

Weerbare wijken tegen ondermijning

CONTOUREN VAN EEN
NIEUWE STRATEGIE

Hans Boutellier
Mauro Boelens
Niels Hermens



Weerbare wijken tegen ondermijning

Contouren van een nieuwe strategie

Hans Boutellier
Mauro Boelens
Niels Hermens

Dit essay kwam tot stand in opdracht van en in samenspraak met het
Strategisch Beraad Ondermijning.

Utrecht, juli 2019

Inhoudsopgave

Concluderende samenvatting	3
1 Een maatschappelijk perspectief	4
2 De Nederlandse traditie in wijkenbeleid	6
3 De ontwikkeling van het veiligheidsbeleid	9
4 Een intermezzo over sociale transitie	12
5 Inspiratie uit het buitenland	15
6 Een sociaal-repressief offensief voor weerbare wijken	19
7 Acht uitgangspunten voor een nieuw wijkenbeleid	22
Tot besluit - Aikido	24
Literatuur	25

Concluderende samenvatting

Ondermijning verwijst naar problemen waar moeilijk vat op is te krijgen. Het gaat om de infiltratie van georganiseerde illegaliteit in reguliere structuren. Met name de drugs-industrie zorgt voor ontwrichtende processen in de samenleving. De ondermijnende criminaliteit vindt een voedingsbodem in stadswijken waar problemen van armoede, achterstand en achterstelling zich opstapelen. Dit draagt vervolgens bij aan verdere verloedering. Opsporing en handhaving van politie en Justitie schieten tekort vanwege gebrek aan capaciteit, traagheid in de aanpak en een beperkt instrumentarium. Steeds meer partijen zoals woningcorporaties en de belastingdienst zijn dan ook betrokken bij de aanpak.

Dit essay bepleit een tweeledig offensief van een repressieve en een sociale aanpak. Daarbij wordt voortgebouwd op de naoorlogse traditie van stedelijke ontwikkeling en wijkenbeleid. Bovendien zoekt het essay aansluiting bij de ontwikkeling van lokaal veiligheidsbeleid vanaf het midden van de jaren tachtig. Op basis van inspirerende voorbeelden uit het buitenland en inzichten uit veranderingstheorieën worden acht uitgangspunten geformuleerd voor de vormgeving van een nieuwe strategie tegen ondermijning. Deze is gericht op verbetering van de sociaal-maatschappelijke positie van bewoners in wijken waar ondermijnende criminaliteit zich heeft weten te nestelen.

1 Een maatschappelijk perspectief

Ondermijnende (drugs)criminaliteit is een lokale aangelegenheid: het vindt plaats in wijken, straten en portieken. Veel stadswijken vormen er een voedingsbodem voor. Aard en omvang maken ondermijning tot een breed, maatschappelijk probleem, waarvoor een sociaal offensief van vele partijen noodzakelijk is.

Verborgene impact

Over ondermijning is intussen veel geschreven, vaak vanuit de constatering dat niet heel duidelijk is waar het nu eigenlijk om gaat. Wij vertrekken vanuit de constatering dat het begrip aanslaat en handelen genereert: het heeft een mobiliserend effect. Het verwijst naar een ontwikkeling in de samenleving die klaarblijkelijk niet op een andere manier kan worden aangeduid. Het werkt als *sensitizing concept* en attendeert de samenleving op problemen waarvoor speciale aandacht nodig is, juist omdat zij niet zo duidelijk zichtbaar zijn als 'gewone' criminaliteit. Het begrip doet op een andere manier naar specifieke veiligheidsproblematiek kijken.

Over het algemeen spreekt men van ondermijning in geval georganiseerde misdaad, in het bijzonder drugsgerelateerde criminaliteit (productie, handel en afvaldump) en haar effecten op de kwaliteit en integriteit van de Nederlandse samenleving (zoals het witwassen van zwart geld). Ook andere vormen van ondermijnd gedrag worden onderscheiden, zoals isolationisme en ongericht politiek verzet- vormen van georganiseerd gedrag dat zich richt tegen de rechtsorde (Boutellier, Van Steden e.a., in voorbereiding). Het Strategisch Beraad Ondermijning (2019) richt zich met name op de bestrijding van drugsgerelateerde criminaliteit en de doorwerking daarvan in de legale wereld. We hebben hoe dan ook te maken met een scala aan georganiseerde antisociale gedragingen.

De drugscriminaliteit is in de afgelopen jaren in Nederland gegroeid door een unieke combinatie van een open en omvangrijke fysieke infrastructuur en een gedoogcultuur die tot normalisering van drugsgebruik heeft geleid. De handhaving is hier niet op afgestemd vanwege de capaciteit en de complexiteit van de problematiek. De recherche richt zich vooral op vervolging van personen of netwerken, waarbij de systeemkenmerken noodzakelijkerwijze blijven liggen. Er is met andere woorden veel gelegenheid, weinig naleving en gemankeerde handhaving (uitgewerkt in Boutellier, Hermans en Van de Plas, 2019). De drugscriminaliteit heeft zich zo ontwikkeld tot een industrie, die zijn weerga niet lijkt te kennen (Tops, van Valkenhoef e.a., 2018).

Exacte aantallen over drugscriminaliteit doen er dan niet zoveel toe. De opsporingsevidentie zegt genoeg: behoorlijk vaak, grote vangsten. Belangrijker is dat de winsten en een permissieve moraal rond drugs tot een permeabele grens tussen onder- en bovenwereld hebben geleid. Criminele activiteiten in en rond drugs zijn verbonden geraakt met het alledaagse leven. Dat geldt voor branches (bijvoorbeeld makelaars, banken, autoverhuur, vakantieparken en dergelijke), voor plaatsen (bepaalde wijken, landelijk gebied en (lucht)havens) en voor burgers die wegstaren, hand- en spandiensten verrichten of meer dan dat. We spreken bij ondermijning van *hidden impact crime* - een relatief onzichtbaar en sluipend proces waar lokale bestuurders weinig zicht op hebben en de greep op dreigen te verliezen (Boutellier, Van Steden e.a., in voorbereiding).

Medewerking met drugscriminelen wordt ook niet als heel verwerpelijk gezien. Drugsgebruik is in veel wijken en onder veel groepen normaal geworden. De gelegenheid om illegaal (bij) te verdienen (een klassieke verklarende factor in de criminologie) wordt 'gewoon' benut, zonder al teveel scrupules. Tops & Van der Torre (2014) stellen dat er 'geen digitaal onderscheid' bestaat tussen onderwereld en bovenwereld - het is analoog. Er is sprake van 'een brede vertakking' die 'vraagt om een brede aanpak, waarin straf-

recht, verstoring, handhaving en sociaal beleid gecombineerd moeten worden' (Tops & Van der Torre, 2014). Een groter offensief is aan de orde, waarbij een repressieve aanpak aan kan sluiten bij een sociaal-maatschappelijke strategie.

Lokale inbedding

Ondermijnende criminaliteit heeft altijd een lokale component. Bepaalde locaties oefenen extra aantrekkingskracht uit op actoren uit het criminele circuit (Kleemans, 2017). Er zijn 'notoire' wijken en straten waar georganiseerde criminaliteit goed gedijt (Felson, 2006; Mehlbaum, Schoenmakers & van Zanten, 2018). De oorzaak hiervan schuilt in de factoren van achterstand: armoede, met daaraan gepaard gaande problemen als kleine behuizing, schuldenproblematiek, gezondheidsproblemen, verslaving en dergelijke. Er bestaat in deze wijken het risico van een negatieve spiraal van verloederding, criminaliteit, een repressieve reactie, mentale verharding en verder wegglijden naar 'getto-achtige' toestanden. Men heeft geen perspectief of ziet het niet. Criminele verleiding ligt op de loer.

Nederland kent vooralsnog geen *no-go-areas*. Dat heeft naar ons idee te maken met een traditie van wijkenbeleid in de vorm van fysieke herstructurering en sociale programma's. Momenteel is echter sprake van een dal in deze traditie – ook al door de decentralisatie van het sociale domein. Initiatieven zijn afhankelijk van de lokale motivatie en mogelijkheden. Maar Nederland heeft in diverse stadswijken te maken met een nieuwe uitdaging, waar een hernieuwde urgentie voor een wijkenaanpak uit voortvloeit: criminele 'projecten' nestelen zich redelijk ongehinderd in legale structuren en bepaalde buurten (Tops c.s., 2016, 2017, 2018; Mehlbaum, 2018).

Ondermijnende drugscriminaliteit hangt samen met achterstand in wijken, waar mensen het gevoel hebben niet aangehaakt te zijn bij de sociaaleconomische vooruit-

gang. De aanpak van deze sociale problematiek is duidelijk geen straf- of zelfs bestuursrechtelijke kwestie. We signaleren wel het risico dat een louter repressieve benadering het sociale vacuüm van een tekort aan perspectief gaat vullen. Het gaat om een maatschappelijk vraagstuk waar andere partijen een rol in spelen, als het al niet de hoofdrol is. In dat verband wordt door wel gesproken van 'maatschappelijke coalities' (bijvoorbeeld Toekomstagenda ondermijning, Ministerie J&V, 2017). Dat wil zeggen samenwerking van de veiligheidssector en instellingen die niet een primaire rol vervullen in het veiligheidsbeleid, maar daarvoor wel cruciaal zijn, denk aan woningcorporaties, winkeliersverenigingen, bewonerscomités en dergelijke.

Naar een sociaal offensief

Alleen een breed offensief, met coalities tussen overheid, private partijen en burgers in wijken en gemeenschappen kan het huidige succes van de criminele wereld keren. In dit essay verkennen we hoe de negatieve ondermijnende dynamiek in wijken kan worden omgezet in een positief tegenoffensief. Welke innovatieve beleidsimpulsen zijn noodzakelijk om de sociale kwaliteit in wijken te verbeteren en ondermijnende processen tegen te gaan? Eerst beschrijven we in kort bestek de naoorlogse ontwikkeling van het wijkenbeleid en het veiligheidsbeleid. We verbinden het pleidooi voor een sociaal offensief met inzichten over hoe sociale transities tot stand komen en gaan op zoek naar inspiratie in binnen- en buitenland. Ten slotte beschrijven we hoe wijkenbeleid anno 2020 eruit zou kunnen zien.

2 De Nederlandse traditie in wijkenbeleid

Nederland heeft een sterke traditie van stedelijk vernieuwingsbeleid. In dit hoofdstuk maken we de balans op: het kan beter en er is nieuwe urgentie. Na de grote decentralisaties van het laatste decennium is er ruimte voor een nieuwe nationale impuls.

