



Preventie met Gezag

Een strategie voor weerbare wijken



Preventie met Gezag

Een strategie voor weerbare wijken

Colofon:

Dit rapport is vervaardigd door een redactie bestaande uit Peter Noordanus (voorzitter), Edward van der Torre, Pieter Tops en Jos Kester.

Ten behoeve van dit rapport hebben gesprekken plaatsgevonden met Greetje Bos, Hennie van Deijck, Reinier van der Grijp, Remco Jansen, Remco Mulder, Bart Nitrauw, Barend Rombout, Huub Visser, Loes van der Wees en Mathijs Zwinkels.

De in deze publicatie gebruikte foto's zijn stockfoto's en dienen louter ter illustratie en hebben geen directe betrekking op de inhoud.

De verantwoordelijkheid voor de tekst ligt bij de redactie.

Vormgeving: Mrs. Peacock Graphic Design, Annet Pouw

Den Haag, februari 2021

► Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Een moderne wijkenaanpak	7
1.1 Wijkenaanpak (2007): een structurele benadering	7
1.2 Een aanvullende benadering: oog voor criminele kansen	9
1.3 Preventie met gezag	10
1.4 Deze rapportage	11
2. Ondermijning in de wijk	13
2.1 Drugscriminaliteit als kans	14
2.2 Criminele veelzijdigheid	15
2.3 Bovenlokale criminele netwerken: invloed op de wijk	17
2.4 Parallelle structuren	19
2.5 Schadelijke effecten	20
2.6 Afsluiting	22
3. Doorbraken gezocht	23
3.1 Grenzen aan lokale inspanningen: noodzakelijke nationale steun en sturing	23
3.2 Interventies in de wijk: justitieel optreden	24
3.3 Interventies in de wijk: de gemeentelijke frontlinie	27
3.4 Ondermijning: wie helpt de slachtoffers?	30
4. Een strategie voor weerbare wijken: een meerjarenprogramma	31
4.1 Een moderne wijkenaanpak: uitgangspunten	31
4.2 De justitiële wijkfunctie	32
4.3 Extra inspanningen in de maatschappelijke frontlijn	34
4.4 Drugs: vraagreductie en moderne harm reduction	36
4.5 Slotwoord	37
Literatuur	39

► Voorwoord

Bij de aanpak van georganiseerde (drugs-)criminaliteit dienen repressie en preventie elkaar te versterken. Alleen sterkere handhaving zonder oog te hebben voor de wervende kracht van de drugsindustrie voor nieuwe toetreders is weinig zinvol. Maar alleen werken aan preventie zonder de (sociaaleconomische) kracht van die industrie in onze samenleving te onderkennen is naïef. Daarom is het Strategisch Beraad Ondernijning de afgelopen twee jaar op zoek geweest naar een territoriale strategie als onderdeel van een bredere preventie aanpak waar bijvoorbeeld het terugdringen van drugsgebruik deel van uitmaakt. In een drietal essays van het Verwey Jonker Instituut in opdracht van het Strategisch Beraad Ondernijning, werden daarvoor de bouwstenen aangereikt. Bijgaand advies Preventie met Gezag geeft als sluitstuk van het project de wenselijke strategie aan.

Kern van de gewenste aanpak begint bij het inzicht dat de maatschappelijke problematiek in een aantal stedelijke gebieden de afgelopen decennia verknoopt is met de criminaliteitsproblematiek die zich in die gebieden gevestigd heeft. Wijken zijn soms ook criminele kansenzones. Een wijkaanpak is nodig die niet alleen kansen biedt maar ook heldere grenzen stelt en empowerment weet te verbinden met maatregelen die de vrijblijvendheid die vaak in huidige aanpakken schuilt reduceren. Preventie met gezag dus, waarbij justitiële maatregelen verbonden worden met het bieden van kansen. Dit vraagt om justitiële autoriteiten die zichtbaar acteren in wijken en buurten, zoals de gebiedsofficieren van het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, de Reclassering maar ook de Rechtspraak. Dit wordt in bijgaand advies uitgewerkt. Preventie met gezag vraagt van gemeenten vaak ook een andere oriëntatie. Extra inzet van frontlijnfunctionarissen met een stevig mandaat bijvoorbeeld of gerichter en steviger inzetten op het handhaven van de leerplicht.

Ik beveel u het advies graag ter lezing aan. In het Pact voor de Rechtsstaat is aangegeven wat (financieel) nodig is om de preventiestrategie neergelegd in dit advies ook uit te kunnen voeren. Ik ga ervan uit dat in de komende kabinetsperiode daar de mogelijkheden voor worden geschapen.

Foto: Liebeth Dingemans



Peter Noordanus

Voorzitter Strategisch Beraad Ondernijning
Den Haag, februari 2021

► 1. Een moderne wijkenaanpak

Inleiding

Nederland kent een traditie van overheidsbeleid om de economie en de sociale of fysieke kwaliteiten van kwetsbare wijken te verbeteren.

Het meest recente grootschalige beleidsoffensief startte in 2007 en raakte bekend als 'wijkenaanpak'. Het trachtte, vooral via investeringen in huisvesting, onderwijs en werk, sociaaleconomische achterstanden weg te nemen. De prestaties bleven achter bij de ambitie om kwetsbare wijken aan te laten sluiten bij het stedelijk gemiddelde. Vandaag de dag wordt onder autoriteiten en professionals de behoefte gevoeld om nogmaals, maar dan anders en beter, de schouders te zetten onder een moderne wijkenaanpak. Zo'n aanpak kan niet zonder een voortvarende aanpak van de – inmiddels krachtig geagendeerde – georganiseerde criminaliteit en de ondermijnende effecten daarvan.

Dit vraagt om handhaving en om doelgericht sociaal beleid gedurende tenminste een decennium. Een goede wijkenaanpak biedt reële kansen op sociale stijging en sluit het verkeerde pad af. Voor alle duidelijkheid: lang niet iedereen in achterstandswijken is gevoelig voor dit verkeerde pad en niet in alle achterstandswijken is de georganiseerde criminaliteit een belangrijke factor. Maar de aantrekkingskracht van georganiseerde criminaliteit is sterk, met name als gevolg van de grote sommen geld die in de criminele drugswereld

omgaan. Voor te veel mensen biedt zij een alternatieve kansenstructuur en dat ondermijnt een rechtvaardige en fatsoenlijke samenleving. In het eerder verschenen 'Pact voor de Rechtsstaat' hebben wij dit geanalyseerd (Noordanus e.a., 2020). Dit rapport gaat nader in op de consequenties voor een moderne wijkenaanpak.

1.1 Wijkenaanpak (2007): een structurele benadering

Al decennialang levert de Nederlandse overheid inspanningen om onevenredig grote problemen in stedelijke achterstandsgebieden aan te pakken, in samenspel tussen de Rijksoverheid en gemeenten. In de jaren zeventig en tachtig werd, in het kader van stadsvernieuwing, het woningbestand in fysiek verouderde wijken massaal vernieuwd. Hoewel 'stenen stapelen' de sociaaleconomische problemen niet wegnam, is de kwaliteit van veel woningen redelijk tot goed in kwetsbare wijken.

Dit valt nog het meest op bij een (werk)bezoek aan achterstandswijken in andere West-Europese landen, zoals België, Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk, omdat het fysiek verval daar groter en zichtbaar is. In reactie op de stadsvernieuwing kwamen sociale en economische problemen – in zogenoemde probleemcumulatiegebieden – centraal te staan bij sociale vernieuwing en (in de jaren negentig) bij het grotestedenbeleid.

Het actieplan krachtwijken uit 2007, later wijkenaanpak genoemd, paste naadloos in deze traditie. De ambities van de wijkenaanpak lagen hoog. Achterstandswijken, met een optelsom van problemen, dienden naar het stedelijke gemiddelde te worden gebracht. Dat is een lange route. Daarom werd ingezet op duurzame en breed opgezette inspanningen en op samenwerking tussen de landelijke en lokale overheid. Dit werd gebaseerd op een probleemdefinitie die op hoofdlijnen als volgt luidt. De wijken kennen een oververtegenwoordiging van huishoudens in een achterstandsspositie wat betreft inkomen en opleiding. In veel van deze wijken woont een onevenredig hoog aantal niet-Westerse allochtonen met dergelijke achterstanden. Gebrek aan competenties en weinig perspectief op werk zorgen dat groepen in deze wijken steeds minder deelnemen aan de samenleving. Mensen met middeninkomens trekken weg, terwijl mensen met een lager opleidings- en inkomensniveau achterblijven of instromen. In het kader van de wijkenaanpak wordt met name geïnvesteerd in huisvesting, onderwijs en werkgelegenheid. Het veiligheidsbeleid wordt gericht op sociale veiligheid: overlast, subjectieve veiligheid en verloederding.

De wijkenaanpak startte met veel ambitie, maar de kritiek groeide. Al snel werd gememoreerd dat fysieke ingrepen niet afdoende zijn voor sociale vooruitgang (Van den Brink e.a., 2008). De aanpak werd kritisch (Permentier e.a., 2013) en gematigd positief (Visitatiecommissie, 2011) beoordeeld. Geleidelijk verviel de politieke steun, met name op landelijk niveau. In het kabinet Rutte I (2010-2012) kreeg zij veel minder aandacht (en geld), om vervolgens te worden afgeschaft. Het

De wijkenaanpak startte met veel ambitie, maar de kritiek groeide. Al snel werd gememoreerd dat fysieke ingrepen niet afdoende zijn voor sociale vooruitgang

zogenoemde Nationale Programma Rotterdam Zuid bleef wel bestaan en werd en wordt gericht op verschillende achterstandswijken.

Toen de wijkenaanpak bestond, vielen de beperkingen op. Nu er geen wijkenaanpak meer is, wordt deze gemist. Inspanningen die noodzakelijk zijn om de onevenredig grote problemen stevig terug te dringen, overvragen nog altijd het lokale niveau. Dit was en is niet alleen het geval in de grootste steden, maar ook in middelgrote gemeenten, zoals Schiedam, Zaanstad, Roosendaal, Leeuwarden of Heerlen.

Aan de wijkenaanpak lag een structurele benadering ten grondslag. Volgens dit perspectief worden achterstanden veroorzaakt door leefomstandigheden die zorgen voor gebrekkige kansen op sociale stijging. Als wijkbewoners betere kansen krijgen, worden die benut en schuiven - in elk geval op wijkniveau - de leefstijl en prestaties van lieverlee op naar het gemiddelde. Deze structurele benadering liep tegen grenzen aan en bleek te eenzijdig. In kwetsbare wijken wonen niet alleen groepen die moeite hebben om aan te sluiten bij dominante maatschappelijke normen, maar ook groepen die dat niet willen (Bovenkerk, 2001 en 2009). Zij hechten aan hun eigen levensstijl en wantrouwen de overheid (Klein Kranenburg, 2013). Criminele inkomsten (bijvoorbeeld uit hennepsteelt) kunnen deel uitmaken van zo'n autonome levensstijl en zijn een sterk motief om de lokale overheid en politie op afstand te houden. Criminaliteit is in achterstandswijken opgekomen in een context van achterstanden en uitsluiting. Zij heeft echter zo'n georganiseerd en structureel karakter gekregen dat het een factor is geworden, los van eventuele verbeteringen in de sociaaleconomische kansenstructuur (Tops en Tromp, 2017). Na 2010 wordt de structurele benadering, in eerste instantie schoorvoetend, daarom aangevuld met een breder perspectief op kwetsbare wijken. In die benadering is de georganiseerde criminaliteit een alternatieve kansenstructuur (Tops en Van der Torre, 2015).



1.2 Een aanvullende benadering: oog voor criminele kansen

Voor een categorie burgers zijn er criminele voordelen om in de meest kwetsbare wijken te wonen, te komen of te ondernemen. Criminaliteit is niet alleen een bedreiging, maar biedt ook kansen. Mensen kunnen bijvoorbeeld goedkoop illegale producten kopen, zoals gestolen fietsen of auto-onderdelen, illegale sigaretten of namaakkleding. Vanaf de jaren tachtig groeit de binnenlandse drugsproductie, zeker in (delen van) kwetsbare wijken. Vooral hennepsteelt is een laagdrempelig delict. Wie daartoe woonruimte beschikbaar stelt, strijkt een aantrekkelijke premie op. In die tijd stond bij beleidsmakers nog niet scherp op het netvlies dat een bescheiden hennepkwekerij met ongeveer tweehonderd plantjes enkele tienduizenden gulden oplevert in de tussenhandel. Met als consequentie dat criminele netwerken met hennepsteelt en -handel een miljoenenomzet op jaarbasis konden realiseren. Tel hierbij op dat veel criminele netwerken actief waren en zijn op verschillende drugsmarkten, zoals cocaïne, softdrugs of synthetische drugs. In achterstandsbuurtten was wél bekend dat drugscriminaliteit een miljoenen-business was geworden. In cafés, bij voetbalclubs, in koffiehuizen en bij sportscholen werd erover gesproken en werd gezocht naar personen

die een handje wilden helpen. Met de toename van de criminele inkomsten kwamen de informele belangen in volksbuurtten en -wijken anders te liggen.

Het publieke geweld (onder meer tegen de politie) nam af, omdat dit de aandacht van politie en gemeente trok. Aanvankelijk hadden autoriteiten en de lokale politie meer oog voor de verbeterde openbare orde dan voor de toenemende (sociale functie van) georganiseerde criminaliteit (Tops en Van der Torre, 2018). De visitatiecommissie Wijkenaanpak uit 2011 (onder voorzitterschap van Wim Deetman) constateert wel dat illegale praktijken de wijkenaanpak dwarsbomen: "(...) het gevaar van verknoping met het illegale ligt altijd op de loer. (...) De verleiding is ook zo groot, zeker in gebieden waar mensen laag in de arbeidsmarkt zitten. Alle goede bedoelingen van het wijkbeleid botsen hier steeds weer tegen aan." (Visitatiecommissie, 2011, p.10). Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid stelt in een meerjarige aanpak (in kwetsbare wijken) werk en onderwijs centraal, maar komt tot een zelfde conclusie. Het program-mabureau zag gebeuren dat gezinnen, die aanvankelijk niets van doen wilden hebben met misdaad, bezwijken als letterlijk contant crimineel geld op tafel wordt gelegd.

