



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.