Over het aantal fasen in het wijkenbeleid valt te twisten, maar dat lijkt voor ons doel niet relevant. We volgen enkele auteurs die drie periodes van ‘wijkenaanpak’ herkennen (Uyterlinde-Platform31, 2019; WRR, 2005; De Boer, 2001): het naoorlogse wijkenbeleid (1945-1995), het grotestedenbeleid (1995-2014) en de lokaal gestuurde wijkvernieuwing vanaf 2015. We geven een korte schets en beoordeling, en typeren de huidige situatie.

Naoorlogs wijkenbeleid

Tussen 1945 en het begin van de jaren vijftig stuurde het rijk op fysieke ingrepen om de oorlogsschade te herstellen. Met sanering en krotopruijing in oude stadswijken werd ruimte gecreëerd voor kantoren en winkelgebieden. Voor de oude bewoners van deze gebieden werden wijken gebouwd rond de stad die veelal bestonden uit hoogbouw. Het ging om fysieke wederopbouw en er was beperkt aandacht voor het welzijn en de behoeften van bewoners. Wel waaiden eerste ideeën over *community building* over uit de Verenigde Staten. Criminaliteit en veiligheid speelden hoegenaamd geen rol.

Onder druk van de woningnood (door het volwassen worden van de babyboomgeneratie) ontstond in de jaren zeventig een nieuwe periode van wijkenaanpak. Dit keer ook met aandacht voor het zogenoemde sociaal beheer en de leefbaarheid van wijken. In steden ontstonden projectgroepen met winkeliers, corporaties, bewoners en ambtenaren gericht op het vernieuwen van straten of buurten (De Boer, 2001). De projectgroepen realiseerden een eerste vorm van een integrale wijkenaanpak, maar thema's als

veiligheid en criminaliteit waren hier nog geen onderdeel van. In die jaren waren nog maar de eerste signalen van de toenemende criminaliteit zichtbaar (zoals vandalisme).

Grotestedenbeleid

Vanaf de jaren negentig begon een periode die ook wel bekend staat als ‘stedelijke vernieuwing’. Die begon met het nationale Grotestedenbeleid, dat als doel had fysieke, sociale en economische problemen in steden integraal aan te pakken. Vanaf 2000 kwam daar het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing bij, waarmee vooral de fysieke herstructurering kon worden uitgevoerd. Vanaf 1995 waren er ook al sociale ‘impulsprogramma's’ (WRR, 2005), zoals ‘Heel de Buurt’ uit 1998, ‘Onze buurt aan zet’ uit 2001, gevolgd door de ‘56-wijkenaanpak’ uit 2002 en het 40-wijken beleid uit 2007. De uitvoering van de impulsprogramma's was een lokale aangelegenheid, en in een aantal gemeenten werden via de wijkenaanpak ook doelen op de thema's veiligheid en criminaliteit nagestreefd. Ook ontstonden op lokaal niveau voorbeelden waarin de veiligheidssector en welzijnssector samen optrokken (bijvoorbeeld de wijkagent en de opbouwwerker).

In het *Actieplan Krachtwijken* (2007) onder leiding van Minister van Wonen, Wijken en Integratie Ella Vogelaar werd het thema veiligheid voor het eerst expliciet als een van de pijlers benoemd. Met het Actieplan wilde het rijk via wijkplannen veertig aandachtswijken veranderen in zogenoemde ‘krachtwijken’. De terreinen waarop dit moest gebeuren waren wonen, werken, integreren, veiligheid, en leren en opgroeien. De selectie van de wijken was een ingewikkeld proces, en werd in de steden vaak als opgedrongen ervaren. In de evaluatie van het programma werden zowel succesvolle als minder effectieve interventies geconstateerd (zie o.a. Permentier, 2013). De val van de minister en een nieuw kabinet maakte een einde aan dit wijkenbeleid van het begin van de twintigste eeuw. In 2014 werd door minister Stef Blok formeel een einde gemaakt aan

het ISV, en daarmee aan gericht nationaal wijkenbeleid – in vijftien jaar tijd was er ruim vier miljard euro in geïnvesteerd.

Decentralisatie van het sociale domein

Sinds 2015 hebben de rijksoverheid en gemeenten geen algemeen programma meer dat zich specifiek richt op wijken en buurten. Sinds die tijd is sprake van decentralisatie van het sociaal beleid. In korte tijd werden gemeenten verantwoordelijk gemaakt voor de zorg (WMO), de participatie (sociale zekerheid) en de jeugdzorg (overgeheveld vanuit de provincies). De rationale achter deze verschuiving was dat gemeenten dichter bij de burgers en met meer zicht op de (lokale) problemen het sociale domein integraal konden vormgeven. Zij ging overigens gepaard met een forse bezuiniging. In het verlengde van deze ontwikkeling ligt de implementatie van de omgevingswet en de voorgenomen wet op de inburgering van nieuwkomers.

Onder de transities lag de vaak uitgesproken hoop dat deze zouden leiden tot een ‘transformatie’ van het sociale domein. Waaraan die te herkennen zou zijn, weten we niet. We zien vooral dat gemeenten zich – vanwege de acute vraag en de beperkte middelen – vooral richten op individuele huishoudens. Welzijnswerkers voeren gesprekken met mensen in kwetsbare wijken om hun problemen in een vroegtijdig stadium te signaleren en hen te helpen met het oplossen van hun problemen. De gedachte is dat deze vraaggerichte manier van werken bijdraagt aan een positieve ontwikkeling van mensen in kwetsbare buurten. Of dit het geval is, kan nog moeilijk beoordeeld worden. Politiek is er vooral aandacht voor de verschillen tussen gemeenten en gebrek aan capaciteit in de jeugdzorg.

In een aantal gemeenten is ook vraag naar meer collectieve inspanningen. Uytterlinde c.s. (2017) hebben twintig lokale initiatieven beschreven. ‘Wat ze gemeen hebben, is dat ze

inspelen op de veranderde realiteit: ze zijn kleinschalig van opzet, met fors minder overheidsmiddelen, dichtbij de leefwereld van de burger en waar mogelijk in samenspraak of interactie met die burger ... Zeker voor urgente, veelomvattende vraagstukken zoals de verduurzamingsopgaven en de aanpak van (ondermijnende) criminaliteit schiet een sectorale benadering tekort’ (Uytterlinde, 2017). Het huidige wijkenbeleid is met andere woorden ad hoc en vooral kleinschalig.

Van nationaal wijkenbeleid is de laatste jaren hoegenaamd geen sprake. De departementen gaan uit van ‘systeemverantwoordelijkheid’ en zien vooral nog een taak in de ondersteuning van de kennisfunctie. Uitzonderingen zijn enkele initiatieven van het Ministerie van BZK rond ‘weerbare gemeenten’ en de zogenaamde City-deal, waarin geprobeerd wordt lokaal en nationaal beleid met elkaar te verbinden. Een uitzondering is de aanpak in Rotterdam Zuid, waarin in de vorm van het ‘Nationaal Programma Rotterdam Zuid’ een samenwerkingsverband is gecreëerd om het stadsdeel van zeventien wijken waarvan zeven volkswijken, een *boost* te geven (waarover straks meer).

Wat het verleden leert

In kort bestek hebben we laten zien dat het wijkenbeleid zich heeft ontwikkeld van een puur fysieke aangelegenheid (wonen) tot een bredere benadering. Hoewel in laatste periode sprake was van pogingen om veiligheid onderdeel te maken van het wijkenbeleid, kwam dit in de praktijk moeilijk tot stand. Evaluaties van de wijkaanpak in de jaren negentig laten enige vooruitgang zien in de wijken waar extra aandacht voor was. Maar de positieve opbrengsten waren vooral beleidsmatig: de bundeling van meerjarige subsidies, een toename van integraal en ontkokerd werken, de samenwerking tussen gemeenten en corporaties, en het ‘multipliereffect’ van extra investeringsstromen in wijken (Marlet & Van Woerkens, 2010; Rigo, 2012; SCP, 2011). Vasco Lub (2013) spreekt

in dit verband zelfs van symbolisch beleid, waarbij het reguliere werk onzichtbaar bleef of niet was aangehaakt.

Over een langere termijn bezien heeft de Nederlandse traditie van stedelijk beleid zijn vruchten zeker afgeworpen in de zin dat de situatie in ieder geval niet verslechterd is. Uytterlinde c.s. constateren, op basis van de gegevens in de Leefbarometer, dat er langjarig sprake is van een stijging van de leefbaarheid, maar dat deze vanaf 2011 daalt. Nader onderzoek in twaalf wijken laat zien dat er concentraties ontstaan van kwetsbare groepen, en dat de economische crisis, de nieuwe Woningwet (waarbij woningcorporaties terug moesten naar hun kerntaak) en de decentralisaties in het sociale domein hard zijn aangekomen in deze wijken.

Het is een serieus signaal, waarbij een fatalistische houding niet aan de orde is. Nederland heeft een traditie in het wijkenbeleid hoog te houden, en heeft kunnen voorkomen dat wijken afglijden tot no-go-areas zoals we die kennen uit de Verenigde Staten en diverse andere Europese landen. *Maar het kan wel veel beter!* De sociaal-maatschappelijke projecten kwamen vaak als een extra inzet van buitenaf; ze werden geen onderdeel van reguliere werkprocessen. Veel organisaties waren ook nauwelijks aangehaakt. Daarbij komt bij dat ze vaak een korte doorlooptijd hadden; na een aantal jaren waren ze weggeëbd, zonder dat er veel geleerd was over de effecten ervan. In dat verband valt vaak de term projectencarrousel.

Een belangrijk probleem is geweest dat de veiligheidsproblematiek maar zeer beperkt verbonden is geweest aan de pogingen tot *empowerment* van de wijken en hun bewoners. Terwijl juist sociale veiligheid in wijken bijdraagt aan sociale cohesie in wijken (meer dan omgekeerd volgens Lub, 2013). Voor partijen die werken aan een leefbare wijk is het belangrijk om de veiligheidssector op te zoeken. Dit is echt nog weinig het geval, anders dan toevallige lokale initiatieven. *Maar er is sprake van nieuwe urgentie!*

Wil een nieuwe fase in het wijkenbeleid effectief zijn dan kan dat niet anders dan groot-schalig, langdurig en integraal, met inbegrip en medewerking van alle partijen, inclusief politie en Justitie. De 'lokalisering' van beleid vraagt om een nieuwe impuls met nationale ambities. Maar eerst kijken we naar de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid in de afgelopen decennia.

