

**20
1980**

Democratie en geweld

Rapporten
aan de Regering

Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in
Amsterdam op 30 april 1980

WETENSCHAPPELIJKE RAAD voor het REGERINGSBELEID
class.:
no.:

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon (070) 614031
Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
's-Gravenhage

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken

Uw brief van	Datum	6 november 1980
Ons kenmerk 800512/PRB/cdv	Onderwerp	rapport "Democratie en geweld"

Hierbij doen wij U het rapport "Democratie en geweld" toekomen. Dit rapport bevat een probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980, zoals die door U is gevraagd. Dat verzoek is door de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie in hun desbetreffende brief van 13 juni 1980 aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer nader verwoord (Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16213 nr. 2).

Wij verzoeken U het rapport op de agenda van de Ministerraad te plaatsen.

De Voorzitter,
Ir. Th. Quené



De Secretaris,
Dr. P.R. Baehr



INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	7
2. Gewelddadige ordeverstoringen; de kans op herhaling	9
3. Het probleem in zijn belangrijkste aspecten	11
4. De beantwoording van geweld	15
5. Politiek-bestuurlijke achtergronden	19
6. Sociale en culturele achtergronden van jeugdagressie	23
7. Het milieu van de grote stad	25
8. Samenvatting	27

1. INLEIDING

1.1. In hun verslag aan het parlement van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980¹ stellen de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie de vraag of er een verklaring te vinden is voor de explosie van agressie en geweld die op die dag heeft plaatsgevonden. Daarbij wijzen zij op de in brede kring levende veronderstelling, dat een zo massaal en gewelddadig optreden tegen de politie niet door incidentele factoren wordt teweeggebracht, maar dat daaraan meer fundamentele maatschappelijke oorzaken ten grondslag moeten liggen. Zij achten beraad in brede kring nodig over maatschappelijke achtergronden van de kennelijk in de samenleving in ruime mate aanwezige bronnen van geweld. Zij merken op dat het daarbij niet de bedoeling kan zijn alleen maar «na te kaarten» over 30 april; het gaat er ook om, te overwegen in hoeverre deze gebeurtenissen structureel zijn om aldus factoren op het spoor te komen die mogelijk in de toekomst tot een herhaling van zinloos en onaanvaardbaar gedrag zouden kunnen leiden.

Desgevraagd heeft de WRR zich bereid verklaard een bijdrage te leveren tot het op gang komen van het beraad door het opstellen van een probleemstelling. De Raad heeft deze bijdrage de vorm gegeven van een probleemanalyse. Zowel het beraad over als het onderzoek naar het karakter, de achtergronden en de preventie van de ongeregelheden kunnen bij een goede onderscheiding van de in het geding zijnde aspecten aan helderheid winnen. Hierbij dient te worden aangetekend, dat het probleem politieke aspecten heeft die door middel van analyse wellicht verhelderd kunnen worden, maar dat de Raad hiermee niet wil treden in politieke verantwoordelijkheden. Wel realiseert de Raad zich dat zijn probleemanalyse op normatieve uitgangspunten berust. Deze liggen in de handhaving van de democratische rechtsorde en de afwijzing van geweldpleging.

1.2. In dit rapport zal eerst worden stilgestaan bij de vraag of de ordeverstoringen van 30 april jl. in Amsterdam kunnen worden beschouwd als een incident, dan wel als een gebeurtenis met specifieke trekken in een zich mogelijk voortzettende reeks. De karakterisering van het vraagstuk wordt daarvoor sterk bepaald.

Vervolgens zullen de belangrijkste aspecten van het probleem worden aangegeven. Hierbij zullen tegen de achtergrond van een beschouwing over de functies van de rechtsorde en de marges die bij de handhaving daarvan worden aanvaard, enkele typen van geweld worden onderscheiden. Hierna worden enkele problemen in beschouwing genomen die zich bij de beantwoording van geweld voordoen.

Ten slotte wordt nader op de achtergronden van geweld ingegaan; hierbij wordt stilgestaan bij politiek-bestuurlijke achtergronden, sociale en culturele achtergronden en achtergronden gelegen in het milieu van de grote stad.

Met het maken van een probleemanalyse is de onderzoekbaarheid van het probleem nog niet gegeven. Voorts dient ook de vraag naar het nut van mogelijk onderzoek te worden gesteld. Naar de mening van de Raad en in overeenstemming met de overwegingen van de bewindslieden dienen de onderzoeksvoorstellen beleidsrelevant te zijn. Daarmee wordt bedoeld dat de vraagstelling van het onderzoek wordt afgestemd op het verkrijgen van gegevens die voor de beleidsvorming nodig zijn. Dit beperkt de aanbevelingen voor onderzoek die de Raad uit de probleemanalyse laat voortvloeien. Daarmee wil hij uiteraard niet zeggen dat onderzoek, dat niet voor beleidsvorming onmiddellijk bruikbare informatie oplevert, overbodig zou zijn.

¹ Gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16 213, nr. 2.

2. GEWELDDADIGE ORDEVERSTORINGEN; DE KANS OP HERHALING

Geweldsuitbarstingen zijn geen uitzondering in de samenleving. Massamedia wekken vaak de indruk dat buiten Nederland geweld het leven beheerst. De beelden doen een gewenning ontstaan, waardoor een vluchtig gevoel van ontzetting en afschuw alweer verdwijnt met het wisselen van het televisiebeeld of het omslaan van de krantepagina. Maar bij een omvangrijke uitbarsting van gewelddadigheid in eigen land raakt men gealarmeerd. Te recht? Als de geweldsuitbarsting te wijten is aan een ongelukkige, maar louter toevallige samenloop van omstandigheden is het een incident, betreurenswaardig maar niet dwingend tot vragen naar achterliggende oorzaken en toekomstige preventie. Er kunnen echter meer duurzame factoren in het spel zijn die de kans op herhaling vergroten. Het vooruitzicht op veelvuldige botsingen waarin geweld met toenemend geweld wordt beantwoord, roept dan de vraag op naar mogelijkheden tot het voorkomen van dergelijke escalaties.

Het is uitermate moeilijk om vast te stellen, zelfs na diepgaande studie – die de Raad niet heeft kunnen verrichten – in hoeverre op 30 april 1980 incidentele en meer duurzame factoren een rol speelden. Men kan wijzen op de samenloop van omstandigheden, waarin de «lastig-Amsterdamse» traditie, het kraken, afkeer van dit soort feestelijkheid, mogelijk elementen van anarchisme, langdurige en omvangrijke beveiligingsmaatregelen en het beperken van demonstratievrijheid elkaar versterkten.

Men kan er ook op wijzen dat de verhouding tussen krakers en politie in Amsterdam al sinds 1975 gekenmerkt wordt door grotere en kleinere botsingen en dat de geleidelijke accumulatie van incidenten een explosieve situatie deed ontstaan. Ook dan blijft de vraag bestaan of deze specifieke combinatie van oorzaken alleen verantwoordelijk is voor de ongeregelde heden van 30 april 1980 dan wel een voedingsbodem vond in meer duurzame latente factoren. Een sluitend bewijs daarvoor is niet te geven. Aanwijzingen kunnen liggen in de aard, frequentie en verbreiding van ordeverstoringen. Ook elders kwamen ongeveer terzelfder tijd ongeregelde heden voor, die in bepaalde, voor de conclusie relevante opzichten vergelijkbaar zijn met die in Amsterdam. Op deze punten zijn de ordeverstoringen van 30 april eveneens vergelijkbaar met de demonstratieve acties die zich sinds het midden van de jaren zestig regelmatig voordoen. Dit wordt met enkele voorbeelden toegelicht.

Bij de ordeverstoringen die zich elders in dezelfde periode voordeden, is te denken aan die elders in ons land op diezelfde dag, aan die in Bremen op 6 mei 1980 en die in Zürich in juni en september jl. Niet alleen naar omvang en gewelddadigheid zijn deze laatste twee vergelijkbaar, ook naar de aard van de motieven die naar voren worden gebracht is er een zekere overeenkomst. Manifestaties van waarden die delen van de bevolking als overleefd en schadelijk beschouwen, worden gebruikt als aanleiding tot verzet. Voorts wordt wat men ervaart als sociale ongelijkheid, tot inzet van acties gemaakt.

Wat het waardenaspect betreft zijn Bremen en Amsterdam vergelijkbaar. Traditionele symbolen van nationale eenheid en vaderlandsliefde zijn in diskrediet geraakt bij een deel van de bevolking. Het koningshuis en het koningschap staan niet buiten discussie en kritiek, hoewel Nederland weinig actieve ijverars voor een republiek heeft. Er is echter wel kritiek op wat men een niet meer in deze tijd passende pracht en praal acht, die men in schrille tegenstelling ziet staan tot huidige sociale problemen, zoals woningnood. Bovendien wordt irritatie gewekt door de voorzorg die sommige burgers in hun vrijheid van beweging belemmert. In Bremen bestond een tegenstelling tussen de met militair vertoon gepaard gaande eedsaflegging van recruten

en de anti-militaristische overtuiging van anderen. Aan de demonstraties namen overigens verschillende groeperingen deel die mogelijk ook verschillend gemotiveerd waren.

