

¹¹ DigiKamers bieden gemeenten de mogelijkheden van openbare bronnen en het internet beter te benutten en een completer beeld te krijgen van de veiligheidssituatie in de gemeente.



dreigen te ontsporen. Ook wordt hierbij gekeken naar de risico's voor jongere broertjes om ook in de problemen te komen en of ouders hulp nodig hebben.

In Rotterdam wordt wekelijks overlegd op wijkniveau met sociale en veiligheidspartners, over wat er op straat gebeurt. Jongerenwerkers vormen zich een beeld van wat er op scholen en online gebeurt, zij zijn de ogen en oren in de wijken. Als een groep jongeren overlast geeft of zich richting crimineel gedrag beweegt, wordt overlegd met de politie en het OM voor een groepsaanpak. Wanneer er officieel toestemming is gegeven door de driehoek kan de groepsaanpak worden gestart. Bij een groepsaanpak wordt door de partners afgestemd wie wat doet. Wanneer een jongere in een ander deel van de gemeente opnieuw wordt aangehouden wordt dat bijvoorbeeld teruggekoppeld naar alle relevante partijen.

Zorg en veiligheid

Jongeren die het risico lopen om met wapengeweld in aanraking te komen, komen soms uit gezinnen die al in beeld zijn bij de gemeente vanwege (onder meer) opgroei- en opvoedproblemen. Aan de basis van de aanpak van messenbezit ligt volgens een geïnterviewde de aanname dat jongeren die een wapen dragen en gebruiken over het algemeen ernstigere problematiek hebben. Deze jongeren dienen te worden ondersteund en er dient te worden nagegaan wat er met ze aan de hand is. Voor een succesvolle aanpak zou meer nodig zijn dan straf alleen. Uit onderzoek blijkt dat een gecombineerde aanpak gericht op zorg en veiligheid voor de jongere en het (gezins)systeem het meest effectief is.

Veel van de overleggen in gemeenten waar jongeren worden besproken die voorkomen in politieregistraties, bestonden al voor het actieplan wapens en jongeren. Diverse trajecten in gemeenten zijn er al op gericht een betere samenwerking en verbinding tot stand te brengen tussen het sociaal domein, de zorg en de strafrechtketen (veiligheid). Dat geldt bijvoorbeeld ook voor gemeente Leidschendam-Voorburg die pas onlangs is aangesloten bij het actieplan. Afhankelijk van de informatie die er over een jongere is en de juridische of bestuurlijke mogelijkheden die dit biedt, wordt ofwel een jeugdconsulent uit het sociaal domein, ofwel een veiligheidsregisseur ingezet om de aanpak te intensiveren. Er wordt ook contact gelegd met de ouders van de jongere en er wordt gekeken naar broertjes, zusjes en de thuissituatie.

Ook in andere gemeenten is nagegaan hoe het fenomeen van wapenbezit en -gebruik gezamenlijk binnen het bestaand netwerk van zorg- en veiligheidspartners kan worden aangepakt. In bijvoorbeeld Amsterdam is – in plaats van de 'enge' veiligheidsbenadering – gekozen voor een integrale benadering bij zowel het vaststellen van het probleem als bij de analyse van onderliggende oorzaken en voor de keuze van een aanpak. Ter vergelijking wijst Amsterdam op de 'public health approach to violence prevention', waarmee in het Verenigd Koninkrijk goede ervaringen zijn opgedaan.¹² Veel is echter nog in ontwikkeling. Zo wordt nagegaan of de wapenproblematiek in Amsterdam onderdeel kan worden van de Top400 en Top600 en of het wenselijk en mogelijk is om wapenbezit als zorgcriterium op

¹² Mark A. Bellis, Karen Hughes, Clare Perkins and Andrew Bennett (2012). Protecting people Promoting health. A public health approach to violence prevention for England. The Centre for Public Health, Liverpool.



te nemen in de Top400 aanpak. Ook worden Top600 regisseurs ondersteund in het herkennen en leren omgaan met wapenproblematiek in hun casuïstiek. Hiertoe is een Handelingskader Wapenproblematiek opgesteld. Daarnaast worden wapenincidenten systematisch geanalyseerd om beter te begrijpen wat factoren zijn die eraan ten grondslag liggen. Momenteel wordt onderzocht welke interventies in het kader van de Top400 & 600 op wapenbezit beschikbaar en effectief zijn.

In Rotterdam is in het Zorg en Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond (ZVHRR) sinds april 2021 een integrale aanpak operationeel voor jongeren die zijn aangehouden voor verboden wapenbezit of die betrokken zijn geweest bij een steekincident. Deze jongeren worden vanuit ZSM¹³ aangebracht voor een bespreking in een multidisciplinair overleg, waar ook de onderwijsinstelling bij aansluit.

In interviews is opgemerkt dat door bezuinigingen in het verleden en lange wachtlijsten in de jeugdzorg de zorg in sommige gezinnen minder goed is geweest. Zorg, maar ook de inzet van reclassering komen niet altijd goed van de grond. Daarnaast wordt gezegd dat er een selecte groep jongeren dusdanig is verhard dat er veel moeite en tijd nodig is om tot hen door te dringen. Voor gezinnen die soms al jaren in beeld zijn, met name grote gezinnen met een brede zorgvraag, zou het lastig zijn oplossingen te bedenken.

4.4 Resumé

In dit hoofdstuk zijn de vier acties besproken waaraan gemeenten zich hebben gecommitteerd. Deze acties zijn door vrijwel alle onderzochte gemeenten opgepakt. Sommige gemeenten, die al langer te maken hebben met wapengeweld door jongeren, hadden de acties al geïmplementeerd. Voor andere gemeenten zijn het een nieuwe maatregelen.

Wapeninleveractie

De wapeninleveractie is in 2021 door alle gemeenten uitgevoerd. Tijdens de wapeninleveracties zijn maar ten dele wapens ingeleverd die corresponderen met de wapens die door de doelgroep worden gebruikt. Ook lijkt slechts een beperkt deel van de inleveraars tot de doelgroep te behoren. De meeste gemeenten blijven de jaarlijkse inleveractie echter wel organiseren. De voornaamste reden hiervoor is dat dit het maatschappelijk debat en de bewustwording op gang zou brengen.

Enkele gemeenten hebben er in 2022 geen vervolg meer aan gegeven. Zij zijn van mening dat de inleveractie en de bijbehorende bewustwordingscampagne een negatief neveneffect (kunnen) hebben; zij zouden de onveiligheidsgevoelens van jongeren kunnen aanwakkeren of versterken. Ook zouden jongeren door de wapeninleveractie het idee kunnen krijgen dat wapenbezit een wijdverspreid fenomeen is. Beide elementen, normalisatie en onveiligheid, zijn ook motieven om juist een wapen te gaan dragen. Vandaar dat deze gemeenten redeneren dan de inleveracties mogelijk een averechts effect

¹³ Binnen ZSM (Zorgvuldig, Snel en op Maat) wordt door het OM in overleg met politie, reclassering, en slachtofferhulp veelvoorkomende criminaliteit afgedaan.



hebben. Dit besef heeft wel tot aanpassing van de bewustwordingscampagne geleid; in 2022 was er in de campagne meer aandacht besteed aan de onveiligheidsbeleving van jongeren. Er is benadrukt dat jongeren die zich onveilig voelen hierover kunnen praten met een schoolmaatschappelijk werker, mentor of jongerenwerker.

Voorlichtingslessen

Voor de voorlichtingslessen geldt dat in alle gemeenten VO-scholen zijn verzocht deze lessen bij Halt aan te vragen. Eén gemeente heeft zelf een aanbod ontwikkeld. In de meeste (14 van de 16) gemeenten zijn de lessen ook daadwerkelijk gegeven op VO-scholen en soms ook op basisscholen. Deze lessen hebben een breed bereik, verondersteld wordt dat ook wapenbezittende jongeren deelnemen aan de lessen. Dat wordt in interviews met Halt, vertegenwoordigers van scholen en gemeenten ook bevestigd.

Signaleren en zicht krijgen op jongeren

Ook houdt elke gemeente zich bezig met het zicht krijgen op jongeren. Voor veel gemeenten is het onduidelijk of ze jongeren die wapens dragen in beeld hebben. In kleinere gemeenten is meer overzicht en contact tussen instanties, terwijl in grotere gemeenten meer capaciteit is om interventies en aanvullend onderzoek uit te voeren. Het zicht hebben op risicjongeren staat echter niet gelijk aan het doordringen en voorkomen dat jongeren een wapen dragen. Niet alle gemeenten maken gebruik van risicosignalering of vroegtijdig, preventief ingrijpen. Sommige gemeenten werken nog aan een aanpak, in andere gemeenten is risicosignalering onderdeel van een bestaande aanpak gericht op het in de gaten houden van met name groepen jongeren waaraan het messenbezit is toegevoegd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van signalen van een breed scala aan professionals, van straatcoaches en jongerenwerkers tot medewerkers van het CJG en Wij-teams. Bij serieuze signalen wordt overgegaan tot een individuele - of groepsaanpak. Bij deze aanpakken is in sommige gemeenten nadrukkelijk aandacht voor opgroei- en opvoedproblemen in de gezinnen waarin jongeren opgroeien die met een wapen zijn aangetroffen.





5. LOKAAL TOEGEPASTE ACTIES

In het vorige hoofdstuk bespraken we de acties waaraan alle gemeenten zicht gecommiteerd hebben. In dit hoofdstuk bespreken we de uitvoering van de 'overige' lokale acties. Gemeenten hadden de vrijheid voor zowel de keuze om deze actie wel of niet uit te voeren, als voor de wijze waarop hieraan invulling gegeven werd.

Het gaat om de volgende acties:

- Actie 1: Bewustwording en ontmoediging via campagnes;
- Actie 3: Wegnemen van onveiligheidsgevoelens;
- Actie 4: Tegengaan van verkoop minderjarigen;
- Actie 5: Proactieve kluisjescontrole op scholen;
- Actie 6: Wapencontroles in horeca;
- Actie 8: Lokale inzet van preventief fouilleren; en
- Actie 10: Versterken contacten politie, gemeente, scholen en horeca.

Van deze acties beschrijven we welke gemeenten ze hebben uitgevoerd en wat de stand van zaken is. Elke gemeente heeft in een interview de acties uit het actieplan toegelicht hoe deze actie is uitgevoerd en welke knelpunten eventueel opkwamen. Ook hebben de meeste gemeenten relevante beleidsdocumenten toegestuurd waarin de voortgang van de uitvoering van het actieplan staat beschreven. Dit waren veelal brieven aan de raad, beleidsplannen en beleidsevaluaties.

5.1 Actie 1 – Bewustwording en ontmoediging via campagnes

- De betrokken gemeenten ontwikkelen lokale bewustwordings- en/of ontmoedigingscampagnes tegen wapenbezit.
- Het ministerie van JenV stelt op aanvraag budget beschikbaar om de lokale campagnes in een aantal gemeenten te ondersteunen.
- Het ministerie van JenV stelt op verzoek communicatiedeskundigheid en -ervaring beschikbaar om de ontwikkeling van campagnes te ondersteunen.

Toelichting

In het actieplan wordt deze actie toegelicht: onder sommige jongerengroepen lijkt wapenbezit 'normaal' te worden gevonden. Ouders en andere direct betrokkenen in de sociale omgeving van de jongere treden niet altijd op tegen wapenbezit. Door campagnes en voorlichting kunnen jongeren en hun sociale omgeving bewust worden gemaakt van de gevaren en het abnormale karakter van wapenbezit, aldus het actieplan. Ook is het van belang dat de sociale omgeving zich meer bewust wordt van de noodzaak om te letten op signalen van wapenbezit en om op te treden. De lokale campagnes dienen aan te sluiten bij de leefwereld en het taalgebruik van jongeren, met aandacht voor de do's en don'ts in communicatieboodschappen. Daarbij dient er aandacht te zijn voor het handelingsperspectief van jongeren, zodat ze concreet weten wat ze moeten doen in het geval van wapenbezit, bijvoorbeeld via de inzet van Meld Misdaad Anoniem.



Tabel 5.1 Overzicht uitvoering actie 1 naar gemeente

Gemeente	Uitgevoerd	Specificatie uitvoering	Doelgroep
Almere	Ja	Almere Ontwapent, You Choose, online campagne	Ouders en professionals
Amsterdam	Ja	Amsterdam Ontwapent Op de doelgroep gerichte beleidscampagne	Doelgroep en ouders
Barendrecht en Ridderkerk	Ja		Ouders
Breda	Ja	Met filmpjes	
Capelle a/d IJssel	Ja	You Choose, tiktok	Ouders en jongeren
Den Haag	Ja	EO-programma, You Choose	Ja op sociale media is 75% van de doelgroep bereikt.
Groningen	Ja	You Choose	
Haarlemmermeer	Ja	You Choose ontwikkeld en uitgevoerd	
Leidschendam-Voorburg	Ja		
Nissewaard	Ja	Eigen campagne Steek energie in je toekomst	Ouders en jongeren
Rotterdam	Ja		
Smallingerland	Ja	Plannen voor een theaterstuk zijn niet doorgegaan	
Utrecht	Ja	Met filmpjes	Schoolgaande jongeren
Zaanstad	Ja	Lokale campagne Be on Track	
Zoetermeer	Ja	You Choose, aangevuld met lokaal ontwikkeld programma (Soapbox)	

Stand van zaken gemeenten

Veel gemeenten (tien) waren al bezig met het thema wapens en jongeren voor het actieplan begon. In een aantal gemeenten (Almere, Nissewaard, Amsterdam en Rotterdam) waren ook bewustwordingscampagnes opgezet. Zo heeft de gemeente Almere zich laten inspireren door de campagne Amsterdam Ontwapent, waarna ze ook #AlmereOntwapent zijn begonnen. In Nissewaard is lokaal de campagne #steekenergieinjetoekomst ontwikkeld. Binnen deze campagnes wordt aandacht gevraagd voor het gebruik van wapens onder jongeren. Ook is er door jongerenwerk en Halt op persoonlijk vlak met de doelgroep gepraat over wapengeweld. De campagnes worden op verschillende wijzen uitgevoerd; via posters op straat, QR-codes op stoeptegels die verwijzen naar de website You Choose, filmpjes op sociale media, vaak met rapnummers.

Hoewel de problematiek bij sommige partners het hele jaar onder de aandacht is, zoals bij jongerenwerk, Halt en bij scholen, wordt van de campagne op straat met onder meer posters op een paar momenten per jaar gebruik gemaakt. Een groot deel van de responderende gemeenten gebruikt de nationale week van de veiligheid om extra aandacht te vragen voor de lokale acties om wapenbezit en -geweld tegen te gaan. Rondom deze week worden veel acties uitgevoerd om wapengeweld onder de aandacht te brengen bij een breder publiek en bij de doelgroep zelf. In deze week worden ook veel voorlichtingslessen op scholen gegeven. In deze week worden naast medewerkers van Halt en in mindere mate het OM, in sommige gemeenten ook jongerenwerkers naar scholen



gestuurd om daar met jongeren te praten en de problematiek onder een bredere groep jongeren onder de aandacht te brengen. De bewustwordingscampagne is erop gericht bij jongeren duidelijk te maken dat het dragen van messen niet normaal is, en dat er andere manieren zijn om respect van je omgeving te krijgen. De insteek van deze campagnes is dus deels het vergroten van bewustwording en deels preventie voor jongeren die (nog) geen wapens dragen.

In enkele gemeenten is de bewustwordingscampagne aan de wapeninleveractie gekoppeld. Hierbij is aan bewustwording gewerkt door de actie te koppelen aan het inleveren van wapens. In sommige gemeenten komen jongerenwerkers met een mobiele wapeninleverbak naar scholen, waar ze in de week van de veiligheid voorlichting geven en jongeren spreken.

Daarnaast gaan jongerenwerkers, boa's en jeugdagenten in gesprek met jongeren op hotspots waar (risico)jongeren samenkomen, en op online platformen. Door jongeren actief op te zoeken en met ze in gesprek te gaan voelen jongeren zich volgens geïnterviewden gehoord. In de gesprekken besteden ze aandacht aan de preventie van het dragen van wapens. Bijvoorbeeld, als deel van de bewustwordingscampagne, bezocht het jongerenwerk in Utrecht schoollocaties met een bus. Ze gingen in gesprek met jongeren over wapengebruik. Met deze actie zijn in Utrecht circa 120 jongeren bereikt. In het reguliere jongerenwerk is ook extra aandacht besteed aan wapengebruik, hierin heeft Jongerenwerk Utrecht 350 jongeren bereikt.

Het gebruikte campagnemateriaal verschilt per gemeente. Veel gemeenten maken gebruik van de You Choose campagne, waarbij posters op zichtbare publieke locaties in de gemeente zijn opgehangen. Daarbij heeft een aantal gemeenten samengewerkt met rolmodellen uit de gemeente. Onder rolmodellen verstaan gemeenten personen met een vergelijkbare achtergrond als de doelgroep, die succesvol zijn geworden als rapper, influencer of presentator van? Deze rolmodellen laten de jongeren zien dat het met hun achtergrond mogelijk is om succes te krijgen, maar dat ze daarvoor uit de criminaliteit moeten stappen. De rolmodellen vinden op deze manier aansluiting bij de jongeren en kunnen een positief toekomstperspectief bieden.

Enkele gemeenten (Utrecht, Breda) hebben filmpjes voor sociale media gemaakt met rolmodellen, ervaringsdeskundigen en slachtoffers van messengeweld. In Utrecht zijn twee filmpjes gemaakt, een met een ervaringsdeskundige en een met een slachtoffer, die veelvuldig zijn bekeken. In een gemeente (Capelle a/d IJssel) is een filmpje gemaakt met een jongere uit de doelgroep zelf, dit tiktok filmpje is erg veel bekeken en het is ook duidelijk dat de doelgroep deze tiktok gezien heeft en dat het in de groep heeft geleefd. Ook is in een aantal gemeenten (Amsterdam, Almere, Rotterdam, Capelle a/d IJssel) samengewerkt met de lokale hiphop scene om het raptalent van jongeren te ontwikkelen en in te zetten op positieve rolmodellen. In Amsterdam worden jongeren begeleid door ervaringsdeskundigen, zogenoemde *credible messengers*, om hun ervaringen onder meer door middel van muziek te verwerken. In Almere zijn rapwedstrijden georganiseerd om jongeren te motiveren creatief met hun talent om te gaan.



Ouders

Een aantal gemeenten (Capelle a/d IJssel, Groningen, Zoetermeer) heeft bewust ingezet op het voorlichten van ouders als onderdeel van de bewustwordingscampagne. Zo zijn ouderavonden gehouden en informatieprogramma's gemaakt om ouders ervan bewust te maken hoe de straatcultuur in elkaar zit en waar de risico's liggen. Ook zijn er podcasts gemaakt voor ouders over straatcultuur en messenbezit. Of de doelgroep bereikt wordt in deze campagne is nog onbekend. De gemeente Almere gaf bijvoorbeeld aan dat niet is onderzocht hoe deze campagne bij de doelgroep en de leeftijdsgroep is ontvangen.

Bereik van bewustwordingsacties

Het blijft bij al deze acties de vraag of de doelgroep van jongeren die wapens dragen en/of gebruiken, bereikt wordt en aanzet tot gedragsverandering. Een aantal gemeenten (Almere, Barendrecht en Ridderkerk) zegt hierover dat naar hun idee de campagne minimaal bij de jongeren is aangekomen. Ook geven zij aan dat deze actie niet alleen gericht is op de jongeren maar ook op ouders, docenten en inwoners in het algemeen. De campagne zou 'het maatschappelijk debat op gang brengen' en 'de norm uitdragen dat wapenbezit niet normaal is'. De campagne dient daarmee een breder doel dan het overtuigen van jongeren hun wapens thuis te laten. In hoeverre dit bijdraagt aan het hoofddoel, het verminderen van wapenbezit en -gebruik onder jongeren, is echter niet bekend.

Over het landelijke campagnemateriaal *Drop je knife doe wat met je life* zijn veel geïnterviewden kritisch. In de campagne komt de overheid over als een instantie die straattaal bezigt. Dat is, menen geïnterviewden, niet geloofwaardig en doet afbreuk aan de boodschap. Het maakt de campagne minder effectief. Jongeren nemen de boodschap daardoor niet serieus en de doelgroep zou er niet door zijn beïnvloed. Bovendien is de zinssnede 'doe wat met je life' suggestief, het impliceert dat dit nu niet het geval is. Gemeenten die een lokale campagne hebben ontwikkeld oordelen positiever over het bereiken en aanspreken van de doelgroep (naar hun inzicht, dit is niet geëvalueerd).

Respondenten van twee grote gemeenten (Amsterdam en Rotterdam) zijn van mening dat een brede campagne niet effectief zou zijn en juist gevoelens van onveiligheid van jongeren zou kunnen aanwakkeren. Door brede aandacht aan het dragen van wapens te besteden krijgt de doelgroep het idee dat veel jongeren met een wapen rondlopen. Hierdoor zijn ze eerder geneigd dit ook te doen. Ook zouden er ouders zijn die hun kinderen aanmoedigen tot het dragen van wapens omdat ze bang zijn dat hun kind anders onveilig is op straat. Voor het ontwikkelen van hun lokale campagnes zijn jongerenwerkers geconsulteerd.

Ook andere gemeenten geven aan gebruik te willen maken van campagnes die selectiever gericht zijn op de doelgroep. Het in gesprek komen met de jongeren is daarin het belangrijkste onderdeel. De gemeenten willen weten wat de achterliggende oorzaken zijn dat jongeren wapens dragen; en als dat door een gevoel van onveiligheid komt, hoe komt het dat ze zich onveilig voelen? En als het met achterstand en gebrek aan talentontwikkeling te maken heeft, waarom voelen ze zich kansarm?