3 De ontwikkeling van het veiligheidsbeleid

Vanaf de jaren zestig was sprake van een forse stijging van de criminaliteit. Het heeft (relatief laat) geleid tot meer capaciteit, meer sancties en vooral meer preventie. Dat lijkt succesvol gezien de daling van de cijfers. De voedingsbodem voor ondermijnende criminaliteit dient op een voortvarender manier te worden aangepakt.

Vanaf het einde van de jaren zestig zette – overeenkomstig andere westerse landen - een sterke stijging in van de criminaliteit. Tussen 1960 en 2000 was sprake van een vertienvoudiging van het aantal aangiften, van 130.000 tot 1.3 miljoen (Huls e.a., 2001). Met name in de jaren zeventig steeg de aangiftecriminaliteit exponentieel. Een beleidsreactie liet relatief lang op zich wachten. Vanuit de politie was wel al in 1977 vastgesteld dat de politie zich veel meer zou moeten richten op de relatie met de bewoners in de wijken. De beroemde nota *Politie in verandering* (1977) heeft ten grondslag gelegen aan een vrij unieke ontwikkeling van ‘community policing’, een Nederlandse wijkpolitie die tot op de dag van vandaag functioneert. Deze inzet was echter geen onderdeel van nationaal beleid; daar was meer urgentie voor nodig.

Pogingen tot lokaal Justitiebeleid

Pas in 1985 was er de kabinetsbrede beleidsnota *Samenleving en criminaliteit*, waarin ook een lans werd gebroken voor criminaliteitspreventie. Er werd vooral gepleit voor toename van (functioneel) toezicht. Vanuit het Ministerie van Justitie werd een groot-scheeps preventieprogramma opgetuigd, waarbij het moeite kostte om aan te haken bij het beschreven wijkbeleid, zo die inspanningen al werden gedaan. Justitie volgde liever haar eigen agenda, en in het grotestedenbeleidprogramma zat men niet te wachten op inbreng van Justitie (op basis van anekdotische evidentie). De zaken kwamen iets anders te liggen toen vanaf circa 1995 criminaliteitsbeheersing onderdeel werd van het grotere concept veiligheid.

Vooraf met het begrip ‘integrale veiligheid’ werd ingezet op meer samenhangend beleid rond veiligheidsvraagstukken en op samenwerking van politie en justitie met andere maatschappelijke diensten. Concreet kreeg dit bijvoorbeeld vorm in zogenoemde veiligheidshuizen. Deze kwamen voort uit eerdere experimenten met ‘Justitie in de buurt’. Het ging hier om kleinschalige vestigingen van het OM, veelal tezamen met vertegenwoordigers van andere justitiediensten. Het doel was dichterbij de problemen van burgers en bij andere instellingen meer probleemgericht te acteren. Het concept paste echter slecht bij de zaaksgerichte logica van Justitie en kreeg geen zelfstandig vervolg.

De ‘Justitie in de buurt-projecten’ werden in het kader van het grotestedenbeleid van de jaren negentig hervormd tot zogenaamde veiligheidshuizen. Het ging hier om fysiek georganiseerde samenwerking met de gemeente en andere instanties teneinde te komen tot een geïntegreerde casusbehandeling. In sommige steden nam dit model een hoge vlucht. In Eindhoven groeide het veiligheidshuis uit tot een instantie met wel zeventien verschillende organisaties onder één dak. In een evaluatie daarvan constateerden Fijnaut c.s. (Visitatiecommissie, 2008) dat deze opzet zijn doel voorbij schoot. In andere steden was sprake van meer justitieel georiënteerde samenwerking. In nog weer andere steden verdween justitie geleidelijk juist uit de samenwerking. Momenteel is sprake van grote lokale verschillen en zijn de nationale ambities rond de veiligheidshuizen onduidelijk.

Repressie en preventie

Vanaf het einde van de jaren negentig stond het veiligheidsvraagstuk volop in de politieke belangstelling. Exemplarisch is het sociale beleid van Rotterdam dat in het eerste decennium van de 21^e eeuw vrijwel geheel in teken van de veiligheid kwam te staan (Tops, 2007). Op nationaal niveau werd het thema voortvarend opgepakt door het eerste kabinet Balkenende (met de partij Lijst Pim Fortuyn - de LPF). Dit kabinet hield het

acht maanden vol en produceerde zegge en schrijve één beleidsnota: *Naar een veiliger samenleving* (2002). Het omvatte een rijstebrijberg van 160 maatregelen, waarvan ‘de beleidstheorie leek te zijn dat er geen beleidstheorie nodig was’ (Boutellier, geciteerd in Van Noije & Wittebrood, 2008).

Veiligheid werd aan het einde van de jaren negentig een dominant maatschappelijk thema vanwege de reële stijging van de criminaliteit en de opkomende maatschappelijke onrust. De roep om veiligheid heeft direct te maken met de liberale samenleving, waarin de vormgeving van het persoonlijke leven een prominente plaats kreeg. Een uitbundige levensstijl gaat gepaard met de roep om veiligheid en bescherming (zie Boutellier, 2002). We zien dit letterlijk terug in het Nederlandse gedoogbeleid. Aan de ene kant wordt grote vrijheid gelaten in het gebruik (gecontroleerd door de GGD), aan de andere kant zijn er steeds meer uitwassen die om een repressieve aanpak roepen – ontsprende vrijheid (Boutellier, Hermans e.a., 2019). Deze situatie legde een enorme druk op de overheid, die zich aangesproken voelt op een belangrijke pijler onder haar legitimiteit.

Het heeft geleid tot een combinatie van meer capaciteit, meer straf en vooral veel preventie in alle mogelijke vormen: van achter-de-voordeur-beleid tot vandalismebestendig straatmeubilair en van verbeterd hang- en sluitwerk tot de opbouw van een enorm handhavingsapparaat van politie, stadstoezicht en particuliere beveiliging. Een voorbeeld van een op wijken gericht preventieprogramma is *Communities that Care*, dat beoogde de veiligheid en de gezondheid in wijken te bevorderen. Het werd in 1996 door het Ministerie van Justitie naar Nederland gehaald en werd vanuit dat ministerie in talloze steden geïmplementeerd (Steketee, Mak e.a. 2006). Overeenkomstig de constatering in het vorige hoofdstuk was hier sprake van een enkelvoudig project dat nauwe-

lijks was aangehaakt bij reguliere instituties in de wijken - en al helemaal niet bij politie en Justitie.

Voor de commune aangiftecriminaliteit kan worden vastgesteld dat het preventieve beleid succesvol is geweest. De criminaliteitscijfers zijn in de 21^e eeuw drastisch gedaald. De 1,3 miljoen aangiften liepen terug tot rond de 0,9 miljoen in 2018. Een vergelijkbare daling is zichtbaar in de zogenoemde slachtofferenquêtes (bevolkingsonderzoek inzake veiligheid). Toch hebben politie en Justitie het drukker dan ooit. Daarbij zouden organisatorische redenen een rol kunnen spelen (bijvoorbeeld de energieslurpende vorming van een nationale politie). Maar het lijkt er meer op dat de aard van veiligheidsproblematiek is verschoven naar illegaal gedrag met relatief weinig slachtoffers en een zeer diffuse dadergroep. De ‘anything goes’ mentaliteit heeft zich doorontwikkeld tot een morele voedingsbodem voor drugscriminaliteit en andere vormen van ‘leg-mij-niks-in-de-weg’ gedrag.

Een nieuwe fase dient zich aan

We concluderen dat het criminaliteitsbeleid nooit systematisch onderdeel is geweest van het naoorlogse wijkenbeleid. Tot en met de jaren zeventig was er nog niet zoveel reden voor, nadien ontwikkelden veiligheidsbeleid en wijkenbeleid zich als twee zelfstandige beleidsdomeinen. Op lokaal niveau werden pogingen gedaan de kloof te overbruggen, bijvoorbeeld in de veiligheidshuizen, maar overtuigend en samenhangend beleid lijkt maar al te vaak te zijn gestrand. Dit heeft te maken met verschil in perspectief, andere vocabulaires en daarmee samenhangende bureau-politieke strubbelingen. De publieke zaak van sociale vooruitgang wordt dan al gauw uit het oog verloren. Vooral vanuit Justitie (het OM) lijkt het moeilijk om vanzelfsprekende aansluiting te vinden bij lokaal beleid.

Inmiddels is sprake van veiligheidsproblematiek – we noemen haar ondermijning – waarvoor de huidige inzet van politie en Justitie eenvoudigweg tekort schiet (zie ook Boutellier, Hermans e.a. 2019). Er is onvoldoende capaciteit – of terughoudendheid om die vrij te maken - om de grote bazen aan te pakken, en er is onvoldoende aansluiting met de maatschappelijke organisatie en instellingen om een effectief antwoord te vinden op de ondermijnende dynamiek. Daarbij kunnen we denken aan autoverhuurbedrijven, makelaars en notarissen die een rol spelen in het faciliteren en witwassen van drugsgelden, maar ook om de bewoners, winkeliers en opgroeiende jeugd die vallen voor de verleidingen van de drugsindustrie.

In bepaalde wijken stapelen de sociale problemen zich op die vermengd zijn met veiligheidsproblematiek, zoals drank- en drugsgebruik, schuldenproblematiek, personen met een psychiatrische achtergrond, radicalisering van moslims of rechts-extremisten, huiselijk geweld, afwijking van de overheid of de samenleving, mensenhandel en uitbuiting en dergelijke. Ondermijnende criminaliteit wordt in zo een context onderdeel van een veel grotere problematiek, waarbij politie en Justitie per definitie achter de feiten aanlopen. Dit is waarom vanuit het veiligheidsbeleid een nieuwe wijkenaanpak nodig is. Een aanpak waarin de samenhang wordt gevonden tussen een sociaaleconomisch en een veiligheids perspectief. Politie en justitie zouden niet de voorhoede maar de ruggensteun moeten vormen voor een sociaal offensief in notoire wijken.

4 Een intermezzo over sociale transitie

Als de gedachte aan een sociaal offensief met repressieve ruggensteun serieus wordt genomen, hebben we te maken met een transitieproces. Het gaat om een paradigmaverandering bij politiek, beleidsmakers en actoren die werken in de wijken. Wat leren ons de methodieken die gericht zijn op verandering?

Het begrip transitie kwamen we eerder tegen bij de decentralisatie van het sociaal domein naar de gemeenten. Daarbij ging het vooral om een aanduiding van de verschuiving van taken en bevoegdheden. Inhoudelijk werd zelfs een ‘transformatie’ beoogd, maar deze lijkt nog nauwelijks te zijn uitgekristalliseerd. In de literatuur is veel te vinden over de wijze waarop transitie plaats kunnen vinden. Vele consultants, trainingsbureaus en (zelfverklaarde) coaches houden zich in het verlengde daarvan bezig met transitie management. Ook in de sfeer van ondermijning heeft zich al een aantal methoden aangediend, dat er met name op gericht is samenwerking in de aanpak te bevorderen. We staan kort stil bij twee methodieken, omdat we deze tegenkomen in het veld en bespreken vervolgens wat bekend is over het verloop van transitie.