Zürich heeft met Amsterdam gemeen het verzet tegen sociale ongelijkheid, in dit geval zich uitend in een verschillend niveau van zorg voor de cultuur van de gevestigde burgerij en die van de jeugd.² Daar werd het besluit tot het restaureren van het operagebouw te baat genomen om te protesteren tegen het ontbreken van een reeds lang toegezegd jeugdcentrum in een situatie waarin nauwelijks jeugdcentra aanwezig zijn. In Amsterdam werden door de krakers harde acties aangekondigd om het falende huisvestingsbeleid van de gemeente aan de kaak te stellen.

De beweegredenen – verzet tegen als achterhaald beschouwde waarden en tegen sociale ongelijkheid – zijn al oud, maar sinds de jaren zestig uit het verzet zich in nieuwe vormen, die aanvankelijk niet of nauwelijks gewelddadig waren. Integendeel, Provo maakte er in zijn verzet tegen de gevestigde orde een punt van om door kleine wetsovertredingen het naar verhouding overdreven reageren van de politie aan de kaak te stellen.³

De laatste tijd is evenwel sprake van hardere acties en doen zich ordeverstoringen voor, waarin gewelddadige middelen worden gebruikt. Dat is niet begonnen op 30 april 1980. «30 april» verschilt van voorgaande ordeverstoringen in de massaliteit en in het gebruik van communicatiemiddelen die voordien aan de politie waren voorbehouden. Dat de gewelddadigheden op een nationale feestdag plaatsvonden, zal zeker bijgedragen hebben tot de indruk die zij maakten. Die indruk werd mogelijk nog versterkt door het terughoudend optreden van de politie die tegenover de gewelddadigheden de strategie van «beperking van geweldgebruik» toepaste.⁴

Op grond van deze ontwikkelingen sinds de jaren zestig in Nederland en van het voorkomen van parallele verschijnselen in het buitenland lijkt het aannemelijk dat zodanige latente factoren aanwezig zijn, dat ook in de toekomst gewelddadige ordeverstoringen niet zijn uit te sluiten. Hiermee komt de handhaving van de democratische rechtsorde in het geding. Bovendien komen normen die gelden voor het gedrag van mens tot mens, onder spanning.

² Vergelijk ook de demonstraties bij de opening van het Muziekcentrum Vredenburg te Utrecht in 1978.

³ Commissie van Onderzoek Amsterdam. (1979), blz. 109.

⁴ Vgl. P. van Reenen, *Overheidsgeweld*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1979.

3. HET PROBLEEM IN ZIJN BELANGRIJKSTE ASPECTEN

3.1. De conclusie dat gewelddadige ordeverstoringen in de toekomst niet zijn uit te sluiten, leidt tot de vraag hoe daarop moet worden gereageerd. Is daarvoor een strategie te ontwikkelen, zowel in de zin van beïnvloeding van de maatschappelijke achtergronden van die ordeverstoringen als in de directe zin van acute geweldbeheersing?

Op de laatste vraag kan de Raad maar ten dele ingaan. In een concreet geval van ordeverstoring zijn, behalve de genoemde normatieve uitgangspunten, ook politieke en opportuniteitsoverwegingen mede bepalend voor de gedragslijn van de overheid. De politiek speelt een rol voor zover politieke stromingen uiteenlopende opvattingen hebben over vrijheid en orde. Ook kan een verschil in tolerantie tussen politieke stromingen en partijen grond vinden in de mate waarin men aan de ordeverstoring een signaal-karakter toekent. Opportuniteitsoverwegingen betreffen de wenselijkheid escalatie te voorkomen en een beleid te voeren dat de situatie niet forceert. Dit vraagstuk van afweging ter vaststelling van de grenzen van de tolerantie kan de Raad slechts in algemene zin behandelen (paragraaf 4). In overeenstemming met de hem gestelde vraag zal de Raad specifiek aandacht besteden aan de maatschappelijke achtergronden (paragraaf 5, 6 en 7). In de voorliggende paragraaf wordt eerst een overzicht gegeven van de relevante aspecten van het probleem.

In paragraaf 1 is de handhaving van de democratische rechtsorde als uitgangspunt gesteld. Dit uitgangspunt vergt nadere overweging.

De rechtsorde kan men niet zinvol benaderen vanuit een uitsluitend formeel standpunt. Voor de burgers is er een marge gegroeid voor wetsovertreding als aanvaard middel om

- wijziging in de rechtstoepassing te bewerkstelligen in geval van sterk gewijzigde omstandigheden en opvattingen;
- maatschappelijke wantoestanden aan de kaak te stellen, waarin wet en bestuurlijke procedures niet doeltreffend voorzien.

Hier gaat het dus om situaties waarin rechtsregels en rechtsgevoel van grote groepen burgers niet met elkaar in overeenstemming zijn.

Voor de autoriteiten, belast met handhaving van de rechtsorde, bestaat er van oudsher ook een marge. Zij hanteren het beginsel van de opportuniteit. Dit betekent dat niet een formeel begrip rechtsorde wordt gehanteerd, dat geacht wordt direct uit wettelijke voorschriften voort te vloeien, maar dat steeds in concrete situaties wordt bepaald of de rechtsorde het best kan worden gediend door optreden van de overheid of juist niet. Dit komt onder meer tot uitdrukking bij de vervolging van strafbare feiten. Ook bij de handhaving van de openbare orde – dat wil zeggen de handhaving van veiligheid, orde en rust – beschikt de overheid over discretionaire beleidsruimte die haar in staat stelt tot een afweging te komen van onderling tot op zekere hoogte tegenstrijdige normen.

Het bestaan van marges bij de naleving en handhaving van de rechtsorde is evident, zozeer zelfs dat hier in sommige gevallen van een bestaande praktijk gesproken kan worden. Overtreding van de wet als vorm van burgerlijke ongehoorzaamheid is in de rechtsfilosofie en -sociologie onderwerp van studie geworden, waarbij het begrip is gedefinieerd en er pogingen zijn gedaan om de ongehoorzaamheid aan een eigen gedragscode te onderwerpen.⁵ Burgerlijke ongehoorzaamheid heeft betrekking op wat als fundamenteel onrecht wordt ervaren. De burger overtreedt regels op grond van de morele overtuiging dat zij niet stroken met wat rechtvaardig is.

⁵ C. J. M. Schuyt, *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, Rotterdam; Universitaire Pers 1972, blz. 303 e.v.

Hij hanteert een politiek protestmiddel tegen wat hij voelt als een ordeverstoring van bovenaf. De ongehoorzame burger handelt dan ook openlijk, in tegenstelling tot de misdadiger, omdat hij de aandacht van de overheid wil vestigen op wat zijns inziens een misstand is. De ongehoorzame burger onderscheidt zich ook van de revolutionair, omdat hij zich slechts verzet tegen bepaalde wetten. Hij erkent het heersende gezag en het rechtssysteem, maar keert zich tegen een onderdeel. Hij heeft ook de bereidheid bij zijn overtreding rekening te houden met anderen en geen gewelddadige middelen aan te wenden. Hij schuwt de vervolging niet, maar ziet hierin een middel om zijn protest onder de publieke aandacht te brengen.

Buitenparlementaire acties van deze aard zijn een verschijnsel geworden dat weliswaar onwettig kan zijn, maar waaraan een positieve, signalerende functie niet wordt ontzegd.⁶ Zij dragen bij tot de bijstelling van de juridische werkelijkheid, die niet altijd samenvalt met de ontwikkeling van de maatschappelijke werkelijkheid. Het feit dat maatschappelijke tegenstellingen zich manifesteren in conflicten en buitenparlementaire actie – als gevolg van de toegenomen pluriformiteit, de toegenomen weerbaarheid en de toegenomen uitingsmogelijkheden wellicht meer dan voorheen – moet op zich zelf positief beoordeeld worden.

Niet alleen aan de kant van de burgers zijn er marges, ook aan die van de overheid. De weging van wat uit een oogpunt van rechtshandhaving noodzakelijk en uitvoerbaar is wordt immers mede onderworpen aan politieke wils- en meningsvorming. Zo is het niet ongewoon dat burgemeesters – in wier handen de alleenverantwoordelijkheid voor de openbare orde ligt – zich in ingewikkelde situaties verstaan met het seniorenconvent of de commissie openbare orde uit de gemeenteraad om zich te oriënteren over mogelijke effecten op de publieke opinie van rechtshandhavend optreden. Ook in dergelijke afwegingen uit zich het levende karakter van de rechtsorde.