Samenvattend

Bewustwordingscampagnes zijn door verschillende gemeenten verschillend opgepakt. We zien dat de bewustwordingscampagne vaak twee doelen dient. Het eerste doel is overbrengen van de norm dat het dragen van een wapen 'niet normaal' is, en onwenselijk. Deze boodschap is gericht op een breed publiek. Ten tweede heeft de campagne tot doel jongeren ervan af te laten zien wapens te dragen. Deze twee doelen vergen een



verschillende aanpak die door de meeste gemeenten in één actie(week) is gegoten. Aan de ene kant is het brede publiek bewust gemaakt door middel van een publieke campagne met posters op straat, filmpjes op sociale en traditionele media, documentaires en podcasts. In de meeste gemeenten zijn geïnterviewden van mening dat zij hiermee het brede publiek hebben weten te bereiken en bewust hebben gemaakt van het messenbezit onder jongeren. Aan de andere kant zijn jongeren bereikt door middel van spreekuren met jongerenwerkers op scholen, gesprekken met boa's en jeugdagenten op straat en tijdens culturele evenementen. De aanname van gemeenten is dat jongeren die messen dragen ook bereikt zijn met de publieke campagne, maar dit is niet onderzocht door gemeenten.

Sommige gemeenten benadrukken de risico's van campagnes. Zij zijn van mening dat bewustwordingscampagnes ertoe kunnen leiden dat het gevoel van jongeren dat iedereen met een wapen op straat loopt wordt versterkt. Algemene campagnes, onvoldoende gericht op de doelgroep, zouden zo een averechts effect kunnen hebben.

5.2 Actie 3 – Wegnemen van onveiligheidsgevoelens

- De betrokken gemeenten stimuleren de inrichting van een laagdrempelig aanspreekpunt voor jongeren die zich bedreigd voelen.
- Jongeren die slachtoffer geweest zijn van geweld, krijgen van Slachtofferhulp Nederland ondersteuning bij het verwerken van het incident, waarbij ook aandacht besteed wordt aan de onwenselijkheid om zich te gaan bewapenen.

Toelichting

Een van de motieven van jongeren om een wapen te dragen is de angst om (opnieuw) slachtoffer te worden van geweld. Het wordt van belang geacht dat ze bij iemand terecht kunnen met wie ze hun zorgen kunnen delen. Laagdrempelige hulp kan via (school)jongerenwerker of (school)wijkagent verlopen. Voor jongeren die slachtoffer zijn geweest van geweld, is Slachtofferhulp Nederland beschikbaar. Zowel voor Slachtofferhulp als voor laagdrempelige jeugdhulp wordt informatie opgesteld over de wapenproblematiek en het handelingsperspectief voor jongeren.

Tabel 5.2 Overzicht uitvoering actie 3 naar gemeente

Gemeente	Uitgevoerd	Specificatie uitvoering
Almere	Nee	
Amsterdam	Ja	Beleidsplan positief perspectief
Barendrecht Ridderkerk	Ja	Via jongerenwerk
Breda	Deels	Via campagne
Capelle a/d IJssel	Deels	Via jongerenwerk
Den Haag	Ja	Via slachtofferhulp en jongerenwerk
Groningen	Incidenteel	Na incidenten wordt het gevoel van veiligheid behandeld
Haarlemmermeer	Ja	
Leidschendam-Voorburg	Deels	
Nissewaard	Ja	
Rotterdam	Ja	Extra inzet jongerenwerk
Smallingerland	Ja	Via slachtofferhulp na incidenten
Utrecht	Nee	
Zaanstad	Ja	Als thema binnen de voorlichtingslessen groepsdruk Halt
Zoetermeer	Ja	Taak van schoolwijkagenten



Uitvoering

Hoewel elke gemeente aangaf het belang van het wegnemen van onveiligheidsgevoelens in te zien, gaven zij ook aan het lastig te vinden om concrete acties te ontwikkelen die specifiek dit doel diende.

Gemeenten hebben het wegnemen van onveiligheidsgevoelens vaak geïntegreerd in bestaand beleid, als onderdeel van 'integraal werk' zoals jongerenwerk. In vrijwel alle gemeenten wordt jongerenwerk gebruikt om de doelgroep te bereiken en om door gesprekken met de jongeren de onveiligheidsgevoelens te verminderen. De gemeenten zijn zich ervan bewust dat sommige jongeren wapens dragen om zich veiliger te voelen op straat. Deze jongeren zouden het gevoel hebben dat veel andere jongeren wapens dragen en dat zij onveiliger zijn zonder wapen of dat ze een wapen moeten dragen omdat iedereen het doet.

Jongerenwerk

Jongerenwerkers gaan in gesprek met jongeren over het dragen van wapens en de redenen hiervoor. In de meeste gemeenten werd deze methode al voor het actieplan gebruikt om kwetsbare jongeren te bereiken en te ondersteunen. In een gemeente waar jongerenwerk nog niet veel ervaring had met wapengeweld (Capelle aan den IJssel) zijn jongerenwerkers aangesteld om zich te richten op deze specifieke groep jongeren. Ook heeft een aantal gemeenten (Rotterdam, Amsterdam) al voor de aanvang van het actieplan extra jongerenwerkers aangenomen om de capaciteit van jongerenwerk te vergroten.

De jongerenwerkers zijn op sociale media, op straat, in jongerencentra en in scholen actief en praten hier met jongeren over hun leven en waar ze tegenaan lopen. Indien nodig worden ook thema's als veiligheid en het dragen van wapens besproken. Ook zijn jongerenwerkers actief op sociale media en bereiken ze op deze manier de doelgroep. Enkele gemeenten (Barendrecht en Ridderkerk) rapporteerden dat het lastig is voor sommige jongerenwerkers om actief te zijn op sociale media omdat dit buiten de reguliere werkwijze ligt. Hierdoor missen ze een deel van de belevingswereld van jongeren en kunnen ze minder goed ingrijpen in het geval van dreigingen via sociale media.

Ook zijn er enkele kanttekeningen bij de inzet van jongerenwerk te plaatsen. In een rapport over de werking van jongerenwerk bij risicjongeren wordt benadrukt wat de uitdagingen zijn van het jongerenwerk in het verminderen van sociale problematiek.¹ Vooral door de enorme verscheidenheid aan taken en verantwoordelijkheden van jongerenwerkers is de focus op de doelgroep (jongeren die wapens dragen en gebruiken) afwezig. Jongerenwerkers houden zich niet specifiek bezig met deze risicogroep. Mede door de complexiteit van de problematiek en de tijdsdruk die jongerenwerkers ervaren bij de uitvoering van hun taken verdwijnen deze jongeren vaak snel weer naar de achtergrond. Het doel van jongerenwerk is niet specifiek het tegengaan van geweld of criminaliteit onder jongeren maar het ontwikkelen van talenten en de identiteit van kwetsbare jongeren. Hiertoe kunnen ook jongeren behoren die wapens dragen, maar het werk van de

¹ Jong, J.D.A. de (2022). Jongerenwerk voor 'de 2%': Over 'wat werkt' en 'wie werkt' in jongerenwerk om recidive te voorkomen en sociale problematiek te verminderen. Leiden: Hogeschool Leiden, Lectoraat Aanpak Jeugdcriminaliteit.



jongerenwerker is voornamelijk preventief en niet gericht op jongeren die al in rivaliserende jeugdgroepen zitten. Jongerenwerk is een preventief middel om kwetsbare jongeren te ondersteunen in hun ontwikkeling en hen (daardoor) uit de criminaliteit te houden. Jongerenwerkers zijn weliswaar de professionals die het dichtst bij de risicogroep komen en kennis hebben van hun belevingswereld, ze zijn echter niet het antwoord op alle maatschappelijke problematiek onder jongeren.

Steekincidenten

Na een steekincident laaien de gevoelens van onveiligheid vaak op onder de betrokken jongeren en ouders. Ook kunnen persberichten over steekincidenten en toenemend wapengeweld gevoelens van onveiligheid vergroten. In een gemeente (Groningen) is na een incident een samenkomst voor de betrokken ouders en jongeren georganiseerd. Hier waren voornamelijk ouders aanwezig. Het heeft volgens de gemeente geholpen om de oplopende spanning tussen deze twee jongerengroepen weg te nemen.

Veel gemeenten geven aan dat slachtofferhulp wordt aangeboden aan slachtoffers en betrokkenen van steekincidenten. Er is echter geen zicht op de mate waarin op dit aanbod van Slachtofferhulp wordt ingegaan.

Om de onveiligheid weg te nemen werken enkele gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Nissewaard) met groepsaanpakken en individuele begeleiding voor kwetsbare jongeren. Amsterdam heeft een nieuw beleid voor scholen ontwikkeld waarin scholen kennis en instrumenten kregen om kwetsbare jongeren te benaderen, ondersteunen en begrenzen. Ook heeft het actiecentrum Veiligheid en Zorg in Amsterdam in samenwerking met stichting Your Lab een netwerk van *credible messengers* in het leven geroepen. Dit zijn rolmodellen, ervaringsdeskundigen, criminologen, psychologen en andere professionals, die zijn opgeleid om kwetsbare jongeren op duurzame wijze te begeleiden in de wijken waar ze zelf wonen. Door jongeren op deze manier te begeleiden zouden ze meer zelfvertrouwen krijgen, een positiever toekomstbeeld en een sterker netwerk. Dit kan eraan bijdragen dat jongeren de consequenties van hun acties gaan inzien en aan hun toekomst willen werken.

Averechts effect

Een aantal gemeenten (Amsterdam, Nissewaard, Rotterdam) zien vanuit eigen onderzoek en ervaring dat onveiligheidsgevoelens een belangrijk motief zijn voor het dragen van wapens, en willen meer inzetten op het wegnemen van deze gevoelens. Sommige respondenten menen echter dat bepaalde acties uit het actieplan de onveiligheidsgevoelens juist versterken. Brede bewustwordingscampagnes en (de communicatie rond) wapeninleveracties zouden jongeren en hun ouders het gevoel geven dat veel mensen op straat wapens dragen en dat ze een wapen moeten dragen om zichzelf te verdedigen. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd gedurende de looptijd van het actieplan; deze inzichten maakten dat deze gemeenten kritisch zijn gaan kijken naar de precieze uitvoering van de acties.

Resultaten

Ondanks dat veel gemeenten geen specifieke maatregelen onder dit actiepunt scharen, geven zij wel aan dat de urgentie van wapengeweld onder jongeren bij de gemeente en



ketenpartners is versterkt. Binnen bestaande structuren van jongerenzorg is hierdoor extra aandacht aan wapenproblematiek besteed.

Doordat dit actiepunt langdurige aandacht en vaak intensievere ondersteuning voor jongeren vergt, vinden gemeenten het lastig concrete nieuwe acties voor dit doel te formuleren. Ook is het lastig vast te stellen of acties in gemeenten het gewenste effect hebben en tot minder onveiligheidsgevoelens onder jongeren leiden.

5.3 Actie 4 – Tegengaan verkoop minderjarigen

- Het ministerie van JenV maakt afspraken met landelijke ketens om de verkoop van legale messen aan minderjarigen te voorkomen.
- De betrokken gemeenten stimuleren in gesprek met lokale winkeliers dat de middenstand geen legale messen verkoopt aan minderjarigen. Het ministerie van JenV maakt afspraken om online verkoop van legale wapens aan minderjarigen tegen te gaan en betreft hierbij ook de inzet van de douane.
- Er wordt een wetsvoorstel opgesteld om de verkoop van legale messen aan minderjarigen te verbieden.

Toelichting

De verkoop van gebruiksmessen (zoals keukenmessen) aan minderjarigen is momenteel niet strafbaar. Op 5 december 2022 is een wetsvoorstel ingediend om de verkoop van messen aan minderjarigen in winkels en online te verbieden. Het betreft een aanpassing van de Wet wapens en munitie om de verkoop aan minderjarigen van (bepaalde) gebruiksmessen en het dragen daarvan in de openbare ruimte te verbieden.

Vooruitlopend op deze wet is ingezet op de vrijwillige deelname van ondernemers. Het ministerie van JenV is in gesprek gegaan met landelijk opererende grootwinkelbedrijven en de detailhandel om de verkoop van messen aan banden te leggen. Hierdoor zien verschillende winkelketens vrijwillig af van de verkoop aan minderjarigen. Enkele grote winkelketens als Action, Hema, Xenos en Ikea verkopen geen messen meer aan jongeren onder de zestien jaar. Het tegengaan van de verkoop van messen aan minderjarigen online is problematischer. Ingezet is op een verkenning van de mogelijkheden om online verkoop van wapens aan minderjarigen tegen te gaan.

De bij het actieplan betrokken gemeenten voerden eveneens dit gesprek met de lokale middenstand. Onderstaande tabel toont dit overzicht.

Tabel 5.3 Overzicht uitvoering actie 4 naar gemeente

Gemeente	Uitgevoerd	Specificatie uitvoering
Almere	Sinds 2020	
Amsterdam	Ja	Geen verbod maar winkelketens staken vrijwillig met het verkopen aan jongeren onder de 18
Barendrecht en Ridderkerk	Ja	Geen zicht op de uitvoering
Breda	Nee	
Capelle a/d IJssel	Nee	
Den Haag	Ja	Via digitale agent zicht op online verkoop



Groningen	Nee	
Haarlemmermeer	Nee	
Leidschendam-Voorburg	Ja	
Nissewaard	Geen info	
Rotterdam	Ja	
Smallingerland	Nee	
Utrecht	Nee	
Zaanstad	Ja	Na gesprek met wijkagent is winkelier gestopt met verkoop.
Zoetermeer	Nee	Verbod voor kermisexploitanten op weggeven wapens als prijs, geen overleg geweest met lokale winkeliers

Gemeenten die dit actiepunt hebben uitgevoerd hebben dit doorgaans bereikt door in overleg te gaan met de lokale winkeliers. Gemeenten zijn in gesprek gegaan met lokale verkopers en/of hebben stickers uitgedeeld. De winkeliers waren doorgaans doordrongen van de ongewenstheid messen aan minderjarigen te verkopen en gemotiveerd om de verkoop tegen te gaan. De samenwerking verliep daardoor soepel. Enkele gemeenten hebben onderzocht of een verbod in de APV kon worden opgenomen, maar dit is (nog) in geen van de gemeenten daadwerkelijk gebeurd.

Er is weinig zicht op het gevolg van deze maatregel. Is er sprake van minder wapenbezit en/of -gebruik in die gemeenten waar lokale ondernemers meewerkten? – gemeenten betwijfelen dit. Veel respondenten geven aan dat het effect van de maatregel waarschijnlijk zeer gering is, gezien het gemak waarmee jongeren online wapens kunnen kopen. In een van de interviews met de politie werd bevestigd dat de meeste jongeren hun wapens online aanschaffen. Om deze reden heeft Den Haag een online agent ingezet om de online verkoop van wapens tegen te gaan. Hieruit zijn een paar aanhoudingen voortgekomen, maar handhaving bleek lastig doordat online verkoop niet regio gebonden is.

De gemeenten die deze actie niet hebben uitgevoerd benoemden dat het erg tijdsintensief is, en dat het effect minimaal zou zijn. Bovendien werd op landelijk niveau met grote winkelketens gepraat, waardoor de meeste winkels in de gemeente al bewust gemaakt werden van deze actie. Daarnaast zeggen gemeenten in afwachting te zijn van de landelijke wetgeving, die in de maak is.

5.4 Actie 5 - Proactieve kluisjescontrole op scholen

- De betrokken gemeenten stimuleren scholen om de checklist voor preventieve kluisjescontrole te implementeren.
- Het CCV ondersteunt desgevraagd scholen die preventieve kluisjescontroles op basis van de checklist willen implementeren, ook bij het formuleren van de randvoorwaarden voor invoering.
- De Stichting School en Veiligheid (SSV) ondersteunt scholen met informatie, handreikingen en een helpdesk.



Toelichting

Voor de vier partijen – scholen, politie, gemeenten en OM – die bij de preventieve wapencontroles op scholen betrokken zijn, is een checklist ontwikkeld die door het CCV beschikbaar is gesteld.² In het actieplan wordt de verwachting uitgesproken dat alleen al van de wetenschap dat er op school wapencontroles uitgevoerd kunnen worden in de kluisjes en tassen van de leerlingen, er in de praktijk een sterke preventieve werking van uit zal gaan tegen het meenemen van een wapen naar school.

Tabel 5.4 Overzicht uitvoering actie 5 naar gemeente

Gemeente	Uitgevoerd	Specificatie uitvoering
Almere	Ja	
Amsterdam	Ja	Integraal met preventieve maatregelen op scholen
Barendrecht en Ridderkerk	Ja	
Breda	Ja	
Capelle a/d IJssel	Ja	
Den Haag	Ja	
Groningen	Ja	
Haarlemmermeer	Ja	
Leidschendam-Voorburg	Ja	
Nissewaard	Ja	
Rotterdam	Ja	
Smallingerland	Nee	Nog niet uitgevoerd
Utrecht	Ja	
Zaanstad	Ja	
Zoetermeer	Ja	

Uitvoering

Kluisjescontroles vallen onder het gezag en de verantwoordelijkheid van scholen in de gemeente. Om een kluisjescontrole uit te voeren moet deze maatregel zijn opgenomen in het schoolveiligheidsplan van scholen. De scholen dragen dus de regie over het uitvoeren, rapporteren en evalueren van kluisjescontroles. Gemeente en politie vervullen een ondersteunende rol. Er zijn bijvoorbeeld vaak wijkagenten aanwezig bij kluisjescontroles, om de (mogelijke) wapens aan te nemen en veiligheidsrisico's te waarborgen.

Om meer overzicht in de uitvoering en samenwerking met scholen te verkrijgen heeft een gemeente (Almere) een convenant Schoolveiligheid gesloten met schoolbesturen, het OM en de gemeente. Het hoofddoel van dit convenant is elkaar snel weten te vinden bij incidenten en gevoelige onderwerpen bespreekbaar maken. Almere ziet het onderwijs als belangrijke partner in het signaleren van maatschappelijke trends, en ontwikkelingen in zorg en veiligheid. Ook heeft een aantal gemeenten zich proactief opgesteld (Barendrecht, Ridderkerk, Capelle aan den IJssel) in de communicatie met schoolbesturen. In kleinere gemeenten is het makkelijker om met alle schoolbesturen om de tafel te zitten en ze op een lijn te krijgen. Op sommige scholen zijn kluisjescontroles opgenomen in het beleid van

² H. Ferwerda; J. Wolsink (2022). Checklist invoering controle op wapenbezit in scholen. Bureau Beke, Arnhem. <https://bureaubeke.nl/publicaties/checklist-controle-op-wapenbezit-in-en-rond-scholen/>



de school. Zo heeft een school kluisjes die na schooltijd automatisch opengaan. Ook zijn er scholen die al voor het actieplan meermaals per jaar een kluisjescontrole deden.

Net als bij de bewustwordingscampagne en inleveracties wordt de kluisjescontrole vaak uitgevoerd in de week van de veiligheid. Hiermee is de kluisjescontrole een zichtbare, proactieve actie die (kort) volgt op het creëren van bewustwording onder jongeren, ouders en docenten. In Amsterdam worden kluisjescontroles uitgevoerd in combinatie met preventieve acties; zo worden sportactiviteiten georganiseerd waarbij ook het gesprek over wapens wordt geopend, soms samen met een slachtoffer van een steekincident.

Knelpunten in de uitvoering

Verschillende gemeenten merkten dat scholen in de gemeente huiverig waren om kluisjescontroles uit te voeren, omdat ze niet de indruk zouden willen wekken dat deze problematiek op hun school speelt. Enerzijds kan het onveiligheidsgevoelens bij leerlingen aanwakkeren, anderzijds zijn scholen bevreesd voor hun imago. Desondanks lijken scholen in de afgelopen jaren meer gemotiveerd om zich met deze onderwerpen bezig te houden. In veel gemeenten hebben steekincidenten in de buurt van scholen plaatsgevonden en de zorgen rondom wapenbezit onder jongeren namen toe in de maatschappij, wat ook om betrokkenheid bij de aanpak ervan van scholen vraagt. Scholen lijken in een aantal gemeenten proactiever te zijn geworden in de samenwerking met gemeenten, zo blijkt uit gesprekken.

Gemeenteambtenaren die wij voor dit onderzoek spraken hebben niet altijd een duidelijk beeld van welke scholen op welke wijze een kluisjescontrole vormgeven, noch wat de resultaten hiervan zijn. Een aangetroffen wapen wordt niet altijd gerapporteerd. Scholen zouden daar terughoudend in zijn om de jongere te beschermen en een strafblad te voorkomen. Gegevens over kluisjescontroles worden vaak niet structureel met gemeenten gedeeld.

In twee gemeenten (Smallingerland en Ridderkerk) heeft de politie zich in het begin erg assertief opgesteld tijdens de kluisjescontrole. Dit leidde tot negatieve ervaringen bij de scholen en hun leerlingen. Sindsdien zijn er duidelijke afspraken gemaakt tussen de politie en scholen. De politie kan alleen langskomen om de school te ondersteunen in de kluisjescontrole, maar kan zonder huiszoekingsbevel niet zelf de kluisjes openen. Ondanks deze negatieve ervaringen vinden scholen het met oog op veiligheid belangrijk dat er agenten aanwezig zijn tijdens de kluisjescontroles. Dit vergt vervolgens wel capaciteit van de politie, die niet altijd beschikbaar is.

Vrijwel alle gemeenten stellen zich de vraag hoeveel leerlingen wapens in hun kluisjes zouden bewaren, met andere woorden, of kluisjescontroles een effectief middel tegen wapenbezit zijn. Er zouden ook slechts sporadisch wapens zijn aangetroffen bij controles. Het blijft hiermee onduidelijk of de aanname dat de aankondiging van een kluisjescontrole al zou leiden tot het niet meenemen van wapens naar school correct is.

Resultaten

Naar aanleiding van het actieplan zijn gemeenten actiever over wapens gaan communiceren naar scholen en zijn er ook een aantal scholen begonnen met



kluisjescontroles. In enkele gevallen (twee scholen in Zoetermeer) zijn ze begonnen met controles nadat er vuurwapens waren aangetroffen op een school. Gemeenten zeggen het lastig te vinden na te gaan wat de resultaten zijn van de kluisjescontroles, doordat er veel partijen bij betrokken zijn en de communicatie tussen deze partijen soms moeizaam of incompleet verloopt. De resultaten worden in enkele gemeenten besproken in een overleg tussen de schoolbesturen en de gemeente, en een gemeente heeft een enquête uitgezet onder alle VO-scholen met de vraag hoe deze maatregel wordt uitgevoerd. Hieruit bleek dat op de meeste VO-scholen de kluisjescontroles goed zijn georganiseerd. Resultaten van de kluisjescontroles worden niet gedeeld.