Systemisch werken¹

Systemisch-werken-in-de-buurt richt zich op het systeem in plaats van op het probleem. Het is erop gericht het systeem te kantelen waardoor negatieve patronen – in dit geval vatbaarheid voor ondermijning - doorbroken kunnen worden. Het idee is om dicht bij de problemen te zoeken naar mogelijkheden om de situatie te veranderen op basis van actiegericht leren. Het gaat om een vorm van publieke bemiddeling waarbij inzichten vanuit verschillende disciplines worden gecombineerd. Vertrekpunt is het maken van een gezamenlijke diagnose van de (conflict)situatie, omdat de betrokkenen vaak het

overzicht kwijt zijn. Dan is het maken van een conflictdiagnose een eerste stap om met betrokken partijen bij elkaar te komen. In geval van een wijk kan het gaan om de afbakening van het gebied, historische voorvallen en gedrag van betrokkenen.

Op basis van de diagnose maken partijen afspraken over een vervolgtraject, zoals het inzetten van een onderhandeling, arbitrage of voorleggen van het geschil aan een rechter. Deelnemers leren om daar op een andere manier mee om te gaan dan zij gewend zijn. Zij krijgen een repertoire en een taal aangereikt om effectiever toegerust te zijn op deze situaties. Daarbij wordt onder andere gebruik gemaakt van simulaties zodat ook van het eigen gedrag geleerd kan worden. De benadering werd toegepast in Tilburg, waarbij uit de gezamenlijke diagnose kwam dat er sprake was van een zichzelf repeterende patroon van wantrouwen van bewoners jegens de overheid en haar partners. De professionals hebben hun inzet gebundeld om samen te werken aan het herstel van het vertrouwen. Met kleine zichtbare acties is een team elke dag in de wijk bezig om dit voor elkaar te krijgen. Grotere vervolgstappen zijn mogelijk (beleidsplannen en dergelijke), maar de methodiek is gericht op de dynamiek in een concrete (conflict)situatie.

Theorie U

Dit model is meer gericht op fundamentele verandering. De veronderstelling is dat organisaties niet of nauwelijks in staat zijn om in te spelen op de grote veranderingen, zoals armoede en milieuverontreiniging. Ze zitten vast in traditionele oplossingen vanuit hun institutionele denken. Tijdens het U-proces leren mensen op een andere manier naar complexe vraagstukken te kijken. Een U-aanpak omvat een omhoog bewegende beweging, zoals in de letter U, vandaar de naam. Het gaat niet alleen om ‘het probleem oplossen’, maar men werkt vanuit een verbinding met zichzelf, met anderen en met alle aspecten die met de vraag samenhangen. Het U-proces brengt deelnemers in contact met wijsheid uit het onbewuste. Het gaat verder dan het handelen alleen. Het komt

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op de website van Public mediation, opgericht door David Laws.

voort uit intuïtief weten, co-creatie en collectieve wijsheid. Juist dát deel is essentieel voor fundamentele verandering en duurzame oplossingen.

Deze theorie van Otto Scharmer (2009) wordt in een U-vorm weergegeven, die zich verplaatst van een linker naar een rechterkant. Men zal zich eerst open moeten stellen voor nieuwe ideeën en zich niet laten blokkeren door gedachten en emoties. Pas wanneer deze blokkades zijn opgeheven, ontstaat de wil om daadwerkelijk te veranderen. Vanaf dit punt werkt de theorie aan de rechterkant langzaam in opwaartse richting naar re-integratie en acceptatie van nieuwe en innovatieve ideeën. Vanaf dit punt kunnen nieuwe ideeën praktisch worden toegepast. Door op alle niveaus in organisaties krachten te bundelen en goed samen te werken, zijn mensen in staat om gevestigde ideeën, praktijken en zelfs identiteiten los te laten. Hierdoor komen volgens Scharmer nieuwe inzichten en oplossingen tot stand, die een bijdrage aan de omgeving en de toekomst kunnen leveren.

Transitietheorie

Bovenstaande modellen hebben een normatief procesmatig karakter. Het zijn actiegericht methodieken die er vooral op gericht zijn mensen (en hun organisaties) mee te krijgen in een nieuwe manier van werken. We staan kort stil bij de wetenschappelijke literatuur over hoe transitie tot stand komen. Ze blijken vaak traag en moeizaam te verlopen, omdat ze worden geremd door de heersende ideeën en historisch gevormde regels (Smink e.a., 2015; Fuenfschilling e.a. 2014). Transitie ontstaat of versnellen echter bij externe druk. Druk die voortkomt uit trends op macroniveau dan wel uit kleinschalige 'grassroots' initiatieven (Geels, 2002). Ter illustratie: een energietransitie naar huizen zonder gasaansluiting kan ontstaan door overheidsdruk van bovenaf, maar ook door succesvol experimenteren met lokale energie-initiatieven.

Geels en Schot (2007) beschrijven mogelijkheden die leiden tot maatschappelijke transitie. Daarin gaat het vooral om de verhouding tussen macro-ontwikkelingen en lokale dynamiek. Voor een succesvolle transitie lijken institutionele interventies aan te moeten sluiten bij lokale initiatieven. Bovendien moeten zij goed aansluiten bij 'het momentum' waarin een wijk verkeert. Loorbach e.a. (2017) onderscheiden vier fasen die transitieprocessen meestal doorlopen: voorontwikkeling, start transitie, acceleratie en stabilisering. Kennis van lokale dynamiek en 'momentum' in de wijk zijn van belang voor een proces van sociale transitie.

Verschillende studies tonen aan dat in dat verband 'change agency' nodig is als drijvende kracht. Daarbij kan worden gedacht aan actoren als beleidsmakers, professionals of wetenschappers (Edwards-Schachter e.a., 2017, Farla e.a., 2012). Voor deze actoren worden in de literatuur verschillende termen gebruikt, waaronder *policy entrepreneurs*, *boundary spanners*, *institutional entrepreneurs* en *social entrepreneurs*. Ze hanteren verschillende strategieën om een transitie op gang te brengen of te versnellen, zoals het *framen* van nieuwe *grassroots*-initiatieven als oplossingen voor sociale problemen (Pacheco e.a., 2010). Een andere strategie is het bouwen van zogenaemde *advocacy coalitions* rondom nieuwe manieren van werken.

Wat ons dit leert

We constateren dat er vanwege de complexiteit van sociale verhoudingen een grote neiging is tot een procesmatige benadering van beleid. Behalve de twee genoemde benaderingen wordt gewerkt in scrumsessies of improviserende methodieken. Dit is begrijpelijk, omdat vanwege de onvoorspelbaarheid en het belang van samenwerking het proces steeds meer bepalend is geworden voor de inhoud van de besluitvorming. Het proces kan echter ook een alibi worden voor inactiviteit en inertie. In dat verband verwijzen we naar de werkwijze van de Taskforce Brabant-Zeeland die zich daarentegen

richt op een operationele aanpak (doen!), die vervolgens richtinggevend kan zijn voor het proces (zie in dat verband Boutellier, Hermans e.a., 2019).

Voor onderhavige ambitie – het aantonen van de urgentie van een nieuwe wijkenpak – wijzen we erop dat deze eerst en vooral inhoudelijk gedreven zal moeten zijn: aanpakken van concrete (veiligheids)problemen en vergroting van perspectieven voor bewoners. De transitietheorie leert ons in dat verband drie dingen:

1. De transitie dient aan te sluiten bij de lokale kwaliteiten die in de wijken aanwezig zijn; zij dienen zich te kunnen ontwikkelen tot gekende en gewilde alternatieven voor de criminele verleiding.
2. Het creëren van samenhang in beleid vraagt om een zelfstandige inspanning van een *change-agent* die kennis heeft van de lokale dynamiek, het momentum van de wijk begrijpt en de taal spreekt van de verschillende sectoren die betrokken zijn bij de transitie.
3. Daadwerkelijke verandering vraagt om concrete initiatieven (doen!), of die nu vanuit de wijk komen of van buitenaf als impuls worden ingebracht. In complexe omstandigheden gaat het om actiegerichtheid, volgen wat er gebeurt en op basis daarvan bijstellen opdat het goede gebeurt – de logica van goed experimenteren.

5 Inspiratie uit het buitenland

Nederland kent vanwege zijn gedoogcultuur, zijn open infrastructuur en zijn vernetwerkte organisatie een ideale voedingsbodem voor drugsgerelateerde criminaliteit. Vanzelfsprekend doen zich ook in het buitenland vergelijkbare ondermijnende processen voor, met de couleur locale van het desbetreffende land. Wat leren ons enkele ervaringen uit het buitenland?

Ondermijning is een typisch Nederlands verschijnsel, dat wil zeggen als begrip. In het Engels wordt vergelijkbare problematiek anders benoemd, in termen van *organized crime*, *drugs related crime* of *subversive of anti-social behaviour*. Op basis van culturele tradities en politieke context ontwikkelt ieder land zijn eigen beleid en aanpak. Hier volgt ter inspiratie een aantal voorbeelden van pogingen om handhaving en sociaal beleid hand in hand te doen gaan.

Het leven in de Franse banlieues

We beginnen met de *banlieues* van Frankrijk, de troosteloze buitenwijken aan de rand van Franse steden. Ze zijn een voorbeeld van hoe wijken zich negatief kunnen ontwikkelen en voedingsbodem kunnen worden voor criminaliteit. De Franse voorsteden werden vooral bekend door wekenlange protesten en rellen in 2005. Honderden auto's en gebouwen werden in brand gestoken als protest tegen de slechte levenssituatie, armoede en discriminatie. Tien jaar later waren er rellen die volgden op de dood van twee tieners. Deze tweede golf van geweld had politiek meer impact. Het dwong het Franse publiek tot erkenning van de problemen in de achtergestelde buitenwijken: sociale ongelijkheid, drugshandel en -gebruik, hoge werkloosheid, discriminatie, racisme, politiegeweld tegen bewoners, criminaliteit en gettovorming werden onderwerp van publiek debat (Lapeyvronnie, 2009).