3.2. Het vraagstuk van de handhaving van de rechtsorde is onder invloed van recente ongeregelheden in een stroomversnelling geraakt, waarbij juist de marges, zowel aan de zijde van de burgers als van de overheid in het geding zijn.

De rechtsorde met inbegrip van de aangegeven tolerantiemarges vervult een aantal functies. Zij verleent het maatschappelijk verkeer de zekerheid en voorspelbaarheid zonder welke de maatschappij niet kan functioneren. Daarnaast regelt zij de verhouding tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid met het doel tot een rechtvaardig geachte samenleving te komen. Tegen deze achtergrond is het in een gecompliceerde samenleving als de onze niet eenvoudig bepaalde acties, zoals het kraken van huizen, onduidelijk te waarderen. Aan de ene kant worden zij gezien als een reactie tegen langdurige leegstand, speculatie, niet in te lossen beloften van de overheid over woonvoorzieningen voor jongeren, aan de andere kant als een aantasting van een rechtvaardige woningdistributie, van ongestoord genot van eigendom en van zekerheid en voorspelbaarheid in het maatschappelijk verkeer, waardoor de woningproductie en woningmarkt gaan stagneren. Wat is onder die omstandigheden een goed beleid? Noch het primair stellen van de bescherming van gevestigde belangen, noch een gemakkelijk toegeven aan druk van directe acties is daarvoor een waarborg. Een afweging is nodig waarin alle boven omschreven functies van de rechtsorde hun plaats krijgen. Ontbreekt een dergelijke afweging, dan schaadt dat de rechtsorde.

De rechtsorde wordt ook geschaad door het bestaan van groepen die zich buiten die orde stellen. Hun gedrag heeft bovendien, naar de ervaring leert, snel escalerende effecten. Dat geldt zowel in directe zin, omdat de eigen richting door de benadeelden met gelijke munt wordt betaald, als in indirecte zin omdat het middel door andere groepen voor andere doelen wordt overgenomen.

⁶ Vgl. desbetreffende uitspraak van de minister van Justitie, Handelingen Tweede Kamer, zitting 1973–1974, blz. 3700.

Ten slotte wordt de rechtsorde ook aangetast door groepen en personen, die deze tot de grens toe uitbuiten voor het behalen van eigen financieel gewin, hoewel zij formeel wel binnen die orde blijven. Ook hiervan zijn escaleerende effecten te verwachten die eveneens in de directe en indirecte sfeer liggen.

3.3. Om vat te krijgen op de achtergronden van die inbreuken op de rechtsorde, die gewelddadigheid inhouden, wordt een onderscheid gemaakt naar typen van geweld. Het is een analytisch onderscheid; in de feitelijke situatie van een ordeverstoring zullen de grenzen tussen de geweldstypen niet precies te trekken zijn. Het criterium ligt in de bedoeling van de geweldplegers, waarbij zowel verwezen wordt naar hun positie ten opzichte van de rechtsorde als naar de factoren die hierop van invloed kunnen zijn. De Raad beperkt zich tot vier typen, die tot de ongeregelheden van 30 april 1980 kunnen hebben bijgedragen.

Ten eerste is er het geweld van de buiten haar grenzen getreden burgerlijke ongehoorzaamheid. Deze ongehoorzaamheid werd oorspronkelijk gezien als een nieuwe vorm van protest in een democratie die door het moderne bestuur ongevoelig is geworden voor traditionele vormen van protest (petitie, demonstraties). Daarvan werd gehoopt dat haar betekenis zou liggen in de vervangingswaarde voor politiek geweld.⁷ Deze hoop is niet bewaarheid. Ook al is het geweldloze protest verre in de meerderheid, toch is ongehoorzaamheid soms uitgelopen in geweld.

Mogelijk hebben ook de reacties van de samenleving op burgerlijke ongehoorzaamheid daartoe bijgedragen. Er is zeker begrip getoond, maar was dat ook een begrip dat bijdroeg tot de effectiviteit van het middel, met andere woorden is er in plaats van een vage sympathie met de doelen van de actievoerders ook voldoende antwoord gegeven? De overheid heeft zich tamelijk passief gedragen, ten hoogste enige ruimte voor deze acties geschapen. Hiermee heeft zij de angel uit de burgerlijke ongehoorzaamheid getrokken en zo onbedoeld de weg vrijgemaakt voor hardere acties om reacties uit te lokken.

Dat burgerlijke ongehoorzaamheid niet de functie heeft gehad die men hoopte dat zij zou vervullen – vervanging van politiek geweld – kan men betreuren, daarmee blijft de vraag open naar de achtergronden van de protestbehoefte. Dit is een reden om ook deze in de probleemstelling te betrekken en in dat kader tevens de positie van de overheid ten opzichte van burgerlijke ongehoorzaamheid opnieuw te overwegen. Dit gebeurt in paragraaf 5.

In de tweede plaats is er ook gewelddadigheid bedreven omwille van de gewelddadigheid, althans niet vanuit enig duidelijk motief dat daarbuiten ligt. Dat geweld is hinderlijk vanuit een oogpunt van openbare orde, maar betekent geen principiële afwijzing van de rechtsorde. Het is niet bekend welk deel van de ordeverstoorders bij de ongeregelheden van 30 april jl. tot deze categorie van geweldplegers behoorden, maar het is wel waarschijnlijk dat zij erbij geweest zijn. Gewelddadige ongeregelheden bij en na voetbalwedstrijden, tussen bevolkingsgroepen, en dergelijke – waar voornamelijk jongeren bij betrokken zijn –, worden in toenemende mate als probleem ervaren. Aan deze vormen van geweldpleging liggen motieven en houdingen ten grondslag die met uiteenlopende sociale en culturele factoren kunnen samenhangen (zie paragraaf 6).

Ten derde is er het harde geweld van hen die er om politieke motieven op uit zijn de rechtsorde omver te werpen; doel is hierbij ook het uitlokken van hard geweld van de overheid. Hierbij tracht men zich ook te bedienen van de beide vorige vormen van geweld om aldus een zo groot mogelijke escalatie te bereiken. Het komt de Raad voor dat dit soort geweld in Nederland tot nu toe van zeer geringe betekenis is. De Raad is echter niet in een positie om te kunnen beoordelen in hoeverre het toch noodzakelijk is nader onderzoek te

⁷ C. J. M. Schuyt, op. cit. blz. 307.

doen naar een eventueel aandeel van een dergelijke groep in de ongeregelheden van 30 april 1980. Dit is vooral een zaak van binnenlandse veiligheid. Het ligt niet op de weg van de Raad hierop uitvoerig in te gaan, maar in paragraaf 4.1. zal het risico van escalatie in deze richting wel in de beschouwing worden betrokken.

Ten vierde is er het – soms onbedoelde – geweld dat zijn oorzaken vindt in de dynamiek van de situatie die met een ordeverstoring is ontstaan. Naar specifieke voorwaarden waaronder verstoringen van de openbare orde tot geweld leiden is onderzoek gedaan.⁸ Hieruit blijkt bij voorbeeld dat gebeurtenissen waarbij veel geweld wordt gebruikt, vaak worden voorafgegaan door minder belangrijke incidenten, die de basis vormen van geruchten, slechte of verbroken communicatie tussen de strijdende groepen en toenemend onbegrip. Ook is gebleken, dat het gebruik van geweld, de grenzen en het soort geweld aan eigen normen onderhevig kan zijn en volgens deze normen op een bepaald moment voorgeschreven kan worden. De normen zijn ontstaan in een reeks geweldsincidenten. Onder dergelijke condities zal preventie van verder geweld bevorderd worden door het bestrijden van het geweld zodra dit voorkomt en het niet uitoefenen van overheids geweld als dat niet strikt noodzakelijk is. Deze en dergelijke verschijnselen lijken ook het verloop van diverse Amsterdamse ordeverstoringen te hebben beïnvloed. Waarnemers hebben gewezen op de verbroken communicatie tussen groepen burgers en de politie en op de wederzijdse negatieve beeldvorming; op de soms niet goed verloopende communicatie tussen het uitvoerende en het leidinggevend niveau van het politie-apparaat; op het gevoel van onveiligheid dat het – mogelijk noodzakelijk – gebruik van een grote politiemacht oproept.

Te denken valt verder aan de werking die op actievoerders uitgaat van het feit dat men «nieuws» is. De vraag is of de grote aandacht van de media voor ordeverstoringen, onbedoeld, zulke ordeverstoringen bevordert. De kans hierop zou in het bijzonder aanwezig kunnen zijn bij de synchrone televisierapportage. Het «in beeld» komen wordt dan een doel op zich zelf.