Omstreeks 2011 wordt terughoudend naar de invloed van de georganiseerde criminaliteit in kwetsbare wijken gekeken, onder meer omdat – als al werd onderkend dat die invloed bestaat – de dominante opvatting luidde dat de bestrijding een verantwoordelijkheid was voor politie en justitie. Dit verandert in de jaren daarna gestaag. De zogenoemde ondermijnende effecten van de georganiseerde criminaliteit krijgen aandacht. Het meest ondermijnend is waarschijnlijk dat criminaliteit loont. Juist in kwetsbare wijken leidt dit tot onrechtgevoelens en tot scherpe tegenstellingen. ‘Gewone’ burgers (met een conformistische inslag en met uitkering of slecht betaald werk) kunnen de eindjes amper aan elkaar knopen, terwijl criminele families en kopstukken veel geld verdienen en dit deels ook tonen. Via incongruenties (gedragingen en omstandigheden die bijna niet kunnen deugen) komt de georganiseerde criminaliteit aan de oppervlakte: onverklaarbare bezittingen (woningen, auto’s, bedrijfspanden en bedrijven) en winkels met ‘duistere’ of ‘verdachte’ praktijken en bezoekers (Van der Torre, 2011). Door de groeiende alertheid op dit soort ondermijnende effecten laat het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2014 onderzoek doen naar de relatie tussen de wijknaapak en ondermijnende criminaliteit. Deze studie (Tops en Van der Torre, 2015) concludeert dat ondermijnende criminaliteit een aanjager is van de maatschappelijke problemen in kwetsbare wijken. Deze criminaliteit tast positief overheidsbeleid, bijvoorbeeld ten aanzien van onderwijs of (arbeids-)participatie, aan. Waarom jarenlang leren en werken voor duizend euro per maand? Er is in en rondom criminele sociale netwerken een alternatieve denkwereld ontstaan over status, kennis en inkomen. Die wereld wijkt wezenlijk af van die onder hoger opgeleiden en onder conformistische ‘kansarmen’, en van de uitgangspunten van het overheidsbeleid. Er wordt geconcludeerd

dat een effectieve wijknaapak niet alleen vraagt om structurele verbetering van de legale sociaaleconomische kansen en omstandigheden, maar om een brede (‘integrale’) benadering waarbinnen terugdringing van georganiseerde criminaliteit een cruciale rol speelt. Die benadering stoelt op de gedachte dat criminaliteit ook voordelen heeft. Criminele inkomsten leveren met name autonomie op, vooral ten opzichte van de overheid, maar ook richting veeleisende scholen en werkgevers. Zo ontstaat een dubbele overheidsopdracht op wijkniveau, namelijk het verbeteren van de legale kansen én het afbreken van criminele kansenstructuren. Een wijknaapak is niet duurzaam succesvol als niet tegelijkertijd de ondermijnende criminaliteit wordt teruggedrongen. En andersom: criminaliteitsbestrijding kan niet duurzaam succesvol zijn, zonder sociale, economische en maatschappelijke perspectieven te ontwikkelen.

1.3 Preventie met gezag

Anno 2021 wordt onderkend dat een brede aanpak, met stevige sociale interventies en handhaving, nodig is om de onevenredig grote sociaaleconomische achterstanden in kwetsbare wijken aan te pakken.¹ In ruim vijf jaar tijd is onder autoriteiten en professionals, zowel op het sociaal domein als in de wereld van politie en justitie, draagvlak ontstaan voor de gedachte dat preventie en repressie een twee-eenheid behoren te zijn: preventie met gezag. Dit vraagt op wijkniveau om stevige publieke en maatschappelijke inspanningen. Dit is een rode draad in verschillende publicaties in opdracht van het Strategisch Beraad Ondermijning.

‘Een Pact voor de Rechtsstaat’ (Noordanus e.a., 2020) analyseert waarom de Nederlandse criminele drugsindustrie zo omvangrijk is geworden. Het laat zien dat internationale drugscriminaliteit resulteert in criminele praktijken onder

vatbare groepen en op kwetsbare locaties, zoals probleemwijken. In sociaal opzicht is het meest ondermijnende effect wellicht dat de drugscriminaliteit ook personen en groepen aantrekt die normaal gesproken niet in de wereld van de georganiseerde criminaliteit terecht zouden komen. Ze worden de criminele wereld ingezogen; vrijwillig of onder dwang, al is dat onderscheid graduëel. Veel personen die in die drugswereld verzeild raken profiteren niet alleen, maar ondervinden ook nadelen, zoals criminele pressie en angst voor overheidsoptreden. Deze problematiek wordt uitvergroot in kwetsbare wijken waardoor juist daar behoefte bestaat aan een overheid die dichtbij is: om te helpen, om te sanctioneren of om dit te combineren.

De combinatie van een sociaal én repressief actieve overheid staat centraal in een essay-trilogie van het Verwey-Jonker Instituut (Boutelier e.a., 2019; Peeters en Boutelier, 2020; en Boutelier e.a., 2020). Door de decentralisatie van zorgtaken naar gemeenten (in 2015) zijn veel ambtenaren en andere (ingehuurde) professionals actief in kwetsbare wijken. Onder meer met gezinsondersteuning, schuldhelpverlening, ambulante jeugdzorg, re-integratie en leerplicht-zaken. De essays beschrijven ook gebiedsgerichte activiteiten van justitie, zoals justitie in de buurt, de inrichting en werking van veiligheidshuizen en vormen van wijkrechtspraak. Er wordt gepleit voor aanwezigheid van justitie in de buurt (Peeters en Boutelier, 2020). De essays beredeneren dat een nieuwe wijknaapak voor minstens tien jaar dient te worden ingezet; integraal, met focus op aspecten die helpen om verschil te maken. Bestuurlijke sturing en financiële steun door de Rijksoverheid zijn noodzakelijk, omdat lokale middelen tekortschieten, al dient de basis van de lokale aanpak te bestaan uit een programma dat op gemeenteniveau wordt opgesteld (Boutelier e.a., 2019).

De wijknaapak nieuwe stijl helpt om ondermijnende criminaliteit te voorkomen, als onderdeel van bredere preventieve inspanningen. Wijken-

aanpak en preventie vallen dus niet samen. De wijknaapak nieuwe stijl is wel een hoeksteen bij inspanningen om te voorkomen dat nieuwe generaties in de criminele wereld terechtkomen.

1.4 Deze rapportage

Er bestaat behoefte aan een wijknaapak nieuw stijl. Zowel de ondermijnende (drugs)criminaliteit als de sociaaleconomische achterstanden zijn onevenredig groot in kwetsbare wijken. In deze rapportage wordt beschreven hoe zo’n wijknaapak gestalte dient te krijgen. De rode draad is dat tegelijkertijd behoefte bestaat aan sociale interventies en aan handhaving. Bij een brede wijknaapak zijn het bieden van kansen en het organiseren van een pakkans twee kanten van dezelfde medaille. Het is met andere woorden nodig dat – juist onder moeilijke sociaaleconomische omstandigheden – de overheid in direct contact met burgers helpt en perspectieven biedt, maar ook grenzen stelt als de omstandigheden dat vragen. Hoofdstuk 2 zet op een rij wat bekend is over criminele kant van kwetsbare wijken. Hoofdstuk 3 beredeneert wat op hoofdlijnen nodig is bij een wijknaapak nieuwe stijl, want meer van hetzelfde volstaat niet. In hoofdstuk 4 wordt geconcretiseerd hoe, anders dan in het verleden, met een programmatische wijknaapak doorbraken kunnen worden gerealiseerd. Dat is noodzakelijk om sociale vooruitgang te realiseren, criminele praktijken terug te dringen en vrijplaatsen met afwijkende normen en gedragspatronen te voorkomen of te doorbreken.

¹ Zie de recente ‘urgente oproep’ van vijftien burgemeesters richting het kabinet om in de meest kwetsbare gebieden een tweedeling tegen te gaan. Het betreft de burgemeesters van Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Heerlen, Leeuwarden, Lelystad, Nieuwegein, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Utrecht en Zaanstad.

► 2. Ondernijning in de wijk

Inleiding

In kwetsbare wijken stuit de overheid op een criminele wereld die investeert en die op het eerste gezicht – met veronachtzaming van geweld en grote financiële ongelijkheid – veel te bieden heeft. Criminele netwerken oefenen aantrekkingskracht uit en dat heeft ontwrichtende ('ondernijnnende') effecten op het sociale leven. De georganiseerde criminaliteit heeft langs verschillende lijnen een schadelijke olievlekwerking. In de eerste plaats sociaal. Het vooruitzicht op criminele inkomsten en status is aantrekkelijk, ook voor personen en groepen die in feite niet in die wereld thuishoren. Zie paragraaf 2.2. In de tweede plaats treedt criminele olievlekwerking op. Drugs-criminaliteit is een impuls voor andere vormen van criminaliteit, omdat drugsinkomsten en de drugsinfrastructuur (o.a. vastgoed en sociale netwerken) worden benut bij allerlei criminaliteit. Drugscriminaliteit is verweven met onder andere wapencriminaliteit, witwassen en mensenhandel (paragraaf 2.3). Criminele netwerken combineren vormen van (georganiseerde) criminaliteit. Daarbij opereren ze vaak bovenlokaal, al resulteert dit in criminele kansen en praktijken op wijkniveau (paragraaf 2.4). In de derde plaats wordt het economisch systeem aangetast. Criminelen investeren in bedrijven en vastgoed en bouwen zo een (alternatieve) schaduweconomie op die illegale en (ogenschijnlijk) legale producten en diensten le-

vert. Zie paragraaf 2.5. In de vierde plaats heeft de georganiseerde criminaliteit schadelijke effecten op wijkniveau. De criminele wereld maakt slachtoffers, onder andere bij uitbuiting of door sociaaleconomische problemen vanwege verslaving. Criminaliteit ondergraaft de effecten van 'positief' overheidsbeleid, zoals onderwijs of werkgelegenheidsbeleid. Zie paragraaf 2.6.

Dit hoofdstuk beschrijft de criminele kant van achterstandswijken. Dat beeld is herkenbaar, maar om verschillende redenen ook eenzijdig. In de eerste plaats is het voor veel personen, gezinnen en groepen in probleemwijken vanzelfsprekend dat zij afstand bewaren tot criminele praktijken, omdat dit zo hoort, omdat ze al met al tevreden zijn en/of omdat ze die wereld of het overheidsoptreden vrezen. Tot deze categorie behoren onder meer de zogenoemde positieve rolmodellen: personen die op school, op de arbeidsmarkt en/of in de wereld van sport of cultuur goed weten te presteren vanuit een achterstandspositie. Een categorie gewone inwoners van kwetsbare wijken

De criminele wereld maakt slachtoffers, onder andere bij uitbuiting of door sociaaleconomische problemen vanwege verslaving.

zou graag zien dat gemeente en politie harder en gericht optreden tegen criminele personen, families en groepen (Van der Torre en Jongepier, 2020). In de tweede plaats zijn ook criminele kansen en talenten oneerlijk verdeeld. Het gaat daarbij onder meer om (betrouwbare) contacten in het criminele milieu en om het vermogen om in dit milieu overleefd te blijven. Wie over weinig crimineel talent beschikt of handelingsonbekwaam is, wordt in de criminele wereld eerder slachtoffer dan een succesvolle dader. In de derde plaats zijn de criminele kansenstructuren in achterstandswijken niet altijd even gunstig. Er bestaan aanzienlijke verschillen door onder meer: de mate van toegang tot internationale drugsmarkten; de lokale slagkracht van gemeente, politie, justitie en belangrijke partners in relatie tot de ondermijning op wijkniveau; en de omvang van een afzonderlijke wijk of van enkele aaneengesloten en/of in sociaal opzicht verbonden kwetsbare wijken (zoals in Rotterdam-Zuid). Dit hoofdstuk gaat over wijken met sociaaleconomische achterstanden én een gunstige criminele infrastructuur.

Kortom, niet alle achterstandswijken hebben in dezelfde mate te maken met ondermijnende criminaliteit. En als deze criminaliteit een belangrijke sociale factor is in een wijk laten nog steeds veel mensen zich niet daarmee in. Er zijn veel positieve sociale krachten. Het is zaak om die te versterken en ruimte te geven. Zij verdienen bescherming tegen de aantrekkingskracht én schadelijke effecten van ondermijnende (drugs)criminaliteit.

2.1 Drugscriminaliteit als kans

Drugsgeld lonkt

Er gaat aantrekkingskracht uit van de criminele drugswereld. Drugscriminaliteit is, sinds de jaren tachtig, in achterstandswijken ontdekt als lokale banenmarkt en inkomstenbron. Voor personen en gezinnen met een laag of sober jaarinkomen, wegen extra inkomsten van enkele honderden of duizenden euro's zwaar. In het criminele middenkader, en vooral in de topklaag, worden (veel)

hogere bedragen verdiend met drugsproductie en drugshandel. Dergelijke criminelen zijn actief op wijkniveau, maar het overgrote deel van de geproduceerde of geïmporteerde drugs wordt (via tussenstappen) verkocht aan klanten in het buitenland (Noordanus e.a., 2020). Dit levert grote grensoverschrijdende drugs- en geldstromen op. Dit drugsgeld wordt oneerlijk verdeeld, maar het resulteert in drugsnetwerken die op wijkniveau aantrekkelijke bedragen betalen voor uitvoerend werk.

Hennepsteelt is uitgegroeid tot een criminele niche waar organisatoren en financiers vele (tientallen) miljoenen verdienen. Volgens voorzichtige schattingen levert een doorsnee kwekerij, met tweehonderd planten, in de tussenhandel al ongeveer € 23.000,- per oogst op. Regelaars en ronselaars zoeken naar geschikte personen en panden. Wie woon- of bedrijfsruimte beschikbaar stelt, krijgt een premie of lost zo een schuld in.

Eenvoudige criminele klussen - zoals het vervoeren, dumpen of opbergen van drugs of van productiemiddelen - leveren per klus of dag honderden of enkele duizenden euro's op. Het is 'sneller geld' dan een maand eenvoudig en geestdodend legaal werk. Gewerkte uitvoerders verdienen aanzienlijk meer. Een laborant kan, uitbetaald in geld of drugs, in een week tijd (afhankelijk van de kwantiteit en kwaliteit van de productie) ruim tienduizend of ongeveer twintigduizend euro verdienen. Er staat een substantiële premie op vakkundig werk van elektriciëns en door aannemers die hennepkwekerijen aanleggen. Dat wil zeggen kwekerijen met een goede oogst, een gering brandgevaar en een kleine kans op ontdekking, omdat geuren en hitte-uitstoot worden geminimaliseerd.