5.5 Actie 6 – Wapencontroles in horeca

- Horeca op risicolocaties voor steekincidenten worden benaderd met het voorstel om de checklist voor preventieve wapencontroles te implementeren.
- Het CCV ondersteunt desgevraagd horeca die preventieve wapencontroles op basis van de checklist willen implementeren, ook bij het formuleren van de randvoorwaarden voor invoering.

Toelichting

Ook voor preventieve wapencontroles in de horeca heeft het CCV een checklist beschikbaar gesteld.³ Stapsgewijs geeft de checklist antwoord op praktische vragen over de randvoorwaarden, de benodigde maatregelen en de partners die betrokken zijn. De Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan van het CCV kan bij de implementatie ondersteuning bieden.

Tabel 5.5 Overzicht uitvoering actie 6 naar gemeente

Gemeente	Uitgevoerd	Specificatie uitvoering
Almere	Ja	
Amsterdam		
Barendrecht en Ridderkerk	Nvt	
Breda	Nee	Wel andere acties voor het bevorderen van veilig uitgaan
Capelle a/d IJssel	Nvt	
Den Haag	Ja	
Groningen	Ja	
Haarlemmermeer	Nee	
Leidschendam-Voorburg	Nvt	
Nissewaard	Nvt	
Rotterdam	Ja	
Smallingerland	Ja	CCV ondersteunt en intentieverklaring
Utrecht	Nee	
Zaanstad	Nee	Coronatijd was geen geschikt moment
Zoetermeer	Ja	Gereed bij heropening horeca na corona

³ H. Ferwerda, J. Wolsink (2022). Checklist invoering controle op wapenbezit in horeca. Bureau Beke, Arnhem. <https://bureaubeke.nl/publicaties/checklist-invoering-controle-op-wapenbezit-horeca/>



Uitvoering

Deze maatregel wordt niet door alle gemeente uitgevoerd aangezien er niet in elke gemeente uitgaansgelegenheden zijn waar met name jongeren komen. Voornamelijk kleinere buurgemeenten van grote steden hadden weinig tot geen uitgaansgelegenheden waar de doelgroep komt (Nissewaard, Capelle a/d IJssel, Leidschendam-Voorburg, Barendrecht en Ridderkerk). In de gemeenten waar wel uitgaansgelegenheden waren werden acties tegen wapenbezit integraal met andere maatregelen rondom veilig uitgaan uitgevoerd. Zo werden wapencontroles gelijktijdig met andere controles op verboden waren uitgevoerd.

In een aantal gemeenten (Groningen, Almere, Smallingerland) staan in horecagelegenheden kluizen waarin een aangetroffen wapen bewaard kan worden. In Smallingerland is opgemerkt dat er de laatste jaren meer wapens in de horeca zijn aangetroffen. Naar aanleiding hiervan is het uitgaansgebied in deze gemeente aangewezen als een veiligheidsrisicogebied. Ook legt de burgemeester in Groningen doorgaans een gebiedsverbod op aan jongeren die betrokken zijn bij geweldsincidenten met wapens in het uitgaansgebied.

Naar aanleiding van steekincidenten en het actieplan is ook ingezet op meer bewustwording bij horecaondernemers en personeel van uitgaansgelegenheden, geven enkele gemeenten aan. In Den Haag is bijvoorbeeld een ondernemersontbijt georganiseerd in de week van de veiligheid, waarin over de problematiek is gesproken.

Daarnaast worden andere, meer op veiligheid in het algemeen, gerichte acties genoemd door gemeenten. In Breda worden sfeermakers ingezet om conflicten te voorkomen en te de-escaleren. Hier is het project Sterk op Straat opgestart, hier lopen gastheren in witte jassen door het centrum, die een praatje maken met de mensen in het uitgaansgebied, zij lossen veel conflicten op met persoonlijke aandacht en een vriendelijk woord. Ook staan in sommige gemeenten beveiligers in uitgaanscentra, zoals uitsmijters, via een oortje met elkaar in contact, hierdoor worden opruiers sneller gesignaleerd en kan ertegen worden opgetreden.

Knelpunten in de uitvoering

Door de lockdown zijn controleacties in de horeca en uitgaansgebieden vaak niet doorgegaan omdat de uitgaansgelegenheden niet open waren. Enkele gemeenten geven aan dat de coronaperiode geen geschikt moment was om met de horeca te overleggen over wapencontroles. Dat hebben zij uitgesteld tot na de lockdown. Tegelijkertijd betekende de lockdown ook dat er geen bezoekers waren en er dus ook geen sprake was van geweld in uitgaansgelegenheden.

Resultaten

Deze actie is in veel gemeenten onderdeel gemaakt van maatregelen die al in gang waren gezet vóór het actieplan, en die bijdragen aan de algehele veiligheid van uitgaansgebieden. Gemeenten hebben het messenbezit nogmaals onder de aandacht gebracht bij betrokken partijen, soms op een meer ludieke wijze door een ontbijt te organiseren. Die hernieuwde



aandacht heeft wellicht geleid tot meer bewustwording. Door corona en de lockdown zijn niet in alle gemeenten de acties ook uitgevoerd.

5.6 Actie 8 – Lokale inzet van preventief fouilleren

- In de betrokken gemeenten agendeert de burgemeester de inzet van preventief fouilleren in de lokale driehoek, wanneer de gemeenteraad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid als in artikel 151b Gemeentewet heeft verleend.
- De betrokken gemeenten onderzoeken, wanneer de gemeenteraad de burgemeester deze bevoegdheid niet heeft verleend, de wenselijkheid om aan de raad voor te stellen dit alsnog te doen.

Toelichting

De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om bij verstoring van de openbare orde door bijvoorbeeld de vrees dat er wapens aanwezig zijn een gebied als veiligheidsrisicogebied aanwijzen. In een veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 50, derde lid, 51, derde lid, en 52, derde lid, van de Wet wapens en munitie toepassen. Preventief fouilleren is een instrument om te voorkomen dat er wapens in een bepaald gebied aanwezig zijn en om (de dreiging van) wapens weg te nemen. Dit wordt bereikt door ze tijdens het fouilleren in beslag te nemen of doordat bezoekers van het gebied uit voorzorg geen wapens bij zich dragen, vanwege de kans op fouilleren.

Tabel 5.6 Overzicht uitvoering actie 8 naar gemeente

Gemeente	Uitgevoerd
Almere	Nee
Amsterdam	Ja
Barendrecht en Ridderkerk	Nee
Breda	Nee
Capelle a/d IJssel	Ja
Den Haag	Nee
Groningen	Nee
Haarlemmermeer	Nee
Leidschendam-Voorburg	Nee
Nissewaard	Ja
Rotterdam	Ja
Smallingerland	Ja
Utrecht	Nee
Zaanstad	Ja
Zoetermeer	Nee

Uitvoering

Over preventief fouilleren zijn de meningen van de betrokken gemeenten verdeeld. Een aantal gemeenten heeft een veiligheidsrisicogebied aangewezen waarin preventief fouilleren mogelijk is. In een aantal gemeenten is dit middel ingezet op momenten waarop er sterke vermoedens waren op een geweldsincident, of waarop er veel jongeren met wapens zouden rondlopen. Dit is bijvoorbeeld in Rotterdam gebeurd bij de kermis en in



Capelle aan den IJssel op het moment dat er indicaties waren dat er een drillrapvideo zou worden opgenomen. In deze gevallen werd er een tijdelijk veiligheidsrisicogebied aangewezen en werd hierbinnen preventief gefouilleerd. In Capelle aan den IJssel is dit ook ingesteld, op het moment dat er een confrontatie dreigde tussen twee rivaliserende groepen in een winkelcentrum. Hierbij konden gedurende twaalf uur bezoekers gefouilleerd worden.

In Amsterdam is in vijf gebieden in de gemeente preventief gefouilleerd. Om aselect te fouilleren is een proef uitgevoerd met selectiepoortjes en een selectiezuil. Deze technische hulpmiddelen zouden voorbijgangers willekeurig aanwijzen voor het fouilleren.⁴ Deze actie is eind 2022 stopgezet omdat de politie buiten de afgesproken gebieden in een jongerecentrum bezoekers heeft gefouilleerd.⁵

In veel gemeenten vindt geen preventief fouilleren plaats. In sommige gemeenten komt dit doordat er geen veiligheidsrisicogebied kan worden ingesteld. In andere gemeenten, zoals Utrecht en Den Haag zijn de partijen in de gemeenteraad geen voorstander van preventief fouilleren.

Maatschappelijke discussie

Over preventief fouilleren was al in 2020 een maatschappelijke discussie gaande, met name vanwege het risico op etnisch profileren door de politie. Deze discussie is anno 2022 nog niet verstomd en onlangs is deze in Amsterdam weer opgelaaid. Bovendien bestaat er geen bewijs dat preventief fouilleren effectief is tegen wapenbezit onder jongeren en het aantal steekincidenten in die gebieden terugdringt.⁶ Uit onderzoek in het Verenigd Koninkrijk blijkt dat er zelfs een omgekeerd effect van uit kan gaan.⁷ Preventief fouilleren zou leiden tot een versterkt gevoel van onveiligheid, het gevoel 'eruit gepikt te worden' door politie en daarmee afname van vertrouwen in instanties en het gevoel 'er alleen voor te staan'. Beide argumenten zijn onder de risicogroep voorname redenen om over te gaan tot het dragen van een wapen.

Evaluatie preventief fouilleren

In 2022 heeft onderzoeksbureau ProFacto een rapport uitgebracht over de effectiviteit van preventief fouilleren. Hierin wordt gesteld dat de effecten op het verminderen van wapengebruik door preventief fouilleren nauwelijks meetbaar zijn. Toch blijkt uit dit onderzoek dat preventief fouilleren de veiligheid van omstanders vergroot, maar kan het de gevoelens van veiligheid van jongeren verlagen.⁸ Ook heeft een internationaal onderzoek uitvoeringen van preventief fouilleren in verschillende landen geëvalueerd. Hieruit bleek dat preventief fouilleren op breed maatschappelijk niveau een gevoel van veiligheid geeft, terwijl het op individueel niveau negatieve ervaringen en onveiligheidsgevoelens kan veroorzaken.⁹

⁴ NH Nieuws, 12 September 2022, <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/308474/amsterdam-wijst-vijf-gebieden-aan-voor-nieuwe-proef-met-preventief-fouilleren/>

⁵ NOS, 18 November 2022, <https://nos.nl/artikel/2452918-amsterdam-stopt-met-preventief-fouilleren-na-onbevoegde-controles>; <https://www.trouw.nl/binnenland/nijmegen-start-met-wapencontroles-juist-nu-amsterdam-ze-verguist>.

⁶ Zie onder meer: <https://www.eur.nl/esl/nieuws/criminoloog-hekelt-plan-tot-preventief-fouilleren-nijmegen>

⁷ Skarlatidou, A., L. Ludwig, R. Solymosi, & B. Bradford (2021).

⁸ Winter, H.B., Beukers, M., Boxum, C., Cazemier, J. and Vols, M. (2022). Evaluatie preventief fouilleren. Groningen, ProFacto.

⁹ Petersen, K., Weisburd, D., Fay, S., Eggins, E. and Mazerolle, L., 2023. Police stops to reduce crime: A systematic review and meta-analysis. *Campbell Systematic Reviews*, 19(1), p.e1302.



Knelpunten

Preventief fouilleren kan worden uitgevoerd in een gebied dat is aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Niet alle gemeenten hebben een gebied met een hoog risico op overtredingen en verstoring van de openbare orde, hetgeen een voorwaarde is voor een veiligheidsrisicogebied. In veel gemeenten vinden de verschillende incidenten met wapens niet in een bepaald gebied plaats, maar verspreid over de gehele gemeente. Ook is er niet altijd sprake van veel wapengeweld in een beperkt gebied. Groepen jongeren bewegen zich door de gemeente en ontmoeten elkaar op verschillende plekken. Het is hierdoor niet mogelijk een specifiek gebied te markeren. Kleinere gemeenten in de omgeving van een grote stad hebben soms te maken met jongeren uit de stad die naar de kleinere gemeente komen en die soms wapens bij zich hebben. Tussen groepen jongeren uit buurgemeenten kan een jarenlange rivaliteit bestaan. Het is echter lastig te voorspellen waar ontmoetingen vervolgens zullen plaatsvinden. Ingrijpen door een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen en het organiseren van een fouilleeractie is volgens gemeenten in een dergelijk geval geen optie.

Sommige gemeenten hebben deze actie voorbereid, vooralsnog zonder het te hebben ingezet. Zij hebben de juridische voorwaarden voor de inzet van preventief fouilleren opgenomen in de APV. De mogelijkheid en wenselijkheid van preventief fouilleren is in de driehoek besproken en bij voldoende aanleiding kan de maatregel direct worden ingezet.

Resultaten

Preventief fouilleren is een politiek gevoelige maatregel die niet vaak door gemeenten wordt ingezet. Toch worden er regelmatig wapens gevonden bij fouilleeracties. In Zaandam zijn bijvoorbeeld 22 wapens in een jaar opgehaald met preventief fouilleren, om deze reden wordt de actie in deze gemeente doorgezet.¹⁰ Het zou daarmee gezien kunnen worden als een effectieve maatregel om wapens op straat te verminderen.

Effectiviteit

Verder geven gemeenten aan dat voorafgaand aan het preventief gefouilleerd bij de doelgroep vaak al bekend is dat dit zal plaatsvinden. Zij nemen dan geen wapens mee of mijden het gebied. Gemeenten beschouwen deze actie mede om die reden niet als bijzonder effectief in het verminderen van steekwapens op straat.

Sommige gemeenten zien preventief fouilleren als een ingrijpende maatregel die jongeren een onveilig gevoel kan geven. Bij de uitvoering van deze maatregel zou etnisch profileren op de loer liggen. Daarnaast kan het de vertrouwensband tussen jongeren en de politie negatief beïnvloeden.

¹⁰ NH Nieuws, 1 december 2022. <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/306208/dit-jaar-zijn-er-21-wapens-gevonden-zaanstad-gaat-langer-preventief-fouilleren>



5.7 Actie 10 – Versterken contacten politie, gemeente, scholen en horeca

- Politie, VNG en de ministeries van JenV, OCW en VWS formuleren handvatten voor het versterken van de verbinding van scholen met politie en zorginstanties, waarna deze op lokaal niveau in de betrokken gemeenten geïmplementeerd worden.
- Politie, KHN, gemeenten en JenV versterken de verbinding tussen horeca en politie via de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan.
- Het CCV ondersteunt desgevraagd gemeenten die een KVV in hun uitgaansgebieden willen introduceren, danwel deze willen versterken met de aanpak van wapens onder jongeren.

Toelichting

Om jongeren met wapens op zak te bereiken zijn er volgens het actieplan wapens en jongeren twee belangrijke 'vindplaatsen': scholen en uitgaansgebieden. Voor de aanpak van de problematiek op straat, met name het uitgaansleven, is een goed contact tussen politie en horeca nodig. Door het versterken van de contacten zou er bij een incident snel gehandeld kunnen worden. Daarnaast zou het versterken van de contacten leiden tot meer zicht op de jongeren die wapens dragen of waarvan een vermoeden is dat zij dit doen.

Tabel 5.7 Overzicht uitvoering actie 10 naar gemeente

Gemeente	Uitgevoerd
Almere	Ja
Amsterdam	Ja
Barendrecht en Ridderkerk	Ja
Breda	Ja
Capelle a/d IJssel	Ja
Den Haag	Ja
Groningen	Ja
Haarlemmermeer	Ja
Leidschendam -Voorburg	Ja
Nissewaard	Nee
Rotterdam	Ja
Utrecht	Ja
Smallingerland	Ja
Zaanstad	Ja
Zoetermeer	Ja

Uitvoering

Alle gemeenten rapporteren dat het actieplan tot een versterkte aandacht voor het thema wapens en jongeren heeft geleid. Zo zijn er overleggen georganiseerd tussen meerdere partners, zoals scholen, jongerenwerk en politie. Doordat acties als de bewustwordingscampagne door meerdere partijen georganiseerd zijn, hebben de partijen kennis van elkaars werk en weten ze elkaar beter te vinden. In de meeste gemeenten geldt dit vooral voor het contact tussen gemeente, scholen, politie, jongerenwerk en bureau Halt. Scholen zijn zich meer bewust van de problematiek en zouden beter weten bij wie ze moeten aankloppen. Ook zouden scholen beter inzien welke preventieve acties ze kunnen nemen. In Breda werd geconstateerd dat scholen de intensievere contacten op prijs stellen, zij zagen hierdoor dat ze niet de enige zijn met deze problematiek en zij kunnen *best practices*



delen. Barendrecht, Ridderkerk en Capelle a/d IJssel hebben een convenant tussen de scholen en de gemeente opgesteld om de schoolveiligheid te bevorderen. Messengeweld is hier onderdeel van. Ook in andere gemeenten is schoolveiligheid hoger op de agenda van schoolbesturen komen te staan en wordt er vaker met de gemeente en politie overlegd. Dit gaat vaak via al bestaande schoolveiligheidsoverleggen tussen gemeenten en schoolbesturen.

Naast schoolbesturen is het jongerenwerk vaak betrokken bij meerdere acties uit het actieplan. Zij zijn met name ingeschakeld bij de preventieve acties. Daarnaast is in enkele gemeenten jeugdzorg betrokken bij de begeleiding van jongeren die zijn aangehouden voor wapenbezit. In twee gemeenten (Breda en Capelle a/d IJssel) wordt het samenwerken tussen partijen georganiseerd en gefaciliteerd door een stadsmarinier. Hij en zij zijn voor verschillende partijen de contactpersoon, maar heeft ook contact met en zicht op de doelgroep. In grotere gemeenten wordt deze functie vaak door een speciaal team vervuld, dat zich richt op jongeren en veiligheid. In Amsterdam zijn de contacten tussen de verschillende partijen onder invloed van het actieplan versterkt en is er meer aandacht voor wapengeweld gekomen in de afgelopen periode. Scholen krijgen voorlichting in hoe ze met deze problematiek om kunnen gaan en er is geïnvesteerd in jongerenwerk om meer en beter met de verschillende partijen samen te werken. Daarnaast heeft Amsterdam een team op Jeugd en veiligheid dat de verbinding vormt tussen professionals in het veld en de gemeente. In Rotterdam is er eveneens veel contact ontstaan tussen de verschillende partijen. Jongeren worden individueel in het veiligheidshuis besproken en er is structureel overleg tussen het veiligheidshuis en de politie. Ook wordt in Rotterdam het openbaar vervoer betrokken bij het zicht krijgen op jongeren. Zij kunnen met hun camera's volgen waar jongeren zich bevinden wanneer er een confrontatie tussen rivaliserende groepen dreigt.

Horeca

Contact en communicatie rondom de messenproblematiek tussen politie, gemeenten en horeca is in enkele gemeenten bij het uitvoeren bij de acties versterkt en een aandachtspunt geworden bij (bestaande) overleggen rondom veilig uitgaan. Messenbezit is hieraan als onderwerp toegevoegd.

Knelpunten in de uitvoering

In het versterken van de contacten tussen partijen lopen veel gemeente tegen de privacywetgeving aan. De AVG voorkomt het delen van persoonsgegevens van de doelgroep, waardoor de partijen niet precies kunnen weten welke jongeren precies met deze problematiek rondlopen. Enkele gemeenten (Nissewaard) geven aan tegen de privacywetten aan te lopen in hun samenwerking met andere partijen. De kennis blijft bij een partij hangen en ze kunnen niet specifiek over bepaalde jongeren informatie delen. In het kader van preventieve acties waar niet altijd convenanten voor beschikbaar zijn wordt dit als lastig ervaren.

Een gemeente (Ridderkerk) ervoer veel hobbels in de communicatie met scholen. Zij hadden verwachtingen die de gemeente niet waar kon maken. Het was in de samenwerking



lastig uit te leggen hoe de verschillende partners intern werken en wat er bij de politie, scholen en gemeente mogelijk was.

Resultaten

Over het algemeen zijn de gemeenten erg tevreden over de samenwerking die is ontstaan of versterkt tussen de bij de uitvoering van de maatregelen in het actieplan betrokken partijen. Het actieplan heeft de aandacht en prioriteit op wapens en jongeren gericht en door het gezamenlijk uitvoeren van veel acties is de samenwerking (verder) verbeterd. AVG-wetgeving kan bij het ontbreken van een convenant een knelpunt vormen in de informatie-uitwisseling tussen organisaties waardoor een effectieve en snelle reactie niet altijd mogelijk is.

5.8 Resumé

De acties die zijn besproken in dit hoofdstuk zijn op lokaal niveau ontwikkeld en uitgevoerd, al dan niet met ondersteuning vanuit landelijke samenwerkingspartners. Dit betreft de acties 1, Bewustwording en ontmoediging via campagnes, actie 4, Tegengaan van verkoop aan minderjarigen en actie 6, het inzetten van wapencontroles in de horeca. Deze acties zijn op landelijk niveau ingezet, waardoor de gemeenten hier meteen gebruik van konden maken. Ook de bewustwordingscampagnes You choose en Drop je knife zijn landelijk verspreid zodat de gemeenten hier gebruik van konden maken.

Integraal uitgevoerde acties

De kluisjescontroles en wapencontroles in de horeca werden veelal al uitgevoerd voor het ingaan van het actieplan. Tijdens deze controles wordt ook gecontroleerd op illegale drugs en vuurwerk. Toch hebben de meeste gemeenten de inzet van deze acties versterkt na het ingaan van het actieplan.