Het geweld zoals dat zich in een concrete situatie voordoet, is in de regel een resultaat van verscheidene typen van geweldpleging. Als zodanig vergt het een directe reactie van de overheid. Het vraagstuk waarvoor de overheid zich hiermee geplaatst ziet, wordt nu eerst beschouwd.

⁸ Vgl. J. R. Feagin and H. Hahn, *Ghetto Revolts: The Politics of Violence in American Cities*, New York/Londen, MacMillan, 1973.

4. DE BEANTWOORDING VAN GEWELD

4.1. In een probleemanalyse als deze zijn over de beantwoording van geweld slechts in beperkte mate algemene overwegingen te geven. Daarom past de WRR op dit punt terughoudendheid.

Algemene overwegingen betreffen om te beginnen de principiële normstelling. Als uitgangspunten gelden in het algemeen, en ook in het Amsterdamse geval, de handhaving van de democratische rechtsorde en de afwijzing van geweldpleging. Ook als men deze – evenals de Raad – kiest, is de tolerantiegrens in de concrete bestuurspraktijk nog niet zonder meer bepaald. In de eerste plaats hangt dit samen met het feit dat het oordeel over de mate van aantasting van die normen mede afhankelijk is van politieke appreciaties. Voorts kan men in een gegeven situatie niet voorbijzien aan tal van tactische en psychologische overwegingen. Zo ontstaat een feitelijk optreden dat, zoals Amsterdam laat zien, een scala van mogelijkheden omvat.

Bij de bepaling van het beleid op langere termijn vragen in elk geval de volgende elementen afweging:

- bij een te grote terughoudendheid tegenover geweldplegingen dreigt het gevaar dat door ordeverstoorers in de toekomst op die zelfde terughoudendheid wordt gerekend, met het gevolg dat de problemen alleen maar toenemen;
- bij een te repressief beleid dreigt het gevaar dat ook gerechtvaardigde protesten niet meer als zodanig worden gezien. Dit kan tot een onnodige verharding van tegenstellingen leiden.

Een dergelijke verharding is ongewenst. Hierdoor kunnen namelijk de actievoerende minderheid en haar achterban in een te geïsoleerde positie komen te verkeren, waaruit zelfs desperadobewegingen kunnen voortkomen. Ook loopt een overheid die daadwerkelijk iedere ordeverstoring zou willen tegengaan, het gevaar tot een vergaande beperking van de persoonlijke vrijheid te komen.

Bij de afweging zullen voorts de opvattingen in de samenleving een rol moeten spelen. Dit is niet eenvoudig vooral omdat deze zeer snel kunnen veranderen. Zo kan de publieke opinie door haar tolerantie burgerlijke ongehoorzaamheid voeden en doen escaleren tot geweld, maar na de geweldpleging ook gemakkelijk komen tot verwerping van iedere burgerlijke ongehoorzaamheid. Anderzijds kan ook de samenleving als geheel leren van ordeverstoringen. Zo kunnen zowel actievoerders als het publiek door de ervaring van niet gewild geweld op grote schaal meer oog krijgen voor de risico's die in dit opzicht bestaan.

Ten slotte zal in de afweging ook de reactie van het apparaat dat belast is met de handhaving van de openbare orde een zekere rol moeten spelen. Zijn dienstbaarheid en afstandelijkheid ten opzichte van de beleidskeuzen van het bevoegde gezag zijn wezenlijk, maar juist daarom moet er aandacht zijn voor de vraag of het personeel die kwaliteiten ook menselijkerwijze kan opbrengen.

4.2. Met inachtneming van dergelijke overwegingen zal de overheid onder gegeven omstandigheden moeten kiezen en een beleid moeten voeren. Waar burgerlijke ongehoorzaamheid de grenzen van zelfbeheersing en geweldloosheid overschrijdt, zal de overheid moeten optreden en tot vervolging over moeten gaan. Dit is mede gewenst, om serieus protest voldoende tot zijn recht te doen komen. De aard van het protesterend optreden zal bij de vervolging van betekenis zijn. De volgende factoren zijn daarbij van belang:

- de mate waarin voorzorgen zijn genomen om geweld te vermijden;

- de zorgvuldigheid die is betracht om rechten van anderen zoveel mogelijk te ontzien;
- de evenredigheid die bestaat tussen het gebruikte middel en het beoogde doel;
- de mate waarin andere – niet met de wet strijdige – wegen aanwezig zijn om het beoogde doel te bereiken.

Indien door middel van vervolging aldus een gedragscode ontstaat, kan dit ertoe bijdragen dat gewelddadigheden bij acties worden voorkomen. Ook de overheid wordt er dan toe gedwongen zich af te vragen in hoeverre zij zelf voldoende mogelijkheden heeft geboden om op wettige wijze uiting te geven aan de bezorgdheid van de protesterenden.

4.3. De belangrijkste beleidsbeslissing waarvoor de overheid uit hoofde van de handhaving van de rechtsorde gesteld wordt, vergt antwoord op een complex afwegingsvraagstuk, dat hiervoor in hoofdlijnen is geschetst. Voor de techniek van die afweging zou aansluiting gezocht kunnen worden bij bestaande methoden van risico-analyse, waarbij de in het spel zijnde factoren systematisch in kaart worden gebracht en zoveel mogelijk worden gewogen en getoetst op hun beheersbaarheid.

De afweging wordt echter bemoeilijkt door de heterogeniteit van de groepen actievoerders en door de snelheid waarmee de patronen van actie en reactie veranderen. Hierdoor is het niet mogelijk een vaste strategie te ontwerpen, ten hoogste een aantal grove scenario's.

4.4. Voor een doeltreffende beantwoording van geweld zijn institutionele voorzieningen van belang. De Raad heeft de indruk dat op het terrein van de verdeling van verantwoordelijkheid en bevoegdheid nog onderwerpen liggen voor studie en beraad om tot duidelijker gedragslijnen te komen. Deze betreffen onder andere de rol van de minister van Binnenlandse Zaken en van Justitie, Commissaris der Koningin en burgemeester en de taakverdeling tussen burgemeester, hoofdcommissaris en openbaar ministerie. Voorts blijken in concrete situaties soms ook het college van burgemeester en wethouders en (leden van) de gemeenteraad een zekere rol te spelen.

Materieel constateert de Raad uiteenlopende opvattingen over de wenselijkheid, om aan de burgemeester in bijzondere gevallen van hogerhand aanwijzingen te kunnen geven over de handhaving van de openbare orde. Die uiteenlopende opvattingen betreffen niet alleen de mogelijkheid van afbakening van die bijzondere gevallen, maar ook de consequenties van een eventuele nieuwe regeling voor centralisatie en decentralisatie in het algemeen (vgl. ook het ontwerp van een nieuwe Politiewet, 's-Gravenhage 1980, hoofdstuk VII, het bevoegde gezag). Andere problemen betreffen de verdeling van verantwoordelijkheid tussen de burgemeester en het openbaar ministerie in die gevallen waarin de handhaving van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten met elkaar vervlochten zijn en in het – in hun hoedanigheid – optreden van leden van de gemeenteraad als verstoring van de openbare orde eenmaal een feit is.

Het beleid ter zake van de handhaving van de openbare orde vindt grotendeels op gemeentelijk niveau plaats. In de feitelijke beleidsvoering worden als gevolg hiervan afwegingen gemaakt en beslissingen getroffen waarvan de voorbeeldwerking en normerende invloed elders in het land groot kunnen zijn. Toch kunnen alle relevante aspecten en gevolgen niet worden meegewogen, omdat deze zich onttrekken aan de waarneming en verantwoordelijkheid van de plaatselijke autoriteiten. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen zou gedacht kunnen worden aan versterking van de coördinatie op een centraal punt. Bij de afweging van de wenselijkheid daarvan moeten ook algemene overwegingen met betrekking tot de handhaving van de decentralisatie worden betrokken.

Gezien de complexiteit van het vraagstuk van de ordehandhaving en gezien ook de betekenis van (in paragraaf 5 en 6 te behandelen) achtergrondfactoren, zal het beleid tot op grote hoogte in onzekerheid moeten worden gevoerd. Wetenschappelijk onderzoek kan die onzekerheid slechts in beperkte mate verminderen.