Wie crimineel lef aan de dag legt kan als uitvoerder goed verdienen. Als een klein team duizend kilo cocaïne veiligstelt op een mainport ('uithalen'), levert dit gemiddeld ongeveer een ton op (Paulissen, 2019). Hoewel mainports (zoals de

Antwerpse haven) op grote afstand kunnen liggen van stadswijken, komen deze dichtbij doordat criminele opdrachtgevers in deze wijken betrouwbare 'uithalers' werven. Als groepjes dit enige tijd met succes doen, worden ze meer autonoom. Ze kunnen dan zelf investeren in bijvoorbeeld drugsproductie, internationale drugslijnen of andere criminaliteit. Het is een drijvende kracht achter de groei van de drugscriminaliteit (Vugts, 2014 en 2017). Het resulteerde in zo'n groot aanbod van uithalers dat de premies omlaag zijn gegaan.

Sociale aantrekkingskracht

Er gaat ook sociale aantrekkingskracht uit van de drugswereld. Participatie in het drugsircuit voorziet in een verlangen naar status, vertier en spanning. Criminele netwerken zorgen voor een collectief vermogen om delicten te plegen en af te schermen. In achterstandswijken helpen drugsinkomsten om de autonome levensstijl in stand te houden, zonder afhankelijk te zijn van de overheid, sollicitaties, taalcursussen of re-integratietrajecten. Wie wordt toegelaten tot louches horeca, heeft vrienden, vertier en de kans om criminele contacten op te doen.

De sociale aantrekkingskracht leidt niet alleen tot instroom van personen met een criminele inslag, maar ook tot aanwas van doorsnee tieners, jongvolwassenen én volwassenen. Vanwege de betrokkenheid van tamelijk gewone burgers en ondernemers is drugscriminaliteit geen geïsoleerd verschijnsel in kwetsbare wijken. Het is een onderdeel van het sociale leven. Dit neemt niet weg dat het voor veel (meer) personen of gezinnen in die wijken even logisch is dat zij zich niet inlaten met drugscriminaliteit. Ze willen het risico niet lopen om uit hun huis gezet te worden, vertrouwen de criminelen en hun belofte niet of redden zich (liever) langs de legale weg. Calculerende criminelen richten zich bij rekrutering op gewillige of afhankelijke personen, omdat dit de kans op medewerking en zwijgzaamheid vergroot. Dat reservoir is doorgaans groot genoeg in achterstandswijken.

2.2 Criminele veelzijdigheid

De georganiseerde criminaliteit is een optelsom van kleinere netwerken. Daders plegen, in wisselende samenstelling, verschillende delicten. In dit conglomeraat is drugscriminaliteit een aanjager van andere criminaliteit, omdat drugscriminelen dit financieren en de behoefte aan die delicten versterken (bijvoorbeeld witwassen). Drugscriminaliteit heeft de basis gelegd voor een criminele infrastructuur die op wijkniveau niet alleen voor drugsdelicten wordt benut. Binnen deze infrastructuur opereren netwerken of groepjes die drugscriminaliteit combineren met één of enkele andere criminele activiteiten of die (bijna) volledig actief zijn met andere strafbare feiten. Er zijn criminele generalisten (actief op verschillende misdaadmarkten) en criminelen die zich specialiseren in één of enkele activiteiten, zoals professionele inbraken, het vervoer van drugs en vuurwerk, of het leveren van financiële diensten (LIEC, 2019a). De criminele veelzijdigheid komt tot uitdrukking in de volgende patronen:

- **Drugscriminaliteit, geweld en (het bezit en gebruik van) wapens.** Geweld is verknoot met drugscriminaliteit. De drugswereld is conflictgevoelig rond de levering en betaling van drugs en vanwege agressieve persoonlijkheden onder voormannen en kopstukken. Slepende conflicten hebben geresulteerd in een reeks gewelddadigheden. Op wijkniveau springt in het oog dat jongeren en jongvolwassenen delen van het publieke domein min of meer claimen, met name door intimidatie (Beke e.a., 2013; Ferwerda e.a., 2017; Van der Torre en Jongepier, 2020). Netwerkes beschermen locaties, dagen elkaar uit en tonen agressie en wapenbezit.

- **Vermogensdelicten.** Een categorie (jonge) criminelen bouwt met vermogensdelicten (zoals woning- en bedrijfsinbraken en voertuigcriminaliteit) een vermogen en netwerk op dat de basis legt voor de stap naar drugscriminaliteit (Beke e.a., 2013). Ze krijgen opdrachten (bijvoorbeeld drugs verkopen) en/of investeren in drugs (om

te verhandelen) of in materiaal om hennepkwekerijen op te zetten. Met drugscriminaliteit kan meer worden verdiend en de pakkans is lager. Het ene (sub)netwerk stapt (bijna) volledig over naar drugscriminaliteit, terwijl anderen het combineren met vermogensmisdrijven. Er zijn ook daders en groepen die de vermogensmisdrijven professionaliseren.

- **Handel in illegale producten en diensten.** In achterstandswijken bestaat vraag naar, en aanbod van, goedkope en/of illegale producten en diensten. Het betreft, naast drugs, onder meer namaakkleding, illegale medicijnen, illegale sigaretten, illegaal gokken en illegale prostitutie. In stadswijken opereren mobiele drugsdealers, worden illegale weddenschappen aangeboden in koffiehuisen, winkels en horecazaken en is illegale prostitutie beschikbaar, onder meer in zogenaamde massagesalons, nagelstudio's en via websites.

- **Crimineel geld wordt geïnvesteerd in vastgoed.** Personen, rechtspersonen en families die (soms decennia) actief zijn in de criminele wereld, bouwen vastgoedportefeuilles op (LIEC, 2019a). Er wordt geïnvesteerd in bedrijfspanden, woningen en horeca. Vastgoed biedt mogelijkheden om geld wit te wassen en om (in de bovenwereld) witte huurinkomsten te verwerven. Op een dieper niveau geeft het criminele netwerken een zekere machtspositie (zie paragraaf 2.5). Ze vestigen zich in kwetsbare wijken en op (nabijgelegen) horecalocaties. Panden worden in de

Drugscriminaliteit en de handel in andere illegale producten leveren veel contant geld op. Voor een deel wordt dit uitgegeven of zelfs verstoppt, maar witwassen is noodzakelijk om dit geld op substantieel niveau uit te kunnen geven in de reguliere economie.

onderwereld gebruikt bij strafbare feiten of overtreddingen, zoals drugsproductie, huisjesmelkerij, illegale prostitutie, witwassen, illegale bewoning of illegaal gokken. Voor criminelen met vastgoed snijdt het mes aan verschillende kanten (LIEC, 2019b).

- **Witwassen.** Drugscriminaliteit en de handel in andere illegale producten leveren veel contant geld op. Voor een deel wordt dit uitgegeven of zelfs verstoppt, maar witwassen is noodzakelijk om dit geld op substantieel niveau uit te kunnen geven in de reguliere economie. Contant misdaadgeld wordt deels eenvoudig witgewassen. Criminelen krijgen bijvoorbeeld een fictieve baan waardoor het lijkt alsof ze een regulier inkomen ontvangen. Contanten worden als omzet opgevoerd van ogenschijnlijk legale ondernemingen, zoals horeca, sportscholen, juweliers, woningverhuur, bruidsmodezaken, kledingzaken of personal coaches. Ook wordt contant geld simpelweg naar het buitenland gebracht, om te investeren in vastgoed of om op banrekeningen te zetten. Dit gebeurt op plaatsen waar geen kritische vragen worden gesteld. Er worden daarnaast meer complexe witwastrajecten opgezet door facilitators.

- **Facilitators.** Facilitators helpen om criminaliteit af te schermen (Te Pest e.a., 2012). Er zijn facilitators die zorgen dat criminelen anoniem woningen, boten of auto's kunnen huren. Faciliterende autobedrijven leveren vluchtauto's, wisselende auto's om niet op te vallen en auto's met goed verborgen opbergplaatsen voor wapens, drugs of andere smokkelwaar. Bij witwassen wordt een beroep gedaan op financiële en juridische adviseurs. Facilitators zorgen dat de personeelsadministratie in orde lijkt, terwijl er criminelen op de loonlijst staan die (bijna) niets uitvoeren. Ze doen de boekhouding van bedrijven waar misdaadgeld in de kas is opgenomen en schermen onregelmatigheden af, bijvoorbeeld bij zorgfraude. Facilitators (zoals notarissen) helpen ook bij vastgoedtransacties. Bijvoorbeeld als vastgoed deels contant wordt betaald of als geld wordt

witgewassen doordat een pand snel (en zonder plausibele verklaring) voor een veel hoger bedrag wordt doorverkocht.

2.3 Bovenlokale criminele netwerken: invloed op de wijk

Onzichtbare invloed

Criminele netwerken die lokaal én bovenlokaal actief zijn, hebben invloed op wijkniveau. Als de actieradius van criminelen toeneemt, verdwijnen ze uit het straatbeeld, maar klimmen ze juist op in de criminele rangorde. Vanuit een wijkgericht perspectief wordt regelmatig ten onrechte gedacht dat het "probleem is opgelost" als de zichtbare overlast en criminaliteit van jonge criminelen afneemt (Beke e.a., 2013). Uit onderzoek blijkt dat een derde van de voormalige leden van criminele jeugdgroepen als twintiger of dertiger deel uitmaakt van georganiseerde criminele netwerken die bovenlokaal opereren (Ferwerda e.a., 2013). Groepen en personen die op die manier stijgen in de criminele pikorde profiteren van contacten met criminele families en met (andere) ervaren criminelen. Bovenlokale netwerkvorming bedreigt de veiligheid op wijkniveau. Organiserende criminelen opereren bovenlokaal en maken gebruik van lokaal actieve criminelen, waaronder jeugdcriminelen. Criminele jeugdgroepen worden daarom beschouwd als "kraamkamer" van de georganiseerde criminaliteit (Ferwerda e.a., 2017).

In de categorie organiserende criminelen vervullen zogenaamde kruispuntcriminelen, kopstukken en leden van de harde kern belangrijke functies. Kruispuntcriminelen verbinden gemeenten, steden, wijken en criminele netwerken door hun grens- en netwerk-overschrijdende contacten. Wie locaties zoekt voor hennepsteelt of voor de productie van synthetische drugs, hoeft zich bijvoorbeeld niet te beperken tot de wijk, stad of regio. Criminele kopstukken nemen centrale positie(s) in. Het zijn criminelen met veel criminele relaties. Kopstukken adviseren de jongere garde over het criminele vak, sturen hen aan en zetten opdrach-

ten uit. Ze zijn voor een substantieel deel afkomstig uit criminele families. Die familiecontacten leveren middelen (personeel en geld) en criminele know how op. De harde kern zijn twintigers die leven van criminele opbrengsten. Als tiener waren ze lokaal in beeld. Inmiddels opereren ze bovenlokaal en zijn ze vaak actief in de drugswereld, onder meer met systematische straathandel en/of hennepsteelt. Ze opereren in coalities en wisselen misdaadvormen af. Er wordt snel en goed verdiend, al wordt het geld gemakkelijk uitgegeven. Dat komt tot uitdrukking in zogenoemd patsergedrag. De harde kern gebruikt criminele (contra)strategieën. Ze kopen mensen om of zetten ze onder druk om aan informatie te komen. Er worden katvangers ingezet om buiten schot te blijven. Voor beginnende criminelen zijn ze het bewijs dat misdaad loont. De harde kern rekruteert jongeren en heeft zo invloed op de wijk.

Op lokaal niveau kunnen de rising stars worden getypeerd als aanstormend crimineel talent. In deze categorie vallen jongvolwassenen, zo rond de twintig jaar. De harde kern vormt voor hen een lichtend voorbeeld. Kernleden scouten en rekruteren criminele talenten voor opdrachten. De rijzende sterren zijn deels lokaal actief (aangiftedelicten en overlast) en regisseren op hun beurt in de wijk de criminele gang van zaken. Ze ontwijken aandacht van de politie door behoedzaam te opereren en door bovenlokaal actief te worden. De rising stars hanteren contrastrategieën: informatieverzameling over politie, afgeschermd communicatie en het gebruik van juridische kennis (zwijgrecht benutten) en advocaten. De zogenaamde jonge aanwas (onder de 17 jaar) is voornamelijk lokaal actief, deels onder regie van rijzende sterren of de harde kern. De jonge aanwas haakt zo aan bij criminele netwerken. Jonge criminelen voelen zich heer en meester in de wijk en claimen straten of pleinen als hun domein. Ze monitoren politiemensen en gemeentelijke handhavers. Ze bedreigen of intimideren bewoners, ondernemers en professionals die in verweer komen tegen hun territoriale claims (vgl. Eysink Smeets en Bervoets, 2011). Ten



slotte is een categorie oudere criminelen (criminele locals) tussen wal en schip gevallen. Ze zijn lokaal actief en in beeld bij gemeente en politie. Ze ondervinden en veroorzaken problemen. Ze kampen met verslavingsproblemen, schulden en/of psychische stoornissen. Ze veroorzaken overlast en plegen eenvoudige delicten, zoals simpele diefstal. Een categorie lokale criminelen is veelpleger. Een andere (kleine) categorie wordt ingezet door criminele netwerken voor drugshandel in of rondom de wijk, omdat ze de lokale gebruikersmarkt goed kennen.

Ontmoetingsplaatsen en rekrutering

Voor criminele netwerken zijn ontmoetingsplaatsen belangrijk. Daarvan zijn er veel in en rondom stadswijken, zoals hangplekken op straat, horeca, sportscholen, bedrijfspanden, koffiehuisen, kapscholen of detailhandel. Belangrijke criminelen en criminele families investeren in panden en bedrijven waar criminelen elkaar treffen. Dit soort locaties zijn criminele marktplaatsen waar organiserende criminelen, criminelen van buitenaf

en lokale criminelen elkaar treffen. Er worden criminele opdrachten uitgezet en aangenomen, onder meer om drugs te produceren, te verhandelen of te vervoeren, om inbraken te plegen of om geld wit te wassen. Ook worden deals gesloten, bijvoorbeeld over de levering van drugs, illegaal vuurwerk of namaakkleding.

Op ontmoetingsplaatsen worden personen gerekruteerd voor criminele klussen door personen die hoger in de criminele rangorde staan. Hoewel er ongelijkheid bestaat, gebeurt dit vrijwillig en maken uitvoerders deel uit van het criminele systeem. In de wijk – onder meer op straat, rondom onderwijsinstellingen of bij sportscholen – worden ook personen geronseld die in een afhankelijkheidspositie verkeren. Deze gerekruteerde personen worden door criminelen voor het karretje gespannen. Meisjes en jonge vrouwen worden gerekruteerd voor de illegale seksindustrie of schuldenaars worden gedwongen om in te lossen met criminele diensten. Ook worden schulden gecreëerd door criminelen, bijvoorbeeld via gokschulden, door

schuldenopbouw bij een drugsdealer of door een hennepkwekerij te laten rippen of ‘weg te tippen’, waarna de schade moet worden vergoed.