Het versterken van contacten tussen politie, gemeenten, scholen en horeca (actie 10), is integraal met de andere acties uitgevoerd, of beter gezegd, heeft invulling gekregen als gevolg van het uitvoeren van overige acties uit het plan. Door het werken aan het actieplan zijn nauwere samenwerkingsverbanden ontstaan en weten de partijen beter van elkaar wie wat doet en wat men van elkaar kan verwachten.

Niet volledig uitgevoerde acties

Niet alle gemeenten hebben elk actiepunt uitgevoerd. In sommige gemeenten speelde capaciteitsgebrek hierin een rol en werden actiepunten waarvan niet veel resultaat werd verwacht niet uitgevoerd. Zoals bijvoorbeeld bij het tegengaan van verkoop aan minderjarigen. Ook vergde deze actie inzet door het ministerie van JenV, waardoor gemeenten besloten op deze inzet te wachten. Preventief fouilleren is ook niet door elke gemeente toegepast. In enkele gemeenten is er niet genoeg aanleiding om een veiligheidsrisico gebied in te stellen. Daarnaast zien sommige gemeenten af van het gebruik van preventief fouilleren, omdat het tot gevoelens van onveiligheid en etnisch profileren zou kunnen leiden.



Ook heeft een aantal gemeenten afgezien van het inzetten van de bewustwordingscampagne. De campagne sluit volgens hen onvoldoende aan op de belevingswereld van de doelgroep en zou juist gevoelens van onveiligheid in de hand werken, doordat het idee bij jongeren maar wellicht ook bij andere bewoners versterkt wordt dat 'iedereen' met een wapen op zak loopt.

Inzet jongerenwerk

Het wegnemen van onveiligheidsgevoelens (actie 3) is door alle gemeenten aangestipt als een belangrijk actiepunt, toch hebben veel gemeenten moeite met de uitwerking en invulling ervan. Het actiepunt was menen gemeenten niet concreet genoeg om er specifieke acties aan te verbinden die meteen doorgevoerd konden worden. Alle gemeenten wijzen op het jongerenwerk als een belangrijke (de belangrijkste) partij voor het wegnemen van onveiligheidsgevoelens bij jongeren. In het actieplan is dit niet concreet vermeld. Jongerenwerkers zijn een onmisbare schakel in het bereiken van de doelgroep en het aangaan van een gesprek over wapenbezit en het aandragen van alternatieven. Ook kunnen jongerenwerkers als rolmodel fungeren voor risicojongeren. Met de inzet van *credible messengers* proberen gemeenten gevoelens van onveiligheid, een negatief toekomstperspectief en onzekerheid bij jongeren in kwetsbare wijken te verminderen. Kleinere gemeenten hebben niet altijd de capaciteit en expertise om dit soort interventies in te zetten.



6. LANDELIJKE ACTIES

In dit hoofdstuk bespreken we de acties in het actieplan wapens en jongeren, waarbij landelijke initiatief nodig is om de acties op lokaal niveau te kunnen implementeren en uitvoeren. Het gaat om de volgende acties:

- Actie 11: Versterken juridische betrokkenheid ouders;
- Actie 12: Tegengaan van online-filmpjes met wapens en geweld;
- Actie 13: Direct ingrijpen; en
- Actie 15: Toolbox.

Per actie geven we aan hoe hieraan invulling is gegeven door landelijke partijen, en waar zij tegenaan lopen in de uitvoering. Daar waar ook op lokaal niveau actie is ondernomen, benoemen we dit. We eindigen het hoofdstuk met een paragraaf over de borging van de acties uit het actieplan (Actie 16).

De informatie uit dit hoofdstuk is gebaseerd op de interviews die zijn gehouden met beleidsmedewerkers in alle 16 gemeenten, beleidsmedewerkers van het ministerie van JenV, informatie uit de toolbox en relevante beleidsdocumenten.

6.1 Actie 11 – Versterken juridische betrokkenheid ouders

- Het ministerie van JenV verkent de mogelijkheid om ouders wettelijk meer aansprakelijk te stellen voor het criminele gedrag van hun kind door te onderzoeken of elementen uit de Engelse aanpak geschikt zijn voor invoering in het Nederlandse recht.
- Het ministerie van JenV inventariseert welke effectieve interventies beschikbaar zijn om ouders pedagogische vaardigheden te helpen ontwikkelen en zorgt waar nodig voor doorontwikkeling van deze interventies.

Toelichting

Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kind. Vanuit deze opvoedingsplicht zijn ouders medeverantwoordelijk voor het gedrag van hun kind. Wanneer minderjarigen strafbare feiten plegen, kan dit een aanwijzing zijn dat hun ouders tekortschieten bij het dragen van ouderlijke verantwoordelijkheid. In het kader van het actieplan is door het ministerie van JenV een verkenning uitgevoerd van (de wenselijkheid van) juridische mogelijkheden om nalatige ouders aan te spreken op hun pedagogische verantwoordelijkheden.¹ Behalve het vaker aanspreken van ouders op hun verantwoordelijkheid is het ook van belang dat zij geholpen worden de juiste pedagogische vaardigheden aan te leren wanneer het schort aan hun vermogen om die verantwoordelijkheid te dragen. We beschrijven hier de het proces en de bevindingen van deze verkenning.

¹ Ministerie van JenV (2021). Jeugdcriminaliteit en opvoeding. Een verkenning van nieuwe grenzen om nalatige ouders aan te spreken op hun pedagogische verantwoordelijkheden.



Ouderbetrokkenheid

Al aan de start van het schrijven van het actieplan kwam de rol van ouders/opvoeders in het tegengaan van crimineel gedrag van jongeren ter sprake.² Burgemeesters pleitten er in dit gesprek voor om te inventariseren of en hoe ouders meer betrokken kunnen worden in het bijsturen van strafbare gedrag van hun kind. De minister geeft hierop aan te verkennen welke juridische mogelijkheden hiertoe bestaan in het strafrecht of bestuursrecht.

In het advies uit de verkenning Jeugdcriminaliteit en Opvoeding³ dat de minister in 2021 aan de Kamer aanbodt wordt onder meer gesteld dat moet worden ingezet op betere opvoedingsondersteuning in een vrijwillig kader, zodat (herhaald) crimineel gedrag kan worden voorkomen. Maatregelen dienen erop gericht te zijn de verantwoordelijkheid van ouders voor de opvoeding van hun kinderen te vergroten. De reden dat niet alle ouders hun verantwoordelijkheid nemen kan volgens de minister voortvloeien uit de specifieke problematiek van ouders zelf, zoals verslaving, psychische problemen, echtscheiding of gebrekkige pedagogische vaardigheden. Daarnaast kunnen psychiatrische of pedagogische problemen van de ouders bij de kinderen stress en problemen veroorzaken of tot mishandeling en verwaarlozing leiden.⁴

Uitbreiding last onder dwangsom

De last onder dwangsom is een maatregel binnen het bestuursrecht die ook op dit onderwerp zou kunnen worden toegepast. Hiermee zouden de financiële consequenties van het gedrag van een jongere voor de ouders worden vergroot. Dit zou een stok achter de deur zijn om hen ertoe te bewegen strafbaar gedrag van hun kind te voorkomen. De verwachting is dat een last onder dwangsom die gepaard gaat met een hulpverleningsaanbod bij opvoedproblemen, bijdraagt aan het voorkomen van recidive. Hierbij moet vervolgens prudent worden omgegaan met het daadwerkelijk opleggen van de dwangsom in het geval van meewerkende ouders.

Bestaande civiele aansprakelijkheid van ouders

Wanneer een minderjarig kind een onrechtmatige daad pleegt en daarmee schade toebrengt aan derden, kunnen ouders hiervoor aansprakelijk worden gesteld. Ouders zijn altijd risicoaansprakelijk voor kinderen tot 14 jaar. Bij kinderen van 14 en 15 jaar zijn zij eveneens aansprakelijk, tenzij ouders kunnen aantonen dat hun geen enkel verwijt treft over de gedraging van het kind (artikel 6:169 lid 2 BW). Kinderen van 16 en 17 jaar zijn zelf aansprakelijk, hun ouders niet. De minister wil de risicoaansprakelijkheid die nu voor kinderen tot 14 jaar geldt, uitbreiden naar kinderen van 14 en 15 jaar. Daarnaast kunnen ouders ook aansprakelijk gesteld worden voor schade die hun kind van 16 en 17 jaar veroorzaakt. Deze schuldaansprakelijkheid is niet mogelijk wanneer zij kunnen aantonen dat zij het gedrag van hun kind niet konden voorkomen. De verhaalsmogelijkheid van slachtoffers wordt zo eveneens verruimd (neveneffect).

² Kamerstukken II, 2019-2020, 28 741, nr. 77.

³ Kamerstukken II, 2020-2021, 28 741, nr. 79.

⁴ Haxe, I., J. Holdorp en A. Wolzak (2015). Emotionele en pedagogische verwaarlozing, NJI, Utrecht.



Overige dwingende vormen van ouderbetrokkenheid

Bij ouders die niet te bewegen zijn tot vrijwillige medewerking kan als het kind ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, het opleggen van civiele kinderbeschermingsmaatregelen in het belang van het kind nodig zijn. Binnen een ondertoezichtstelling bestaat de mogelijkheid van een schriftelijke aanwijzing door de gecertificeerde instelling en de eventuele bekrachtiging door de kinderrechter waarmee nadere regels over de verzorging en opvoeding van het kind afdwingbaar zijn. Maar ook een dergelijke aanwijzing biedt geen ongelimiteerde mogelijkheden. De ondertoezichtstelling richt zich primair op het wegnemen van de bedreigende situatie voor het kind en dus in beginsel niet primair op de ouders. Volgens de minister ontbreken zowel in het civiel recht als in het strafrecht mogelijkheden om ouders te dwingen tot medewerking aan hulp en ondersteuning en zich aan bepaalde voorwaarden te houden die de opvoeding van het kind ten goede komen, zoals het stellen van regels en het toezicht houden op de naleving daarvan door het kind.

Uitbreiden wettelijk instrumentarium

De minister wil het juridische instrumentarium uitbreiden met meer dwingende mogelijkheden om onwillige of dwarse ouders op hun verantwoordelijkheid aan te kunnen spreken. De minister benadrukt dat deze wetgeving niet gericht is op ouders die in het geheel niet in staat zijn hun kinderen op te voeden of zelfs afwijzend of vijandig tegenover hun kind staan. Ook is er geen sprake van een wettelijk instrumentarium wanneer ouders vrijwillig meewerken en het wapengebruik van hun kind willen terugdringen.

Het stellen van regels om toezicht te houden op de minderjarige kan vormgegeven worden via bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling van het kind. Door bij deze bijzondere voorwaarden ouders te verplichten medewerking te verlenen aan het toezicht op de naleving, wordt beoogd de gedragsverandering bij de jongere te stimuleren. Door de ouder medeverantwoordelijk te maken voor de naleving van de opgelegde bijzondere voorwaarden is de verwachting dat de kans op herhaling van het strafbare gedrag wordt beperkt. Daarnaast zou via deze voorwaarden volgens de minister moeten worden ingezet op het verbeteren van de opvoedingssituatie door de verplichte deelname, ook van de ouders, aan interventies die zijn gericht op het gezin of het systeem waarin de jeugdige opgroeit. Dit kader van gerichte voorwaarden waaraan naast de jongere ook de ouders zich dienen te houden, is nog niet in wetgeving vastgelegd.

Resultaat

De kamerbrief van minister Dekker die in deze paragraaf wordt beschreven heeft geen tot op heden geen navolging gekregen. Het juridisch instrumentarium is nog niet uitgebreid. Ondanks dat deze actie op landelijk niveau niet is gerealiseerd, hebben een aantal gemeenten (Rotterdam, Capelle aan den IJssel, Nissewaard, Groningen en Almere) op lokaal niveau actie genomen om de (juridische) betrokkenheid van ouders te versterken door hen te wijzen op hun verantwoordelijkheid. Zwaardere maatregelen als een last onder dwangsom wordt zeer beperkt toegepast, slechts twee gemeenten hebben hier ervaring mee. Andere gemeenten zijn van mening dat een last onder dwangsom een onevenredige druk legt op economisch kwetsbare ouders. Hierbij wordt betwijfeld of maatregelen in een bestuurs- of strafrechtelijk kader de juiste is om nalatige ouders te bereiken en tot actie te bewegen. Zij willen met ouders samenwerken, en verwachten dat met opgelegde



maatregelen ouders zich gestigmatiseerd voelen en juist meer in verzet gaan. Jeugdcriminaliteit is bovendien meestal niet het enige probleem in deze gezinnen. Vaak zou het gaan om gezinnen in achterstandssituaties, die vaak in armoede leven met een alleenstaande ouder die niet altijd thuis kan zijn om kinderen op te vangen. In enkele gemeenten geven ze er de voorkeur aan na te gaan welke steun deze ouders nodig hebben in plaats van ze te straffen voor het gedrag van hun kind.

Het betrekken van ouders – lokale inspanningen

Om handvatten te bieden en de betrokkenheid te vergroten zetten gemeenten diverse maatregelen in. De helft van de gemeenten geeft aan hierop in te zetten.

Lokale maatregelen op grond van wetgeving

- In Capelle a/d IJssel wordt de keuze voor het inzetten van een dwangsom als maatwerk gezien. Na een waarschuwing en een tweede overtreding van het gebiedsverbod wordt gekeken of een last onder dwangsom proportioneel en effectief zou zijn. Ook dient er in dat geval sprake te zijn van een directe relatie tussen het gepleegde delict en de opgelegde dwangsom, die ouders direct financieel treft. De afweging die de gemeente hierbij maakt is welk bedrag de ontvanger zich kan veroorloven voor de dwangsom. Het betreft een pilot die nog verder moet worden uitgewerkt.
- Ook in Rotterdam wordt gebruik gemaakt van een last onder dwangsom als stok achter de deur voor ouders om verantwoordelijkheid te nemen voor het delinquente gedrag van hun kind. In een burgemeesterbrief aan de raad wordt geadviseerd om een dwangsom van € 2.500 te hanteren. Dit zou in verhouding staan tot de begane overtreding en tevens een afschrikkend effect hebben. Gezien het kleine aantal opgelegde dwangsommen voor messenbezit en het feit dat deze relatief kortgeleden zijn opgelegd, is er volgens de gemeente nog onvoldoende te zeggen in hoeverre dit bijdraagt aan de gewenste gedragsverandering.

Lokale maatregelen op vrijwillige basis

- In drie gemeenten (Rotterdam, Capelle a/d IJssel en Almere) wordt een brief namens de burgemeester overhandigd aan de ouders, waarop een gesprek kan volgen. In dit gesprek worden ouders actief doorverwezen naar hulpverlening zoals opvoedondersteuning. Deze hulpverlening is vrijwillig en kan in de meeste gevallen niet gedwongen worden opgelegd aan ouders.
- In Nissewaard vinden huisbezoeken plaats na het aantreffen van een mes bij een jongeren.
- In Groningen worden ouders uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek, waarin kort de situatie met betrekking tot hun kind uitgelegd wordt, wat de motieven zijn van jongeren om wapens te dragen, wat de invloed is vanuit drillrap en de sociale omgeving van de jongeren, en hoe ouders het gesprek kunnen aangaan met hun kind. Door ouders op deze wijze te stimuleren na een incident met een mes hierover een gesprek te voeren met hun kind, kan de doelgroep van het actieplan, jongeren die wapens dragen, direct worden aangesproken.



6.2 Actie 12 – Tegengaan online filmpjes met wapens en geweld

- Politie surveilleert in het kader van haar opsporingstaak actief op internet en laat waar mogelijk illegale content verwijderen waarbij sprake is van haat zaaien en opruiing.
- Het ministerie van JenV bespreekt met internet-hostingbedrijven e.d. de mogelijkheden om beelden en overige strafbare content met illegaal wapenbezit voor het publiek ontoegankelijk te maken.
- Het ministerie van JenV onderzoekt de mogelijkheden voor het traceren van communicatie in besloten groepen op het internet waarbij berichten worden uitgewisseld die op zichzelf niet strafbaar zijn, maar die mogelijk wel leiden tot een verstoring van de fysieke openbare orde.
- Het ministerie van JenV zet zich in voor verruiming van de juridische mogelijkheden tot het verwijderen van online berichten die strafbare uitingen bevatten.

Toelichting

Filmpjes waarin wapens en geweldpleging verheerlijkt worden, lijken een toenemende invloed uit te oefenen op jongeren om (illegale) wapens te dragen. Dit is vooral aan de orde in drillrap videoclips van gemaskerde jongeren die anderen beledigen en bedreigen, zwaaien met messen, geld en geweren en het criminele leven romantiseren. In sommige clips worden rechtstreekse bedreigingen geuit tegen rivaliserende groepen. Daarmee wordt een strafrechtelijke grens overschreden.

Uitvoering

Het Rijk heeft informatie over de mogelijkheden om online-berichten te verwijderen en ontoegankelijk te maken nog niet opgenomen in de CCV-toolbox. Hiervoor zijn echter wel plannen. In de toolbox zouden gemeenten kunnen bekijken wat gedaan kan worden wanneer er online content is die zij willen verwijderen. Ook heeft het Rijk in 2021 een haalbaarheidsonderzoek laten doen over het inrichten van een meldpunt online openbare orde content (MOOC) door NL Confidential. Dit onderzoek heeft een beeld geschetst van de voorwaarden (tijd, capaciteit en geld) voor het inrichten van een meldpunt. Daarbij is er een onderzoek gaande door ProCoM in opdracht van het Rijk. Dit onderzoek bekijkt het draagvlak en behoefte onder gemeenten voor een dergelijk meldpunt.

Tegengaan online filmpjes – lokale inspanningen

De gemeente Den Haag gaf aan dat de politie actief op internet surveilleert en waar mogelijk de content laat verwijderen wanneer er sprake is van haat zaaien en opruiing. Den Haag dringt aan bij JenV om filmpjes op sociale media te verwijderen wanneer sprake is van wapenbezit of het verheerlijken of oproepen tot geweld.

Meerdere gemeenten (Almere, Amsterdam, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Nissewaard) bekijken de onlinewereld van de jongeren en zoeken waar mogelijk aansluiting met reguliere aanpakken. Almere bijvoorbeeld heeft voor het online toezicht speciale digitale jeugdagenten. Deze agenten hebben aandacht voor filmpjes waarin wapens worden getoond. In Amsterdam is een pilot gepland om zicht te krijgen op online groepsprocessen en indien nodig in actie te komen bij dreigende situaties online die kunnen leiden tot wapengeweld op straat.



Een overige actie die ingezet wordt in Breda is het begeleiden van jongeren die zich willen uiten door middel van drillrap. Deze jongeren worden in een muziekstudio begeleid door pedagogisch medewerkers zodat zij zich kunnen ontwikkelen in muziek en creativiteit. De medewerkers zijn alert op de opruiende werking die drillrap kan hebben. Dit is een preventieve vorm van het tegengaan van onlinefilmpjes.

Knelpunten

Bij het bestrijden van onlinefilmpjes die wapens en geweld bevatten worden een aantal knelpunten genoemd. De voornaamste is een gebrek aan capaciteit bij de politie. Dit geluid komt met name uit de gemeenten Den Haag en Rotterdam. Daarnaast zegt de gemeente Den Haag dat er geen duidelijke scheidslijn loopt tussen drillrap als kunstvorm en de uitingen van mogelijk strafbaar gedrag. Ook benoemt deze gemeente dat de verwijderde filmpjes vaak elders op het internet weer snel terug te vinden.

Wat het tegengaan van onlinefilmpjes ook bemoeilijkt is dat berichten in een besloten groep op het internet niet altijd strafbaar zijn. Dit kunnen echter wel berichten zijn die leiden tot openbare ordeproblemen in de fysieke wereld. In enkele gemeenten werd opgemerkt dat het tegengaan van onlinefilmpjes de verantwoordelijkheid is van het ministerie, of dat de gemeente 'wacht' op landelijke wetgeving hieromtrent.

6.3 Actie 13 – Direct ingrijpen

- Het ministerie van JenV stelt in samenspraak met Politie, OM, Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdreclassering en Jeugdzorg een escalatieladder op voor het optreden bij geconstateerde strafbare gedragingen.
- Bij het opstellen van de escalatieladder worden tevens de onevenwichtigheid en knelpunten betrokken die zich in de praktijk mogelijk voordoen bij het toepassen van het strafrechtelijke en bestuursrechtelijke kader en de (pedagogische) interventies die ingezet kunnen worden.
- Daarbij wordt tevens de vraag betrokken of het huidige juridische instrumentarium volstaat.

Toelichting

In het optreden tegen wapenbezit en -gebruik is het volgens het actieplan wapens en jongeren van belang continue te komen met een reactie op maat, die herhaling voorkomt.

Uitvoering

Het ministerie van JenV heeft, in samenspraak met relevante partners in de keten, een 'escalatieladder' opgesteld voor het strafrechtelijk en bestuursrechtelijk optreden bij specifieke wapendelicten. Deze ladder gaat ook in op nazorg en de interventies vanuit onder meer de Jeugdreclassering die zich richt op criminogene factoren, gezinspatronen en andere onderliggende problematiek. Voor verschillende interventies is een escalatieladder opgesteld, een stappenplan van signalering tot nazorg, waarin staat welke partijen bij een incident betrokken kunnen worden en wat zij voor de jongere kunnen doen.



Alle gemeenten geven aan bekend te zijn met de interventiematrix. Wel werd aangegeven dat er vaak al een goed beeld bestond van de mogelijkheden, rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken partners in hun gemeente.