Twee vormen van ondersteuning zijn echter mogelijk: evaluerend onderzoek en advisering. In op continue leest geschied beleidsondersteunend onderzoek worden de effecten van het overheidsoptreden bij ordeverstoringen systematisch in kaart gebracht en wordt dit optreden geëvalueerd. Daarbij kunnen ook ervaringen in andere landen worden betrokken. Mede op grond van de gegevens die dit – te publiceren – onderzoek oplevert, kan advies worden gegeven aan lagere overheden, die daaraan behoefte hebben. De Raad beveelt aan dit onderzoek onder te brengen in een bestaande, onafhankelijke instelling, die werkzaam is op dit terrein. De adviesfunctie zal met grote inventiviteit moeten worden uitgeoefend en een gevarieerd scala van maatregelen moeten overwegen. Daarbij zal gedeeltelijk alleen proefondervindelijk te werk gegaan kunnen worden. Het beslissen zal ook met achtergrondfactoren rekening moeten houden, en wel zo dat van daaruit ideeën aangedragen worden over de beste wijze van optreden. Daarbij zou met name ook aandacht gegeven moeten worden aan de preventie van geweld. De Raad beveelt aan deze adviesfunctie – die uiteraard onderworpen is aan parlementaire controle – te doen vervullen door een kleine wellicht wisselende groep van personen die hiertoe van tijd tot tijd samenkomen.

5. POLITIEK-BESTUURLIJKE ACHTERGRONDEN

5.1. Veel discussies na de 30e april en ook de adviesaanvraag van de regering zelf cirkelen om of berusten op de – soms onuitgesproken – overweging, dat de ongeregelde heden van de 30e april hun voedingsbodem hadden in een gerechtvaardigde verontwaardiging over tekortkomingen in de samenleving. Zouden dergelijke gevoelens niet bestaan, dan zou de verlegenheid met de situatie niet zo groot zijn, zou men minder zoeken naar «diepere» oorzaken en zou men zich niet bekommeren om begrip, maar uitsluitend om bestrijding. Kennelijk wordt in brede kring het geweld als onaanvaardbaar gezien, maar acht men zich met dit oordeel niet ontslagen van de plicht de gronden van de verontwaardiging ook tot onderwerp van studie te maken.

In dit verband acht de Raad het allereerst van belang stil te staan bij de in het geding zijnde politieke besluitvorming.

5.2. Plaatst men de acties in het licht van een protest tegen falend overheidsbeleid, dan is dat in het Amsterdamse geval vooral protest tegen het gevoerde huisvestingsbeleid.

Toch meent de Raad dat het niet zinvol is dit beleidsterrein in de context van de ordeverstoringen uitvoerig aan de orde te stellen; het heeft zijn eigen gronden en moet op eigen merites worden gezien en niet onder de druk van de gebeurtenissen van 30 april jl. Deze gebeurtenissen zijn wel een uitdrukking van de verhouding overheid–burger, maar men mag de zaak niet om draaien door die verhouding te gaan zien door het perspectief van 30 april. Eventuele beleidsombuigingen moeten tot stand komen als daardoor het beleid wordt verbeterd, niet omdat daarmee tegemoet wordt gekomen aan verlangens van groepen die deze trachten af te dwingen door zich buiten de rechtsorde te plaatsen.

Wel is er aanleiding, in het concrete geval van de volkshuisvesting stil te staan bij de vraag, of het ter zake gevoerde beleid niet te grote spanningen oproept onder de bevolking. De combinatie van het in 1971 tot op zekere hoogte gelegitimeerde kraken⁹, de woningnood, de leegstand, de speculatie, de belofte van jongerenhuisvesting en het nog in 1980 ontbreken van een leegstandwet roept onmisbaar grote spanningen op. Het beheersen van die gespannen situatie is een zelfstandige factor, die in de besluitvorming op alle niveaus in de afwegingen moet worden betrokken. Dat gold hier bij de volkshuisvesting, maar de gebeurtenissen kunnen aanleiding zijn ook op andere beleidsterreinen na te gaan of zich daar soortgelijke combinaties van omstandigheden voordoen. Overigens hebben oppositionele acties niet alle vergelijkbare achtergronden. Hoe moeilijk ook om uit te maken, de overheid zal zich toch af moeten vragen, of motieven van de opposanten liggen in ongerustheid over grote maatschappelijke belangen, verontwaardiging over algemene misstanden, onnodige beperking van vrijheid, ongerechtvaardigde achterstelling bij andere bevolkingsgroepen of in voordringen van een deelbelang dat zich juist ten koste van een rechtvaardige verdeling poogt door te zetten. Daarbij zal men ook zorgvuldig na moeten gaan welke legitimering de groepen zelf hanteren, zowel verbaal als feitelijk. Hier liggen bij uitstek politieke keuzemomenten in de wijze waarop men de acties opvat. Het probleem is dat van dezelfde overheid zowel wordt gevraagd de gevestigde orde te handhaven als emancipatoire bewegingen met begrip tegemoet te treden.

Ten slotte is van belang, dat het door de economische recessie van lange duur op diverse terreinen eenvoudig onmogelijk zal zijn aan veel nieuwe verlangens tegemoet te komen of zelfs oude beloften te honoreren. In hoe-

⁹ Arrest Hoge Raad van 2 februari 1971. Publicatie in *Nederlandse Jurisprudentie* 1971, nr. 385.

verre de verworvenheden van de verzorgingsstaat in die situatie volledig intact kunnen blijven, is mede afhankelijk van ter zake te maken politieke keuzen. Deze kunnen er toe leiden, dat de burgers hun eisen aan de verzorgingsstaat moeten matigen. Zou dat niet gebeuren dan zou dat in de toekomst tot een grimmiger klimaat kunnen leiden.

5.3. De vraag kan voorts worden gesteld, of tot de politiek-bestuurlijke achtergronden van 30 april jl. ook onvrede met de huidige democratische besluitvorming als zodanig moet worden gerekend. Indien niet het vertrouwen bestaat dat de besluitvorming op goede en democratische wijze plaatsvindt, waarbij alle betrokken belangen op evenwichtige wijze worden afgewogen, dan zal eerder het gevoel bestaan, dat men zich tegen het resultaat van die afweging mag of zelfs moet verzetten. Het verzet richt zich dan niet tegen het feitelijke resultaat – bij voorbeeld de woonruimteverdeling – maar tegen de wijze van totstandkoming die dat resultaat onvoldoende legitimeert.

In de eerste plaats kan men oorzaken van problemen rond de besluitvorming zoeken in de toegenomen rol van de overheid. De uitgebouwde verzorgingsstaat heeft het beeld opgeroepen dat de overheid in vergaande mate verantwoordelijk is voor de welvaart en het welzijn van de burgers. Tekortkomingen in de samenleving, onevenwichtigheden in de verdeling van welvaart en welzijn, ja welhaast iedere maatschappelijke misstand wordt aan de overheid verweten, zowel door de burgers als door hun politieke vertegenwoordigers. Dit moet wel de indruk van een falend beleid wekken. Daarbij komt dat de omvangrijke en steeds ingewikkelder wordende taak van de overheid tot een groot en onoverzichtelijk bestuursapparaat en tot ingewikkelde besluitvormingsprocedures leidt. Het vervreemdend effect dat daarvan uitgaat kan het vertrouwen in de overheid – zowel in de uitvoerende macht als in de parlementaire representatieve democratie – verzwakken.

Aan de zijde van de burger is er in toenemende mate de neiging om de eigen overtuiging of de eigen betrokkenheid bij een bepaald probleem (woningnood, kernenergie, milieu) als een sterkere norm te laten gelden dan de bestaande democratisch vastgestelde regels. In positieve zin betekent dat, dat men zelf – individueel of in kleine groep – de oplossing tracht te bewerkstelligen die men juist acht, in negatieve zin dat men een recht van veto eist of uitoefent ten aanzien van onjuist geachte oplossingen. Het feit, dat de wet, de democratische meerderheid of de vastgelegde procedure zich daartegen verzet wordt in vergelijking met de eigen overtuiging, en in sommige gevallen met de notie dat het eigen bestaan en dat van de wereld in het geding is, gezien als een te bleke formaliteit.

In diverse instituties (gezin, school, verenigingsleven, kerk, werkorganisatie) wint de praktijk veld, dat aan de individuele waardering of eigen overtuiging evenveel of zelfs meer gewicht toekomt als aan de doeltreffendheid, stabiliteit of continuïteit van de institutie. Dat roept een klimaat op, waarin men dezelfde mogelijkheden in het staatkundig leven eist.

Van belang is voorts het discutabelere worden van de notie van het 'algemeen belang'. De mogelijkheid van optimalisering van beleid wordt ten principale aangevochten: wat beleid is of kan worden, wordt vooral afhankelijk gedacht van machtsverhoudingen. In dit denken acht men het bereiken of bestrijden van macht het enige dat overblijft.