Een van de redenen voor het uit de hand lopen van problemen is gelegen in het afschaffen van de buurtpolitie, een Franse variant van de Nederlandse wijkagent. Het gevolg was dat de verhoudingen tussen jongeren en de politie verslechterde. De verleidingen van (georganiseerde) criminaliteit en fundamentalisme sluiten aan bij het gevoel van uitsluiting en leiden tot radicalisering en ondermijnende criminaliteit (Truong, 2018). De banlieues zijn een hoofdpijdossier geworden voor de Franse overheid omdat er geen kant-en-klare oplossing voor de aanpak van de problematiek lijkt te zijn.

President Macron presenteerde plannen om door middel van stageplaatsen bij de overheid en het bedrijfsleven, en door het opknappen van woningen het leven in de banlieues te verbeteren. Hij wil inzetten op veiligheid, opleiding, wonen en strijd tegen discriminatie, maar deze plannen zijn volgens de Franse bevolking niet sterk genoeg. Oud-minister Borloo presenteerde een – door lokale functionarissen geprezen – alternatief van wijkgerichte maatregelen op het gebied van stadsvernieuwing, onderwijs, mobiliteit, veiligheid, justitie, werkgelegenheid en genderdiversiteit. Deze 'grootse' plannen werden door de president echter van de hand gewezen vanwege het 'prijskaartje' van 48 miljard euro.

Opstand tegen de Italiaanse maffia

Italië wordt over het algemeen gezien als de bakermat van georganiseerde criminaliteit. We halen inspiratie uit het verhaal van Leoluca Orlando (2003), de burgemeester van Palermo én uitgesproken tegenstander van de maffia. De burgemeester doorbrak de traditionele politieke krachtsverhoudingen door absolute prioriteit te geven aan de strijd tegen de maffia. Hij ontketende de zogeheten 'Palermitaanse lente' – in contrast met 'de winter' van corruptie en samenspanning die Palermo sinds de Tweede Wereldoorlog in zijn greep hield (Dickie, 2007). De gemeenteraad van Palermo, notoir geïdentificeerd met de maffia, werd door Orlando omgetoverd tot een institutionele beweging

tegen de georganiseerde politieke macht van de maffia (Sabetti, 2006). Het stadhuis werd het brandpunt voor de veroordeling van de maffia en zijn ondersteunende politieke cultuur (Godson, 2017).

Deze politieke bestuurlijke interventie werd gevolgd door investeringen in lokaal onderwijs. Wat bovendien de bevolking aansprak was het afpakken van criminele goederen van de maffia. De casus Villa Berceto van maffiamakelaar Vincenzo Busso is daarvan een prominent voorbeeld. De makelaar werd gearresteerd omdat hij deel uitmaakte van één van de grootste criminele organisaties van Italië en zijn villa werd daarbij in beslag genomen. Deze is door de lokale overheid vervolgens ‘teruggegeven’ aan de samenleving en omgetoverd tot een openbare bibliotheek, een zwembad en een fitnessruimte voor kinderen en senioren (Jansen, 2016; Van Der Wiele, 2017). De Palermitaanse lente geeft een signaal af dat ondermijnende criminaliteit niet onoverwinnelijk is en dat de lokale gemeenschap de vruchten kan plukken van de aanpak ervan.

Teruggeven aan de Schotse gemeenschap

Niet alleen in Italië zien we voorbeelden van het ‘teruggeven’ aan de lokale gemeenschap, ook de Schotse overheid houdt zich hiermee bezig. In zogeheten ‘Cashback for Communities’-programma’s van de overheid worden financiële middelen van criminelen in beslag genomen en geïnvesteerd in de toekomst (lees: jeugd) van Schotland. De middelen zijn onderdeel van een groter programma om de levenskwaliteit van jonge mensen in heel Schotland te verbeteren. Sinds 2008 is 92 miljoen pond gestoken in gemeenschapsinitiatieven. Het programma heeft momenteel al aan ruim twee miljoen activiteiten bijgedragen, die zich richten op het terugdringen van ongelijkheid.

In Glasgow is een vergelijkbaar programma gericht op jongeren van start gegaan, waarin vooral ook de criminaliteit onder jongeren het uitgangspunt was. Het programma werkt

vooral aan hun motivatie en de mogelijkheid om hun ambities te verwezenlijken. Deze jongeren zijn benadeeld omdat ze in achterstandsgebieden leven, werkloos zijn, geen opleiding kunnen volgen, uitgesloten zijn of het risico lopen uitgesloten te worden van school of betrokken te raken bij antisociaal of crimineel gedrag. De activiteiten variëren van diverse vormen van jeugdwerk tot interventieprojecten die ook op langere termijn het leven van jongeren veranderen en hen de mogelijkheid bieden om aan het werk te gaan, onderwijs te volgen of vrijwilligerswerk te doen.

Lokale transformatie in het Belgische Mechelen

Toen Bart Somers in 2011 burgemeester werd van Mechelen trof hij een stad aan in verval, met verwaarloosde wijken met huizen in een slechte staat van onderhoud. Van alle gemeenten in België waren de burgers van Mechelen het minst trots op hun stad. Hij heeft in een periode van acht jaar het proces van verloedering weten te keren. Tegenwoordig zijn de Mechelaars trots op hun stad en hebben ze vertrouwen in de overheid (Bohlmeier, 2018). De burgemeester veranderde Mechelen in amper twee decennia van probleemstad met de hoogste criminaliteitscijfers van België in de inclusieve referentiestad van vandaag (Verwey-Jonker Instituut, 2018). Daar lag een investeringsagenda aan ten grondslag.

De bezem ging letterlijk door de stad: kerken en zestiende-eeuwse stadspaleizen werden gerestaureerd en er werden parken aangelegd. Onder zijn leiding werden sociale woningen afgebroken of gerenoveerd, verrezen er nieuwe woonprojecten en werd een autoluwe wijk gecreëerd op een voormalige industriegebied. Somers laat zich naar eigen zeggen niet vangen door ideologische vooroordelen en stelt veiligheidsbeleid gelijk aan sociaal beleid (Bohlmeier, 2018). De burgemeester is van mening dat alleen door consequent en niet-selectief in te zetten op fundamentele waarden het model van de rechtsstaat en democratie aantrekkelijker wordt dan extremistische alternatieven (De

Standaard, 2017). Dit betekent in de praktijk dat beleid wordt gemaakt in termen van gelijke kansen, non-discriminatie, gelijkheid tussen mannen en vrouwen en vrijheid van meningsuiting. Veiligheid, maar dan wel voor iedereen.

Wat mensen volgens hem nodig hebben is een combinatie van steun én eigen verantwoordelijkheid. Daarmee zegt de burgemeester voorbij te gaan aan links (dat 'pampert') én populistisch rechts (dat 'stigmatiseert'). Het project 'school in zicht' maakte vier concentratiescholen, met vrijwel uitsluitend leerlingen met een migratieachtergrond, weer divers (dat wil zeggen met meer witte kinderen). Leaders van de jeugdbeweging, 'waar banden gesmeed worden voor het leven', werden opgeleid in diversiteit. Door middel van 'speeddaten' kregen autochtonen voor zes maanden een allochtone inwoner toegewezen om mee op te trekken. 'Bekend maakt bemind' bleek in alle gevallen heel effectief (Verwey-Jonker Instituut, 2018). Het is Somers visie op de multiculturele samenleving in een notendop: diversiteit werkt alleen als mensen elkaar ontmoeten.

De Deense wijkenaanpak

Een ander inspiratiebron komt uit Denemarken. De Deense overheid schat dat 15 procent van alle gezinnen met een niet-westerse achtergrond kenmerken vertoont 'die er op duiden dat zij relatief meer geïsoleerd leven dan de rest van de samenleving' (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018). Met brede steun in politiek en onder de bevolking zijn in Denemarken regels voor mensen die in probleemwijken wonen, aangescherpt. Misdaden zoals diefstal of vandalisme wordt dubbel zo hard bestraft in probleemwijken dan elders; ouders riskeren tot vier jaar celstraf als ze hun kinderen voor lange periode naar het land van hun voorouders sturen; peuters gaan vanaf hun tweede levensjaar verplicht naar de crèche om bijgeschoold te worden in Deense taal en cultuur. Het zijn zomaar enkele maatregelen in de 'Deense aanpak' (NRC, 2018).

De Deense regering spreekt van 'getto's' en hanteert in het plan vijf criteria om een wijk als zodanig te bestempelen, zoals een laag opleidingsniveau, veel bijstandsuitkeringen en een inwonertal dat voor meer dan vijftig procent een niet-westerse afkomst heeft (Volkskrant, 2018). Internationaal is er voor het harde beleid veel belangstelling -zo ook bij ons in ons land. De wijkenaanpak is onderverdeeld in vijf categorieën: de fysieke sloop en conversie van kwetsbare woonwijken; een beter beheer van wie in de kwetsbare woongebieden komen wonen; een versterkte politie-inzet en hogere straffen om misdaad te bestrijden en het creëren van meer veiligheid; een follow-up van de inspanningen tegen parallelle gemeenschappen; en een goede start van het leven voor alle kinderen en jongeren (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018).

Laatstgenoemd thema houdt in dat alle kinderen in achterstandswijken vanaf hun eerste verjaardag naar de crèche worden gestuurd. Het idee is dat hoe eerder migrantenkinderen een flinke deel van de week doorbrengen in een instituut waar hen de Deense taal en normen en waarden worden bijgebracht, des te beter ze meekomen op school en daarna (Trouw, 2018). Het beleid omvat 25 uur gratis maar verplichte uren op de crèche, verspreid over de week, zodat 'kansarme' kinderen vanaf hun eerste levensjaar niet alleen hun Deense taalgevoel ontwikkelen, maar ook leren over nationale feestdagen en democratische tradities. De minister van Kinderen en Sociale Zaken Mai Mercado is van mening dat als kinderen opgroeien in een parallelle samenleving, waarbij de Deense waarden niet vanzelfsprekend aangeleerd worden, dat ze op een andere manier aangeleerd moeten worden.

Leren van het buitenland

Het is altijd goed om over de grens te kijken en te leren van goede aanpakken en beleidsprogramma's. We hebben ter inspiratie op papier enkele locaties aangedaan en concluderen dat problemen vergelijkbaar zijn, maar nooit hetzelfde. De program-

ma's verschillen, ook al door de specifieke nationale context. Op basis van de Franse banlieues constateren we dat de grootschalige problematiek niet meer lijkt op te lossen zonder gigantische investeringen. Er wonen teveel mensen in armoede, de kansen op onderwijs of werk zijn te gering, de sociale ongelijkheid is schrijnend en de discriminatie is pijnlijk. Het is het resultaat van het te lang op zijn beloop laten van een negatieve spiraal van verloederding, ontmoediging en averechtse repressieve acties.