Lokale invulling

- In het project Straatkracht in Amsterdam worden jongeren die dreigen in het criminele circuit terecht te komen intensief begeleid door jeugdreclassering en ketenpartners. Hierbij ligt de focus op het zoeken naar toekomstperspectief buiten de criminaliteit.
- In Barendrecht en Ridderkerk wordt gewerkt met een Integrale Persoonsgerichte Aanpak Onderwijs (IPAO), een bijzondere persoonsgerichte aanpak. Het onderscheidend karakter van de IPAO is volgens deze gemeenten dat samen met de VO-scholen, politie, handhaving, jongerenwerk en Halt jongeren die op school zitten en nog geen justitieel kader hebben een persoonlijk begeleidingsplan krijgen. Er is bij deze aanpak afstemming met de regisseur jeugd en veiligheid, de school en andere ketenpartners die worden ingezet in een interventietraject die wordt gekenmerkt door coaching. De interventies zijn gericht op het onderwijs dat de leerling volgt, op zijn woonomgeving en op de eventuele hulpverlening die er al is. Het onderscheid tussen de 'reguliere' persoonsgebonden aanpak en de IPAO is het kader waarbinnen de aanpak plaatsvindt: de IPAO is vrijwillig, terwijl in de PGA-casuïstiek wordt behandeld van jongeren die een traject bij Halt hebben lopen, in beeld zijn bij Leerplicht of een justitieel kader hebben.

6.4 Actie 15 - Toolbox

Het ministerie van JenV en CCV ontwikkelen en onderhouden in samenspraak met de bij dit actieplan betrokken partners een toolbox met informatie en best practices van instrumenten om wapenbezit en geweld met wapens tegen te gaan.

Toelichting

In de toolbox op de website van het CCV staan de acties van het actieplan beschreven met handleidingen en overige informatie over hoe deze acties kunnen worden uitgevoerd. Hier kunnen de betrokken partners - de gemeenten, ondernemers, scholen, horeca, jongerenwerk, politie, OM, Halt en overige organisaties die zich bezighouden met zorg voor de jeugd en jeugdcriminaliteit - voorbeelden uit putten. Op de website worden specifieke maatregelen beschreven die kunnen worden overgenomen. Daarnaast is er een overzicht van praktijkvoorbeelden die door betrokken partners kan worden aangevuld met hun eigen beleidsplan, praktijkvoorbeeld of campagne tegen wapens.

Gebruik van de toolbox

Vrijwel alle gemeenten zijn tevreden over de Wapens en jongeren toolbox op de website van de CCV. Vooral de kleine en middelgrote gemeenten maken veel gebruik van deze toolbox, met name om snel een overzicht te krijgen van de mogelijke maatregelen die ze kunnen nemen bij een specifieke actie. In deze gemeenten zit vaak een ambtenaar op het dossier, die bovendien beperkt tijd heeft om aan het actieplan te besteden. De toolbox is een handig hulpmiddel om in korte tijd een overzicht te krijgen van de mogelijkheden. Daarnaast melden gemeenten dat de toolbox bijdraagt aan de geloofwaardigheid en het vertrouwen in het beleid. Bij het opstellen van een lokaal actieplan hebben gemeenten vaak gebruik gemaakt van de toolbox. Zij halen er maatregelen uit waarvan zij verwachten



dat die goed passen bij het bestaand beleid in hun gemeente. Bovendien vergroot het feit dat meerdere gemeenten ergens op inzetten het draagvlak voor een maatregel; met name de best practices dragen bij aan de geloofwaardigheid richting de raad en de burgemeester. Daarnaast zou het burgemeesters motiveren elkaar meer aan te spreken op het onderwerp wapens en jongeren. Een gemeente merkt op dat naar aanleiding van het actieplan een gesprek tot stand kwam tussen de burgemeester en die van een buurgemeente en dat dit de samenwerking heeft gestimuleerd. Er is meer overleg op specifieke casussen en afstemming in de aanpak. Waar voorheen vooral ambtenaren in verschillende gemeenten contact met elkaar hadden vinden burgemeesters elkaar nu ook op dit thema. De communicatie, informatiedeling en samenwerking tussen gemeenten zouden hierdoor zijn verbeterd.

Grote en kleine gemeenten

Ook gemeenten die later zijn aangesloten aan het actieplan zoals Capelle a/d IJssel en Leidschendam-Voorburg konden veel inspiratie uit de toolbox halen. In Capelle a/d IJssel was de toolbox een kapstok waaruit het beleid voor wapens en jongeren in de gemeente is ontwikkeld. Dit scheelde hen volgens de geïnterviewde ambtenaren veel tijd, middelen en onderzoek.

Grotere gemeenten die al langer met de problematiek van wapengebruik onder jongeren kampen, zeggen minder uit de toolbox te halen. In deze gemeenten is vaak al meer ervaring met de in de actieplannen voorgestelde maatregelen en zij beschikken ook over meer ambtenaren en capaciteit om het probleem aan te pakken. In de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zijn ook meer steekincidenten, grotere aantallen jongeren die er bij zijn betrokken en speelt het probleem ook al langer. In kleinere gemeenten zijn het vaak enkele, zeer heftige incidenten geweest die het onderwerp op de bestuurlijke agenda hebben gezet. Wel delen de grote(re) gemeenten hun ervaringen in de toolbox. Zij leveren voorbeelden van maatregelen en de resultaten van door hen uitgevoerde onderzoeken aan de toolbox. Zo heeft Rotterdam bijvoorbeeld twee onderzoeken laten uitvoeren door de Erasmus Universiteit naar de relatie tussen drillrap en steekincidenten en naar de houding van jongeren tegenover het dragen van steekwapens in Rotterdam. Deze onderzoeken zijn in de toolbox gezet en door veel gemeenten gelezen en gebruikt voor het krijgen van een beter begrip van de leefwereld van jongeren. Ook hebben de gemeenten Rotterdam en Amsterdam bij jongerenwerkers nagevraagd wat effecten zijn van inleveracties en de Drop je knife-campagne. Hieruit is gebleken dat de campagne niet zouden aansluiten bij de belevingswereld van jongeren. Gemeenten blijken tevreden over de toolbox. De voorbeelden leiden tot meer onderling contact en versterken het netwerk van de uitvoerders van het actieplan.

6.5 Actie 16 - Borging actieplan

Niet van alle gemeenten hebben we een duidelijk antwoord gekregen op de vraag hoe de acties in gemeenten zijn of worden geborgd. Veel gemeenten geven aan nog niet aan borging te zijn toegekomen. Ook gaven gemeenten aan te wachten op duidelijkheid vanuit het ministerie van JenV; wanneer het ministerie een vervolg geeft aan het actieplan heeft



dit uiteraard gevolgen voor de deelnemende gemeenten. Het actieplan kende een beperkte looptijd en zou eenmalig zijn. Niet in alle gemeenten is de financiering voor een vervolg van de maatregelen al geregeld.

Wel is duidelijk dat het onderwerp wapens en jongeren de aandacht van gemeenten blijft houden. Wapens zijn in veel gemeenten onderdeel geworden van de straatcultuur onder jongeren. De verwachting van gemeenten is dat het onderwerp de komende jaren om blijvende inzet vraagt. Meerdere gemeenten hebben bijvoorbeeld in hun opdracht aan het jongerenwerk opgenomen dat er structureel aandacht moet worden besteed aan messenbezit. Ook maatregelen die onderdeel zijn van eerder in gang gezet beleid, met name de groepsgerichte en individuele aanpakken (waar ook jongeren instromen vanwege wapenbezit) worden vaak gecontinueerd.

De verwachting in veel gemeenten is verder dat zij de wapeninleveracties blijven organiseren de komende jaren. Ondanks dat de feitelijke resultaten soms tegenvallen, worden de aandacht die het genereert en de bewustwording als een belangrijke opbrengst beschouwd. Ook andere acties gericht op bewustwording, zoals voorlichtingslessen op scholen door Halt zullen naar verwachting uitgevoerd blijven worden. Sommige gemeenten willen met scholen in gesprek over het schoolveiligheidsprogramma waarin ook messenbezit onderdeel van dient te worden. Een enkele gemeente wil de lessen uitbreiden naar het MBO.

Een enkele gemeente wijst erop dat zij veel jeugd hebben en dat de jeugdcriminaliteit ondanks de dalende landelijke trend in hun gemeente waarschijnlijk niet of minder zal afnemen. Het is bovendien geen geïsoleerd onderwerp. Gerelateerde onderwerpen zijn vuurwapenbezit, drugshandel, jonge aanwas, mensenhandel, et cetera. Er is sprake van overlap in doelgroepen, in risicjongeren en doorgroeiers. Risicjongeren worden bij jonge aanwas als kwetsbare jongeren gezien waarvan criminelen misbruik maken, maar zij dragen wellicht ook wapens. In nieuwe lokale actieplannen zal daar ook aandacht aan moeten worden besteed. Sommige gemeenten hopen voor een brede aanpak op jongeren op gelden uit de aanpak van ondermijning of uit het programma gezag en autoriteit.

Tenslotte merken enkele gemeenten op dat zij een of meer maatregelen (waarschijnlijk) niet langer zullen uitvoeren. De meeste discussie is rond wapeninleveractie. Sommige gemeenten vinden de kosten van het organiseren van de actie niet opwegen tegen de beperkte opbrengsten aan ingeleverde wapens. Daar komt nog bij dat als gevolg van de inleveracties de indruk bij jongeren versterkt wordt dat wapenbezit normaal is. Ondanks dat zijn er gemeenten die dat op de koop toenemen zij ook meerwaarde zien in het op gang brengen van een gesprek over wapenbezit. Dat geldt ook voor de bewustwordingscampagne waarmee de norm wordt gesteld dat wapenbezit en wapengebruik nooit normaal is. De campagne die ook gericht is op ouders, jongere kinderen en de bredere omgeving van wapenbezittende jongeren stimuleert het maatschappelijk debat. Daar wordt in veel gemeenten de meerwaarde van onderkend.



6.6 Resumé

De landelijke acties zijn voornamelijk uitgevoerd door het Rijk. Hierbij hebben gemeenten de landelijke acties soms op lokaal niveau versterkt. Zoals het tegengaan van verkoop aan minderjarige en het direct ingrijpen. Ook is de borging en het invullen van de toolbox voornamelijk gedaan door de gemeenten. Veel gemeenten konden hun aanpak tegen wapens en jongeren niet volledig uitvoeren omdat ze daarvoor moesten wachten op de uitvoering van de actiepunten door het Rijk. Dit was bijvoorbeeld het geval in het tegengaan van onlinefilmmpjes.

Ook kon de capaciteit niet in elke gemeente vergroot worden waardoor lastig dat er veel van de gemeenten werd verwacht zonder alle mogelijkheden om de capaciteit te vergroten.

Versterken juridische instrumentarium

Er is vanuit het Rijk een brief geschreven over de mogelijkheden van het uitbreiden van het wettelijk instrumentarium. Hierbij is er gekeken naar de verschillende situaties waarin een last onder dwangsom baat zou hebben, en wanneer dit onnodig en schadelijk zou zijn voor het gezin van de risicjongere. Deze wetwijziging is niet doorgevoerd.⁵

Op lokaal niveau, worden in een aantal gemeenten ouders op verschillende manieren betrokken bij de wapenproblematiek onder jongeren. In twee gemeenten wordt geëxperimenteerd met de last onder dwangsom in uitzonderlijke gevallen. Daarnaast wordt er informatie verspreid en ouderavonden georganiseerd. Toch leunen de meeste acties van gemeenten op de welwillendheid van ouders, en schuwen gemeenten over het algemeen het inzetten van een last onder dwangsom.

Ook het verwijderen van onlinefilmmpjes heeft niet veel concrete navolging in de vorm van een wetwijziging gehad. Wel zijn er verschillende onderzoeken aangevraagd naar de vorm en effectiviteit van een dergelijke wetwijziging.

Wetwijzigingen zijn een langdurig bureaucratisch proces dat niet zomaar versneld kan worden. Het actieplan is grotendeels onafhankelijk van de relevante wetwijzigingen uitvoerbaar. In sommige gevallen hebben de gemeenten zelf de acties opgepakt die door een wetwijziging zouden worden voltooid.

Landelijk ondersteunde acties

Op landelijk niveau zijn ook een aantal acties ingezet die de gemeenten ondersteunen in het uitvoeren van het actieplan. De toolbox en escalatieladder is door het Rijk opgezet met als doel de gemeenten te ondersteunen bij de verschillende acties van het actieplan.

Voornamelijk de toolbox is veelvuldig gebruikt door de gemeenten. Hierbij hebben kleinere gemeenten kunnen profiteren van de kennis en ervaring van grotere gemeenten die al langer met deze problematiek kampen. De kleinere gemeenten konden de toolbox gebruiken als kapstok voor hun eigen beleid over wapens en jongeren. Deze toolbox werd als erg positief ervaren door de gemeenten.

⁵ Kamerstukken, 28741 nr. 79



7. RESULTATEN ACTIEPLAN

Het actieplan wapens en jongeren heeft tot doel het wapenbezit en wapengebruik, in het bijzonder van steekwapens, onder jongeren te verminderen. Primair gaat het om jongeren tot en met 17 jaar. Bij een deel van de acties zijn ook jongvolwassenen in de leeftijdsgroep 18 tot en met 22 jaar meegenomen. Met de acties willen de bij het actieplan betrokken partijen vooral de jongeren bereiken die wapens bezitten en de risicjongeren die vatbaar zijn voor wapenbezit. Jongeren die geen wapens bezitten, maar wel tot de sociale omgeving behoren van wapendragende en jongeren met risico's op wapenbezit behoren ook tot de doelgroep van het actieplan, evenals de ouders en andere voor wapenbezittende jongeren belangrijke personen.

De doelen van het actieplan zijn het verminderen van het aantal door jongeren gepleegde wapenincidenten en dragen van wapens door jongeren. Om deze doelen te behalen zullen jongeren die wapens dragen daadwerkelijk moeten worden bereikt. Jongeren moeten vervolgens door de acties bewogen worden hun wapens in te leveren of af te zien van het dragen van wapens. Het bereiken van wapendragende jongeren kan ook indirect via vrienden, ouders of andere belangrijke personen in hun sociale omgeving.

Om deze doelen te bereiken zijn in het actieplan drie typen acties uitgewerkt: preventieve, proactieve en repressieve acties. Deze acties beogen op verschillende niveaus van het gedrag van jongeren in te grijpen. De preventieve acties moeten voorkomen dat kwetsbare jongeren wapens gaan dragen, de proactieve maatregelen dienen te beletten dat jongeren die wapens hebben ze mee naar school of mee op straat nemen en er geweld mee plegen, en de repressieve maatregelen dienen met juridische maatregelen het dragen van wapens te straffen of te ontmoedigen.

Hoewel jongeren door elke maatregel bereikt *kunnen* worden blijft het voor de gemeenten de vraag of de doelgroep daadwerkelijk is bereikt met de maatregelen. En wanneer de doelgroep is bereikt, heeft dit er dan toe geleid dat jongeren geen wapens meer dragen, en vervolgens tot minder wapengeweld? Met andere woorden, jongeren kunnen in aanraking zijn gekomen met de maatregelen, maar hebben zij de boodschap echt tot zich genomen en heeft dit tot een gedragsverandering geleid.

Behaalde resultaten

In voorgaande hoofdstukken hebben we uitvoerig beschreven hoe de maatregelen uit het actieplan door de deelnemende partijen zijn vertaald in concrete activiteiten op lokaal en nationaal niveau. Tevens hebben we per actie beschreven welke activiteiten daadwerkelijk onder het actieplan zijn uitgevoerd in de periode november 2020 - oktober 2022. In dit hoofdstuk gaan we in op de behaalde resultaten van het actieplan. Vanwege de korte looptijd van het actieplan en het ontbreken van een nulmeting kunnen we de resultaten van de door gemeenten uitgevoerde activiteiten niet naast ontwikkelingen in het aantal steekincidenten leggen. Wel zijn we nagegaan welke set aan maatregelen gemeenten hebben ingezet, hoe de samenwerking bij de uitvoering ervan is ervaren, en welke



knelpunten en eventuele neveneffecten zich hebben voorgedaan. Daarnaast gaan we kort in op de beschikbare cijfers over wapenbezit en steekincidenten in enkele aan het actieplan deelnemende gemeenten.

7.1 Uitvoering lokale actieplannen

Gemeenten hebben niet altijd alle 16 acties uit het actieplan uitgevoerd. In deze paragraaf gaan we in op de mix aan maatregelen die in gemeenten zijn uitgevoerd, de acties die niet zijn uitgevoerd en de redenen waarom acties wel of niet zijn uitgevoerd.

Overeenkomsten en verschillen

De acties waaraan de organisaties die zijn betrokken bij het opstellen van het actieplan zich hebben gecommitteerd zijn in de 16 onderzochte gemeenten uitgevoerd (tabel 7.1). Drie van deze vier verplichte acties zijn in alle gemeenten uitgevoerd. Over de voorlichtingslessen van Halt is in hoofdstuk vier al opgemerkt dat dit door alle gemeenten aan scholen is aangeboden maar dat in enkele gemeenten scholen hiervan (nog) geen gebruik hebben gemaakt. De actie met betrekking tot risicosignalering is in de meeste gemeenten uitgevoerd in combinatie met het versterken van zicht op jeugd. In enkele gemeenten is opgemerkt dat er wordt gewerkt aan het verbeteren van het zicht op jongeren die wapens dragen, maar dat vroegtijdig ingrijpen bij het constateren van wapenbezit niet of onvoldoende is gerealiseerd. In deze gemeenten is niet altijd bij alle betrokken partijen duidelijk welke procedure er dient te worden gevolgd wanneer bij een jongere een wapen is aangetroffen. In sommige gemeenten ontbreekt er een aanpak voor een specifieke categorie jongeren, bijvoorbeeld jongeren onder de 15 jaar.

Tabel 7.1 Overzicht van uitgevoerde maatregelen per gemeente (0=niet uitgevoerd; 1=uitgevoerd)

	Verplichte acties				Overige lokale acties							Landelijke acties				
	Lessen Halt/OM	Wapen inleveractie	Zicht op jeugd	Risico signalering	Campagne	Weg-nemen onveiligheidsgevoelens	Verkoop minderjarigen	Kluisjes controle	Wapencontrole horeca	Preventief fouilleren	Versterken contacten	Betrokkenheid ouders	Tegen gaan filmpjes	Direct ingrijpen	Toolbox	Borging
Almere	1 ¹	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1
Amsterdam	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1
Barendrecht en Ridderkerk	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0
Breda	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	0
Capelle a/d IJssel	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	1	1	0
Den Haag	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0
Groningen	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1
Haarlemmermeer	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0
Leidschendam-Voorburg	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0
Nissewaard	1	1	1	1	1	0	- ²	1	0	1	0	0	0	1	1	0
Rotterdam	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0
Smallingerland	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0
Utrecht	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1
Zaanstad	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1
Zoetermeer	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	1	1	0

1. Lessen zijn gegeven door een lokale organisatie, niet door Halt; 2. Onduidelijk of lokale winkeliers daadwerkelijk zijn bezocht.



Bij de overige lokale maatregelen zien we dat enkele maatregelen in (vrijwel) alle onderzochte gemeenten zijn uitgevoerd, terwijl er in deze categorie ook maatregelen zijn die in ongeveer de helft van de gemeenten zijn uitgevoerd. Een belangrijke reden hiervoor is dat gemeenten verschillen in de mate waarin ze voor de invoering van het actieplan al maatregelen geïmplementeerd hadden, bijvoorbeeld omdat ze voor 2020 reeds een eigen aanpak tegen wapenbezit onder jongeren hadden ontwikkeld. Dit geldt vooral voor de grote gemeenten. Een opsteller van het actieplan heeft opgemerkt dat er in de ontwerpfase vooral meer preventieve maatregelen in het actieplan waren opgenomen. In het overleg met de gemeenten en betrokken organisaties is ervoor gekozen een deel van deze acties niet in het plan op te nemen.

Aan het plan zijn in de opstelfase maatregelen toegevoegd die in sommige gemeenten al werden uitgevoerd, zoals kluisjescontroles op scholen, preventief fouilleren en wapencontroles in de horeca. Niet alle gemeenten hebben ervoor gekozen deze maatregelen uit te voeren. Sommige gemeenten hebben ervan afgezien omdat deze maatregelen bestuurlijk of politiek niet haalbaar bleken te zijn. Dat geldt met name voor preventief fouilleren. In meer dan de helft van de gemeenten is deze actie niet uitgevoerd, onder meer omdat er niet altijd een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen is. Het komt ook voor dat een gemeente afziet van een actie deze niet relevant is; in enkele gemeenten is bijvoorbeeld opgemerkt dat er geen uitgaansgelegenheden zijn die door jongeren worden bezocht. Om die reden hebben er geen wapencontroles in de horeca plaatsgevonden. Een andere reden voor het niet uitvoeren van acties is het later aansluiten bij het actieplan. In deze gemeenten blijkt (nog) niet met de uitvoering van alle acties te zijn gestart.

Verder is er een categorie acties waarvan gemeenten zeggen af te wachten welke landelijke maatregelen er worden genomen of welke benodigde instrumenten landelijk beschikbaar komen om de actie te kunnen uitvoeren. Dit geldt met name voor de acties 4. Verkoop van wapens aan minderjarigen en 11. Versterken juridische betrokkenheid van ouders. Deze acties zijn in minder dan de helft van de gemeenten uitgevoerd. Verder geven gemeenten aan dat sommige maatregelen specialistische kennis vereisen die niet in hun gemeente beschikbaar is. Dat geldt met name voor actie 12. Tegengaan van online filmpjes. Hoewel meerder gemeenten online actief zijn en jongeren volgen, bijvoorbeeld om op de hoogte te zijn van een fysiek treffen van rivaliserende groepen, krijgt het offline halen van haat zaiende filmpjes minder aandacht. Gemeenten redeneren doorgaans dat dit een druppel op de gloeiende plaat is, omdat filmpjes vaak zeer snel weer online verschijnen.

Effectiviteit maatregelen

Voorafgaand aan het opstellen van het actieplan heeft een beperkte probleemanalyse plaatsgevonden. Er is gekeken naar aard en omvang van het messengeweld in Nederland, naar motieven van jongeren om wapens te dragen en naar achterliggende oorzaken. Er is echter geen literatuurstudie verricht naar maatregelen die bewezen effectief zijn in het tegengaan van wapenbezit onder jongeren. Dergelijke kennis was weldegelijk aanwezig bij sommige opstellers van het actieplan, maar niet alle voorstellen voor acties zijn overgenomen in het actieplan. Vanwege de urgentie om op korte termijn tot een actieplan te komen is gekozen voor maatregelen die op korte termijn zichtbaar zouden zijn, of die al in uitvoering waren en eenvoudig aan het actieplan konden worden toegevoegd. De nadruk is bovendien meer gelegd op repressieve en proactieve acties dan op preventieve maatregelen.