De Raad acht het van belang, dat ook deze ontwikkelingen c.q. dit ideeëncomplex in studie en beraad wordt genomen. In de eerste plaats betekent dit verscherping van de aandacht voor de wijze waarop het beleid tot stand komt. Ofschoon op diverse terreinen inmiddels meer dan tien jaar ervaring is opgedaan met inspraak en democratisering liggen er op dit terrein nog problemen, die nadere studie vergen. Men ziet dit in de discussie over planning. Moet planning «doelzoekend» zijn en ter wille van een open discussie met de bevolking geen aanvankelijke beleidskeuze van de overheid doen? Of moet planning beginnen met de vermelding van ondubbelzinnige beleidsvoornemens en een duidelijke uitleg van de marges alvorens met de inspraakprocedures wordt begonnen? Welke vorm van planning en besluitvorming ook wordt gekozen, het is een minimum-vereiste dat duidelijkheid bestaat over de fase van besluitvorming die aan de orde is en over het type

van besluit dat in die fase moet worden genomen. Naast bezinning over de wijze waarop beleidsvoornemens worden gepresenteerd is verbetering van de organisatie van de besluitvorming gewenst. Dat wordt ingezien, getuige bij voorbeeld recente maatregelen op het punt van openbaarheid, ombudsman en inspraak, voornemens met betrekking tot de decentralisatie en studies omtrent wetgeving, planning en herstructurering van de rijksdienst.

Tegen de achtergrond van de hiervoor uiteengezette problematiek is echter meer nodig. De Raad beveelt aan het bestaande onderzoek ten minste aan te vullen met onderzoek vanuit de hiervoor uiteengezette invalshoek. Hierbij zal men moeten nagaan, in hoeverre in het democratische besluitvormingsproces eigen initiatief en zelfverwerkelijking beter tot hun recht kunnen komen. In een dergelijk onderzoek zou onder meer moeten worden nagegaan welke relaties van samenwerking of conflict tussen de overheid en groepen burgers min of meer buiten de geldende regelingen om ontstaan of verdwijnen. Men kan hier denken aan de relatie tussen de overheid en krakers of andere actiegroepen, zoals die in sommige steden tot ontwikkeling komen. Dergelijk onderzoek kan misschien op langere termijn bijdragen aan het vinden van nieuwe vormen voor de besluitvorming. Bovendien kan het inzicht bieden in de vraag, hoe de behoefte aan eigen initiatief en zelfverwerkelijking, zoals die zich uit in het creëren van eigen oplossingen, zich verhoudt tot de sociale verantwoordelijkheid, waarop dan immers een grotere wissel moet worden getrokken.

Op sommige beleidsterreinen, bij voorbeeld bij de stadsvernieuwing in een aantal steden, zijn daarvoor zekere vormen gevonden.¹⁰ Hierbij is bij voorbeeld gebleken, dat een grotere materiële beleidsvrijheid van bewonersgroepen en van daarmee samenwerkende ambtenaren mogelijk is, mits de uitbreiding van de discretionaire bevoegdheid van deze ambtenaren gepaard gaat met een zeer scherpe bewaking van beginselen van behoorlijk bestuur. Voorts zal men moeten nagaan, of bij de besluitvorming in het algemeen en zeker op gevoelige terreinen als milieu, kernenergie, kernbewapening enzovoort ook voldoende aandacht is besteed aan een expliciete weging van de diverse in het geding gebrachte argumenten. De toelichting op beleidsvoornemens en wetsontwerpen rechtvaardigt vaak wel de door de overheid gemaakte keuzen, maar analyseert de alternatieven niet of nauwelijks. Ook hier zijn wellicht verbeteringen in het besluitvormingsproces mogelijk.

Het kan een teken aan de wand zijn dat burgers die verontrust zijn over bepaalde beleidsbeslissingen naar het middel van de burgerlijke ongehoorzaamheid grijpen. Immers, het bewust en openlijk overtreden van een wetsbepaling wordt gewoonlijk als middel gebruikt om de aandacht op een misstand te vestigen indien andere, legale wegen om dat zelfde te doen niet openstaan of zijn uitgeput. Wetsovertreding is in beginsel in ons rechtsstelsel niet de goede weg om wijzigingen in het recht te bereiken, want een proces voor de strafrechter, dat dan in beginsel moet volgen, geeft aan de protesterenden slechts de mogelijkheid om hun bezwaren bij de rechter te deponeren.

Dit is echter het verkeerde adres, omdat de rechter maar in zeer beperkte mate het recht kan veranderen of beleidsbeslissingen kan beïnvloeden. Wat de rechter wel kan doen is bij het bepalen of een straf moet worden opgelegd en welke dat zou moeten zijn, motiveren in hoeverre hij rekening heeft gehouden met het feit, dat de wetsovertreders hebben willen protesteren. Juist een veroordeling kan recht doen aan de ernst van het protest.

De overheid zal zich steeds moeten afvragen of er voldoende mogelijkheden bestaan, om blijk te geven van ernstige bezwaren. Tot op zekere hoogte vervult de rechter – maar dan niet zozeer de strafrechter bij de bestraffing van de burgerlijke ongehoorzaamheid als wel de administratieve en eventueel de burgerlijke rechter bij de toetsing van de bezwaren van actievoerders – in dit opzicht een belangrijker rol dan vroeger. Meer dan vroeger is hij toegankelijk voor actiegroepen die beleidsbeslissingen aan een toetsing willen on-

¹⁰ Zie bij voorbeeld de desbetreffende regelingen in Rotterdam.

derwerpen. De regels voor die toetsing zijn nog sterk in ontwikkeling. Zij zouden echter kunnen gaan in een richting, waarbij de vraag of de overheid voldoende heeft opengestaan voor de verschillende gezichtspunten in de samenleving, belangrijker wordt.

Ten slotte merkt de Raad op, dat structurele verbetering van de democratische besluitvorming niet mag worden geplaatst in het kader van het zich voordoen van massale ongeregelheden. Zij moet op eigen gronden tot stand komen. Wel kan herhaald verzet een signaal zijn om de inspanningen op dit punt nog te vergroten. Daarbij mag men evenwel niet de illusie hebben of scheppen, dat langs deze weg snel en eenvoudig ongeregelheden worden voorkomen.

6. SOCIALE EN CULTURELE ACHTERGRONDEN VAN JEUGDAGRESSIE

6.1. Jeugdagressie is op ten minste drie verschillende wijzen op te vatten, die elkaar overigens niet uitsluiten. Ten eerste kan men jeugdagressiviteit zien als een normaal verschijnsel. Jongeren willen de grenzen van wat kan en mag zelf leren kennen. Belangrijk element is het avontuurlijke en spannende bij het overschrijden van grenzen. Dat deze agressiviteit zich uit bij andere gelegenheden (voetbalwedstrijden, TT-races enz.) dan voorheen (jeugdbenden, volksgerichten) en daardoor vaak een massaler karakter aanneemt, vloeit voort uit de veranderende levenswijze en toegenomen mobiliteit.

In de tweede plaats kan men jeugdagressiviteit zien als sociaal bepaald. Agressieve jongeren die zich te buiten gaan aan geweld, vandalisme en baldadigheid, zouden blijken een recente nota van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk¹¹ als volgt gekenmerkt zijn: tussen 12 en 25 jaar, van het mannelijk geslacht, laag opleidingsniveau, slechte werksituatie, gebrekkige huisvesting, weinig thuiscontacten, weinig gelegenheid tot ontmoeting en recreatie, verbale achterstand, geringe motivatie, weinig sociale vaardigheid, beperkt blikveld. Agressie zou voortkomen uit verveling, sensatiezucht en willen imponeren; het is een vorm van vrijetijdsbesteding. De voorzieningen, die voor deze jongeren een functie zouden kunnen vervullen, zijn niet of nauwelijks toegankelijk en/of medewerkers hebben onvoldoende begrip voor deze groep. Dit geldt blijken de nota voor het maatschappelijk werk, rechtshulp, politie (met name met de recherche zijn er problemen), de reclassering, de gemeentelijke sociale diensten, de gewestelijke arbeidsbureaus en het sociaal-culturele werk (club- en buurthuiswerk).

Volgens Jongman¹² is hier sprake van positiegebonden agressie. Deze symboliseert een sociale positie die in de samenleving als afwijkend wordt beschouwd: er bestaat een discrepantie tussen de behoefte van deze jongeren om mee te tellen, hun gevoel van eigenwaarde, en de waardering die een samenleving met een dominant burgerlijk waardenpatroon heeft voor de kenmerken van hun positie.

Bij vergelijking van de hier genoemde kenmerken met die van degenen die naar aanleiding van «30 april» en latere gebeurtenissen gerechtelijk vervolgd zijn, blijken dezen – hoewel niet politiek gemotiveerd – toch ook slechts ten dele te beantwoorden aan het beeld van een relatief gedepriveerde categorie.