Op plekken waar de wal het schip keerde, zien we dat het aanpakken van criminaliteit, veiligheid en sociale problematiek ontstaat bij een 'change agent'. In Palermo en Mechelen waren dit de burgemeesters. In Palermo liet de aanpak zien dat misdaad niet loont, maar wordt aangepakt, waarbij de bevolking ook daadwerkelijk profiteerde. Zichtbaar teruggeven aan de gemeenschap van illegaal verkregen bezit zorgt voor vertrouwen in de overheid en in de aanpak. Iets dergelijks gebeurde in Schotland (Cash-back for Communities), maar dan vooral voor de jeugd in het kader van een omvangrijk toekomstgericht programma.

Ook in Mechelen is sprake van een *change agent* (burgemeester Bart Somers) die de ooit verloederde stad met een doorleefde inclusieve strategie ontwikkelde tot een voorbeeldstad (Somers werd in 2017 verkozen tot 'beste burgemeester van de wereld'). Opvallende aspecten van zijn beleid: het begint bij veiligheid en het is gericht op verbinding van iedereen (ook de grote migrantengemeenschap). Deze inclusieve aanpak heeft in Denemarken een wat ander karakter. Zij staat aldaar in het teken van 'de Deense cultuur' waarbij het argument van het kunnen behouden van de welvaartsstaat een prominente rol speelt. Interessant is de brede aanpak - van fysieke herstructurering tot voorschoolse opvang gericht op het leren van de Deense taal en Deense normen en waarden.

Eenduidige lessen zijn uit het buitenland niet te trekken. Maar we concluderen wel dat er gehandeld moet worden voor het te laat is, dat er niet klein gedacht moeten, maar

groot en integraal, dat veiligheid een belangrijke rol speelt in het beleid en dat het voor burgers daadwerkelijk van betekenis moet zijn – al is het maar in de vorm van een het teruggeven van crimineel verworven bezit aan de bevolking. Opvallend is bovendien het belang dat in het eveneens kleine land Denemarken gehecht wordt aan taalverwerving en integratie in de Deense cultuur – vanuit een oogpunt van behoud van de welzijnsstaat. Maar vooral zien we het belang van *change agents*, bestuurders die hun nek durven uitsteken en een coherent en inspirerend verhaal weten uit te dragen.

6 Een sociaal-repressief offensief voor weerbare wijken

Ondermijnende activiteiten hebben een voedingsbodem in wijken waar de gelegenheid groot is, de naleving gering en de handhaving beperkt. Louter een repressieve benadering zal achter de feiten aanlopen of zelfs averechts kunnen werken door verharding van de sociale verhoudingen. Een sociaal-repressief offensief is geboden.

We hebben in dit essay veel overhoop gehaald, maar eigenlijk ook heel veel niet. Er valt zoveel meer te zeggen over het naoorlogse sociale en veiligheidsbeleid, over de initiatieven in het buitenland en over verschillende transitietheorieën. We hebben wat krenten uit de pap gehaald vanuit één perspectief: de urgentie van de ondermijnende problematiek in de Nederlandse steden en het belang van een omvattende aanpak daarvan.

Nieuwe nationale urgentie

Om ondermijnende criminaliteit aan te pakken is door (ervarings)deskundigen meerdere malen gepleit voor maatschappelijke coalities, voor samenwerking tussen repressieve en niet-repressieve partijen en voor één overheid. Dat pleidooi moet vooral worden volgehouden en daadwerkelijk vormgegeven, al dan niet met behulp van de verandermethodieken en gespecialiseerde coaches. Maar er is meer nodig en er is iets anders nodig. Daarvoor hebben we inspiratie gezocht in de naoorlogse traditie van stedelijke ontwikkeling die diverse vormen heeft aangenomen. Daar is veel commentaar op mogelijk, maar het heeft hoe dan ook banlieues-achtige toestanden in Nederland voorkomen.

Momenteel is het wijkenbeleid eerst en vooral een lokale aangelegenheid. Het sociaal domein is op goede gronden gedecentraliseerd: dicht bij de burger met beter zicht op problemen en kansen. Gemeenten zijn aan zet. Maar het is de vraag of gemeenten

voldoende gezag, kennis en middelen hebben om te komen tot het sociale offensief dat nodig lijkt voor het voorkomen en aanpakken van ondermijning in wijken. Gezag, dat tekort kan schieten ten opzichte van landelijk opererende partijen; kennis, die vaak versnipperd is en afhankelijk van toevallige lokale kwaliteiten; middelen, die onvoldoende zijn voor grootscheepse en meerjarige programma's in bepaalde wijken of stadsdelen. De decentralisaties bieden echter ook een kans, omdat het de inzet van lokale hulpbronnen mogelijk maakt, zoals gemeentelijke handhavers, jongerenwerkers, sociale wijkteams, woningcorporaties en private partijen.

Neem Rotterdam Zuid

Een Nederlands voorbeeld van een integrale wijkaanpak waarin partijen uit het sociaal domein en de veiligheidssector samenwerken is het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ). Het is gestart in 2011 (als voortzetting van het Pact op Zuid) en heeft als doel dat het gemiddelde opleidingsniveau, de arbeidsmarktparticipatie en de woonkwaliteit in Rotterdam Zuid te doen stijgen naar het gemiddelde van de vier grote steden in Nederland. De partners in het NPRZ - het rijk, de gemeente Rotterdam, corporaties, zorginstellingen, schoolbesturen, het bedrijfsleven, politie en Openbaar Ministerie - zoeken en benutten gezamenlijk kansen om dit doel te bereiken. Zij investeren met elkaar in projecten verspreid over drie pijlers: school, werk en wonen.

De projecten binnen de pijlers school en werk zijn vooral gericht op het vergroten van de kansen op een succesvolle (start van de) arbeidsloopbaan. Zo is er een project dat jeugdigen helpt bij het maken van een bewuste studiekeuze om de kans op schooluitval te verkleinen. Een ander project, 'AanDeBak-garantie', geeft jongeren een garantie voor werk na het behalen van een MBO-diploma in de sectoren zorg, techniek, bouw en voeding. Organisaties die meewerken aan 'AanDeBak-garantie' zijn Deltalinqs in de Rotterdamse Haven, het ministerie van Defensie, Food Innovation Academy, RET,

Rotterdamse zorginstellingen en Stadsbeheer Rotterdam. De betrokkenheid van het bedrijfsleven is cruciaal.

De gedachte achter de projecten van het NPRZ is dat het beschikken over een goede basis in de vorm van kennis van de taal, een gezonde financiële situatie en een succesvolle start van de arbeidsloopbaan bijdragen aan een positief toekomstperspectief van de inwoners van Rotterdam Zuid. Naast de projecten binnen de pijlers besteedt het programma daarom ook aandacht aan het verminderen van het aantal laaggeletterden, het verminderen van het aantal mensen met structurele schulden, en het beter ondersteunen van mensen met een lichte verstandelijke beperking.

Omdat de keuzes die mensen maken ten aanzien van meedoen in de maatschappij – school, werk en wonen – en investeren in een goed toekomstperspectief, negatief worden beïnvloed door ondermijnende structuren in onze wijken, is vanuit het NPRZ ook gestart met het Afpakteam Zuid. In het Afpakteam Zuid werken Openbaar Ministerie, politie, belastingdienst en gemeente samen om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Hierbij wordt ook de hulp gevraagd van bewoners en ondernemers, bijvoorbeeld om hennepkwekerijen te kunnen ontmantelen, of van de Kansspel Autoriteit of de FIOD om illegaal gokken of fiscale fraude op te sporen. Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid heeft een duur van twintig jaar met vierjaarlijks nieuwe uitvoeringsplannen. Het is een repressieve benadering die ruggensteun geeft aan het sociale offensief.

Een tweeledig offensief

Het beoogde sociale offensief dient tweeledig te bestaan uit een regulerende strategie (handhaving en toezicht) en een sociaaleconomische strategie die aansluit op de positieve dynamiek in de desbetreffende wijken. De regulerende strategie zou tot doel

hebben nadrukkelijk de norm te stellen en uit te dragen. Daarbij zou ook gedacht kunnen worden aan vormen van ‘shaming’ teneinde de verleiding van het criminele geld tegen te gaan. Er dient sprake te zijn van geloofwaardige handhaving op evident-ondermijnende activiteiten. De sociale strategie moet laten zien dat een alternatief denkbaar en realiseerbaar is. Dit alternatief begint bij opvang en onderwijs, en dan wel vanaf de jongste leeftijd. Het zou een leerproces moeten bevorderen door positieve *grassroots*-projecten zichtbaar te maken en de relevantie van alternatieven te doen ervaren (Hermens e.a., in voorbereiding).

Aanwijzingen voor ondermijnende activiteiten zijn te vinden in woonbuurten, straten of winkelgebieden (Mehlbaum e.a., 2018). Professionals die werken in de wijk zijn daarom de eerst aangewezen actoren om deze aanwijzingen te signaleren. Het gaat dan om wijkagenten, maar ook om jongerenwerkers, bewonersorganisaties, woningcorporaties en welzijnswerkers. Maar de actoren in het sociale domein werken ook aan het wegnemen van criminogene factoren. Dit zijn concrete problemen van bewoners, gezinnen, scholen en wijken die ten grondslag liggen aan manifeste verschijnselen van ondermijnende criminaliteit. Dan gaat het om spijbelen of ongestructureerde gezinnen of verloederde straten of afwezigheid van toezicht of een hoge concentratie van bewoners met een lage sociaaleconomische status (Mehlbaum e.a., 2018; Tops, 2018). Of dat allemaal tegelijk!

Voor een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit dienen publieke en private partijen samen te werken, maar is óók de hulp van burgers nodig. Deze burgers zijn, misschien nog wel meer dan de professionals, ‘oren en ogen’ in de wijk. Burgers weten vaak meer dan bevoegde organisaties; zij zijn hun primaire informatiebron. Burgers blijken vrij goed zicht te hebben op ondermijnende criminaliteit in de buurt (Broekhuizen e.a., 2018). Bijna één op de drie respondenten geeft aan signalen van ondermij-

nende processen in de wijk te zien, en één op de vijf spreekt zich uit over buurtgenoten die zich bezighouden met hennepcultuur of het verkopen van harddrugs. Kortom, een integrale wijkaanpak is voor lokale bestuurders de manier om weer meer zicht en grip te krijgen op de illegale en onwenselijke activiteiten in hun stad.

Bij de bepleite transitie in wijken zijn meerdere sectoren betrokken, hetgeen betekent dat meerdere paradigma's zullen moeten veranderen. Het is dan belangrijk dat de actoren die de drijvende kracht zijn achter de transitie over de vaardigheden beschikken om de verschillende sectoren met elkaar te verbinden. Voor de samenhang tussen beide benaderingen dient een *change agent* te worden aangesteld of aangewezen die zich inzet voor gedeelde visies, duidelijke doelen en het creëren en stimuleren van vertrouwen tussen de sectoren. Het is belangrijk dat ze de taal spreken van de verschillende sectoren en bekend zijn met de heersende paradigma's in de verschillende sectoren.