Huisvesting wordt gebruikt als pressiemiddel. Als arbeidsmigranten bijvoorbeeld slechte of illegale werkomstandigheden (bijvoorbeeld onbetaalde overuren of een hoog risico op corona-besmetting) niet langer zouden accepteren, dreigen ze hun woonruimte te verliezen (LIEC, 2019a). Een deel van de arbeidsmigranten woont weliswaar in een kwetsbare wijk, maar is in het buitenland geronseld met verhalen (over loon en huisvesting) die niet worden waargemaakt. Als arbeidsmigranten een schuld opbouwen omdat ze de reis naar Nederland niet kunnen betalen, bestaat het risico dat ze van meet af aan onder druk worden gezet om (te) veel te accepteren qua werk en huisvesting.

2.4 Parallele structuren

Criminele investeringen in vastgoed en bedrijven Door (boven)lokale criminele netwerken worden grote sommen geld omgezet en verdiend. Sinds de jaren negentig zijn de omzet, schaal en professionaliteit van criminele netwerken toegenomen. Maar ook in de jaren negentig werd al veel geld verdiend aan drugshandel, zelfs door kleine opzichtige netwerken. Zo’n netwerkje verkocht in Rotterdam West bijvoorbeeld drugs aan klanten uit België en Frankrijk, onder meer vanuit een snackbar zonder frituurinstallatie. Dit leek keutercriminaliteit. Totdat een rechercheonderzoek aantoonde dat het een verkooppunt was van een netwerk (met vier kopstukken) dat handelde in heroïne, cocaïne en softdrugs en aantoonbaar 470 miljoen gulden had doorgesliisd naar Marokko. Zo’n geldstroom legt de basis voor investeringen in de drugsinfrastructuur, maar ook in vastgoed of bedrijven, zowel in (achterstandswijken in) Nederland als in het buitenland. Investerings van honderden miljoenen in vastgoed kunnen, via huurinkomsten en waardestijging, in één of enkele decennia groeien tot een vermogen richting een miljard. Dergelijke investeringen maken een succesvolle oversteek naar de bovenwereld mogelijk.

Het verschaft criminele netwerken en families een zekere machtspositie.

De basis voor criminele invloed wordt gelegd met criminele investeringen in vastgoed en bedrijven (LIEC, 2019a). Personen, rechtspersonen en families die (soms al decennia) actief zijn in de criminele wereld, bouwen – deels via stromannen – vastgoedportefeuilles op. Van enkele panden tot tientallen of soms zelfs honderden. Dit gebeurt in kwetsbare wijken, maar ook elders in de stad of regio en in het buitenland. In dat laatste geval betreft het onder meer moederlanden, zoals Turkije en Marokko. Criminelen profiteren op talrijke manieren van vastgoed. Ze verdienen aan waardestijgingen, ontvangen ‘witte’ huurinkomsten en misbruiken kwetsbare huurders (bijvoorbeeld arbeidsmigranten) die ze in een afhankelijke positie brengen. Vaak investeren losse criminele (sub)netwerken in een bescheiden aantal panden in een vertrouwde omgeving (Kruisbergen e.a., 2015). Het LIEC (2019a) benadrukt dat hier geïsoleerd weliswaar weinig invloed aan kan worden ontleend, maar dat dient te worden gekeken naar de “lokale opstelsom” van crimineel of onverklaarbaar vastgoedbezit. Die optelsom levert onder meer in kwetsbare wijken een criminele machtsbasis op. Mede omdat criminele kopstukken en netwerken die hier investeren ook op andere locaties vastgoed (kunnen) bezitten, zoals horecagebieden, stadscentra of bedrijventerreinen.

Schaduw economie

Er zijn op wijkniveau schaduw economieën ontstaan die producten en diensten leveren en daarmee tot op zekere hoogte publieke functies overnemen. Waar de overheid afwezig lijkt, of

Investerings van honderden miljoenen in vastgoed kunnen, via huurinkomsten en waardestijging, in één of enkele decennia groeien tot een vermogen richting een miljard.

niet zoveel te bieden heeft, benutten criminele netwerken de ruimte. Deze netwerken vervullen in kwetsbare wijken verschillende functies, namelijk:

- **Werkgever in de onderwereld.** Als opdrachtgever en/of financier van activiteiten in de sfeer van de zware criminaliteit, zoals drugshandel, drugsproductie, mensenhandel, illegaal gokken, vermogensdelicten en handel in illegale sigaretten, medicijnen of anabolen. Er wordt ook betaald voor geweld of brandstichting.
- **Werkgever in de bovenwereld.** Het betreft onder meer werkgelegenheid bij bedrijven die legale producten of diensten verkopen, maar die banden hebben met de criminele wereld. De eigenaren zijn bijvoorbeeld stromannen, er worden ook illegale producten verkocht, het bedrijf is gestoeld op misdaadkapitaal en/of er wordt witgewassen. Voorbeelden zijn horecazaken of autobedrijven, maar ook keukenbedrijven, reisbureaus, bruidsmodezaken, zonnestudio's of juweliers.
- **Werkgever en huisvester van arbeidsmigranten.** Criminele netwerken met een of enkele uitzendbureaus leveren arbeidsmigranten als uitzendkracht in onder andere de agrarische sector, de bouwsector, horeca of schoonmaakbranche. Een opeenstapeling van ongunstige omstandigheden - zoals onderbetaling, te lange werktijden, slechte huisvesting (tegen een hoge prijs) en/of intimidatie - plaatst arbeidsmigranten in een sterk afhankelijke positie (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020; LIEC, 2019a).
- **Leverancier van illegale producten en diensten.** Criminele netwerken verkopen (naast drugs) onder meer namaakkleding, illegale medicijnen, anabolen, illegale sigaretten, illegaal gokken en illegale prostitutie. Vanuit deze netwerken wordt ook zorgfraude gepleegd: zorg die niet wordt geleverd, maar wel wordt gefactureerd (Van der Torre en Heijkoop, 2020).

- **Lokale investeerder.** Er wordt geïnvesteerd in vastgoed, horeca en detailhandel. Dit kan het straatbeeld en de sfeer ten goede komen, bijvoorbeeld als hippe horecaformules worden opgezet. Ook wordt geld gestoken in sportactiviteiten (sponsoring) en in sociaal-culturele voorzieningen of activiteiten, zoals muziek, educatie of evenementen.
- **Dienstverlening aan criminelen.** Het betreft activiteiten van facilitators die criminelen ondersteunen, onder meer met juridische of financiële adviezen of door hen in staat te stellen auto's of panden te kopen of te huren. Zie paragraaf 2.2.
- **Bankier.** Er worden leningen verstrekt aan ondernemers of aan mensen met schulden. Er wordt, via ondergronds bankieren, contant geld aangenomen en tegen provisie uitbetaald in het (verre) buitenland.
- **Huisvester.** Criminele netwerken beschikken over vastgoed en verhuren kamers en woningen, zowel in de bovenwereld (verhuur aan bijvoorbeeld studenten) als in de onderwereld (verhuur aan personen die worden uitgebuit of aan criminelen die onderdak zoeken).

2.5 Schadelijke effecten

Georganiseerde criminaliteit heeft schadelijke effecten. Door de gestage groei en professionalisering van deze criminaliteit komen de schaduwkantten in beeld. Hetzelfde geldt voor de institutionele ondermijning: de aantasting van de effectiviteit en legitimiteit van de overheid.

Pijn in de wijk: schaduwkanten

De georganiseerde criminaliteit maakt op een verborgen manier veel slachtoffers. Bonafide ondernemers - actief in een risicobranche - gaan failliet of derven inkomsten vanwege prijsconcurrentie door bedrijven die profiteren van misdaadgeld. Arbeidsuitbuiting, illegale prostitutie en drugshandel hebben plaats met wederzijdse

instemming van aanbieder en klant. Zo bezien zijn het consensual crimes, waarvan geen aangifte wordt gedaan. Toch worden arbeidsmigranten en illegale prostituties onder druk gezet of uitgebuit. Ook de drugswereld heeft voor veel uitvoerders een schaduwkant. Ze worden geïntimideerd of afgeperst door criminelen met meer macht, er bestaat vrees voor controles door politie of gemeente en er heerst angst voor concurrenten. De inkomsten vallen tegen of misdaadinkomsten worden snel gespeneerd. Er ontstaan problemen als kostbare partijen grondstoffen of drugs kwijtraken, omdat ze worden gestolen door concurrerende criminelen of worden ontdekt door een overheidsinstantie. Aanhoudingen kunnen leiden tot detentie, mogelijk meer dan drie jaar, bijvoorbeeld bij productie van synthetische drugs of bij een arrestatie in het buitenland. Als een partij drugs verloren gaat, worden uitvoerders verantwoordelijk gesteld (Kruisbergen e.a., 2012; Tops e.a., 2018).

Dit kan uitmonden in grof geweld of tot een order om het geld terug te verdienen. In achterstandswijken wordt niet alleen geweld gebruikt door ervaren criminelen, maar ook door jongeren en jongvolwassenen (Beke e.a., 2012). Jongeren bewapenen zich en (het dreigen met) wapengeweld. Dit is geen reeks losse incidenten, maar structureel incidentalisme: een patroon, gesignaleerd door professionals en door burgers. Criminele jongeren beschermen locaties, dagen elkaar uit en tonen agressie en wapenbezit, onder meer in videoclips en sociale media. De precieze aard en omvang van deze problematiek is onduidelijk, maar het valt op in het straatbeeld (zie bijvoorbeeld Tromp, 2020).

Illegaal gokken en drugsgebruik resulteren in sociale problemen, in de vorm van verslaving, schulden en daarop gebaseerde afhankelijkheden. Systematisch drugsgebruik verstoort het school-, studie- of werkritme. Dit brengt kwetsbare personen, die het toch al moeilijk hebben om in deze aspecten van het leven mee te komen,

in een lastig parket. Ze zijn vatbaar voor illegale handelaren (die drugs of illegale gokdiensten willen verkopen) en voor criminelen die katvangers rekruteren.

Institutionele ondermijning

De praktijken en inkomsten van criminele netwerken leiden in financiële termen tot horizontalisering van de machtsverhoudingen. In kwetsbare wijken wordt in de (bovenlokale) criminele economie veel geld omgezet en verdiend. Afhankelijk van de exacte wijkenmerken, gaat het op jaarbasis om tientallen of honderden miljoenen, en mogelijk om beduidend meer. De consequentie is dat criminelen over meer budget kunnen beschikken dan publieke veiligheidsorganisaties die tegen hen optreden. Crimineel geld is smeerolie op wijkniveau. Criminelen maken sociaal-culturele activiteiten mogelijk als de gemeente dit niet doet. Criminele kopstukken vergaderen niet (lang) over uitgaven. Ze investeren gewoon in een sport-schoonmaak, horecazaak, evenement, shishalounge of drugstransport als dat verstandig lijkt. Criminelen bouwen draagvlak op in de wijk en groeien, ondanks de lokale schade, uit tot zogenoemde trusted criminals.

Criminele netwerken tasten de effectiviteit van sociaal-preventief beleid aan. De kansen die de georganiseerde criminaliteit biedt (of: lijkt te bieden) op status en snel geld, concurreren met activiteiten en instituten die stimuleren dat mensen legale kansen benutten. Het betreft onderwijsinstellingen, maar ook jongerenwerkers, sociale wijkteams, gezins- en straatcoaches,

Criminele jongeren beschermen locaties, dagen elkaar uit en tonen agressie en wapenbezit, onder meer in videoclips en sociale media.

taalprogramma's, re-integratie en andere frontlijninspanningen. Leren en werken is een lang traject, mogelijk met teleurstellende uitkomsten. Dan lonkt het criminele pad (Tops en Van der Torre, 2015). Extra criminele inkomsten maken verschil, zeker voor personen en gezinnen rond het sociaal minimum of met acute problemen, zoals schulden. Dit kan ertoe leiden dat – ook bij aanvankelijke weerstand – misdaadgeld wordt aanvaard. In directe zin of indirect, bijvoorbeeld doordat kinderen voorzien in hun levensonderhoud of meebetalen aan het huishouden. Rechtvaardigingen liggen voor het oprapen: drugsproductie is onvermijdelijk en velen in de buurt doen het. De acceptatie van misdaadgeld draagt bij aan zwijgzaamheid tegenover de overheid. Die geslotenheid bemoeilijkt het overheidsoptreden, zowel bij sociaal beleid als bij handhaving.

2.6 Afsluiting

Criminele inkomsten en investeringen slaan neer op wijkniveau. Met witgewassen drugsgeld wordt een netwerk opgebouwd. In sociale netwerken combineren criminele coalities strafbare feiten: van geweld, corruptie, illegaal gokken en prostitutie en witwassen, via vermogensdelicten en handel in illegale geneesmiddelen, tot aan arbeidsuitbuiting. Facilitators zijn de smeerolie tussen onderwereld en bovenwereld en in de schaduweconomie. Die schaduweconomie levert producten, diensten, huisvesting, werkgelegenheid, goedkope arbeidskrachten en zorg. Dit resulteert in een ernstige situatie, want er ontstaan horizontale machtsverhoudingen. Criminele netwerken beschikken over ruime besteedbare budgetten en hebben lokaal draagvlak. Dit vraagt om beleid dat doorbraken weet te realiseren. Dat is het thema van het volgende hoofdstuk.

3. Doorbraken gezocht

Inleiding

Het effectief bestrijden van de georganiseerde criminaliteit vergt een lange adem. Om tot een doorbraak te komen, volstaat 'meer van hetzelfde' niet. Dit wordt geconstateerd in drie essays van het Verwey-Jonker Instituut over kwetsbare wijken en in een analyse ('Een Pact voor de Rechtsstaat') van de drugseconomie, in opdracht van het Strategisch Beraad Ondernijning. Die publicaties constateren dat duurzame en innovatieve inspanningen nodig zijn, met een tijdshorizon van minimaal tien jaren. Dit hoofdstuk analyseert grenzen aan de huidige aanpak en formuleert uitgangspunten waarmee doorbraken kunnen worden gerealiseerd. We beredeneren op hoofdlijnen wat nodig is bij een wijkenaanpak nieuwe stijl, om dit in het volgende hoofdstuk uit te werken.