In de derde plaats kan men algemene culturele veranderingen achter de agressie zoeken. Vaak worden in dit verband de massamedia, in het bijzonder de televisie, naar voren gehaald. Hier wordt men immers voortdurend geconfronteerd met misdaad, terreur en oorlog. De media kan men echter niet los zien van de context waarin zij functioneren. Zij weerspiegelen een maatschappij waarin dit geweld bestaat en een cultuur die ten opzichte van geweld een tweeslachtige houding aanneemt. Dit in aanmerking nemend is ten hoogste te zeggen, dat de resultaten van onderzoek wijzen in de richting van een stimulerende werking van massamedia op gewelddadigheid, maar dat deze niet alleen uit die factor kan worden verklaard.

In verschillend opzicht verandert het normbesef in onze cultuur. In het geding zijn zowel normen die de verhouding regelen tot de anonieme medemens als tot onpersoonlijke organisaties (daaronder de overheid). Er is geen uitgewerkte ethiek die de relatie tussen individu en organisatie normeert.¹³ Er zijn van oudsher duidelijke normen die het gedrag van mens tot mens regelen op basis van Christendom en humanisme. Het is de vraag in welke mate deze normen nog richtsnoer voor het handelen zijn.

¹¹ Ministerie van CRM, Agressief gedrag van jeugdigen – signalen uit het sociaal-cultureel werk. Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 16 228, nrs. 1–2.

¹² R. W. Jongman en O. J. A. Janssen, «Criminaliteit», in L. Rademaker (red.), *Sociale Problemen* dl. II, Utrecht (1978).

¹³ J. S. Coleman, *Power and the Structure of Society*, New York, 1974, blz. 94 e.v.

Deze vraag wordt ingegeven door kenmerken van de huidige opvoeding in gezin en school. In het gezin en op school is de autoritaire opvoedingsstijl vervangen door een grote toegeeflijkheid; de nadruk in de opvoeding ligt veeleer op persoonlijke ontplooiing dan op het zich voegen in bestaande structuren; het gezinsleven draagt een sterk in zich zelf besloten karakter. De tijd dat het onderwijs sterk in het teken stond van godsdienstig-kerkelijke waarden («opvoeding tot christelijke en maatschappelijke deugden») is lang voorbij.¹⁴ Met de versnelde secularisering van de laatste twintig jaar is deze normatieve oriëntatie verder op de achtergrond geraakt ten gunste van de persoonlijke ontplooiing. Met het aanroeren van het normbesef wordt het gebied van de publieke moraal betreden. Dit geldt niet alleen voor het gebruik van geweld, ook in ander opzicht wordt de wet veelvuldig overtreden (belastingfraude, misbruik van sociale verzekeringen; ontsporingen in de sfeer van het onroerend goed). Of men moet spreken van een verandering dan wel van een te kort schieten van de publieke moraal bij uiteenlopende groepen in uiteenlopende situaties, is een zaak van waardering. In ieder geval moeten ook deze feiten in aanmerking genomen worden bij de beoordeling van gewelddadigheid.

6.2. Bestaande vormen van gewelddadigheid worden als maatschappelijk problematisch ervaren. Het is mogelijk dat sociale en culturele factoren de agressie bevorderen. Wat sociale factoren betreft zijn daar hardere aanwijzingen voor dan voor culturele factoren. De sociaal gedetermineerde agressie heeft reeds de aandacht van beleids- en onderzoeksinstellingen.

De Raad onderschrijft de inspanningen op dit terrein, die vermeld worden in de eerdergenoemde Nota Agressief gedrag van jeugdigen – signalen uit het sociaal-cultureel werk, met name wat betreft de nadruk op de praktische aanpak en de interdepartementale aspecten van beleid. De Raad acht het niet noodzakelijk daarnaast eigen voorstellen te doen.

Als mogelijke culturele achtergronden van gewelddadigheid zijn zojuist genoemd de mogelijke autonome invloed van de massamedia en een tekortschietend normbesef als gevolg van opvoeding in gezin en school en het verzwakken van normatieve integratiekaders. Het toetsen van de geponeerde verbanden is zo niet onmogelijk, dan toch uiterst moeilijk, en in ieder geval geen kwestie van «een onderzoek» maar van langdurige en veelvormige wetenschappelijke inspanning. De invloeden liggen bovendien op levensgebieden waarop de overheid zich doorgaans van inmenging onthoudt. In het vraagstuk dat onderwerp is van dit rapport, ziet de Raad ook onvoldoende aanleiding om de vraag te stellen naar de noodzaak van een cultuurbeleid. Een discussie daarover zou niet alleen door het probleem van agressieve ordeverstoring gemotiveerd moeten zijn. De moeilijke onderzoekbaarheid en de geringe urgentie voor het beleid leiden ertoe dat de Raad ten aanzien van de culturele achtergronden van agressie geen onderzoeksvoorstellen doet.

¹⁴ M. A. J. M. Mathijssen, *Klasse-onderwijs, sociologie van het onderwijs*, Deventer, Kluwer, 1971.

7. HET MILIEU VAN DE GROTE STAD

Ten slotte moet het grootstedelijk milieu genoemd worden als een katalysator van processen die tot gewelddadige ongeregelheden kunnen leiden. Het bevolkingspatroon van de grote steden gaat steeds meer afwijken van dat in provinciesteden. Grote steden vertonen een steeds groter verscheidenheid van deels vlottende groepen. «Al die groeperingen zijn moeilijker in beeld te krijgen en in kaart te brengen. Het kost veel meer moeite om de behoeften van de bewoners bij te houden».¹⁵ De verscheidenheid kan ook bijdragen tot het ontstaan van een cultureel klimaat waarin men geneigd is zich kritisch op te stellen tegenover de overheid. De anonieme situatie lijkt bovendien relbelusten van buiten aan te trekken. Met deze constatering schaaft de Raad zich niet bij hen die de grote stad zien als een milieu met overwegend negatieve trekken: de verscheidenheid en anonimiteit vormen bij voorbeeld óók een gunstige voedingsbodem voor culturele vernieuwingen.

Toch moet worden geconstateerd, dat de kans op het ontstaan van ordeverstoringen in de grote steden veel groter is dan in kleine steden. Dit betekent een relatief zware taak voor de overheid in grote gemeenten, wat de noodzaak om het beheersingsvraagstuk systematisch en continu aan te pakken (zie paragraaf 4) nog eens accentueert.

¹⁵ Interview met W. Sinnige in *Vrij Nederland*, 21-6-1980.

8. SAMENVATTING

8.1. Dit rapport over de achtergronden van de gebeurtenissen op 30 april 1980 in Amsterdam heeft de Raad het karakter gegeven van een probleem-analyse, waarin de verschillende aspecten van het vraagstuk zo goed mogelijk worden uiteengelegd. Zowel het beraad over, als het onderzoek naar het karakter, de achtergronden en de preventie van de ongeregelde heden kunnen bij een goede onderscheiding van de in het geding zijnde aspecten aan helderheid winnen. Hierbij dient te worden aangetekend, dat het probleem politieke aspecten heeft die door middel van analyse wellicht verhelderd kunnen worden, maar dat de Raad hiermee niet wil treden in politieke verantwoordelijkheden. Wel realiseert de Raad zich dat zijn probleemanalyse op normatieve uitgangspunten berust. Deze liggen in de handhaving van de democratische rechtsorde en de afwijzing van geweldpleging.

8.2. Het is moeilijk vast te stellen in hoeverre incidentele dan wel duurzame factoren een rol speelden bij de gebeurtenissen van 30 april 1980 in Amsterdam. Het lijkt evenwel aannemelijk, dat er zodanige latente factoren aanwezig zijn, dat ook in de toekomst met gewelddadige ordeverstoringen rekening moet worden gehouden. Hiermee komt de handhaving van de rechtsorde in het geding en komen normen die gelden voor het gedrag van mens tot mens onder spanning.

De verwachting dat gewelddadige ordeverstoringen in de toekomst niet zijn uit te sluiten leidt tot de vraag hoe hierop moet worden gereageerd. Is hiervoor een strategie te ontwikkelen, zowel in de zin van beïnvloeding van de maatschappelijke achtergronden van die ordeverstoringen als in de directe zin van acute geweldbeheersing?

Op de laatste vraag kan de Raad maar ten dele ingaan. In een concreet geval van ordeverstoring zijn behalve de bovengenoemde normatieve uitgangspunten, ook politieke en opportuniteitsoverwegingen bepalend voor de gedragslijn van de overheid.

8.3. Om vat te krijgen op de achtergronden van geweld is een analytisch onderscheid gemaakt naar typen van geweld, die tot de ongeregelde heden van 30 april kunnen hebben bijgedragen:

- het geweld van de buiten haar grenzen getreden burgerlijke ongehoorzaamheid;
- het geweld om het geweld, als een zekere vorm van tijdverdrijf;
- het geweld, gericht op de aantasting van de rechtsorde;
- het geweld dat zijn oorzaak vindt in de dynamiek van de situatie die met de ordeverstoring zelf is ontstaan.