Doelgroep

Veel maatregelen in het actieplan hebben een breed bereik en zijn gericht op alle jongeren en niet zozeer op de groep jongeren die doelbewust met een wapen rondloopt. In het actieplan is vermeld dat dit een kleine groep is, maar niet waar deze groep kan worden gevonden. De jongeren zouden behoren tot een risicogroep (verhoogd risico op crimineel gedrag) op grond van een aantal kenmerken: lage sociaaleconomische status, niet opgroeien bij beide biologische ouders, licht verstandelijke beperking, antisociaal gedrag van de ouders en afkomstig uit een kwetsbare wijk. Intussen is er meer bekend over jeugdcriminaliteit en het gebruik van messen door jongeren. Van de jeugdcriminaliteit die wordt geregistreerd vindt een kwart plaats in één procent van de buurten.¹ Kijken we naar die woonbuurten dan blijken de meeste jeugdige verdachten in de grote steden te wonen. Naast de concentratie in buurten waar jeugdcriminaliteit gepleegd wordt, zien we ook een concentratie in buurten waar plegers van jeugdcriminaliteit wonen. Van de jeugdige verdachten woont 14 procent in 1 procent van alle buurten in Nederland, en 50 procent in slechts 10 procent van alle buurten. Jeugdcriminaliteit blijkt er hardnekkig. Er is weinig verandering over de tijd als het gaat om de percentages jeugdcriminaliteit in pleeg- en woonbuurten. Sommige delicten zijn sterker geconcentreerd in bepaalde buurten dan andere. Vermogens- en geweldsdelicten zijn het meest gespreid. De door politie geregistreerde wapens- en drugsdelicten waarbij jongeren betrokken zijn concentreren zich juist in een relatief beperkt aantal buurten.

Onveiligheidsgevoelens

In de gesprekken met respondenten is vaak benoemd dat jongeren een mes dragen omdat zij zich onveilig zeggen te voelen. Landelijk daalt weliswaar de jeugdcriminaliteit, maar de ernstige door jongeren gepleegde misdrijven zijn niet afgenomen. Juist deze misdrijven vinden plaats in een beperkt aantal buurten. Dit maakt de angst om slachtoffer te worden van een ernstig misdrijf te worden, voor jongeren in deze buurten voorstelbaar. Op het moment dat het actieplan werd opgesteld was deze informatie niet op buurtniveau beschikbaar. Nu dit wel beschikbaar blijkt dat er buurten zijn waar de jeugdcriminaliteit al jarenlang hoog is en niet afneemt. Met deze kennis kan de effectiviteit van de maatregelen uit het actieplan worden vergroot, door vooral in te zetten op jongeren die wonen deze buurten, waar de wapengerelateerde misdrijven waarbij jongeren zijn betrokken plaatsvinden en waar de onveiligheidsbeleving vermoedelijk het grootst is.

Basispakket maatregelen

Het actieplan wapens en jongeren is een pakket van maatregelen waarvan sommige maatregelen zijn gericht op alle jongeren en andere maatregelen meer zijn gericht op wapenbezittende jongeren en personen in de sociale omgeving van die jongeren. Naast de brede gerichtheid van de maatregelen is ook niet van alle maatregelen bekend of zij werkzaam zijn tegen wapenbezit onder jongeren. Geen enkele gemeente heeft ervoor gekozen alle maatregelen uit het actieplan uit te voeren. Het ontbreken van een of meer (niet of minder effectieve) maatregelen hoeft de effectiviteit van de lokale aanpak niet direct te verminderen. Door zich te committeren aan vier min of meer verplichte acties is

¹ Tollenaar, N., J. Broers & A.M. van der Laan (2022). Woon- en pleegbuurten van geregistreerde jeugdcriminaliteit: De samenhang met buurtkenmerken en de veranderingen die zich daarin voordoen over de tijd. Ministerie van Justitie & Veiligheid, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum, Den Haag.



er in alle 16 gemeenten een basis gelegd voor het tegengaan van het messenbezit onder jongeren. Daarnaast hebben alle gemeenten (veel) meer acties uitgevoerd, waarmee zij deze basis verder hebben verstevigd.

Samenwerking

Door het actieplan is de samenwerking tussen en binnen gemeenten en met het ministerie van JenV versterkt. Gemeenten hebben samengewerkt bij het opstellen van het actieplan en de voortgang wordt sindsdien halfjaarlijks besproken in de landelijke werkgroep.

Volgens geïnterviewden is de samenwerking in gemeenten tussen betrokken partijen geïntensiveerd. Bij het uitvoeren van de acties werken gemeenten met verschillende diensten en ketenpartners intensief samen. Dit maakt de contacten tussen deze partners hechter. De ernst van de problematiek en urgentie bij de uitvoering van de acties wordt door zowel de gemeenten als de ketenpartners gevoeld. De motivatie om samen te werken aan het bestrijden van wapengebruik onder jongeren is in veel gemeenten groot. De meeste gemeenten geven aan dat de samenwerking goed verloopt, in enkele gemeenten is opgemerkt dat dit met sommige ketenpartners wat moeizamer gaat. In enkele gemeenten zijn partijen afgehaakt, omdat zij het ambtelijk en politieke apparaat als log en demotiverend ervaren.

Daarnaast hadden sommige respondenten wat meer verwacht van landelijke werkgroepen en het bestuurlijke overleg. De bijeenkomsten zelf zijn overwegend als positief ervaren maar men vindt het lastig de bevindingen en ideeën om te zetten naar concrete acties. Hiervoor is niet altijd voldoende budget in de eigen gemeente. Sommige respondenten twijfelen hierdoor aan de effectiviteit van deze overleggen. Op de achtergrond speelt mee dat er geen budget beschikbaar is gesteld door het ministerie, maar ook de onzekerheid over het bereiken van de beoogde resultaten met het actieplan. Naast dat in de meeste gemeenten de resultaten van het actieplan niet worden gemonitord, is tevens opgemerkt dat de bestuurlijke werkelijkheid vaak anders is dan de ambtelijke. De acties worden volgens betrokkenen afgewerkt waarbij elke actie een vinkje krijgt, maar in de dagelijkse praktijk worden de resultaten van de acties als beperkt ervaren. Dit heeft deels met de kwaliteit van de uitvoering te maken, die in enkele gemeenten beter zou kunnen, maar vooral met twijfels die er zijn over het bereiken van de juiste doelgroep. Worden de jongeren die wapens dragen met de acties wel bereikt?

7.2 Bereiken doelgroep

Voor het behalen van de doelen van het actieplan dient een gedragsverandering te worden bewerkstelligd onder wapendragende jongeren en de jongeren die als risicogroep gelden. Om dat te bereiken dienen deze jongeren door de maatregelen uit het actieplan te worden bereikt en ervan te worden overtuigd om hun wapen thuis te laten of geen wapen te gaan dragen. In de gesprekken die we in de gemeenten met betrokken partijen hebben gevoerd is ingegaan op het bereiken van de doelgroep. Naast acties (met name voorlichtingslessen) zijn organisaties genoemd die deze jongeren weten te bereiken (met name jongerenwerk)



en is ingegaan op plekken waar jongeren die wapens dragen worden aangetroffen en benaderd (met name online).

Voorlichtingslessen

Aangezien het merendeel van de jongeren naar school gaat, zijn voorlichtingslessen een goede manier om jongeren te bereiken. Uit interviews met Halt en de gemeenten komt naar voren dat met de voorlichtingslessen op scholen die klassikaal aan alle leerlingen wordt aangeboden ook de doelgroep van wapendragende jongeren is bereikt. In de voorlichtingslessen wordt het gesprek geopend over messen en geweld. Sommige jongeren zijn open over hun ervaringen met messen en geven in de lessen aan zelf ook wel eens een wapen te dragen. De Haltmedewerker kan op deze momenten doorvragen naar de motieven en ervaringen van deze jongere en in het gesprek het dragen van een mes afraden. Voor wat betreft het bereik van de doelgroep dient te worden opgemerkt dat vaak niet duidelijk is of de risicogroep ook daadwerkelijk is bereikt. Op de gemeente Almere na, waar voorlichtingslessen door een lokale organisatie zijn gegeven, maken alle onderzochte gemeenten gebruik van het aanbod van Halt. In 75% van de 16 onderzochte gemeenten zijn lessen gegeven over wapens en geweld, in totaal ging het om 358 klassen waarin door Halt voorlichtingslessen zijn gegeven plus een onbekend aantal klassen in de gemeente Almere. Wanneer er gemiddeld 30 leerlingen in een klas zitten, zijn er 10.740 leerlingen van 12 tot en met 17 jaar bereikt op scholen in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in elf gemeenten. Dat is echter een fractie van het totale aantal leerlingen in deze gemeenten. Alleen in Amsterdam zijn al bijna honderd scholen voor het voortgezet (speciaal) onderwijs waar ongeveer 48.000 leerlingen naartoe gaan.²

Naast de voorlichtingslessen over wapens en geweld zijn er andere initiatieven ontwikkeld om jongeren te bereiken waarbij de school als vindplaats is gebruikt. De gemeenten Haarlemmermeer en Capelle aan den IJssel bijvoorbeeld maken gebruik van VR-brillen waarmee (ook) in lessen is geëxperimenteerd. Opgemerkt is dat jongeren vaak erg geraakt zijn door deze VR-ervaring, die goed zou aansluiten op de leefwereld van jongeren en een genuanceerde en realistische kijk zou bieden op de gevolgen van een steekincident. Ook wordt de nadruk gelegd op de sociale consequenties van een steekincident in plaats van alleen op de juridische implicaties. Hierdoor zou de boodschap niet als moraliserend worden ervaren. Tijdens de voorlichtingslessen van Halt en de bijeenkomsten met de VR-bril raken jongeren met elkaar in gesprek over wapenbezit, delen zij hun angsten maar ook de motieven voor het dragen van wapens. De risico's van het dragen van messen komen aan bod en er wordt nagegaan hoe deze boodschap door jongeren wordt ontvangen. Het is daardoor een veelbelovende activiteit om jongeren te bereiken die er bovendien aan kan bijdragen dat de boodschap tegen het dragen van wapens op een aansprekende manier wordt ontvangen. Of dit ook daadwerkelijk bereikt wordt is onduidelijk. Er zijn geen effectstudies beschikbaar naar de effectiviteit van de voorlichtingslessen of de toepassing van VR-brillen.

Jongerenwerk

Alle geïnterviewde gemeenten beamen dat een langdurig en intensieve begeleiding nodig is om een gedragsverandering te realiseren bij de risicojongeren. Uit de gesprekken blijkt

² Zie: <https://onderzoek.amsterdam.nl/artikel/scholen-in-amsterdam>



dat risicjongeren in hun gemeente vaak meerdere uitdagingen kennen zowel op school, thuis als en in hun vriendengroep. Het dragen van wapens is daarbij vaak vervlochten met andere sociale problematiek. Om tot een duurzame gedragsverandering te komen dient er op meerdere vlakken intensieve begeleiding te zijn. Ook blijft het een uitdaging voor gemeente, politie en hulpverleners om de leefwereld van jongeren te begrijpen en geloofwaardig over te komen op de jongeren.

Alle gemeenten maken gebruik van jongerenwerk om de risicjongeren te bereiken. Jongerenwerkers staan vaak dicht bij risicjongeren in de gemeenten dan andere hulpverleners en dan handhavers; zij spreken jongeren in hun eigen omgeving, op straat, in een jongerencentrum of op een sportveldje en zij organiseren laagdrempelige activiteiten voor jongeren. Vaak spreken zij vaak de (straat)taal van risicjongeren waardoor ze toegankelijk zijn en gemakkelijk in gesprek raken, ook over lastige onderwerpen. Jongerenwerk geeft begeleiding aan jongeren die het moeilijk hebben, waardoor er bij het jongerenwerk al veel jongeren in beeld zijn die tot de risicogroep behoren.

De gemeente Amsterdam is als verbijzondering op het aanbod van jongerenwerk een programma met *credible messengers* gestart. Dit zijn criminologen, psychologen en andere professionals, maar ook ervaringsdeskundigen en hulpverleners die vaak eenzelfde achtergrond hebben als de risicjongeren. Zij begrijpen de problemen en verleidingen waar deze jongeren in hun woonbuurt tegenaan lopen en kunnen hier op empathische en doortastende wijze ingaan. In gesprekken is opgemerkt dat sommige jongeren een andere kant van zichzelf laten zien bij jongerenwerkers dan onder hun vrienden. Wanneer een jongerenwerk hun vertrouwen heeft gewonnen kunnen ze kwetsbaar zijn en praten over hun angsten en gevoelens van onveiligheid. Een deel van de jongeren zou zelf bang zijn voor het wapenbezit van andere, rivaliserende groepen en zich daardoor onveilig voelen.

We zien dat voor gemeenten het jongerenwerk een belangrijke factor is in het bereiken van de jongeren, het opbouwen van een informatiepositie, het zicht krijgen en houden op risicjongeren en het aangaan van het gesprek over wapens en onveiligheid. Jongerenwerkers begeleiden de jongeren op maat en kunnen op langere termijn een band behouden, waar nodig. Dankzij de inzet van jongerenwerkers wordt de doelgroep in veel gemeenten beter bereikt. De capaciteit van het jongerenwerk kent echter grenzen, enkele gemeenten hebben geïnvesteerd in jongerenwerkers, maar in andere gemeenten ontkomt ook het jongerenwerk niet altijd aan bezuinigingen. Ondanks de inzet van jongerenwerkers wordt in veel gemeenten betwijfeld of alle risicjongeren bereikt worden en of gesprekken met jongerenwerkers wel volstaan. Jongerenwerkers zijn vooral goed in het leggen en onderhouden van contacten, wanneer jongeren te maken hebben met sociale en psychische problematiek zouden zwaardere vormen van hulpverlening nodig zijn. Die hulp moet dan wel (tijdig) geboden kunnen worden.

Sociale media

Volgens gemeenten gebeurt er veel op sociale media, en veel meer dan zij weten. Sommige gemeenten spreken de wens uit dat er meer instrumenten beschikbaar komen voor het monitoren van het gedrag van risicjongeren op sociale media. In met name de grotere gemeenten en omliggende kleinere gemeenten is er vaak sprake van rivaliserende



jeugdgroepen. Zij voelen zich verbonden met een hun buurt en staan soms vijandig tegenover jeugdgroepen uit andere buurten, soms uit omliggende gemeenten. Wanneer deze rivaliserende groepen elkaar ontmoeten kan dit leiden tot agressie en geweld. Ook kleinere gemeenten hebben er soms mee te maken. Zo komen in de gemeente Nissewaard bijvoorbeeld jongeren uit buurgemeenten in de zomer naar de gemeente, vanwege de aantrekkelijke recreatieve mogelijkheden die Nissewaard hen biedt. Dit leidt soms tot conflicten tussen jeugdgroepen die afkomstig zijn uit verschillende gemeenten. Ook in andere gemeenten (Amsterdam, Almere, Den Haag, Groningen, Rotterdam, Haarlemmermeer) is melding gemaakt van rivaliserende jeugdgroepen en onderlinge fysieke confrontaties. Sommige confrontaties zijn het gevolg van spanningen tussen jongeren of groepen jongeren die zijn ontstaan op sociale media. Jongeren maken bijvoorbeeld filmpjes in elkaars wijken die ze posten op sociale media met het doel een andere groep uit te dagen. Ook wordt in (drill)raps op beledigende wijze verwezen naar leden van andere groepen. In een gemeente viel op dat drillrappers een overleden vriend van een rivaliserende groep beledigden. Dit was een duidelijke provocatie richting die groep.

In Groningen is na een steekincident een bijeenkomst georganiseerd tussen twee rivaliserende groepen en hun ouders. Volgens een geïnterviewde medewerker van de gemeenten waren op de bijeenkomst naast enkele jongeren vooral ouders van de beide groepen jongeren aanwezig. Er volgde een gesprek tussen politie, gemeente en ouders. Ondanks dat slechts enkele jongeren het gesprek bijwoonden en niet erg spraakzaam waren, zijn de ouders bewust gemaakt van de risico's. Ook bleek de spanning tussen beide rivaliserende groepen te zijn geweken.

Online leefwereld

In sommige gemeenten wordt op sociale media de online leefwereld van jongeren bekeken. Zo kregen in Rotterdam en Capelle aan den IJssel politie en gemeente via sociale mediakanalen informatie over wanneer en waar groepen jongeren hadden afgesproken. In beide gevallen is de politiecapaciteit verhoogd en naar deze plek gestuurd. Ook is er een tijdelijk veiligheidsrisicogebied ingesteld zodat er gefouilleerd mocht worden. De doelgroep is in deze gevallen door repressieve maatregelen afgeschrikt en is een mogelijk ernstig incident voorkomen. Het blijft echter een voortdurende uitdaging voor betrokken instanties tijdig informatie te vergaren over mogelijke confrontaties.

Preventie

Omdat jongeren lastiger te bereiken zijn wanneer ze in een jeugdgroep zitten, proberen veel gemeenten deze stap voor te zijn door preventieve maatregelen te nemen. Zo worden de Halt voorlichtingslessen ook gegeven aan leerlingen in groep acht van het basisonderwijs en in enkele gemeenten wordt met kinderen van 10-12 gesport. Sport is hier een middel om in contact te komen met kinderen en wordt getracht te voorkomen dat jongeren niet in criminele netwerken terechtkomen. Ook een sportclub kan preventieve functies vervullen. Jongeren komen zo meer in contact met volwassenen die hen kunnen corrigeren of een voorbeeld kunnen zijn. Ook nemen sommige gemeenten aanvullende maatregelen om rond deze leeftijd de ouders van risicojongeren te bereiken. Daarnaast zetten de meeste van de 16 gemeenten in op preventieve maatregelen bij jongere broertjes en zusjes van de jongeren die al in de criminaliteit zijn beland.



7.3 Knelpunten in bereiken doelgroep

De gemeenten rapporteren dat het bereiken van de doelgroep de grootste uitdaging is van het actieplan. Dit geldt voor alle 16 gemeenten. De doelgroep, jongeren in bezit van een wapen is al lastig te bepalen in een gemeente. Het blijkt vervolgens ook lastig jongeren die tot de doelgroep zouden behoren in zicht te krijgen en te bereiken; laat staan hen te bewegen tot een gedragsverandering. Bij de uitvoering van het actieplan lopen de gemeenten tegen capaciteitsproblemen aan, de beperkingen en zelfs contraproductiviteit van bewustwordingscampagnes en een bredere sociaalmaatschappelijke problematiek onder jongeren in hun gemeente.

Capaciteit

In de praktijk wordt er veel gevraagd van bij uitvoering betrokken partijen, met name bij de politie, het jongerenwerk en de hulpverlening doen zich capaciteitsproblemen voor. Politie en hulpverlening hebben met personeelskrapte te maken. De capaciteit van het jongerenwerk wordt voor een belangrijk deel door gemeenten zelf bepaald. College en raad beslissen over de capaciteit en de inzet van het jongerenwerk in een gemeente.

Repressief optreden tegen wapenbezit is een taak van de politie. Wanneer een jongere is aangehouden voor wapenbezit is de doelgroep in feite bereikt; de jongere kan worden bestraft of een gepast begeleidingstraject worden geboden om recidive te voorkomen. Deze doorverwijzingen blijken niet altijd even zorgvuldig en consequent te worden uitgevoerd, onder meer door een gebrek aan capaciteit en overzicht bij gemeente, politie en hulpverleningsinstanties. Hierbij lopen in sommige gemeenten hulpverleningsinstanties ook tegen AVG-wetgeving aan. Door de privacywetgeving zouden ze niet met alle partners over de casus van een jongere kunnen overleggen, waardoor niet alle partijen (tijdig) over het volledige beeld van een jongere beschikken.

Enkele ambtenaren die in de landelijke werkgroep strategie hebben gezeten merken op dat er in de werkgroep gewerkt is aan het vraagstuk hoe er meer zicht op jongeren kan worden verkregen. Hierbij is onder meer geconcludeerd dat het gebruik van sociale media door jongeren belangrijk is, dat er dient te worden aangesloten bij de leefwereld van jongere en dat er een met jongeren in gesprek dient te worden gegaan. Voor deze activiteiten is jongerenwerk nodig. De gevraagde capaciteit is niet altijd beschikbaar in gemeenten. De benodigde capaciteit is belegd bij externe jongerenwerkorganisaties, die worden vanuit het sociaal domein betaald. Op het sociale domein speelt meer, vaak is de beschikbare capaciteit al maximaal benut. Over de inzet van jongerenwerk wordt gezegd dat het tegengaan van messenbezit er dan nog bijkomt, terwijl er al een stevig beroep op het jongerenwerk wordt gedaan.

Sociale media

Capaciteitsproblemen doen zich ook voor bij de opvolging van het online volgen van jongeren. In drie gemeenten worden politieagenten ingezet op sociale media om rivaliserende groepen te monitoren en om in te kunnen grijpen wanneer er zich confrontaties (dreigen) voor te doen tussen deze groepen. Deze constatering kunnen



volgens geïnterviewden bij de gemeente en de politie niet altijd goed opgevolgd worden door een gebrek aan capaciteit bij de politie.

Hoewel zes gemeenten zich actief inzetten om de jongeren in beeld te krijgen op sociale media, blijft dit een domein waarop veel gebeurt dat buiten het zicht blijft van instanties. Er zit een wereld achter waar politie en hulpverleners geen toegang toe hebben, maar waar wel de bron kan liggen van steekincidenten. De gemeente Nissewaard schatte in dat 50 tot 75% van de incidenten waarmee zij zijn geconfronteerd een bron hebben in sociale media, waar groepen elkaar ophitsen en uitlokken. Het is lastig om als gemeente hierop in te grijpen omdat sociale media de juridische mogelijkheden van de gemeente overschrijdt. Het gebrek aan inzicht over wat zich op sociale media afspeelt is ook voor hulpverleners en jongerenwerkers een struikelblok. Ze missen hierdoor aansluiting bij (een deel van) de leefwereld van jongeren.