3.1 Grenzen aan lokale inspanningen: noodzakelijke nationale steun en sturing

De sociaaleconomische en criminele problemen in kwetsbare wijken overvragen de financiële en personele mogelijkheden van gemeenten. Professionals lopen tegen grenzen aan. Tijdelijke inspanningen die louter lokaal worden gefinancierd schieten tekort: "Aandacht voor specifieke gebieden kan niet zonder de nationale overheid. (...) De ondernijvende criminaliteit is (...) een Nederlands motief dat de lokale belangen overstijgt." (Boutelier e.a., 2020, p. 25). Op lokaal niveau heeft de integrale

aanpak van ondernijning in de afgelopen jaren een impuls gekregen. De informatiepositie verbeterde en zo kwam scherper in beeld dat effecten van het overheidsoptreden worden overschaduwd door criminele praktijken. Criminele netwerken hebben een tactische voorsprong op de overheid. De criminele wereld is een "georganiseerde anarchie" (Tops e.a., 2018). Criminelen opereren flexibel en beschikken als collectief over méér direct beschikbare financiën dan (veiligheidsafdelingen van) de lokale overheid. De overheid beschikt weliswaar over grote(re) budgetten, maar die zijn vaak geoormerkt.

Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid: bijzonder, met landelijke relevantie

Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) krijgt budget van de nationale overheid en verzand niet in tijdelijke projecten. Het voortbestaan is langdurig verzekerd (van 2011 tot en met 2030), los van politieke termijnen. De landelijke financiering is bovendien breed en niet-geoormerkt. Dit stelt het onafhankelijke programmabureau in staat om, op basis van lokale kennis, coalities te sluiten en maatregelen te treffen (Boutelier e.a., 2020). Die worden bovendien toegespitst, namelijk op onderwijs (met name taalbeheersing), wonen, werk en op bestrijding van ondernijning, de criminaliteit en van schuldenproblematiek. Rotterdam Zuid heeft weliswaar unieke kenmer-



ken vanwege een conglomeraat aan wijken met on-Nederlandse sociale en fysieke achterstanden en vanwege de diepgewortelde en sterk internationaal gerichte georganiseerde (drugs)criminaliteit. Kleinere gemeenten kampen in minder omvangrijke achterstandsgebieden echter met een vergelijkbaar knelpunt, in die zin dat professionals merken dat de lokale publieke slagkracht ontoereikend is. Het resulteert in dezelfde problemen die ten grondslag lagen aan het NPRZ: handelingsverlegenheid bij professionals en te veel losse projecten.

Conclusie

Bovenlokale en flexibele criminele netwerken met direct beschikbaar geld hebben een tactisch voordeel ten opzichte van de lokaal gerichte overheid met – zeker buiten de grootste steden – bescheidener direct beschikbare budgetten. Er bestaat behoefte aan landelijke sturing en financiering van een duurzame wijkenaanpak, zodat de overheid blijvend aanwezig en alert is in de meest kwetsbare wijken. Budgettaire armslag geeft de lokale

overheid de mogelijkheid om maatwerk te leveren en om kansen te grijpen, als opmaat tot interventies die worden opgemerkt en gewaardeerd door bewoners en ondernemers.

3.2 Interventies in de wijk: justitieel optreden

De georganiseerde criminaliteit is geconcentreerd in de meest kwetsbare wijken. Om resultaten te boeken bij de aanpak van ondermijning bestaat behoefte aan doortastende professionals die repressie en preventie combineren. In deze paragraaf staat het lokale optreden van politie en justitie centraal.

Lokale politie

Sinds de jaren tachtig hebben de inrichting en het functioneren van de politie in het teken gestaan van bestuurlijk politiewerk, onder meer bij samenwerking tussen gemeenteamttenaren en politiemensen in lokale veiligheidsnetwerken. Dit sluit aan op het streven van de politie naar zogenoemde situationele rechtvaardigheid. Poli-

tiemensen kregen beleidsvrijheid en een generalistische taak, zodat ze beslissingen en interventies konden afstemmen op logica die ligt besloten in concrete omstandigheden. Dit gaf de politie lokaal draagvlak. Het tekende de taakuitoefening van de politie, want die werd gericht op de openbare orde en op veelvoorkomende (aangifte)criminaliteit (Van der Torre, 2011). De proactieve opsporing van (lokale) criminaliteit had geen prioriteit.² Zodra de schaal toeneemt, worden criminele netwerken te groot voor lokale opsporing. De consequentie is dat criminele netwerken niet altijd scherp in beeld zijn, terwijl ze wel invloed hebben op wijkniveau (Ferwerda e.a., 2017).

Criminele invloed op het sociale leven herdefinieert het begrip situationele rechtvaardigheid. Het gaat niet alleen om een rechterlijke politiestijl in concrete gevallen. Op wijkniveau vraagt rechtvaardigheid óók om strafrechtelijk optreden tegen schadelijke en winstgevendende praktijken van criminele netwerken. Het heeft geresulteerd in herwaardering van (lokale) opsporing. Officieren van Justitie en rapporten signaleren dat de kennis en know how van basispolitiemensen over opsporing achterblijven (Huisman e.a., 2016).

Om opsporingsonderzoeken naar aangifteloze delicten van de grond te tillen (los van onderzoeken in reactie op de vondst van drugs of van bijvoorbeeld contant geld), dient te worden ingebroken op bestaande beleidskaders die bepalen dat basisteams en districten zich behoren te richten op aangiftedelicten. In de praktijk gebeurt dit meer en meer (zie bijvoorbeeld Tops en Tromp, 2020, hoofdstuk 18). Basisteamedewerkers en districtsrecherche doen bijvoorbeeld onderzoek naar drugscriminaliteit of witwassen. In het recente position paper over de toekomstige politie pleiten het Openbaar Ministerie, de regioburgemeesters en politie onder meer voor uitbreiding van de capaciteit voor recherchewerk in de basisteams.

Lokale opsporingsonderzoeken hebben geïsoleerd weinig effect op wijkniveau. Om met het strafrecht invloed uit te kunnen oefenen is samenwerking nodig tussen politie en lokale partners, zoals in het bijzonder het RIEC, gemeente en burgers. Een strafrechtelijk onderzoek krijgt meer effect in combinatie met andere interventies (preventief of repressief). Als in een branche een rotte appel wordt veroordeeld (bijvoorbeeld een uitzendbureau of vastgoedondernemer), kunnen andere dubieuze ondernemers effectiever worden aangesproken en is dit een stimulans voor bonafide bedrijven om in het gareel te blijven en misstanden te melden.

Conclusie.

Om op wijkniveau met politiewerk bij te dragen aan een rechtvaardige gang van zaken bestaat niet alleen behoefte aan interventies (van de basispolitie, waaronder wijkagenten) om de orde te bewaren. Het vergt ook lokale opsporing, ingebed in integrale activiteiten. Dit wordt inmiddels onderkend en langzaam aan in de praktijk gebracht. Het lokale effect van het strafrecht kan worden versterkt door het te koppelen aan sociale interventies (zie paragraaf 3.3). Temeer als, in lijn met het position paper over de toekomstige politie, de lokale politiecapaciteit ten behoeve van recherchewerk toeneemt.

Het lokale gezicht van justitie

De schaalvergroting bij politie en justitie gaat sinds 2002 gepaard met het inrichten van een landelijk netwerk van veiligheidshuizen. In 2010 waren er 45. De veiligheidshuizen richten zich op complexe veiligheidsvraagstukken, zoals veelplegers, huiselijk geweld en (jeugd)criminaliteit. Daarbij werken verschillende instanties samen. Voor een groot deel zitten de medewerkers onder één dak of ze treffen elkaar op een locatie. Relevante partijen en ketens (hulpverlening, zorg, strafrecht en onderwijs) worden gekoppeld. De complexiteit van veiligheidsproblemen wordt verminderd door concrete casus en (persoonsgerichte) interventies centraal te stellen. De veiligheidshuizen werden

² Proactief wil zeggen dat opsporing wordt gebaseerd op criminele informatie, dus zonder concrete aanleiding omdat bijvoorbeeld drugs, illegaal vuurwerk of contant geld wordt aangetroffen.

aanvankelijk aangestuurd door justitie en de lokale driehoek. Dit verschuift in 2013 naar het bestuur. Met de reductie van 45 naar dertig veiligheidshuizen wordt daarnaast een regionale concentratie doorgevoerd. De inspanningen van justitie nemen af. Dit wordt versterkt doordat justitie tijd en energie steekt in de zogenoemde ZSM-aanpak (de snelle afdoening van strafzaken op het domein van veelvoorkomende criminaliteit) en in het project Veilig Thuis (de aanpak van huiselijk geweld, seksueel geweld en/of kindermishandeling). De consequentie is dat officieren van justitie op afstand komen te staan van veiligheidshuizen en dat parketsecretarissen het justitiële gezicht worden (Peeters en Boutelier, 2020).

De terugtrekkende beweging van het Openbaar Ministerie hangt samen met een andere trend. De probleemdefinities en oplossingen van veiligheidshuizen komen meer en meer in het teken te staan van ondersteuning, coaching en zorg. Veiligheidshuizen worden voor een aanzienlijk deel 'zorghuizen'. Als preventie en repressie moeten worden gecombineerd bij een persoonsgerichte aanpak, is dit lastig vanwege de nadruk op zorg en vanwege geringe lokale justitiële capaciteit. Interventies worden vooral afgestemd op kennis over personen en hun directe sociale omgeving, met weinig of geen zicht op (of aandacht voor) criminele invloeden vanuit de wijk. De consequentie is dat de effecten van interventies tegenvallen zodra behoefte bestaat aan strafrechtelijke sancties, zoals een voorwaardelijke straf als stok achter de deur.

Op lokaal niveau (onder meer in Rotterdam en Eindhoven) wordt geëxperimenteerd met laagdrempelige rechtspraak in de wijk. Daarbij werkt de rechtbank samen met politie, Openbaar Ministerie, gemeente en hulpverlening, op zoek naar oplossingen die een gepaste straf zijn en/of de kans op recidive en afglijden voorkomen. Wijkrechtspraak is een wenkend perspectief, omdat het kan leiden tot procedurele rechtvaardigheid (Peeters en Boutelier, 2020). Het mondt uit in

rechterlijke oordelen die worden begrepen door burgers en aan hen worden uitgelegd. Om de kloof te dichten tussen aan de ene kant complexe juridische en sociale problemen op casusniveau en aan de andere kant disciplines in het rechtssysteem, bestaat niet alleen behoefte aan 'een rechter in de wijk'. Idealiter groeien lopende experimenten uit naar integrale wijkrechtspraak, waarbij in één rechtszaak of dossier zo nodig combinaties worden gemaakt van (jeugd)strafrecht, bestuursrecht en/of privaatrecht. Dat sluit aan bij de multi-problematiek op persoons- en gezinsniveau.

Wijkgerichte (integrale) rechtspraak levert idealiter vonnissen op die een realistisch beroep doen op lokaal actieve professionele instanties, zoals de Reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming. Zo nodig reeds tijdens detentie, zo benadrukt het 'Whitepaper Koers & Kansen' (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2017). Versterking van de lokale opsporing is een impuls voor geloofwaardige rechtspraak in de buurt. Als dergelijke rechtspraak alleen wordt gericht op meewerkende verdachten, is het aanbod namelijk gering, zo blijkt bij experimenten in Rotterdam en Eindhoven (zie Peeters en Boutelier, 2020). Immers, criminelen met straatwijsheid weten: vandaag de dag loont het om te zwijgen. Een overtuigend strafdossier kan dit doorbreken of omzeilen. Wijkrechtspraak vergt lokale kennis over de gang van zaken in de criminele wereld. Het is daarbij met name belangrijk om in te schatten in welke mate verdachten tegelijkertijd dader en slachtoffer kunnen zijn. Zie paragraaf 3.4 over de behoefte aan slachtofferhulp in kwetsbare wijken.

Conclusie

Om de ondermijning op wijkniveau terug te dringen dienen veiligheidshuizen preventie, zorg en (justitiële) handhaving te combineren. Dit vergt onder meer lokale kennis, aanwezigheid en aansturing door officieren van justitie als justitiële gezagsdragers. Justitieel (politie) optreden is een voorwaarde om effectief gestalte te kunnen geven aan rechtspraak op wijkniveau, waarbij onder meer (voorwaardelijke) straffen en sociale interventies

worden afgestemd. Doorontwikkeling van wijkrechtspraak naar vormen van lokale integrale rechtspraak is (meer dan) wenselijk.

3.3 Interventies in de wijk: de gemeentelijke frontlinie

Sociale problemen zijn een voedingsbodem voor criminaliteit in kwetsbare wijken. Bij het voorkomen of aanpakken van criminaliteit, en bij het helpen van slachtoffers of van beginnende daders, wordt een beroep gedaan op (gemeentelijke) professionals. Gemeenten positioneren professionals die sociale en handhavende interventies weten te combineren. Het besef dat lokale interventies en prestaties noodzakelijk zijn, ligt ten grondslag aan de zogenoemde decentralisaties op het (gemeentelijke) sociaal domein.

Op het sociaal domein

Door de decentralisatie op het sociaal domein is sinds 2015 het takenpakket van gemeenten aanzienlijk uitgebreid. Het betreft activiteiten op het brede terrein van zorg, participatie, zelfredzaamheid en jeugdhulp. Meer concreet gaat het onder meer om schuldhulpverlening, handhaving van de leerplicht, het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten, ondersteuning bij opvoedingsproblemen, geestelijke gezondheidszorg, zorg bij een (lichte) verstandelijke beperking, dagbesteding en begeleid of beschermd wonen. Het gaat om diensten waaraan juist in kwetsbare wijken behoefte bestaat. In deze wijken zijn uitvoerende professionals actief, onder meer in sociale wijkteams. Het sociaal domein neemt deel aan de persoonsgerichte aanpak (vanuit veiligheidshuizen). Sociale interventies worden gericht op (kennis over) individuen of gezinnen. Zo worden veel burgers geholpen en dit heeft een preventief effect op criminaliteit. Het stagneert echter bij cliënten die onder invloed staan van criminele netwerken. Om vooruitgang te boeken, bestaat dan behoefte aan informatie over en invloed op criminele praktijken. Het komt dan aan op sociale en repressieve interventies, zowel ten aanzien van de personen als de (directe) sociale omgeving. Het kan bij re-

pressie gaan om het intrekken van een uitkering of zorgbudget, maar ook om strafrechtelijk (justitieel) optreden. Repressief optreden bijt met de dominante stijl op het sociaal domein. Uit vrees de 'relatie met de cliënt' op het spel te zetten, wordt bijvoorbeeld geen melding gemaakt van strafbare feiten, zoals hennepsteelt, vuurwerkhandel of drugshandel. Uithuisplaatsing vanwege hennepsteelt wordt niet zelden gezien als verstoring van het hulptraject, terwijl dat evengoed gebeurt als een crimineel netwerk claimt dat een zorgcliënt tienduizenden euro's moet terugverdienen omdat een hennepoogst verloren is gegaan. Het vraagt straat- en materiekkennis om dit onder ogen te zien. Er is sociaal-repressief maatwerk geboden, zodat cliënten niet (verder) verstrikt raken in die wereld. Alleen bestraffen of juist straffeloosheid kunnen beiden verkeerd uitpakken.