Het geweld zoals dat zich in een concrete situatie voordoet, is in de regel een resultaat van verscheidene typen van geweldpleging.

8.4. Voor de directe beantwoording van geweld zijn slechts in beperkte mate algemene overwegingen te geven; op dit punt is de Raad dan ook terughoudend.

Principiële normstelling, politieke appreciatie en overwegingen van tactische en psychologische aard leiden in concrete situaties tot vele mogelijkheden voor het optreden van de overheid.

Bij de bepaling van het beleid op langere termijn vragen in elk geval de volgende elementen afweging:

- bij een te grote terughoudendheid tegenover geweldplegingen dreigt het gevaar dat door ordeverstoorders in de toekomst op die zelfde terughoudendheid wordt gerekend, met het gevolg dat de problemen alleen maar toenemen;

– bij een te repressief beleid dreigt het gevaar dat ook gerechtvaardigde protesten niet meer als zodanig worden gezien. Dit kan tot een onnodige verharding van tegenstellingen leiden.

Met inachtneming van dergelijke overwegingen zal de overheid onder gegeven omstandigheden moeten kiezen en een beleid moeten voeren. Waar burgerlijke ongehoorzaamheid de grenzen van zelfbeheersing en geweldloosheid overschrijdt, zal de overheid moeten optreden en tot vervolging over moeten gaan. Dit is mede gewenst, om serieus protest voldoende tot zijn recht te doen komen. Voor de techniek van de afweging zou aansluiting gezocht kunnen worden bij bestaande methoden van risico-analyse, waarbij de in het spel zijnde factoren systematisch in kaart worden gebracht en zoveel mogelijk worden gewogen en getoetst op hun beheersbaarheid.

8.5. Op het vlak van organisatie en voorzieningen voor het overheidsbeleid ziet de Raad onderwerpen voor studie en beraad die moeten leiden tot duidelijker gedragslijnen met betrekking tot verantwoordelijkheid en bevoegdheid tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, Commissaris der Koningin en burgemeester en tussen burgemeester, hoofdcommissaris van politie en openbaar ministerie. Ook de verhouding tussen burgemeester, het college van burgemeester en wethouders en (leden van) de gemeenteraad vraagt aandacht.

Materieel constateert de Raad uiteenlopende opvattingen over de wenselijkheid, om aan de burgemeester in bijzondere gevallen van hogerhand aanwijzingen te kunnen geven over de handhaving van de openbare orde. Die uiteenlopende opvattingen betreffen niet alleen de mogelijkheid van afbakening van die bijzondere gevallen, maar ook de consequenties van een eventuele nieuwe regeling voor centralisatie en decentralisatie in het algemeen (vgl. ook het ontwerp van een nieuwe Politiewet, 's-Gravenhage 1980, hoofdstuk VII, het bevoegde gezag). Andere problemen betreffen de verdeling van verantwoordelijkheid tussen de burgemeester en het openbaar ministerie in die gevallen waarin de handhaving van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten met elkaar vervlochten zijn en in het – in hun hoedanigheid – optreden van leden van de gemeenteraad als verstoring van de openbare orde eenmaal een feit is.

Het beleid ter zake van de handhaving van de openbare orde vindt grotendeels op gemeentelijk niveau plaats. In de feitelijke beleidsvoering worden als gevolg hiervan afwegingen gemaakt en beslissingen getroffen waarvan de voorbeeldwerking en normerende invloed elders in het land groot kunnen zijn. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen zou gedacht kunnen worden aan versterking van de coördinatie op een centraal punt. Bij de afweging van de wenselijkheid daarvan moeten ook algemene overwegingen met betrekking tot de handhaving van de decentralisatie worden betrokken.

Beleidsondersteuning zou kunnen plaatsvinden door evaluerend onderzoek en advies. De Raad beveelt aan dit – te publiceren – onderzoek onder te brengen in een bestaande onafhankelijke instelling die werkzaam is op dit terrein.

De Raad beveelt voorts aan de adviesfunctie – die uiteraard onderworpen is aan parlementaire controle – te doen vervullen door een kleine wellicht wisselende groep van personen, die hiertoe van tijd tot tijd samenkomen.

8.6. De Raad wil «30 april» niet louter als een beheersingsvraagstuk beschouwen. Veel discussies en ook de adviesaanvraag van de regering zelf zijn mede ingegeven door de gedachte dat de ongeregelheden hun voedingsbodem hadden in een gerechtvaardigde verontwaardiging over tekortkomingen in de samenleving. Zouden dergelijke overwegingen niet bestaan dan zou men minder naar «diepere» oorzaken zoeken. Dan was uitsluitend bestrijding aan de orde, niet ook begrip. Kennelijk achten velen weliswaar het geweld onaanvaardbaar, maar zien zij toch een plicht de gronden van de genoemde verontwaardiging te bestuderen.

In dit verband stelt de Raad de vraag of het huisvestingsbeleid in Amsterdam niet te grote spanningen heeft opgeroepen onder de bevolking. De combinatie van het in 1971 tot op zekere hoogte gelegitimeerde kraken, de

woningnood, de leegstand, de speculatie, de belofte van jongerenhuisvesting en het nog in 1980 ontbreken van een leegstandswet roept volgens de Raad onmiskenbaar zulke spanningen op. Het zou goed zijn, zo meent de Raad, deze overwegingen op alle niveaus in de beleidsvorming te betrekken. De gebeurtenissen in Amsterdam kunnen aanleiding zijn na te gaan of zich ook op andere beleidsterreinen soortgelijke combinaties van omstandigheden voordoen. Hierin ligt een zelfstandige factor bij de beleidsbepaling. De overheid zal hier grote nauwkeurigheid moeten betrachten, mede omdat de aantasting van de verzorgingsstaat onder invloed van de langdurige economische recessie kan leiden tot een grimmiger klimaat.

De vraag kan voorts worden gesteld of tot de politiek-bestuurlijke achtergronden ook onvrede met de huidige democratische besluitvorming moet worden gerekend. De Raad meent dat weliswaar structurele verbetering van de besluitvorming niet mag worden afgedwongen door ongeregelheden, maar hij wijst er toch op dat herhaald verzet een signaal kan zijn om de inspanningen op dit punt te vergroten. Dit vraagt allereerst om bezinning over vormen van planning en besluitvorming. De Raad acht het een minimumvereiste dat duidelijkheid bestaat over de fase van besluitvorming die aan de orde is en over het type besluit dat in die fase moet worden genomen. Voorts ware na te gaan hoe in de besluitvorming meer recht kan worden gedaan aan eigen initiatief en zelfverwerkelijking. Ten slotte kan de vraag of de overheid voldoende heeft opengestaan voor de verschillende gezichtspunten in de samenleving een belangrijker rol gaan spelen bij de toetsing van bezwaren van actievoerders door de administratieve – en eventueel de burgerlijke – rechter. Ook de strafrechter kan hier rekening mee houden.

8.7. Op het terrein van de sociaal en cultureel bepaalde jeugdagressie verwijst de Raad naar de al bestaande en voorgenomen onderzoekspanningen, met name naar die welke zijn vermeld in de Nota Agressief gedrag van jeugdigen.

In de eerste Raadsperiode:

- V 1. W. A. W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2. I. J. Schoonenboom en H. M. in 't Veld-Langeveld: de emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3. G. R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over de ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van de arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)
- V 5. «Adviseren aan de overheid», met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972–1977

In de tweede Raadsperiode:

- V 7. J. J. C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)
- V 8. W. M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)
- V 10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)
- V 11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V 12. De quataire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V 13. W. Driehuis en P. J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960–1985
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V 14. S. K. Kuipers, J. Muysken, D. J. van den Berg en A. H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V 15. F. Muller, P. J. J. Lesuis en N. M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950–1990.
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

- V 16. A. B. T. M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken.
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V 17. A. J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L. B. M. Mennes, F. Racké en J. C. Ramaer: Exportbeleid en Sectorstructuurbeleid
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V 18. J. J. van Duijn, M. J. Ellman, C. A. de Feyter, C. Inja, H. W. de Jong, M. L. Mogendorff en P. Verloren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V 19. C. P. A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V 20. M. Th. Brouwer, W. Driehuis, K. A. Koekoek, J. Kol, L. B. M. Mennes, P. J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V 21. J. A. H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980–2000 (1980)

* Uitverkocht

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste Raadsperiode:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
4. Milieubeleid (1974)*
5. Bevolkingsprognose (1974)*
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. «Maken wij er werk van?»
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15. De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

In de tweede Raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)

* Uitverkocht

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij,
Christoffel Plantijnstraat 1, 's-Gravenhage, tel. 070 – 7899 11