We zien het bepleite sociale offensief niet als gemaskeerde criminaliteitsbestrijding. Het zal eerst en vooral moeten vertrekken vanuit de problemen en de belangen van de bewoners en winkeliers in de desbetreffende wijken. De Nederlandse economie heeft de wind weer in de rug. De economische marges zijn ruimer, de werkloosheid is lager en het vertrouwen in een voorspoedige ontwikkeling van het land is hoger dan een decennium geleden. Maar lang niet iedereen profiteert van deze situatie. Op veel plaatsen in Nederland wordt achterstand ervaren of leeft een gevoel van verweesd zijn. Illegaliteit weegt dan niet zo zwaar. 'De gele hesjes' zijn de letterlijke uitdrukking van een gevoel onder sommige burgers dat zij niet gezien worden. Een vergelijkbaar idee leeft onder groepen Nederlanders met een migratieachtergrond. Zij hebben het gevoel niet mee te tellen, of worden geconfronteerd met discriminerende uitingen. Voor sommige migrantenjongeren werkt dit zelfuitsluiting in de hand.

7 Acht uitgangspunten voor een nieuw wijkenbeleid

We zetten enkele uitgangspunten op een rij op basis van de inzichten die in de loop van dit essay zijn geformuleerd. Het gaat zowel om condities voor een effectieve beleidsaanpak als om inhoudelijke punten om het concreet tot een succes te maken.

7.1 Meerjarig en doelgericht integraal - het Nationaal Programma Rotterdam Zuid als model

Het nieuwe wijkenbeleid dient voor tien jaar of meer te worden ingezet. Daarbij zullen twee valkuilen moeten worden vermeden: integraal in de betekenis van alles tegelijk en integraal in de betekenis van ‘anything goes.’ Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid leert het belang van focus: in dat geval onderwijs en werk centraal in relatie tot het aanpakken van schulden en illegaal gedrag. Rotterdam Zuid kan als voorbeeld dienen, ook al door de betrokkenheid van het semipublieke instellingen, bedrijfsleven en andere private partijen. Het belang schuilt in de grootscheepse benadering, waarbij ervoor gewaakt moet worden dat het offensief niet over de bewoners heen gaat. Het gaat uiteindelijk om de ‘empowerment’ van de wijk en zijn bewoners. In de aanpak en prioriteitsstelling dient de kennis van het lokale partnerschap voorop te staan.

7.2 Nationaal gesteund, lokaal vormgegeven

Een meerjarige en doelgericht integrale aanpak is niet goed mogelijk zonder steun van het rijk, zowel financieel als bestuurlijk. Het ligt in de rede voor een volgende kabinetperiode een (programma)minister wijkenbeleid te benoemen met eigen budget voor allocatie naar gemeenten en aanwijzingsbevoegdheid voor de lokale inzet van landelijke organisaties, meer in het bijzonder politie en OM. Het sociaal-repressieve offensief moet niet leiden tot de projectencarrousel, waar de laatste fase van het wijkenbeleid onder heeft geleden. Het rijk kent middelen toe op basis van programmavoorstellen van

gemeenten, op basis van niet-vrijblijvende partnerovereenkomsten. De lokale offensieven kunnen landelijk worden ondersteund door een kennis, informatie en leerportal (KILS), waar gemeenten strategieën kunnen leren en ervaringen kunnen delen.

7.3 Selectie op urgentie, lokaal beargumenteerd

De middelen dienen alleen beschikbaar te worden gesteld voor concrete programma-plannen, waarbij de door de gemeente aantoonbare urgentie van de ondermijnende problematiek bepalend is voor toewijzing van middelen. Deze plannen zijn opgesteld en worden ondersteund door een pact waarin alle relevante lokale partijen zijn vertegenwoordigd. Het is denkbaar dat er wordt gewerkt in tranches van steeds vijf wijken; ieder half jaar wordt een nieuwe selectie vastgesteld. Met deze benadering is enige ervaring op gedaan in het programma *Weerbaar bestuur* van het Ministerie van BZK. Voorkomen moet worden dat de selectie van wijken door het rijk wordt gemaakt. Gemeenten bepalen zelf welke wijken in aanmerking komen.

7.4 Effectieve samenhang tussen veilig, zorg en sociaal

Dat betekent samenwerking van scholen, sociale wijkteams, zorgteams, jongerenwerk, handhaving en wijkpolitie. De samenwerking dient door te werken op operationeel niveau – het moet geen babbelscircuit worden. Dit betekent samenwerking op straat op basis van meer discretionaire ruimte van de desbetreffende professionals. Een gezamenlijke aanpak op straatniveau zal zich met vallen en opstaan ontwikkelen (experimenteren), maar is onontbeerlijk. Voor slagvaardige samenwerking zijn de volgende criteria van belang: gezamenlijk gevoel van urgentie, consensus over de richting, een gelegitimeerde voortrekkersrol van een van de partijen, bereidheid tot informatie-uitwisseling, korte lijnen met de leiding van de eigen organisatie en gerichtheid op opbrengsten (Boutellier, Broekhuizen e.a. 2016).

7.5 *Betrokkenheid van alle relevante partijen*

Behalve de genoemde partijen gaat het ook om semipublieke organisaties als woningcorporaties en private partijen als ondernemers, winkeliers en religieuze instellingen. De betrokkenheid van private partijen is van belang voor stages, werkervaringsplekken en eventuele arbeidscontracten. Betrokkenheid van veel partijen kan de slagvaardigheid overigens in de weg zitten. Het komt erop aan in de ontwikkeling van de plannen te komen tot concrete afspraken over ieders bijdrage aan de aanpak van problemen en de benutting van kansen in de wijken.

7.6 *Aansluiting van Justitie en de rechtelijke macht*

Het OM en bij voorkeur ook de ZM dienen aangehaakt te zijn bij het sociaal-repressieve offensief. Eerdere wijkaanpakken leren dat dit te weinig het geval is geweest. Een sociaaleconomisch programma is kansloos zonder de mogelijkheid om strafbare ondermijning concreet en zichtbaar aan te pakken. Een veilige wijk leidt tot sociale cohesie, meer dan dat omgekeerd het geval is (Lub, 2013). De norm dient gehandhaafd te worden, al is het maar ter bevestiging voor degenen die zich wél aan de wet houden. Criminaliteit mag bovendien niet lonend zijn – die boodschap is noodzakelijk om de verleidingen vanuit het criminele circuit te kunnen weerstaan. In dat verband kan worden overwogen om tactieken van ‘naming and shaming’ in te zetten, via communicatie in lokale media, door contact te zoeken met ouders en door inzet van voor de betrokkenen significante anderen.

7.7 *Inzet op taalachterstand*

Er schuilt een groot belang in taalverwerving (zie ook het Deense programma). Het gaat dan om kinderen uit migrantengezinnen, maar ook om de aanpak van laaggeletterdheid in het algemeen. Het is noodzakelijk dat mensen mee kunnen in de talige Nederlandse

context. Daarmee wordt bovendien het ontstaan van parallelle etnische groepen tegengegaan. Bovenal is taalverwerving een *conditio sine qua non* voor een reguliere ontwikkeling van jongeren. Van de Deense aanpak valt te leren dat taalverwerving vanaf de jongst mogelijke leeftijd dient te worden aangepakt. Concreet betekent dit voorschoolse opvang, waarbij de scheiding tussen particuliere en gefinancierde opvang doorbroken dient te worden. In de praktijk betekent dit onderscheid een opstap tot gesegregerde scholen. Een sociaal offensief is in ieder geval ook een taaloffensief op basis van een *outreaching* werking van scholen, ‘drang’ van ouders richting voorschoolse opvang en een stevige inzet op inburgering.

7.8 *Aansluiten bij wijkkwaliteiten via change agency*

In de buitenlandse voorbeelden valt het belang op van gepassioneerde gezagsdragers die er voor staan en die er voor gaan. Iets dergelijks is ook geconcludeerd met betrekking tot de succesvolle inzet van de Taskforce Brabant-Zeeland (zie Boutellier, Hermans e.a., 2019). Maar ook op operationeel niveau is het belangrijk dat er een soort ‘sociale supervisors’ zijn die de inzet en het proces begeleiden. Zij kennen de taal van de verschillende organisaties en weten hoe aan te sluiten bij de positieve krachten onder bewoners. Zij kennen bovendien de *niches* waarin geëxperimenteerd kan worden met nieuwe aanpakken. Het sociaal-repressieve offensief moet ten goede komen van de bewoners, maar het moet wel georganiseerd worden, zowel op bestuurlijk als operationeel niveau.

Tot besluit - Aikido

In de kern gaat het in het voorgestelde programma om sociale stijging, met een ondersteunende aanpak van handhaving en opsporing. In veel vechtsporten bestaat de notie dat energie van de tegenstander omgezet kan worden in een tegenaanval. Aikido betekent letterlijk een manier (do) om energie (ki) te coördineren (ai). We gebruiken deze metafoor op deze plaats voor de gedachte dat ondermijnende criminaliteit en georganiseerd antisociaal gedrag een tegenoffensief nodig heeft. Daarbij denken we niet in de eerste plaats aan de repressieve – regulerende – instanties, hoewel deze noodzakelijk zijn als ruggensteun. Het gaat ons om een sociaal offensief in wijken waar de criminele verleidingen groot zijn en de draagkracht gering. Is het mogelijk om de negatieve dynamiek om te zetten in een offensief waar bewoners wat aan hebben?

Het uitgangspunt van de aikidotechniek is het verstoren van het evenwicht van de aanvaller, door diens stoot- of slagkracht het doel te laten missen en aldus door het zwaartepunt heen te trekken. De aikidobeoefenaar leert wat op welk moment de juiste handeling is (om de situatie te overzien en te controleren) (Saposnek, 1980). Een metafoor kan met je op de loop gaan; we willen de vechtsport van aikido niet al te letterlijk nemen. Toch lijkt de gedachte aan een verdediging waarin de energie van de tegenstander wordt omgezet in een positieve beweging een aantrekkelijk model. Het is een offensief dat voortkomt uit verdediging. Naar analogie daarvan is het naar onze mening tijd voor een tweeledig sociaal-repressief offensief tegen de ondermijnende aanval op de sociale kwaliteit van de samenleving. Het moet mensen het gevoel geven dat ze 'overpakken' en de situatie zelf onder controle kunnen krijgen.