Conclusie

Het gemeentelijk sociaal domein beschikt over sociaal-preventieve interventies die kunnen helpen om de ondermijning te reduceren. Hiertoe dienen dergelijke interventies te worden gecombineerd met (de geloofwaardige dreiging van) sancties en te zijn gebaseerd op inzicht in de sociale en criminele invloeden vanuit de wijk op (gezinnen van) cliënten. Dergelijk sociaal-repressief maatwerk vergt een stijlverandering op het sociaal domein.

Werken aan frontlijnprestaties

Er bestaat in wijken met geconcentreerde achterstanden én criminaliteit behoefte aan prestaties door professionals die (beginnende) criminaliteit voorkomen, stoppen of terugdringen. Dit vergt frontlijn-medewerkers die relaties opbouwen met

Door de decentralisatie op het sociaal domein is sinds 2015 het takenpakket van gemeenten aanzienlijk uitgebreid. Het betreft activiteiten op het brede terrein van zorg, participatie, zelfredzaamheid en jeugdhulp.

Frontlijnambtenaren hebben behoefte aan ‘wisselgeld’ (voor wat, hoort wat) en, zo nodig, aan een geloofwaardige dreiging met sancties als grondslag voor effectieve gedragsbeïnvloeding.

‘lastige klanten’ en die qua beïnvloeding als het ware de strijd aangaan met de criminele wereld. Dit vereist sterke persoonlijkheden, kennis van criminele werkwijzen en een handelingsrepertoire dat overeind blijft. We merken dat meer en meer gemeenten dergelijke presterende professionals zoeken en positioneren. Bijvoorbeeld bij een top-X aanpak (met de Amsterdamse top-600 als inspiratiebron), de Rotterdamse stadsmarinier en het bureau frontlijn in dezelfde stad. Plus professionals die – in het kader van het project straatwaarde(n) – de drugscriminaliteit terugdringen in Midden-Nederland, onder meer in kwetsbare Utrechtse wijken. Ook in andere gemeenten (bijvoorbeeld Eindhoven, Tilburg, Schiedam en Zaanstad) komen op straatniveau ambtenaren in beeld die presteren. Er zijn professionals die resultaten boeken onder omstandigheden waarin dat veel anderen niet lukt. Frontlijnprestaties vergen echter niet alleen (bijzondere) persoonlijke kwaliteiten. Het gaat om het organiseren van een nieuwe manier van professioneel handelen die past in beleidskaders en tegelijkertijd ingrijpt op het botte karakter van ondermijning. Dit blijkt uit lessen en dilemma’s in de frontlijn:

- Op basis van een rake situatieanalyse (van persoon, gezin en wijkinvloeden) komen sociale tekorten in beeld, net als mogelijke overtredingen en strafbare feiten. Dit is de basis om te bezien op welke aspecten wordt

geholpen en waar (welke) sancties worden opgelegd. Dit vergt scherpte in het bepalen van de volgorde van interventies en bij de verdeling over leden van een gezin of familie.

- Professionals dienen vertrouwd te zijn met een sociaal én repressief handelingsrepertoire, alsook met de haalbaarheid in concrete situaties. Vooral bij repressieve maatregelen is het – vanwege bewijslast en schaarse opsporingscapaciteit – de vraag wat valt te realiseren, al zijn bestuurlijke, fiscale, civiele en strafrechtelijke sancties mogelijk.
- Professionals dienen aanwezig te zijn op lastige locaties om daar bekend te raken bij de doelgroep. ‘Smoel maken’ is nodig omdat een deel van de doelgroep op straat en in de eigen omgeving benaderd moeten worden (net zoals criminelen dit doen bij werving). Professionals dienen lokaal aanwezig en aanspreekbaar te zijn en een reputatie op te bouwen als iemand die daadwerkelijk helpt als dit opportuun is én als iemand die zo nodig ingrijpt.
- Frontlijnambtenaren hebben behoefte aan ‘wisselgeld’ (voor wat, hoort wat) en, zo nodig, aan een geloofwaardige dreiging met sancties als grondslag voor effectieve gedragsbeïnvloeding.³ Om een jonge twintiger bijvoorbeeld te bewegen om een opleiding te volgen en een verslavingsbehandeling te starten, kan het nodig zijn dat een doortastende ambtenaar snel woonruimte zoekt. Of een man die – nadat (voor het eerst) een hennepplantage in zijn woning is ontdekt – meteen wordt geholpen met schuldhulpverlening, maar gaat solliciteren (anders heeft dat consequenties voor zijn uitkering) en zich ook dient te realiseren dat hij uit zijn woning wordt gezet indien nog een keer een partij drugs wordt ontdekt.

³ Het betreft niet per se strafrecht of een bestuurlijke boete, want het kan bijvoorbeeld ook gaan om het stopzetten van een ‘gunst’ die niet wordt benut (bijvoorbeeld jongeren die permanent een hulpverlener ontwijken) of waarvan misbruik wordt gemaakt (bijvoorbeeld fraude met een uitkering of persoonsgebonden budget).

- Een cruciale en lastige schakel voor frontlijnprestaties bestaat uit de follow up van gesprekken met klanten (in een complexe situatie) binnen de gemeentelijke organisatie (Hartman en Tops, 2006). Na een situatieanalyse zijn vaak acties vereist vanuit verschillende afdelingen of disciplines. De praktijk leert dat dit vast kan lopen in het ambtelijke (midden)kader en leidt tot botsingen tussen aan de ene kant ‘frontlijn-persoonlijkheden’ en andere kant beleidsambtenaren of procesmanagers. Idealerweise worden frontlijnactie en aansturing van de frontlijn afgestemd. Om blijvend te presteren in de frontlijn is bestuurlijke steun noodzakelijk, net als de mogelijkheid van frontlijnambtenaren om urgente en relevante zaken aan te kaarten in de ambtelijke toplaag, bij bestuurders en eventueel in het driehoeksoverleg. Voorts bestaat behoefte aan ‘smeergeld’: een budget om zaken te kunnen betalen die niet kunnen wachten en geen al te hoge prijs hebben, maar anders al snel onmogelijk zijn vanwege dichtgetimmerde begrotingen (Tops e.a., 2009).

- Personen en gezinnen met sociaaleconomische achterstanden kunnen te maken krijgen met een optelsom van problemen. Bijvoorbeeld werkloosheid, armoede, schulden, gezondheidsklachten (mogelijk psychisch) en woonproblematiek. Om zo’n stapeling van problemen aan te pakken zijn verschillende wetten, organisaties en professionals nodig. Wie niet past binnen één wet en terecht kan bij één uitvoeringsorganisatie, loopt in de praktijk geregeld vast in een mēlee aan regels en werkprocessen. Terwijl de casus urgent is, treedt vertraging op. Om dit te doorbreken is, mede op aandringen van de Nationale Ombudsman, het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens in het leven geroepen. Die regeling helpt bij noodzakelijke doorbraken op casusniveau. Daartoe zijn door een interdepartementale werkgroep praktische (“on-Haagse”) werkwijzen ontwikkeld die een welkome steun in de rug zijn voor frontlijn-professionals (Boutelier, 2020). Zie tabel 3.1.

Tabel 3.1: Sleutelementen van de Regeling Maatwerk Multiprobleem Huishoudens

De Regeling Maatwerk Multiprobleem Huishoudens is een impuls voor maatwerk door een combinatie van maatregelen, te weten:	
Time-out bevoegdheid	Complicerende interventies kunnen tijdelijk worden opgeschort
Overkoepelende wettelijke of afwijkingsbevoegdheid	De bedoeling van verschillende wetten prevaleert boven strikte toepassing
Landelijk escalatieteam	Beschikbaar om doorbraken te forceren als dit lokaal niet lukt
Oplossingen voor informatiedeling en tuchtrecht	Informatiedeling mogelijk maken en de dreiging van tuchtrecht wegnemen
Overbruggingsbudget	Er is geld beschikbaar, waarna later wordt bezien wie betaalt

Conclusie

Om met sociaal-repressieve interventies de ondermijning in kwetsbare wijken terug te dringen, bestaat in de frontlijn behoefte aan professionals met bijzondere persoonlijke kwaliteiten die kunnen rekenen op rugsteun, financiering en sturing vanuit de ambtelijke top en door het bestuur. Om te presteren dienen herkenbare professionals te opereren op wijkniveau en dient met name - zo nodig snel - de follow up van gesprekken en afspraken op straatniveau te worden georganiseerd. Als botsende of overlappende wetten en regels noodzakelijk maatwerk in de weg staan, dient er voor professionals - via of analoog aan het programma Maatwerk Multiprobleem Huishoudens - een route te bestaan om hier doorheen te breken.

3.4 Ondernijning: wie helpt de slachtoffers?

Georganiseerde criminaliteit maakt veel slachtoffers. Het betreft onder meer uitbuiting bij illegale prostitutie en uitbuiting van arbeidsmigranten, net als criminele uitbuiting van personen in een afhankelijkheidspositie. In de criminele wereld worden katvangers ingezet, zoals schuldenaren die instemmen met een hennepplantage in huis. Als zo'n katvanger louter een lage strafrechtelijke straf krijgt, lijkt dit soft, maar dat is al snel schijn. De kans is namelijk groot dat criminelen enkele tienduizenden euro's claimen vanwege gederfde inkomsten. Kortom, er is dan méér nodig dat een (lage?) straf voor daders, namelijk oog voor slachtofferschap (ook bij personen die tevens dader zijn) en hulp, bijvoorbeeld bij een exit-strategie. In criminele kringen wordt voorts bedreigd met geweld en wordt geweld gebruikt, onder andere om af te dwingen dat uitvoerders doorgaan met winstgevend criminele activiteiten, zoals drugsproductie. Het is een misverstand om alleen of vooral geweld (o.a. huiselijk geweld) en aangiftedelicten (o.a. vermogensdelicten en high impact crimes, zoals overvallen) vanwege slachtofferschap prioriteit te geven bij strafrechtelijk beleid.

Ondernijning heeft een grotere impact op wijken en maakt slachtoffers. Bovendien is het slachtofferschap van uitbuiting of mensenhandel niet een

eenmalige gebeurtenis, omdat deze delicten vaak gedurende lange(re) tijd plaatsvinden. Op criminele hotspots - met illegale gokadressen, straat-handel, louche horeca en mogelijk coffeeshops - springen slachtoffers in het oog. Jongeren en jongvolwassenen met een laag inkomen geven (te) veel geld uit aan drugs of gokken. Een categorie kampt (zichtbaar) met verslavingsproblematiek. In panden met kamerverhuur wonen mannen en vrouwen waarvan de kans aanzienlijk is dat ze worden uitgebuit. Op schoolpleinen en hangplekken waar risicojongeren komen is het - voor wie oplet en materie kennis heeft - zichtbaar als jonge mannen of vrouwen door criminelen worden gerekruteerd, bijvoorbeeld voor drugshandel, mensenhandel of als zogenoemde geldezel. Of er worden klanten geworven van illegale producten. Criminelen werken outreachend, want ze werven en rekruteren fanatiek en gericht. Hier staat een overheid tegenover die bij het (vervolgings-)beleid op lokaal niveau geen prioriteit geeft of gaf aan aangiftelose delicten. Plus onderwijsinstellingen die terughoudend zijn om criminaliteit en slachtofferschap te signaleren, te melden en aan te pakken. Professionals die voor de gemeente werken zijn doorgaans meer gericht op handhaving of zorgverlening, dan dat ze zoeken naar slachtoffers.

Conclusie

Georganiseerde criminaliteit maakt op wijkniveau veel slachtoffers. Bij moderne slachtofferzorg dient de aandacht niet alleen of voornamelijk uit te gaan naar slachtoffers van geweld of vermogensdelicten, maar ook naar (afgeschermd) slachtoffers van criminele netwerken die delicten plegen waarvan vaak geen aangifte wordt gedaan.

► 4. Een strategie voor weerbare wijken: een meerjarenprogramma

Inleiding

Georganiseerde criminelen maken gebruik van sociale problemen in kwetsbare wijken en veroorzaken deze. Zo bezien is ondernijning een belangrijk sociaal vraagstuk. Er zijn doorbraken nodig om dit aan te pakken. Daartoe is een sociaal-preventieve aanpak hard nodig. Net als een overheid die sanctioneert zodra de situatie daarom vraagt. Extra handhaving en het scheppen van kansen zijn een twee-eenheid. Sociaal-preventief ingrijpen verliest aan kracht zonder handhaving en handhaving heeft minder zin als de sociale kwaliteit van kwetsbare wijken niet wordt verbeterd.

Er is een meerjarenprogramma nodig waarin die twee-eenheid tot uitdrukking komt, als onderdeel van een brede wijkenaanpak. Dit vergt een meerjarenprogramma waarvoor de Rijksoverheid de condities schept; financieel en met instrumenten. Hoe de programmatische integrale wijkenaanpak precies gestalte krijgt, wordt lokaal bepaald. De Rijksoverheid kan wel randvoorwaarden formuleren en uitgangspunten vaststellen. Zo is in de Deense wijkenaanpak een sterke inzet op taalonderwijs een verplichtend element, hetgeen ook in Nederland overweging verdient. Dit hoofdstuk beschrijft de uitgangspunten en bouwstenen van een meerjarenprogramma dat in kwetsbare wijken zorgt voor een overheid die preventie koppelt aan gezag.