Campagnes en inleveracties

In vijf gemeenten is bij het jongerenwerk nagegaan hoe zij denken dat de campagnes en inleveracties zijn overgekomen bij de doelgroep. Hierover waren met name jongerenwerkers overwegend negatief. Een kritiekpunt was bijvoorbeeld dat de inleveracties waren gepland tijdens schooltijd waardoor jongeren op school zitten en niet in de gelegenheid werden gesteld hun wapen in te leveren. Ook waren jongerenwerkers sceptisch over het feit of risicojongeren hun wapens zouden inleveren tijdens de actie. In gemeenten waar de politie een beeld had van de personen die wapens hadden ingeleverd, waren dit voornamelijk oudere mensen en de wapens die waren ingeleverd kwamen grotendeels niet overeen met de soorten wapens die jongeren op straat dragen.

In veel gemeenten zijn de wapeninleveractie in de Week van de Veiligheid georganiseerd. Er liepen in die week verschillende bewustwordingsacties, zoals de landelijke campagne maar ook lokale campagnes, voorlichtingslessen op scholen, en speciale aandacht aan veiligheid in het bedrijfsleven. Door de bewustwording van de risico's van wapenbezit bij jongeren, hun ouders en in hun sociale omgeving te vergroten op school, werd beoogd dat dat jongeren hierdoor beïnvloed zouden worden en hun wapen zouden inleveren. Ondanks dat de acties conform de opzet zijn uitgevoerd zijn geïnterviewden in de meeste gemeenten sceptisch over de wapen inleveractie. Jongeren die daadwerkelijk met wapens rondlopen en bereid zijn die te gebruiken, zouden hun wapens tijdens de actie niet hebben ingeleverd. Twee gemeenten benadrukken dat de inleveractie niet zozeer bedoeld is om de risicojongeren te bereiken, maar meer is bedoeld voor het versterken van de bewustwording van het wapenbezit onder jongeren onder een breder deel van de bevolking. De gemeente laat ermee zien dat ze stelling neemt tegen wapengeweld en het maatschappelijk gesprek over het wapenbezit en- gebruik door jongeren wil starten.

Bewustwording en gevoelens van veiligheid

In gesprekken met gemeenten en hulpverleners blijkt verder dat de acties van het actieplan die het bewustzijn over wapengeweld vergroten ook de gevoelens van onveiligheid onder risicojongeren vergroten. De jongeren zouden door deze acties nog sterker het gevoel krijgen dat iedereen met een mes loopt, en dat ze dit zelf ook moeten doen. Met name de resultaten van de inleveracties zouden dit gevoel versterken. De



doelgroep wordt wel bereikt in de zin dat ze de posters en nieuwsberichten over de inleveracties zien en erover praten. De acties verminderen het wapenbezit onder de risicogroep echter niet. De inleveracties en bewustwordingscampagne werkten volgens sommige hulpverleners juist de doelen van het actieplan tegen. Het versterkt de onveiligheidsgevoelens van de doelgroep en kan daardoor zelfs leiden tot meer wapenbezit onder risicjongeren.

Anderzijds kunnen de bewustwordingscampagnes juist de ouders en andere volwassenen in het leven van de risicjongeren bewust maken van de problematiek. Op deze manier kunnen zij signalen in het gedrag van hun kinderen beter opvangen, duiden en hierop alerter reageren. De bewustwordingscampagne heeft daarbij niet uitsluitend tot doel risicjongeren bewust te maken en te bewegen hun gedrag te veranderen, maar heeft tevens tot doel de sociale omgeving van de risicjongeren bewust te maken van het messenbezit onder jongeren. Ouders en vrienden staan dichterbij deze jongeren en zouden beter in staat zijn jongeren te wijzen op de risico's van wapenbezit.

Brede(re) problematiek

Door de normverandering en de betrokkenheid bij illegale activiteiten die deel uitmaakt van de groepsidentiteit, kunnen hulpverleners minder goed met deze jongeren in contact komen. Ze worden minder serieus genomen en het bij de groep willen horen krijgt met het ouder worden de overhand in het gedrag van de jongere. Ook straatwaarden kunnen een rol spelen in de groepsidentiteit waardoor jongeren moeilijker bereikbaar worden. Ze willen niet "snitchen", oftewel de anderen uit de groep verraden door over het leven en criminele activiteiten van hun vrienden met derden te praten. In veel gemeenten zouden jongeren al op jonge leeftijd de criminaliteit ingezogen worden. Tevens wordt gesproken over een verharding onder een kleine groep jongeren die in aanraking komt met de politie. Deze verharding zou onder meer te maken hebben met drugscriminaliteit en het (wapen)geweld dat daarbij kenmerkend is. Een hulpverlener uit Smallingerland legt uit hoe in deze gemeente de aanwas verloopt. Jongeren worden geleidelijk verleid tot criminele activiteiten door eerst een boodschap te doen en te dealen in drugs, om ze vervolgens stapsgewijs zwaardere vormen van criminaliteit uit te gaan laten voeren. Dit gebeurt deels door dwang (bijvoorbeeld met het creëren van schulden die de jongeren moeten inlossen), maar vindt ook op vrijwillige basis plaats omdat een jongere er meer mee kan verdienen dan met een bijbaantje. Binnen criminele groepen zouden jongeren het gevoel krijgen ergens bij te horen, ontwikkelen ze een eigen identiteit, en komen ze makkelijk aan geld. Dit zou voor sommige jongeren de criminaliteit aantrekkelijk maken. Ook zou een gevoel van deprivatie meespelen. Jongeren die in een achterstandssituatie opgroeien zouden vatbaarder zijn en criminaliteit als een goede (of enige) mogelijkheid zien om snel geld te verdienen, status te verwerven en gezien te worden. Volgens geïnterviewden maakt dit sommige jongeren tot een makkelijke prooi voor oudere jongeren en jongvolwassenen die al in de criminaliteit zitten. De overgang naar de middelbare school zou soms al een eerste risicofase zijn, doordat het sociale netwerk van de basisschool vervalt en daarmee ook vaak belangrijke sociale contacten van een jongere. Nieuwe vrienden bepalen dan de nieuwe norm van de jongeren en de ouders verliezen meer en meer hun grip op hen.

Gemeenten verwachten dat het wapenbezit de komende jaren aandacht zal blijven vragen. Niet alleen messenbezit maar in toenemende mate ook vuurwapens menen respondenten



in sommige gemeenten. Wapenbezit is geen geïsoleerd onderwerp benadrukken zij. Vuurwapenbezit en -handel, jonge aanwas in de drugshandel en mensenhandel zijn vaak gerelateerde onderwerpen. In gemeenten wordt hard gewerkt messenbezit tegen te gaan, maar er komt volgens veel geïnterviewden zoveel meer bij kijken om deze jongeren 'erbij te houden'. Opgemerkt is dat veel acties op repressie zitten, maar daarmee wordt het messenbezit zelf onvoldoende ter discussie gesteld. Messen zouden nog te veel worden beschouwd als iets dat bij sommige jongeren hoort. Wanneer dat onvoldoende wordt tegengegaan dan verwachten enkele respondenten dat er over enkele jaren een actieplan vuurwapens en jongeren nodig zal zijn.

In gemeenten wordt vaak een overlap gezien in doelgroepen, in zowel risicjongeren als doorgroeiers in de criminaliteit. Risicjongeren worden bij jonge aanwas als slachtoffer van drugsdelinquenten gezien, maar zij zouden ook vaak wapens dragen. Hoe het beleid ter voorkoming van jonge aanwas in de drugsdelinquentie vorm dient te worden gegeven is in veel gemeenten momenteel onderwerp van discussie. Het wapenbezit onder jongeren maakt daar in veel gemeenten nadrukkelijk onderdeel van uit. Volgens enkele respondenten zou daarbij de vraag centraal moeten staan hoe het komt dat deze jongeren zich zo onveilig voelen of zich zo kansarm wanen? Het staat wel in het plan menen respondenten, maar is onvoldoende uitgewerkt in acties.

7.4 Cijfermatige ontwikkeling wapenbezit en -gebruik

Vanwege de korte looptijd van het actieplan werd het voordat het onderzoek startte niet waarschijnlijk geacht dat effecten van de genomen maatregelen en uitgevoerde activiteiten zouden kunnen worden gemeten. Een kwantitatief doel van het actieplan is echter het verminderen van het wapengebruik door jongeren met 25 procent per betrokken gemeente in de periode 1 januari 2021 tot 1 januari 2023. Uit de gesprekken met gemeenten en politie blijken gemeenten vaak niet te beschikken over (recente) cijfers van het aantal incidenten waarbij steekwapens zijn gebruikt door jongeren.

Door gemeenten is aangegeven dat tot 2020 gegevens over wapenbezit en -gebruik met een handmatige zoekslag uit de politieregistratie dienden te worden gehaald. Omdat deze handmatige zoekslag veel capaciteit kostte heeft de Nationale Politie besloten om dit op een andere wijze te gaan doen. Aanleiding hiervoor is de afspraak met het ministerie van JenV om landelijk vergelijkbare cijfers aan te leveren. Vanaf 2020 kunnen cijfers over wapenbezit en -gebruik met een nieuwe geautomatiseerde zoekvraag uit de politiesystemen worden gehaald. Met deze nieuwe query is het eenvoudiger om snel rapportages op te vragen al naar gelang de informatiebehoefte. Het is ook mogelijk om de cijfers van diverse gemeenten met terugwerkende kracht eenduidig te vergelijken. De gegevens zijn tot op CBS-wijkniveau beschikbaar. Van twee gemeenten, Den Haag en Rotterdam, beschikken we over de ontwikkeling van het aantal steekincidenten in de periode 2018-2021. Voor de overige onderzochte gemeenten zijn deze gegevens niet beschikbaar. Als voorbeeld geven we de cijfers van de gemeenten Den Haag en Rotterdam. Begin 2023 zou de politie op verzoek de gegevens voor alle gemeenten beschikbaar kunnen hebben voor de periode 2018-2022. Het jaar 2019 kan als nulmeting dienen. De



verwachting is dat de door de aandacht die er voor steekincidenten is en de inspanningen die er mede in het kader van het actieplan zijn gedaan, politieciijfers eerst zullen stijgen en wanneer de aanpak effectief is deze na verloop van tijd zullen dalen.

Situatie Den Haag

In de gemeente Den Haag steeg sinds 2018 het wapenbezit en -gebruik onder jongeren van 12 tot en met 17 jaar sterk. In 2021 lijkt er sprake te zijn van een stabilisatie. Voor wat betreft jongeren tussen 18 en 22 jaar daalde het wapenbezit en -gebruik, maar is dit in 2022 weer gestegen 72 (op 13 oktober 2021). Bij volwassenen van 23 jaar en ouder lijkt wel sprake van een daling. De cijfers van het wapenbezit en -gebruik onder jongeren in Den Haag blijft zorgelijk.

Tabel 7.1 Politieciijfers over wapenbezit en -gebruik naar leeftijd in Den Haag

Wapenbezit en -gebruik	2018	2019	2020	2021 (tot 13 oktober)
Bij jongeren van 12 tot en met 17 jaar	37	82	91	81
Bij jongeren van 18 tot en met 22 jaar	97	90	69	72
23 jaar en ouder	356	388	363	283
Totaal	490	570	523	436

Bron: Gemeente Den Haag, 21 december 2021. Voortgangsrapportage Haags Actieplan Wapens en Jongeren 2020-2022.

Situatie Rotterdam

In de gemeente Rotterdam steeg in 2019 het wapenbezit en -gebruik onder jongeren van 12 tot en met 17 jaar sterk ten opzichte van 2018. In 2020 daalde dit, en in 2021 lijkt er sprake te zijn van stabilisatie. Wat betreft jongeren tussen 18 en 22 jaar was er eveneens sprake van een sterke stijging in 2019 maar daalt het wapenbezit en -gebruik sindsdien. Bij volwassenen van 23 jaar en ouder was de stijging in 2019 beperkt en is daarna sprake van een lichte daling. De cijfers van het wapenbezit en -gebruik onder jongeren in Rotterdam zijn iets positiever dan in Den Haag maar blijven zorgelijk.

Hieronder tonen we de jaarcijfers op basis van de nieuwe query naar aantal steekincidenten en aantal geregistreerde verdachten van steekincidenten naar leeftijd.

Tabel 7.2 Politieciijfers over steekincidenten naar leeftijd in Rotterdam

Steekincidenten	2018	2019	2020	2021
Verdachten tot 12 jaar	4	2	6	8
Verdachten 12-17 jaar	83	259	172	177
Verdachten 18-22 jaar	113	165	119	104
Verdachten 23 jaar en ouder	477	516	492	487
Totaal	671	942	789	770

Bron: Gemeente Rotterdam, 25 januari 2022. Voortgangsbriief aanpak steekincidenten/ messengeweld jeugd.

7.5 Resumé

In dit hoofdstuk beschrijven we het pakket aan maatregelen dat gemeenten in het kader van het actieplan wapens en jongeren hebben ingezet, hoe de samenwerking bij de



uitvoering ervan is ervaren, welke knelpunten en eventuele neveneffecten zich hebben voorgedaan. Daarnaast tonen we de beschikbare cijfers over wapenbezit en steekincidenten in enkele aan het actieplan deelnemende gemeenten.

Uitgevoerde maatregelen

De maatregelen waaraan gemeenten zich hebben gecommitteerd zijn voor het grootste deel uitgevoerd. In enkele gemeenten hebben scholen de voorlichtingslessen van Halt niet aangevraagd, ondanks dat de gemeente hen hiertoe heeft uitgenodigd en dit ook zou betalen. Van de overige lokale en landelijke acties zijn enkele acties in ongeveer de helft van de gemeenten niet uitgevoerd. Belangrijke redenen zijn gebrek aan (gespecialiseerde) medewerkers, capaciteitsgebrek, politieke en bestuurlijke onhaalbaarheid, gebrek aan relevantie of urgentie, en in afwachting zijn van landelijke afspraken of maatregelen. Het niet uitvoeren van sommige acties kan gevolgen hebben voor de doelbereiking van het actieplan. Niet van alle acties is bekend of deze werkzaam zijn tegen wapenbezit onder jongeren. Het ontbreken van een of meer (niet of minder effectieve) acties hoeft de effectiviteit op lokaal niveau niet te verminderen. In vrijwel alle gemeenten zijn de vier min of meer verplichte acties uitgevoerd. Daarnaast hebben alle gemeenten (veel) aanvullende acties uitgevoerd, waarmee zij een (stevige) basis hebben gelegd voor het tegengaan van het messenbezit onder jongeren.

Over de samenwerking zijn gemeenten over het algemeen tevreden. In enkele gemeenten zijn er ketenpartners die het laten afweten, maar de motivatie om samen te werken aan het bestrijden van wapengebruik onder jongeren is in veel gemeenten groot.

Bereiken doelgroep

De verwachting is dat met het geven van klassikale voorlichtingslessen door met name Halt de doelgroep daadwerkelijk is bereikt. Ook van het jongerenwerk wordt in veel gemeenten gezegd dat zij in staat zijn de doelgroep (jongeren die wapens dragen en mogelijk gebruiken) te bereiken. Volgens gemeenten gebeurt er echter veel op sociale media en daarop hebben gemeenten doorgaans weinig zicht. Het ontbreekt aan instrumenten, deskundigheid en capaciteit om de sociale media goed te kunnen monitoren.

Een ander knelpunt in het bereiken van de doelgroep is dat het vergroten van het bewustzijn over wapengeweld ook de gevoelens van onveiligheid onder risicjongeren vergroot. Jongeren zouden door de bewustwordingscampagne en de resultaten van de inleveracties het gevoel krijgen dat iedereen met een mes loopt, en dat ze dit zelf ook moeten doen.

Gemeenten verwachten dat het wapenbezit de komende jaren nog aandacht zal blijven vragen. Dat geldt ook voor vuurwapenbezit, dat in sommige gemeenten zou toenemen onder jongeren. De toename is niet alleen het gevolg van de onveiligheidsgevoelens van jongeren, ook sociale achterstand en minderwaardigheidsgevoelens zouden daarbij meespelen. Gepleit wordt voor preventieve maatregelen waarbij de vraag *waarom* wapendragende jongeren zich zo onveilig voelen en kansarm wanen het uitgangspunt zou moeten zijn.



Cijfers politie

De politie heeft een geautomatiseerde zoekvraag ontwikkeld waarmee gegevens over steekincidenten door jongeren op eenvoudige wijze uit de politiesystemen kunnen worden gehaald. Begin 2023 zou de politie op verzoek de gegevens voor alle gemeenten beschikbaar kunnen hebben voor de periode 2018-2022. Het jaar 2019 kan als nulmeting van het actieplan dienen. De verwachting is dat de door de aandacht die er voor steekincidenten is en de inspanningen die er mede in het kader van het actieplan zijn gedaan, de politiecijfers eerst zullen stijgen en wanneer de aanpak effectief is na verloop van tijd weer zullen dalen.





8. CONCLUSIES

Met dit onderzoek is inzicht verkregen in het doel van het actieplan wapens en jongeren, het verloop van de uitvoering hiervan op lokaal en landelijk niveau, en de behaalde resultaten. Aan het actieplan, dat een looptijd had van november 2020 tot en met oktober 2022, werkten 20 gemeenten mee. Daarnaast zijn de ministeries van JenV en OCW betrokken, het OM, Jeugdreclassering, Raad voor de Kinderbescherming, VNG en CCV.

In dit hoofdstuk blikken we terug op de planevaluatie (paragraaf 8.1), de procesevaluatie (8.2) en de resultaten (8.3). We sluiten elk van deze paragrafen af met de geleerde lessen die uit dit deel van het onderzoek volgen. Paragraaf 8.4 biedt een terugblik op de bevindingen als geheel. In de afsluitende paragraaf gaan we in op de aanbevelingen (8.5).

8.1 Totstandkoming van het actieplan wapens en jongeren

Het actieplan is geschreven door vier opstellers, werkzaam bij het ministerie van JenV, in nauwe samenwerking met gemeenten en landelijke partners. Bij het ministerie van JenV bestond ruime kennis en ervaring op het gebied van criminaliteitsbestrijding en preventie. Dit heeft zich vertaald in een actieplan waarin de problematiek helder is beschreven en geduid op basis van wetenschappelijk inzicht, en waarin de omvang van messenincidenten is weergegeven op basis van beschikbare data van de politie over het gebruik van steekwapens door minderjarigen en jongvolwassenen tot 23 jaar.

Kijken we naar de opgestelde (sub)doelen en acties, dan zien we dat hier in mindere mate (wetenschappelijke) onderbouwing voor bestaat. Voor verschillende aannames die in het actieplan zijn gedaan, hebben wij geen wetenschappelijke of *evidence-based* onderbouwing gevonden. De subdoelen van het actieplan lijken met name te zijn voortgekomen uit de acties die men reeds haalbaar achtte. Met andere woorden, er was een hoofddoel bekend, er zijn acties overeengekomen, en die zijn vervolgens in de vorm van kwalitatieve doelen in het actieplan opgenomen.

Het goeddeels ontbreken van bewezen effectieve maatregelen is mede te verklaren door de korte doorlooptijd en door het proces van opstellen: het actieplan had urgentie omdat er door met name burgemeesters grote zorgen waren geuit. Politiek en samenleving vroegen om 'daadkracht' en snelheid van handelen. Dit heeft tot gevolg gehad dat het actieplan in korte tijd is geschreven (drie á vier maanden). Er is een fenomeenanalyse verricht, maar voor opties als het uitvoeren van een nulmeting, het toetsen van bestaand beleid op effectiviteit, een nadere analyse van de doelgroep en de motieven van jongeren om een wapen te dragen, is door het ontbreken van voldoende voorbereidingstijd niet gekozen.

Bij het opstellen van het actieplan werd duidelijk dat het aanwijzen van kwantitatieve, meetbare doelen problematisch is. Ten eerste omdat wapendragende jongeren en



steekincidenten waarbij jongeren zijn betrokken lastig in meetbare indicatoren te vertalen zijn en ten tweede omdat er geen prioriteit gegeven werd aan het uitvoeren van een nulmeting waaruit de omvang van de problematiek duidelijk zou worden.

Op basis van de planevaluatie, het eerste deel van dit onderzoek, concluderen wij dat de doelen die geformuleerd zijn in het actieplan vooral op pragmatische wijze tot stand zijn gekomen.

Medewerking gemeenten

Ten aanzien van het proces zien we dat gemeenten nauw zijn betrokken bij de inhoud van het actieplan. Zij hebben in verschillende bijeenkomsten input geleverd door aan te geven wat er lokaal al gebeurde om steekincidenten en wapenbezit van jongeren tegen te gaan, en wat er volgens hen verder nodig was in de aanpak van wapengeweld door jongeren (zowel op lokaal niveau als wat gemeenten van het Rijk verwachtten).

Deze werkwijze, waarbij gemeenten meedenken over een in te voeren plan, heeft voor- en nadelen. Een groot voordeel is dat gemeenten veel beter zicht hebben op de haalbaarheid van een actie die lokaal invulling moet krijgen. Daarnaast creëert het betrekken van gemeenten draagvlak bij deze gemeenten, die de voornaamste uitvoerende partij zijn. Een nadeel is echter dat er reeds bestaande lokale acties in het actieplan terechtkomen, zonder dat er zicht is op het resultaat van deze acties. Deze acties werden in gemeenten al uitgevoerd maar zijn niet nader onderzocht op bereik, resultaat of effectiviteit. Daarnaast lijken enkele acties vooral te zijn gekozen om daadkracht te tonen zonder dat duidelijk is gemaakt op welke wijze deze acties zouden moeten bijdragen aan het te behalen doel; het verminderen van wapengebruik onder jongeren.