- Boer, de N. (2001). De opkomst van de wijkaanpak als dominante strategie in het sociaal beleid. In: Duyvendak, J.W. & Veldboer, L. *Meeting Point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.
- Bohlmeier, L. (2018). Hoe de beste burgemeester ter wereld een stad voor iedereen maakte. *De Correspondent*.
- Borloo, J.L. (2018). *Vivre ensemble - Vivre en grand. Pour une réconciliation nationale*.
- Boutellier, H. & J. Broekhuizen (2016). *Impulsen tegen ondermijning. De Taskforce Brabant-Zeeland wetenschappelijk tegen het licht gehouden. Strategisch advies*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Boutellier, H., Hermans, C. & van de Plas, F. (2019). *Ontsporende vrijheid. Over de maatschappelijke betekenis van ondermijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Boutellier, H., van Steden, R., Eski Y. & Boelens, M. (in voorbereiding). *Een einde aan ondermijning. Over de opkomst en ondergang van een beleidsconcept*. Amsterdam: VU.
- Boutellier, J. C. J. (2002). De veiligheidsutopie; hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf. Boom Juridische Uitgevers.
- Boutellier, J. C. J. (2004). Discussie over het veiligheidsbeleid. In E. Brugmans, & M. Buijssen (Eds.), *Krakend recht en verharde moraal: maatschappelijke ontwikkelingen en hun invloed op recht en moraal* (pp. 116-121). Nijmegen: Valkhof Pers.
- Broekhuizen, J., Meulenkamp, T., Stoutjesdijk, F. & Boutellier, H. (2018). *Ondermijnende criminaliteit en de meldingsbereidheid van burgers. Een pilotonderzoek in drie buurten in Brabant-Zeeland*. Utrecht/Amersfoort: Bureau Broekhuizen/Verwey-Jonker Instituut.
- De Standaard* (2017). Bart Somers verkozen tot beste burgemeester ter wereld.
- Dickie, J. (2007). *Cosa Nostra: A History of the Sicilian Mafia: A History of the Sicilian Mafia*. UK: Hachette.
- Edwards-Schachter, M., & Wallace, M. L. (2017). 'Shaken, but not stirred': Sixty years of defining social innovation. *Technological Forecasting and Social Change*, 119, 64-79.
- Farla, J., Markard, J., Raven, R., & Coenen, L. (2012). Sustainability transitions in the making: A closer look at actors, strategies and resources. *Technological forecasting and social change*, 79(6), 991-998.
- Felson, M. (2006). *The ecosystem for organized crime*. Heuni Paper no. 26: Helsinki.
- Fuenfschilling, L. and Truffer, B. (2014). The structuration of socio-technical regimes - Conceptual foundations from institutional theory. *Research Policy*, 43, 772-791. 10.1016/j.respol.2013.10.010.
- Geels, F. W. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: A multi-level perspective and a case-study. *Research Policy*, 31, 1257-1274.
- Geels, F. W. & J. Schot (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy*, 36(3), 399-417.
- Godson, R. (2017). *Menace to society: political-criminal collaboration around the world*. London: Routledge.
- Heijink, K. (1977). *Politie in verandering: een voorlopig theoretisch model*. Projectgroep Organisatie Structuren.
- Huls, F. W. M., Schreuders, M. M., Ter Horst-van Breukelen, M. H., & Van Tulder, F. P. (2001). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2000*. WODC.
- Jansen, R. (2016). De maffia is niet alleen een probleem van het zuiden. *Secondant*. Den Haag CCV.
- Kleemans, E.R. (2017). 'Organized Crime and Places'. In: Bruinsma & Johnson (red.), *Oxford Hand-book of Environmental Criminology*. Oxford: Oxford University Press.
- Lapeyronnie, D. (2009). Primitive rebellion in the French banlieues: On the fall 2005 riots. In: *Frenchness and the African diaspora: Identity and uprising in contemporary France*, 21-46.
- Loorbach, D., Frantzeskaki, N. & Avelino, A. (2017). Sustainability Transitions Research: Transforming Science and Practice for Societal Change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42:4.1-4.28.

- Lub, V. (2013). *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*. Den Haag: Boom-Lemma.
- Marlet, G. & Van Woerkens, C. (2010). *De effectiviteit van Grotestedenbeleid*. Utrecht.
- Mehlbaum, S., Schoenmakers, Y. & van Zanten, J. (2018). *Notoire straten. Over de lokale inbedding van georganiseerde criminaliteit*. Apeldoorn / Amsterdam: Politie & Wetenschap.
- Ministerie van BZK & ministerie van Justitie (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag: Ministerie van BZK/Justitie. Kamerstukken II, vergaderjaar, 2003(28), 684.
- Ministerie van Justitie (1985). *Samenleving en criminaliteit; een beleidsplan voor de komende jaren*. Den Haag, Staatsuitgeverij.
- Minister van Veiligheid en Justitie (2017). *Toekomstagenda Ondernijning*. Tweede Kamer der Staten-Generaal 2016-2017, 29911, nr. 167.
- NRC (21 december 2018). *Hoe Denemarken met 'gettowetten' wil afrekenen met probleemwijken*.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018). *Ét Danmark uden parallelsamfund. Ingen ghettoer i 2030*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Orlando, L. (2003). *Fighting the Mafia and renewing Sicilian culture*. Encounter Books.
- Pacheco, D. F., York, J. G., Dean, T. J. and Sarasvathy, S. D. (2010). The Coevolution of Institutional Entrepreneurship: A Tale of Two Theories. *Journal of Management*, 36, 974-1010. 10.1177/0149206309360280.
- Permentier, M., J. Kullberg en L. van Noije (2013). *Werk aan de Wijk; een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid*. Den Haag: SCP.
- Platform31 (2019). *Zeventig jaar stedelijke vernieuwing*. Den Haag
- Rigo (2012). *Midterm review ISV-3*. Amsterdam.
- Sabetti, F. (2006). The Mafia misunderstood—again. *Journal of Modern Italian Studies*, 11(2), 232-239.
- Saposnek, D. T. (1980). Aikido: A model for brief strategic therapy. *Family Process*, 19(3), 227-238.
- SBO (2019). *Briefadvies synthetische drugs SBO*. Den Haag: Strategisch Beraad Ondernijning.
- Scharmer, C. O. (2009). *Theory U: Learning from the future as it emerges*. Berrett-Koehler Publishers.
- SCP (2011). *Wonen, wijken en interventies. Krachtwijken in perspectief*. Den Haag.
- Smink, M., Negro, S. O., Niesten, E. and Hekkert, M. P. (2015). How mismatching institutional logics hinder niche-regime interaction and how boundary spanners intervene. *Technological Forecasting and Social Change*, 100, 225-237. 10.1016/j.techfore.2015.07.004.
- Steketee, M., Mak, J., & Huygen, A. (2006). *Opgroeien in veilige wijken: Communities that Care als instrument voor lokaal preventief jeugdbeleid*. Uitgeverij Van Gorcum.
- Tops & Schilders (2016). Naar een meervoudige aanpak van ondernijning. *Tijdschrift voor de Politie*, 78(7), 12-15.
- Tops & van der Torre (2014). *Wijkenaanpak en ondernijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom-Lemma uitgevers.
- Tops, P. & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland; Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Balans.
- Tops, P. (2018). *Een ongetemde buurt. Achterstand, ondernemingszin en criminaliteit in een volkswijk*. Amsterdam: Balans.
- Tops, P., Van Valkenhoef, J., Van Der Torre, E. & Van Spijk, L. (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*. Den Haag: Boom criminologie.
- Tops, P., Van Valkenhoef, J., Van Der Torre, E. & Van Spijk, L. (2018). *Nederland en synthetische drugs: een ongemakkelijke waarheid*. Den Haag: Boom criminologie.

Trouw (29 mei 2018). *Denemarken stuurt 'getto-kinderen' naar de crèche. Daar leren ze Deense waarden.*

Uyterlinde, M. & J. van der Velden (2017). *Kwetsbare wijken in beeld*. Den Haag: Platform 31.

Uyterlinde, M. & N. Gastkemper (2017). *Aan de slag in kwetsbare wijken*. Den Haag: Platform 31.

Van der Wiele, (2017). *Laat de onmacht van de maffia zien. Onderzoekers Guido Nobili over Italië's nieuwe tactieken in de strijd tegen de maffia.*

Van Noije, L. & Wittebrood, K. (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Van Vianen, R. T., Hoogeveen, C., Slump, G. J., Maaskant, G. M., & Persoon, A. M. (2008). *Evaluatie Justitie in de Buurt nieuwe stijl*. Adviesbureau van Montfoort.

Verwey-Jonker Instituut (2018). *Jubileumverslag. De actualiteit van samenleven: het Verwey-Jonker Instituut viert feest*. Utrecht.

Visitatiecommissie Veiligheid Eindhoven (2008). *Veel te winnen!* Eindhoven: gemeente Eindhoven.

Volkscrant (19 september 2018). VVD propageert nieuw Deens model: dubbele straffen in probleemwijken.

vrom/wwi (2007). *Actieplan Krachtwijken: van aandachtswijk naar krachtwijk*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer /ministerie van Wonen, Wijken en Integratie.

WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Colofon

Opdrachtgever
Auteurs

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Prof. Dr. J.C.J. Boutellier

M. Boelens, MSc

N.J. Hermens, MSc

Omslag
Uitgave

Ontwerppartners, Breda

Verwey-Jonker Instituut

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

T (030) 230 07 99

E secr@verwey-jonker.nl

I www.verwey-jonker.nl

ISBN 978-90-5830-966-2

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2019.

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

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

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

Ondermijning verwijst naar problemen in de samenleving waar moeilijk grip op is te krijgen. Vooral de infiltratie van georganiseerde illegaliteit in reguliere structuren baart zorgen. De ondermijnende (drugs)criminaliteit vindt zijn voedingsbodem in stadswijken waar problemen van armoede, achterstand en achterstelling zich opstapelen. En draagt vervolgens ook bij aan de verdere verloedering daarvan. Louter handhaving en opsporing schieten hier tekort; ook een sociaal offensief is noodzakelijk.

In dit essay wordt het belang van een tweeledig offensief beargumenteerd, waarmee de bestrijding van ondermijnende criminaliteit samengaat met een positieve stedelijke ontwikkeling. Een sociaal-maatschappelijk offensief past bij de Nederlandse traditie van stedelijk beleid, waarbij we de fouten het verleden moeten vermijden en tevens kunnen leren van het buitenland. Er worden acht uitgangspunten geformuleerd voor de vormgeving van een nieuwe strategie tegen ondermijning.