4.1 Een moderne wijkenaanpak: uitgangspunten

Een moderne wijkenaanpak dient, in de meest kwetsbare wijken, de onevenredig grote problemen vanwege sociaaleconomische achterstanden en ondernijningende criminaliteit stevig terug te dringen. Dit vergt een brede aanpak. Het verbeteren van woningen, extra inspanningen van scholen en zorginstanties en het versterken van arbeidsdeelname en van sociale participatie, zijn noodzakelijk. Het is echter niet afdoende, zolang de criminele wereld lonkt. Ook de justitiële functie dient te worden versterkt, maar dat is pas effectief als zij wordt ingebed in een brede beweging van sociaal-preventieve actie. De inspanningen dienen verder te reiken dan de overheid. Brede steun vanuit de samenleving - van burgers, semipublieke organisaties en ondernemers - is noodzakelijk. Dit is de rode draad in vier publicaties in opdracht van het Strategisch Beraad Ondernijning: één over een stevige reductie van de drugseconomie

Sociaal-preventief ingrijpen verliest aan kracht zonder handhaving en handhaving heeft minder zin als de sociale kwaliteit van kwetsbare wijken niet wordt verbeterd.

(Noordanus e.a., 2020) en drie essays over de wijkenaanpak (Boutelier e.a., 2019; Peeters en Boutelier, 2020; en Boutelier e.a., 2020).

Op basis van deze publicaties en de voorgaande hoofdstukken kunnen uitgangspunten worden geformuleerd voor een moderne wijkenaanpak:

a. Meerjarig en doelgericht integraal. Een nieuwe wijkenaanpak dient voor minstens tien jaar te worden ingezet. Integraal, met focus op aspecten die verschil maken: onderwijs, werk en - in lijn met een recent verschenen position paper politie - met voldoende (en dus meer) justitieel politiewerk op wijkniveau. Een basisvoorwaarde is het vergaand verminderen van taalachterstanden.

b. Nationaal gesteund, lokaal vormgegeven. Bestuurlijke en financiële steun van de Rijksoverheid is noodzakelijk, omdat lokale middelen tekortschieten. Voorts is op kernelementen landelijke sturing wenselijk om in het gehele land noodzakelijke focus aan te brengen. Dit neemt niet weg dat de basis van de aanpak bestaat uit een lokaal (gemeentelijk) opgesteld programma.

c. Effectieve samenhang tussen veilig, zorg en sociaal. Combinatie van repressie en zorg is noodzakelijk. Preventie zonder repressie is tandeloos, repressie zonder preventie is eindeloos. Het gaat om samenwerking van scholen, sociale wijkteams, jongerenwerk, gemeentelijke handhaving, lokale politie (wijkpolitie en recherche) en justitie, inclusief vormen van wijkrechtspraak.

d. Maatschappelijke coalities. De overheid kan het niet alleen, want maatschappelijke problemen vragen om maatschappelijke reacties. Dat vraagt om een actieve rol van burgers, van semipublieke organisaties (met name scholen en corporaties) en van het bedrijfsleven. Dit vergt een participatiebudget.

e. Programmabureau als lokale aanjager. Er bestaat (zoals bij het Nationaal Programma Rotterdam Zuid) behoefte aan een lokaal programmabureau dat - met budget en bestuurlijke steun - sleurt en stuurt om samenwerking en maatregelen van de grond te tillen. Dat zorgt voor een programma dat zich al doende verbetert en uitgroeit tot een presterend wijkinstituut, met een gezichtsbepalende directeur.

4.2 De justitiële wijkfunctie

Om de weerbaarheid van wijken tegen ondermijning te verbeteren, is versterking nodig van de justitiële functie. Het gaat om lokale kennis, prestaties én aanwezigheid van de gehele justitiële keten; van uitvoerende politiemensen (wijkagenten, noodhulp en rechercheurs) en politiechefs, via officieren van justitie en parketsecretarissen, tot aan de zittende magistratuur. De justitiële functie dient te worden vervlochten met sociale interventies. Het volgende is nodig:

Lokale opsporing

Opsporing van georganiseerde criminaliteit is niet alleen een zaak voor de landelijke en regionale recherche, maar ook voor rechercheurs en basispolitiemensen binnen districten en basisteams. Lokale opsporing en opsporingsinformatie zijn nodig om het strafrecht in te bedden in een sociaal-maatschappelijk wijkoffensief. Lokale opsporing dient te worden gericht op criminele kopstukken (deels uit criminele families) en op opklimmende criminelen.

De uitbreiding van de strafrechtelijke capaciteit - bepleit in 'Het Pact voor de Rechtsstaat' en in het position paper politie - dient mede ten goede te komen aan extra lokale researchcapaciteit. In de kern - zie het project "straatwaarde(n)" in Midden-Nederland - maakt een gepaste justitiële aanpak van lokale criminelen zichtbaar dat misdaad niet loont. In aanvulling op de strafrechtelijke aanpak zijn sociaal-preventieve en/of handhavende maatregelen nodig, bijvoorbeeld via een persoonsgerichte aanpak.

Ingebed strafrecht: element van sociaal-preventieve inspanningen

Met 'klassieke' justitiële sancties worden strafdoelen nagestreefd: vergelding, recidivevermindering en afschrikking. Deze effecten staan onder druk bij complexe problematiek van daders (Ministerie van Justitie, 2017). De consequentie is dat justitiële instanties, bij doelbereiking, afhankelijk zijn van met name het lokaal bestuur en van zorg. Ingebed strafrecht stelt wijkveiligheid centraal bij de justitiële sanctie-uitvoering. Dit is op zichzelf niet nieuw, getuige inspanningen van de Openbaar Ministerie in de zorg- en veiligheidshuizen en bij de top-X aanpakken. Het krijgt in de wijkenaanpak, zoals beschreven in deze rapportage, extra accenten die overigens tevens extra inzet vragen. Het volgende is nodig:

- Juridisch-strafrechtelijke interventies consequent en (nog) vaker koppelen aan inspanningen door onder meer de Raad voor de Kinderbescherming en de Reclassering. Hier kan gebruik worden gemaakt van: een straf of voorwaardelijk sepot onder voorwaarden van sociale aanwijzingen; een voorwaardelijk sepot met sociale aanwijzingen; en taak- en leerstraffen ten behoeve van de gemeenschap.
- Verbreding van het advies aan Officieren van Justitie en rechters over een justitiële sanctie of maatregel: van gebruikelijke justitiële organisaties (zoals de Reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming) naar een omgevingsadvies met (ook) input door gemeente, zorg en politie (Ministerie van Justitie, 2017).
- Tijdens en na de sanctie-uitvoering worden ondersteunende interventies in gang gezet, gericht op re-integratie en recidivepreventie. Bijvoorbeeld zorg, schuldhulpverlening of onderwijs.
- Er wordt - in opvolging van de pilot 'geldeuzels' van Bureau Halt en de Reclassering - geëxperi-

menteerd met het beperken van 'strafbladschade': jongeren en jongvolwassenen die jarenlang moeite hebben op de legale arbeidsmarkt omdat ze geen VOG krijgen.

Ingebed strafrecht: element van integrale aanpak

De lokale driehoek (bestuur, justitie en politie) werkt, bij de integrale aanpak van ondermijning, samen met de Belastingdienst en het Regionaal Informatie en Expertisecentrum. De kern daarvan bestaat uit meervoudige interventies (Schilders, 2019). Het betreft de combinatie van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, civiele en fiscale interventies. Deze integrale aanpak dient in kwetsbare wijken te worden versterkt. Op basis van lokale kennis dient de focus te worden gelegd op kwetsbare sub-locaties (bijvoorbeeld een winkelstraat), op een fenomeen (bijvoorbeeld witwassen of misbruik van vastgoed) of op een branche (bijvoorbeeld money transfer organisaties).

Justitieel gezag in de wijk

Inbedding van het strafrecht in brede wijkgerichte inspanningen vergt aanwezigheid en (in)formeel gezag van een Officier van Justitie, met voldoende ondersteuning door onder andere parketsecretarissen. Deze 'wijkofficier' dient voldoende tijd en armslag te hebben voor de complexe lokale justitiële taak. Het gaat om een zichtbare overheid, ook van de kant van het Openbaar Ministerie. Dat vergt niet persé een kantoor of werkplek in de wijk, maar wel persoonlijke programmatische betrokkenheid van officieren van justitie en een actieve inbreng in het zorg- en veiligheidshuis en bij de bredere integrale aanpak. Lokaal actieve professionals (o.a. gemeente en politie) dienen direct of indirect toegang te hebben tot twee gezagsdragers: de burgemeester én officier van justitie.

Wijk-rechtspraak

Rechtspraak in de wijk dient zaken in verschillende juridische domeinen zoveel mogelijk in samenhang te behandelen; in community courts of

buurtrechtbanken. Ook hierbij staat de zichtbaarheid van de rechterlijke functie voorop, net als de betrokkenheid van de rechter bij de problematiek in de wijk. Het gaat dus niet zozeer om een apart justitieel gebouw op wijkniveau. Er kan immers gebruik worden gemaakt van buurtlocaties, zoals buurthuizen, het zorg- en veiligheidshuis of politiebureaus.

4.3 Extra inspanningen in de maatschappelijke frontlijn

Op wijkniveau zijn extra sociaal-preventieve inspanningen nodig, deels in combinatie met (justitiële) handhaving. Dat vraagt veel van verschillende ambtelijke afdelingen, zoals het sociaal domein, veiligheid, vergunningen, toezicht en handhaving. Dit kunnen gemeenten niet zelf financieren. Daarom geeft het meerjarige wijkprogramma een financiële impuls. Dat legt de basis voor coalities met bondgenoten, zoals onderwijsinstellingen en corporaties. Langs drie wegen is extra inzet vereist.

Inzet op frontlijn-professionals

Professionals die een helpende hand bieden en grenzen stellen, boeken reeds prestaties, ook onder lastige omstandigheden. Dit verdient een impuls:

- Selectie en vorming (training) van frontlijnambtenaren die raad weten met dilemma's en complexiteit op casusniveau. Dit vergt sterke persoonlijkheden. Het is nodig om een onderwijsaanbod te ontwikkelen en beschikbaar te stellen dat professionals helpt om straatinterventies te plegen, waarbij publieke instrumenten en ambtelijke afdelingen of organisaties in de actiestand worden gezet.
- De persoonsgerichte aanpak via het veiligheidshuis legt prioriteit bij interventies die zijn gericht op het verminderen van de lokale aanwas van (jonge) criminelen. Het betreft ondersteuning bij

het benutten van legale kansen en hulp om uit de greep van criminele invloeden te blijven of te raken. Zo nodig worden maatwerk-sancties opgelegd (situationeel rechtvaardig). Het veiligheidshuis helpt en stelt grenzen.

- Om frontlijnambtenaren te laten presteren zijn - gebaseerd op een analyse op casusniveau - acties nodig. Daarbij bestaat behoefte aan het organiseren van een follow up van cliënt-contacten als duidelijk is welke maatregelen noodzakelijk zijn. Dit vereist doorzettingsmacht van een programmadirecteur en -bureau, gehuisvest in de wijk en met toegang tot belangrijke bestuurders (de burgemeester en wethouder zorg), Officier van Justitie en private bondgenoten in de wijk. Een beschikbaar programmabudget maakt het mogelijk om zo nodig snel overzienbare investeringen te doen.
- Om op casusniveau doorbraken te bewerkstelligen bij botsende wetten of regels, bestaat behoefte aan voorzieningen zoals de Regeling Maatwerk Multiprobleem Huishoudens die onbedoelde blokkades wegneemt.⁴ Het is waardevol om deze regeling structureel te maken.
- Een verplichtend element in het beleidsprogramma zou kunnen zijn dat de schuldregie bij één gemeentelijke regisseur wordt gelegd.
- Frontlijn-ambtenaren zoeken naar potentiële slachtoffers van criminele praktijken, zoals arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en afhankelijkheden vanwege schulden en/of verslaving. Soms zijn slachtoffers tevens daders of omgekeerd. Slachtoffers en daders-en-slachtoffers worden actief aangesproken door publieke professionals en er dient voor hen een plaats te zijn in de persoonsgerichte aanpak.

Bondgenootschappen

Als het gaat om 'kansen bieden' zijn bij de meerjarige wijk aanpak bondgenoten nodig. Voor jongeren en jongvolwassenen kan de behoefte aan contacten, werk en status een motivatie zijn om criminele ontmoetingsplaatsen te bezoeken en om te starten met criminele praktijken. Voor gewenste zelfontplooiing en het scheppen van een positief gevoel van eigenwaarde zijn scholen, sportinstellingen en culturele instellingen (o.a. muziek en dans) belangrijk.

Rolmodellen met lokale roots en bovengemiddelde prestaties op het vlak van sport, cultuur en onderwijs laten zien wat mogelijk is. Het landelijk programma nodigt uit om lokale projecten op dit vlak op te zetten of te intensiveren. Dat geldt ook voor maatregelen en regelingen die zorgen voor laagdrempelige toegang tot culturele activiteiten en sportactiviteiten. Corporaties kunnen een belangrijke rol spelen bij de fysieke kwaliteit van de wijk (goed onderhouden woningen, aandacht voor 'schoon, heel en veilig') en bij het constateren en aanpakken of voorkomen van problemen: financiële problemen (huurachterstand), woonoverlast (mogelijk vanwege sociale problemen) en misstanden, zoals illegale onderhuur of strafbare feiten. Corporaties kunnen personen of gezinnen tijdig in contact brengen met gepaste zorg of hulp, mogelijk in de context van een sanctie, zoals het beëindigen van een huurcontract of waarschuwen dat dit kan gebeuren.

Op de bovenstaande punten kunnen gemeenten voorstellen ontwikkelen. Eén element wordt een verplicht onderdeel, namelijk het verbeteren van het taalonderwijs: voor ouderen en door extra inspanningen van basisscholen. Taal is cruciaal bij het volgen van onderwijs en in het maatschappelijk verkeer. Wie qua taal achterblijft, loopt het risico sociaaleconomisch te marginaliseren en mogelijk te criminaliseren. Wie alleen straattaal beheerst, staat zwakker in sollicitatiegesprekken. Inspanningen om sollicitatiekansen van (jonge) bewoners uit probleemwijken te verhogen – of: eerlijker te maken, zonder discriminatie op etnici-

teit of postcode – sluiten goed aan op verbetering van de taal- en onderwijsprestaties.