Geleerde lessen uit planevaluatie

Een positieve uitwerking van het actieplan en het proces van totstandkoming is dat het momentum creëerde voor de aanpak van wapenbezit en -gebruik onder jongeren. Deelnemende gemeenten onderschrijven dat hieraan een stevige impuls is gegeven. Mede doordat in deelnemende gemeenten ernstige steekincidenten hadden plaatsgevonden werd de urgentie breed ingezien. Dit heeft de medewerking voor de uitvoering van acties uit het plan lokaal sterk bevorderd. Onder meer de bewustwordingscampagne en de wapeninleveracties zijn door vrijwel elke gemeente genoemd als acties die hebben bijgedragen aan het onder brede lagen van de bevolking bewustmaken van de risico's op het dragen van een wapen.

De vrijheid die gemeenten in de uitvoering krijgen is een positief element van de opzet van het plan. Vanaf de start is ingezien dat het niet alleen van belang is dat gemeenten in een vroeg stadium meedenken, maar dat zij ook de vrijheid houden in de uitvoering: het aantal acties dat gemeenten diende uit te voeren is vooraf niet vastgelegd, al waren er een viertal acties waaraan zij zich hebben gecommitteerd, maar ook inhoudelijk kregen zij veel vrijheid in de uitvoering. Deelnemende gemeenten benoemen dit als een positief punt. Dit brengt voor gemeenten echter wel extra taken en werk met zich mee, het plan diende nog te worden uitgedacht en ingevuld op lokaal niveau. In grote(re) gemeenten is hier vaak meer kennis en capaciteit voor beschikbaar dan in kleine(re) gemeenten.



Knelpunten

De meer op risicosignalering en preventie gerichte acties zijn vaak gebaseerd op wetenschappelijk en beleidsgerelateerd onderzoek over het effectief bestrijden van wapenbezit en -gebruik onder jongeren. Bij de acties gericht op het versterken van controle en handhaving is dat minder het geval. De doelgroep van wapendragende jongeren is met die acties niet of onvoldoende bereikt. En als ze worden bereikt pikken jongeren er een andere boodschap uit dan is bedoeld.

In het actieplan hebben kortetermijnmaatregelen de overhand gekregen, gericht op repressief optreden tegen wapenbezit. Dit was aanvankelijk wellicht niet de bedoeling van de opstellers, maar preventieve acties kosten vaak meer tijd en de effecten ervan zijn lastig inzichtelijk te maken. Mede door de korte doorlooptijd van twee jaar is vaker gekozen voor maatregelen met een hoge zichtbaarheid, gericht op controle en handhaving, maar waarvan de effectiviteit niet wetenschappelijk is aangetoond. Burgemeesters en het ministerie van JenV wilden het publiek duidelijk maken dat er actie werd ondernomen tegen wapengeweld onder jongeren. Repressieve en duidelijke maatregelen zoals een inleveractie dienen dit doel beter dan preventieve acties die minder zichtbaar zijn, al wordt met preventieve acties de doelgroep mogelijk beter bereikt. Vooral door deze inzet op repressie heeft het actieplan het karakter gekregen van een plan 'voor de bühne': er wordt aandacht gevraagd voor het probleem en gemeenten laten zien dat zij zich actief inzetten, maar een daadwerkelijke probleemanalyse of wetenschappelijke basis voor de aanpak ontbreekt. Verschillende gemeenten verwoordden dit overigens (letterlijk) zo.

8.2 Proces van het actieplan wapens en jongeren

Veel acties zijn op een brede doelgroep gericht, conform de omschrijving van de doelgroep van het actieplan: alle minderjarige jongeren tot 17 jaar en jongvolwassenen van 18 tot en met 22 jaar. Een dergelijke brede definiëring van de doelgroep heeft ertoe geleid dat veel van de acties ook op een breed publiek gericht zijn (of andersom, doordat de wapeninleveractie en bewustwordingscampagne in enkele gemeenten al bestonden, is de doelgroep van het actieplan 'opgerekt' van wapendragende jongeren naar bovengenoemde leeftijdsgroepen.) In de uitvoering had men echter vraagtekens bij het bereiken van de 'daadwerkelijke' doelgroep, de wapendragende jongeren, die notoir lastig te bereiken zijn en waarbij vaak meerdere problemen spelen.

De bewustwordingscampagne die in gemeenten is voorafgegaan aan de wapeninleveracties is eveneens gericht op een breed publiek. Er is voor de start van de campagne geen onderzoek gedaan of hiermee de doelgroep van wapendragende jongeren die betrokken kunnen raken bij steekincidenten zou kunnen worden bereikt (laat staan of deze jongeren erdoor hun gedrag zouden gaan veranderen). De wapeninleveracties hebben veel media-aandacht gekregen en daarmee bijgedragen aan bewustwording van wapenbezit en -gebruik onder jongeren bij een breed publiek. Er is een moreel appèl gedaan op de samenleving. Het dragen van een wapen moet niet als normaal worden beschouwd. Met de campagne heeft men duidelijk willen maken bepaald gedrag niet te accepteren. Deze boodschap is breed verspreid via abri's, lokale pers en sociale media. De campagne is



daarmee breed ingestoken en niet gericht op de doelgroep. De vraag is in hoeverre de boodschap de wapendragende jongeren of jongeren die overwegen een wapen aan te schaffen heeft bereikt en het heeft bijgedragen aan het hoofddoel, het tegengaan van wapenbezit en -gebruik onder jongeren. Duidelijk maken dat wapens dragen niet normaal is en niet acceptabel is een duidelijk signaal, maar wanneer het de doelgroep niet bereikt voorkomt dit een volgend steekincident niet.

Voor beide bovengenoemde acties, bewustwordingscampagne en wapeninleveracties geldt dat deze mogelijk een averechts effect hebben: het kan onveiligheidsgevoelens onder jongeren versterken doordat bij hen het beeld ontstaat dat iedereen een wapen draagt. In Amsterdam en Rotterdam is opgemerkt dat met name jongerenwerkers dergelijke signalen hebben ontvangen. Het hebben van onveiligheidsgevoelens blijkt het voornaamste motief van jongeren om een wapen te gaan dragen. Ook onder het bredere publiek, waaronder ook ouders, kan het gevoel van onveiligheid zijn toegenomen door de inleveracties. Wij hebben geen signalen dat bij het opzetten van de campagne goed is meegewogen wat het (mogelijke) effect is van het benadrukken van het brede wapenbezit onder jongeren.

Geleerde lessen uit procesevaluatie

Het actieplan heeft bij gemeenten en ketenpartners de urgentie verhoogd om aan de slag te gaan met het thema wapens en jongeren. Een aantal gemeenten was hier, als gevolg van lokale ernstige steekincidenten, al mee bezig. Ook in de vier grootste gemeenten bestonden al acties, maar in de meeste gemeenten ontbrak het nog aan effectief beleid. Het actieplan was een duidelijke motivatie en een goede handleiding om ermee aan de slag te gaan. Gemeenten hebben gebruik gemaakt van elkaars kennis en ervaring, die gedeeld werd in de landelijke werkgroep en via de toolbox Wapens en jongeren van het Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid. Met name kleinere gemeenten konden hiermee hun voordeel doen.

Alle deelnemende gemeenten hebben zich gecommitteerd aan het uitvoeren van een viertal acties: bewustwording via voorlichtingslessen van Halt; wapeninleveracties; zicht krijgen op risicojongeren; en vroegsignalering. Deze acties zijn in vrijwel alle gemeenten ook uitgevoerd.

Knelpunten in het proces

Waar gemeenten in de uitvoering tegenaan liepen, is dat de scherpste en gerichtheid ontbreekt in de acties van het actieplan: de doelgroep van het actieplan als geheel is niet duidelijk gedefinieerd, inzicht in de aard en omvang van de problematiek, wie deze jongeren zijn en wat werkt om ze te bereiken zou op landelijk niveau inzichtelijk moeten zijn gemaakt. Van de landelijke campagne Drop your knife bijvoorbeeld, is vaak gesteld dat dit jongeren niet aanspreekt. Ook werd opgemerkt 'waarom is dit niet eerst beter onderzocht?'. Dit hoeft niet per se wetenschappelijk onderzoek te zijn, het kan ook gaan om consultatie van professionals die werken met jongeren, zij hadden bruikbare informatie kunnen geven.

Acties zijn soms door de gemeente opgezet, maar zijn vervolgens blijven steken op uitvoerend niveau. Een voorbeeld hiervan zijn de voorlichtingslessen op scholen,



gemeenten hebben scholen geïnformeerd over deze mogelijkheid en veel scholen hebben dit opgepakt, maar niet alle. In vier onderzochte gemeenten was op nog geen enkele school een voorlichting gegeven. Met name angst voor reputatieschade speelt hier een rol, maar ook de druk op het inhalen van lesstof na de coronaperiode. De acties in de horeca hebben eveneens te lijden gehad onder corona. Wel geven gemeenten aan dit weer te willen oppakken nadat de horeca weer volledig is opengestaan.

8.3 Resultaten van het actieplan wapens en jongeren

Wat is er bereikt met het actieplan wapens en jongeren? Concrete cijfers waar dit uit zou blijken, zijn het aantal ingeleverde wapens, en cijfers over wapenbezit en -gebruik onder jongeren. Daarnaast zien we het aantal afgenomen Halt-lessen door scholen als een indicatie voor de uitvoering van het plan. Naast deze 'meetbare' resultaten gaan we in deze paragraaf in op de overige resultaten die deelnemende organisaties waarnemen.

Doel actieplan: afname aantal steekincidenten met 25%

Het kwantitatieve doel waaraan een concreet streefcijfer is gehangen, luidt: Voor wapengebruik is het doel een reductie van het aantal steekincidenten waarbij jongeren betrokken zijn. De ambitie die hierbij genoemd wordt is een daling van het aantal steekincidenten van 25% per betrokken gemeente in de periode 1 januari 2021 – 1 januari 2023.

Hierover kunnen we op dit moment nog geen uitspraak doen, cijfers over aantallen steekincidenten en betrokkenheid van jongeren geregistreerd door de politie zijn naar verwachting begin 2023 beschikbaar, zoals is vastgelegd in het actieplan. Er zijn geen tussentijdse cijfers gepubliceerd. Er is enige indicatie van de richting waarin dit cijfer zich beweegt: de gemeenten Rotterdam en Den Haag hebben cijfers beschikbaar gesteld die duiden op stabilisering van het aantal steekincidenten onder jongeren. Het doel, een daling van 25%, lijkt daarmee nog ver weg.

Een probleem met een dergelijk cijfer, dat voor veel politieregistraties geldt, is dat naarmate de politie de inzet op een fenomeen verhoogt, het fenomeen in de registraties vaker voor zal komen. Dit is een bekend probleem dat ook hier zal spelen. Door alle aandacht en zorg over messengebruik zal de politie hierop meer inzetten (bijvoorbeeld door meer in een risicogebied aanwezig te zijn, door de sociale media van bepaalde jongerengroepen te gaan volgen of dit van jongerenwerk vaker/eerder doorkrijgen). Het kan ook zijn dat scholen, ouders of inwoners een (dreigende) gewelddadige situatie eerder melden omdat ook hun aandacht (en zorg) hiervoor versterkt is door de media-aandacht of de lokale bewustwordingscampagne.

Resultaat wapeninleveracties

Tijdens de wapeninleveractie in oktober 2021 zijn landelijk in totaal 3.300 wapens ingeleverd. Er is een grote verscheidenheid aan wapens ingeleverd, onder meer ruim 2.000 messen en ruim 200 andere steekwapens. Daarnaast zijn er meer dan 400 vuurwapens, meer dan 700 overige wapens en een hoeveelheid munitie en enkele explosieven



ingenomen. In de 16 onderzochte gemeenten zijn ruim 2.000 wapens ingeleverd. Het is niet bekend door wie de wapens zijn ingeleverd. Niet alleen is de leeftijd onbekend, het is ook niet bekend of de jongeren die een wapen inleverden tot de doelgroep behoorden. Het gaat in dit actieplan om de groep waarbij een risico bestaat op het inzetten van dit wapen als geweldsinstrument, bijvoorbeeld in een conflict. In hoeverre deze jongeren zijn bereikt is niet bekend. Het type wapens dat is ingeleverd, is meestal niet het soort wapen waarmee jongeren die op sociale media geweld verheerlijken of rivaliserende groepen uitdagen zich vertonen.

Bereik van de Halt voorlichtingslessen

Concluderend kunnen we stellen dat het actieplan het geven van voorlichtingslessen op scholen een impuls heeft gegeven in de deelnemende gemeenten, aangezien dit in driekwart van de gemeenten (75%) gevolg heeft gekregen, ten opzichte van een kwart landelijk (23%). Hier staat tegenover dat het aantal leerlingen in de deelnemende gemeenten vele malen groter is dan het bereik van de voorlichtingslessen, het bereik in aantallen leerlingen is daarmee beperkt. Ook geldt dat er elk jaar een nieuwe lichterling leerlingen in de klas zit; het bereiken van 'de jongeren' vraagt om een langetermijnvisie op deze maatregel. Het is niet bekend of gemeenten doorgaan met de voorlichtingslessen. Daarbij komt dat niet bekend is of de doelgroep bereikt is: welk deel van de wapendragende jongeren (of de jongeren met verhoogd risico hierop) heeft kennisgenomen van de voorlichting? Ten slotte is er geen onderzoek gedaan naar het effect van voorlichtingslessen op de gewenste gedragsverandering en zij geen mes meer dragen.

Overige kwalitatieve doelen

Het zicht krijgen op de wapendragende jongeren is in vrijwel alle gemeenten opgepakt door het jongerenwerk, wijkagenten en jeugdagenten. Het jongerenwerk komt als uitvoerder van acties relatief weinig in het actieplan voor. Verschillende gemeenten hebben de capaciteit van jongerenwerk verhoogd sinds het begin van het actieplan.

Een van de beperkte mogelijkheden om in contact te komen met de risicogroep is door dicht bij ze te staan en een vertrouwensband op te bouwen. Deze maatregel, die doorgaans wordt uitgezet bij jongerenwerk, is niet concreet in het actieplan genoemd, maar lijkt een veelbelovende actie. Jongerenwerk kan de risicogroep bereiken, kwetsbare jongeren in kwetsbare wijken waar messenbezit onder jongerengroepen vermoedelijk meer voorkomt. Het goed uitvoeren van jongerenwerk kost tijd en geld en het effect ervan is pas op lange termijn zichtbaar. Veel gemeenten geven echter aan dat dit voor het in beeld krijgen en houden van jongeren, en het aansluiten bij hun belevingswereld onmisbaar is. Een goed contact met de doelgroep is een voorwaarde is voor het bereiken van een gedragsverandering bij jongeren. In de Monitor Jeugdcriminaliteit zien we dat in sommige buurten de jeugdcriminaliteit hoog blijft en er meer steekincidenten zijn. Combineren we dit gegeven met het door professionals gerapporteerde onveiligheidsgevoel onder sommige categorieën jongeren dan krijgen we mogelijk een scherper beeld van de doelgroep van het actieplan. In het actieplan staan vrijwel geen maatregelen die op deze categorieën jongeren gericht zijn. Wanneer deze jongeren bij een steekincident betrokken zijn geweest, komen ze wel in beeld van politie en justitie en zullen ze ook in aanmerking komen voor worden ze bijvoorbeeld ook besproken in veiligheidshuizen of andere individuele aanpakken.



Terwijl er voor de uitvoering van het actieplan veel van gemeenten werd verwacht, bleven landelijke acties lang sudderen, mogelijk mede als gevolg van de corona-epidemie of door procedures die een lange doorlooptijd vergen. Dat geldt bijvoorbeeld voor aanpassingen in wetgeving (messenverbod) en het versterken van juridische betrokkenheid van ouders om hen aan te kunnen spreken op het criminele gedrag van hun kinderen: ouders hebben een opvoedingsplicht en zijn aldus medeverantwoordelijk voor het gedrag van hun kinderen. De laatste openbare informatie daarover dateert van mei 2021, waarbij de minister in een brief aan de kamer concludeert dat ouders met meer drang en dwang bewogen kunnen worden om hun verantwoordelijkheid te nemen maar dat het aan een volgend kabinet is om definitieve besluitvorming aan de kamer voor te leggen. Verder is in december 2022 een wetsvoorstel ingediend voor een aanpassing van de Wet wapens en munitie om de verkoop aan minderjarigen van (bepaalde) gebruiksmessen en het dragen daarvan in de openbare ruimte te verbieden. Gemeenten dringen aan op voortgang. Zij zijn van mening 'voor wat, hoort wat', zij hebben veel inzet gepleegd voor het actieplan en willen verder met de uitvoering van de acties, maar hebben daarvoor bij enkele acties meer wettelijke basis nodig. Door het ontbreken van voortgang is op deze acties door gemeenten weinig inzet gepleegd.

8.4 Tenslotte

De aanzet van het actieplan is goed, maar de scherpste in de uitvoering mist. Veel acties in het actieplan zijn gericht op een brede doelgroep, in een enkel geval op de gehele bevolking of op alle jongeren. Het kan worden gezien als een schot hagel waarmee (mogelijk) ook een jongere bereikt wordt die tot de risicovolle groep behoort, maar waarin de precisie ontbeert:

- Bewustwordingscampagne is breed ingezet, gericht op het algemene publiek. Campagnes zijn echter pas effectief als ze gericht zijn op de meest risicovolle groep die wapens gebruikt en als een onderdeel van een intensieve, lokale aanpak van de meest problematische groep.¹
- Controleacties (kluisjescontrole op scholen, (preventief) fouilleren in aangewezen gebied en wapencontroles in horeca) zijn eveneens breed ingezet en wellicht zijn hiermee ook jongeren uit de doelgroep bereikt.
- Voorlichtingslessen van Halt: gericht op alle schoolgaande jongeren. Ondanks dat er op veel scholen lessen worden gegeven wordt jaarlijks een fractie van de leerlingen bereikt. Hier zullen ook jongeren uit de doelgroep tussen zitten.

Veel partijen hebben zich ingespannen bij de uitvoering van de acties maar door de te brede insteek is de doelgroep onvoldoende bereikt. Onder het adagium 'alle beetjes helpen' zijn met de acties ook jongeren uit de risicogroep bereikt, maar door het ontbreken van precisie zijn het toevalstreffers en zal het totale effect beperkt zijn.

¹ Weerman, F.M., R. A. Roks, J. B. A. van den Broek en J.C. Willink (2022). Het is een probleem, maar niet voor mij. Erasmus Universiteit Rotterdam.



8.5 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek benoemen we hier aanbevelingen voor een toekomstige aanpak van de problematiek.

1. Omdat bij meerdere acties het gevaar bestaat van een averechts effect is het belangrijk dat acties een goede theoretische onderbouwing hebben en dat deze eerst worden onderzocht voordat ze door meerdere gemeenten en voor een breed publiek worden ingezet.
2. Voor een pilot om het effect na te gaan ontbrak de tijd, maar is in het vervolg aan te bevelen om averechtse effecten te voorkomen.
3. Richt je acties op specifieke wijken en jongeren. Breed inzetten werkt niet of werkt averechts.
4. Ga door op de ingezette weg, maar met meer (wetenschappelijk) fundament onder de acties, met meer oog voor 'het totale plaatje', de kwetsbare positie van wapendragende jongeren, de sociale problematiek, armoede en ervaren achterstand, kansenongelijkheid en onveiligheid in de wijken waar zij wonen.
5. Het is voorstelbaar dat sommige jongeren zich in bepaalde wijken waar de jeugdcriminaliteit hoog is gebleven onveilig voelen, het is hun leefwereld (inclusief sociale media). Neem dit serieus en sluit aan bij die leefwereld. Er zijn wijken met onevenredig veel steekincidenten waar jongeren bij betrokken zijn, onveiligheidsgevoelens onder jongeren zijn dan niet altijd onterecht. Ook de algoritmes van sociale media houden jongeren in de leefwereld waarvan steekincidenten een wezenlijk onderdeel vormen. Richt je acties vooral op deze wijken.
6. Voer meer onderzoek uit naar hoe de doelgroep kan worden bereikt; wie zijn zij en wat zijn hun motieven om een wapen te dragen? - voordat er een actie wordt geformuleerd.
7. In wijken waar relatief veel bewoners in armoede en achterstand leven, is het vertrouwen in instanties, ook de politie en gemeente, vaak laag. Wanneer bewoners zich onveilig voelen of worden bedreigd zullen zich niet snel wenden tot de politie. Werk aan het herstel van vertrouwen.
8. Herzien het vertrekpunt van waaruit beleid is opgesteld. Stel de vraag 'Waarom voelen deze jongeren zich zo onveilig dat ze ertoe overgaan zich te bewapenen?'. Dit is het vertrekpunt om aan oplossingen te werken. Repressieve maatregelen zijn dan een sluitstuk, gestart dient te worden met preventie en curatieve maatregelen in het sociale domein.
9. Om de doelgroep te bereiken is meer inzet van jongerenwerkers en rolmodellen nodig. Hun inzet is veelbelovend maar er zijn in gemeenten vaak onvoldoende middelen voor beschikbaar. Kijk ook hier kritisch naar 'wat werkt': hoe kunnen jongerenwerkers het best worden ingezet, welke werkzame mechanismen zijn aan te wijzen binnen het werk van jongerenwerkers? – maar ook: jongerenwerkers zijn niet het antwoord op 'alles', wees bewust van de beperkingen in het bereiken van de wapendragende jongeren en blijf ingezette acties en werkwijzen evalueren op daadwerkelijk doelbereik en efficiëntie.
10. Doordat gemeenten hebben meegewerkt aan het opstellen van het actieplan zijn er acties in verwerkt die al in uitvoering waren bij gemeenten, maar waarvan de effecten niet zijn onderzocht. Ook geldt dat de acties niet altijd gericht waren op jongeren en wapens, maar vaak breder, op het tegengaan van jeugdcriminaliteit. Het betrekken



van gemeenten in een vroege fase vergrootte het draagvlak voor het plan en vormt een goede controle op de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de maatregelen; de input van gemeenten zou echter wel vooraf meer onderzocht moeten worden op effectiviteit en doelgerichtheid.