Het illegale vestigingsklimaat verstoren

Er dient aandacht te zijn voor kwetsbare wijken als criminele kansenzone, waar het illegale vestigingsklimaat dient te worden verstoord (zie Tops en Van der Torre, 2015). Dit kan door een integrale aanpak van branches of concrete locaties (zie 4.2), maar er zijn extra inspanningen geboden vanwege criminele investeringen in vastgoed (woningen en bedrijfspanden) en bedrijven. Het volgende is nodig:

- Bestuurlijke en integrale controles van woningen en bedrijven, als opmaat tot interventies: vaak bestuurlijk (o.a. sluitingen vanwege drugs, illegaal gokken, heling of wapens), maar aanvullend fiscaal (bijvoorbeeld bij de verkoop van illegale sigaretten of medicijnen) of bestuurlijk. Bij een selectie van casus wordt strafrechtelijk onderzoek gedaan.
- Een overheid die 'smoel maakt' op straat. Dit vergt zichtbare aanwezigheid van politiemensen, toezichthouders, handhavers en andere ambtenaren met een gebiedsgerichte taak, waaronder medewerkers van het lokale programmabureau wijkna aanpak. Ze observeren en spreken ondernemers aan. Dit levert informatie op en resulteert in realistische verzoeken en steun door bonafide ondernemers. Een lokaal bondgenootschap tussen overheid en bonafide ondernemers zorgt voor subjectieve onveiligheid voor criminele ondernemers (Scherpenisse e.a., 2017).
- In winkelstraten met een hoog aantal ondernemingsgevoelige ondernemingen (o.a. witwassen en illegale handel) is herbranchering noodzakelijk, maar het wettelijke instrumentarium schiet tekort. Hetzelfde geldt voor het aanpakken van crimineel vastgoedbezit. Daarom valt te overwegen om in wijken die hier vatbaar voor zijn een sterkere controle op het rechtsverkeer van

⁴ Zie tabel 3.1.

onroerende zaken mogelijk te maken. Het overgangsrecht bij bestemmingsplannen heeft op dit moment continuïteit van bestaande functies/bestemmingen als uitgangspunt. Het valt te overwegen om het 'weg-bestemmen' van ongewenste functies wettelijk mogelijk te maken.

4.4 Drugs: vraagreductie en moderne harm reduction

De criminele drugswereld dient te worden teruggedrongen. Het 'Pact voor de Rechtsstaat' beschrijft daartoe een breed opgezet beleidsscenario (Noordanus e.a., 2020). Vooruitgang op dit dossier is noodzakelijk om op wijkniveau de ondermijnende effecten van drugscriminaliteit te verminderen. Het reduceren van het drugsaanbod (supply reduction) is vooral een bovenlokale kwestie, al is een justitiële aanpak van lokale handel en productie nodig. Daarnaast zijn vraagminderung (use reduction) en schadevermindering (harm reduction) noodzakelijk. Bij harm reduction gaat het niet langer (alleen) om klassieke instrumenten, zoals opvang voor rondzwervende verslaafden. In kwetsbare wijken heeft drugsgebruik - net als illegaal gokken - relatief snel schadelijke sociale gevolgen, zoals financiële problemen en verstoring van het werk-, leef- en/of studieritme. Het volgende is nodig:

- Publiekscampagnes uitbreiden van alcohol en tabak naar drugs, met een heldere hoofdboodschap. Met directe communicatie in probleemwijken.
- Het opstarten van experimenten met Nederlandse varianten op het IJslandse preventiemodel. Centrale pijlers zijn: ouderbetrokkenheid verhogen, een veilig en gezond schoolklimaat bieden en een aanbod van georganiseerde vrijetijdsbesteding toegankelijk maken voor jongeren, met als doel om vrije tijd zinvol te besteden en talenten te ontwikkelen. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij lokale culturele instellingen en sportclubs.
- Het bovenstaande sluit nauw aan op (een pilot met) een Nederlandse variant van het Zweedse Clubs Against Drugs. Dat programma is gericht op vermindering van drugsgebruik door bezoekers, personeel én leiding. Daarbij is – in aanvulling op beleid gericht op use reduction – cruciaal dat horecaleiding en -personeel optreedt tegen drugshandel en drugsgebruik. Hiertoe werden in Zweden onder andere trainingen gegeven en fysieke aanpassingen doorgevoerd, om gebruik en handel te ontmoedigen. Bestuurlijke handhaving kan in Nederland zo nodig, op gepaste wijze, worden ingezet om te zorgen dat de horeca dit beleid uitvoert.
- Versterking van signalering van problemen vanwege drugsgebruik en/of illegaal gokken door professionals die op straat werken (o.a. politiemedewerkers en BOA's) en die in direct contact staan met bewoners (o.a. sociale wijkteams). Er dient een meldpunt te zijn dat professionals in stelling brengt die raad weten met dergelijke omstandigheden.
- Onderwijsinstellingen streven naar een gezond schoolklimaat. Dit vergt signalering van problemen vanwege drugsgebruik of illegaal gokken, als opmaat tot een hulpaanbod.
- Een drugsvondst is een kans om sociale drugsschade te reduceren. Het landelijk programma stelt als voorwaarde dat gemeente en politie, als drugsproductie is geconstateerd in een woning, een bondig onderzoek verrichten naar de sociale, financiële en justitiële omstandigheden van betrokken burgers. Dit legt de basis voor besluitvorming door lokale gezagsdragers (burgemeester en officier van justitie) over de aanpak, met handhavende (bijvoorbeeld sluiting van de woning op basis van artikel 13b Opiumwet) en/of sociaal-preventieve maatregelen (bijvoorbeeld schuldhulpverlening). Bewoners kunnen profiterende daders zijn, maar ook slachtoffers

van criminele uitbuiting. In beide gevallen dient te worden geanticipeerd op criminele druk door organiserende criminelen die verhaal halen op deze mensen vanwege de kosten (b.v. enkele tienduizenden euro's) als drugs en/of productiemiddelen in beslag worden genomen.

4.5 Slotwoord

Bij introductie van een gemoderniseerde wijknaapak kan worden geleerd van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. In een aantal stedelijke gebieden van Nederland zou - toegesneden op de lokale maat - tot een soortgelijk langdurig programma moeten worden gekomen. Zo'n aanpak staat inmiddels veel partijen voor ogen, getuige onder meer de recente "urgente oproep" van vijftien burgemeesters - rechtstreeks gericht aan het kabinet - om in de meest kwetsbare gebieden een tweedeling tegen te gaan.⁵ Bij de moderne wijknaapak staat voorop dat kansen worden geboden aan bewoners van kwetsbare wijken. Het is noodzakelijk om dit breed aan te pakken, met focus op onderwijs, werk en wonen. Vandaag de dag is echter bekend dat dit niet volstaat, want een stevige inzet op veiligheid is noodzakelijk, in het bijzonder bij de aanpak van georganiseerde (drugs)criminaliteit. Brede programmafinanciering vanuit het Rijk moet een integrale wijknaapak mogelijk maken. Het Rijk kan veel bijdragen door knelpunten in de uitvoering – als wetten en regels onbedoeld drempels opwerpen - op te lossen, zodat mens- en casusgericht wordt opgetreden. De Regeling Maatwerk Multiprobleem Huishoudens is een goed voorbeeld.

Gemeentebesturen krijgen een coördinerende rol en dienen de wijknaapak te grondvesten op een coalitie van publieke en private partners die geven om de wijk. Frontlijn-functionarissen - bekostigd uit het programmabudget - zorgen voor doorbraaken bij taaie problemen, mits zij beschikken over rechtstreekse toegang tot 'het stadhuis'. Deze

aanpak vergt tegelijkertijd een versterkte justitiële functie in de wijk, zodat sociale en justitiële interventies kunnen worden afgestemd en gecombineerd.

Dit geeft de moderne wijknaapak de nodige stevigheid. In lijn met twee publicaties voor het SBO (Peeters en Boutellier, 2020; Noordanus e.a., 2020) is versterking noodzakelijk van de gebiedsgerichte inzet van de politie, zowel wat betreft wijkagenten als lokale recherche. Voorts dient de persoonsgerichte aanpak door zorg- en veiligheidshuizen - bijvoorbeeld gericht op een Top-X - te worden versterkt en verbreed. Ook hierbij gaat het om sociaal handelen en om handhaving. Daarbij worden strafrechtelijke interventies onder meer gekoppeld aan inspanningen door de Raad voor de Kinderbescherming en de Reclassering, bijvoorbeeld bij een straf of voorwaardelijk sepot onder voorwaarden van sociale aanwijzingen. Door de introductie van wijkrechtspraak worden juridische oordelen afgestemd op lokale omstandigheden. Het samenspel van gemeentelijke gebiedsgerichte actie en de gedeconcentreerde inzet van justitiële partijen zorgt voor preventie met gezag.

⁵ Het betreft de burgemeesters van Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Heerlen, Leeuwarden, Lelystad, Nieuwegein, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Utrecht en Zaanstad.

► Literatuur

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020). *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan.*

Beke, B., Ferwerda, H., Torre, E. van der, & Bervoets, E. (2013). *Jeugdgroepen en Geweld: van signalering naar aanpak.*
Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Boutellier, H., Boelens, M. & Hermens, N. (2019). *Weerbare wijken tegen ondermijning. Contouren van een nieuwe strategie.*
Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Boutellier, H., Meere, F. de & Brock A. (2020). *Sociaal weerbaar in de wijk. Over een gekantelde inzet op werk, onderwijs en hulpverlening bij sociale achterstand.*
Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Bovenkerk, F. (2001). *Misdaadprofielen.*
Amsterdam: Meulenhoff.

Bovenkerk, F. red. (2009). *Culturele criminologie.*
Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Brink, G. van den (2008). *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken.* Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Eysink Smeets, M. & Bervoets, E. (2011). *De onaantastbaren. De destructieve doorwerking van onaantastbaren in wijk en buurt.*
Den Haag: NICIS Instituut.

Ferwerda, H., Beke, B. & Bervoets, E. (2013). *Jeugdgroepen van Toen. Een casusonderzoek naar de leden van drie criminele jeugdgroepen uit het einde van de vorige eeuw.*
Amsterdam: Reed Business.

Ferwerda, H., Beke, B., Bervoets, E. (2017). *De onzichtbare invloed van bovenlokale criminele netwerken op de wijk. Tijdschrift voor de politie,* 79 (9/10), 6-11.

Hartman, C. & Tops, P. (2006). *In het vooronder van de publieke zaak. Een werkboek frontlijnsturing.* Eigen uitgave.

Huisman, S., Princen, M., Klerks, P. & Kop, N. (2016). *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing.* Amsterdam.

Klein Kranenburg, D. (2013). *'Samen voor ons eigen', de geschiedenis van een Nederlandse volksbuurt: de Haagse Schilderswijk (1920-1985).*
Hilversum: Uitgeverij Verloren.

- Kruisbergen, E.W., Bunt, H.G. van de & Kleemans, E.R. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Kruisbergen, E.W., Kleemans, E.R. & Kouwenberg, R.F. (2015). Wat doen daders met hun geld? Uitkomsten van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. *Justitiële verkenningen* 2015/01, 81-99.
- LIEC (2019a). *Landelijke beeld ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: LIEC.
- LIEC (2019b). *Infographic Vastgoedcriminaliteit*. Den Haag: LIEC.
- Manifest van vijftien burgemeesters (2020). *Kom op voor de meest kwetsbare gebieden. Urgente oproep 15 burgemeesters voor ondersteuning om tweedeling tegen te gaan*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017). *Koers & kansen. Whitepaper over de toekomst van de sanctie-uitvoering*. Den Haag.
- Noordanus, P., Tops, P. & Torre, E.J. van der (2020). *Een Pact voor de Rechtsstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. Den Haag: Aanjaagteam Ondermijning.
- Permentier, M.J., Kullberg & L. van Noije (2013)., *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het Krachtwijkenbeleid*. Rijswijk: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Paulissen, W. (2019). Nederland drugsland. *Cahiers Politiestudies*, 2019-3(52), 149-164.
- Peeters, T., & Boutellier, H. (2020). *Een wereld in wijken te winnen. Over de justitiële functie bij sociale achterstand*. Verwey-Jonker Instituut.
- Te Pest, M., Nieuwdorp, S., Smeets, B., & van Wijnen, E. (2012). *Verwevenheid van onder- en bovenwereld bij georganiseerde criminaliteit. Een overzichtsstudie: aard en oorzaken*. Tilburg: Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Zuid-West Nederland in samenwerking met het Openbaar Ministerie.
- Regioburgemeesters, Openbaar Ministerie en Nationale Politie (2020). *Position paper: de politie van morgen en overmorgen*.
- Scherpenisse, J., Twist, M. van, & Schram, J. (2017). *Ondertussen in de Spaanse Polder. Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: NSOB.
- Tops, P., Hoogenboom, A.B., Spijker, W. van & Torre, E.J. van der (2009). *Van Urgentie naar Noodzaak: Positie en perspectief van de stadsmariniers in Rotterdam*. Apeldoorn/Tilburg: Politieacademie & Tilburg University.
- Tops, P. W., & Van der Torre, E.J. (2015). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Amsterdam: Boom Lemma.
- Tops, P., & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland. Hoe boven- en onderwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Tops, P. & Tromp, J. (2020). *Nederland Drugsland. De lokroep van het geld, de macht van criminelen, de noodzaak die te breken (en hoe dat dan te doen)*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Tops, P., Valkenhoef, J. van, Torre, E.J. van der, & Spijker, L. van (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen vijftig jaar*. Den Haag: Boom-Criminologie (Politieacademie).
- Tops, P. & Torre, E.J. van der (2018). *Waarom de Nederlandse Politie anders is. Tijdschrift voor de Politie*, 80 (5), 32-35.
- Torre, E.J. van der (2011). *Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter* [lectorale rede]. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der & Jongepier, T. (2020). *Meerdaagse ongeregelde heden in Utrecht. Met het oog op bewoners, mobiliserende informatie en interventies*. Rotterdam: LokaleZaken.
- Van der Torre, E. J., & Heijkoop, M. M. (2020). *Zorgfraude. Een wereld te winnen*. Rotterdam: LokaleZaken.
- Visitatiecommissie wijkenaanpak (2011). *Toekomst van de wijkenaanpak: doorzetten en loslaten, deel 1: eindrapportage*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vugts, P. (2014). *Doorgeschoten. De nieuwe generatie onstuitbare criminelen*. Amsterdam: Uitgeverij de Kring.
- Vugts, P. (2017). *Afrekeningen. De onderwereldoorlog op straat en in de rechtszaal*. Amsterdam: Uitgeverij de Kring.

ISBN 978-90-903436-1-7



Dit is een uitgave van het Aanjaagteam Ondernijning.

Eerder verschenen in deze reeks:

'Handreiking APV en ondernijning' (april 2020)

'Een Pact voor de Rechtsstaat' (september 2020)

'Mee(r) doen met Damocles' (oktober 2020)

'Samen' (februari 2021)

Den Haag, februari 2021