

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Innovatief besturen tegen ondermijning

Gemeenten komen in de vuurlinie te staan van de strijd tussen de georganiseerde misdaad en de samenleving. Om effectief te kunnen bijdragen aan de bestrijding ervan is een nieuwe bestuursstijl nodig die aansluit bij de netwerksamenleving en de improvisatiemaatschappij. Lokaal beleid wordt gevoerd binnen de grenzen van nationale en internationale politiek, en kan daar niet voor in de plaats treden.

door Hans Boutellier De auteur is verbonden aan het Verwey-Jonker Instituut en hoogleraar Veiligheid & Veerkracht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

De veiligheidsproblematiek is in de afgelopen decennia drastisch veranderd. Er zijn ondermijnende processen ontstaan (met name vanuit de drugsindustrie), waarbij het lokale bestuur in de bestrijding ervan steeds belangrijker is geworden. De portefeuille Openbare orde en veiligheid heeft een steeds prominentere ‘repressieve’ rol voor de burgemeester opgeleverd. Waar vroeger een zekere terughoudendheid bestond om functies te vermengen, zien we in de eenentwintigste eeuw een hybride veiligheidsfunctie groeien. Bestuur, politie en justitie kruipen steeds dichterbij elkaar aan om de bedreigingen voor de lokale samenleving te weerstaan. Dat is begrijpelijk, maar niet zonder problemen. Gemeenten komen in de vuurlinie te staan van de strijd tussen de georganiseerde misdaad en de samenleving.

Ik noem het ambigue drugsbeleid, de open grenzen, het handelsverkeer, de fysieke infrastructuur, het huisvestingsbeleid en alle wetgeving die op een of andere manier relevant is voor het verweven complex van de legale en de illegale economie. De problemen hebben een dusdanige aard en (geschatte) omvang dat daar geen enkele overheidsinstantie tegen is opgewassen. Tegen die achtergrond ontstaan de ontwikkelingen voor samenwerking, ook met partijen die vooralsnog niet of op geheel andere wijze bij veiligheidsbeleid waren betrokken: de Belastingdienst, de vastgoedsector, woningcorporaties, festivaldirecteuren, de horeca, de banken en dergelijke. Dat is de enig juiste ontwikkeling: een aanpak langs vele lijnen vanuit een vernieuwend perspectief.¹

Zeven ideeën voor besturen tegen ondermijning

De inzet van de nieuwe werkwijze is een geloofwaardige overheid (en geen ‘gekke Henkie’) in een omgeving waarin het niet naleven van wet- en regelgeving relatief eenvoudig is en moreel gesproken niet zwaar weegt. Nieuwe vormen van illegaliteit

vragen om nieuwe vormen van bestrijding – zo veel mag duidelijk zijn. Ik zet er zeven op een rij.

1. Samenwerking ja – maar vooral met wie echt wil

Doorbraken in samenwerking zijn te forceren door gericht te zijn op de personen of organisaties waar sprake is van positieve energie en/of degenen met de beste kaarten. Samenwerking is geen doel op zich. Het kan leiden tot vrijblijvende verhoudingen en een schuilplaats bieden voor passiviteit. Draagvlak is belangrijk, maar maakt degenen in winterslaap niet wakker. Dit kan alleen door niet meer langdurig en zorgvuldig te polderen, maar door maatschappelijke problemen centraal te stellen. Op deze wijze staat de samenwerking open voor iedereen die wil en kan. Het resultaat staat voorop.

2. Handelen vanuit mogelijkheden – op het juiste moment

Gemotiveerd samenwerken plaatst het belang van een interventie in een groter geheel. Daarbij dient het benutten van mogelijkheden (of kansen) voorop te staan. Dat kan vaak klein beginnen en uitlopen tot veel meer. Dat wordt alleen duidelijk in een samenwerkingsverband waarbij er ook zicht is op de (vervolg)acties van derden. Dan wordt ook duidelijk hoe belangrijk het moment is waarop geacteerd moet worden. Juist in complexe omstandigheden betekent handelen vanuit kansen dat vaak klein wordt begonnen, om geleidelijk aan op te schalen naar grotere

acties. Niet de risico's of de belangen staan voorop – het is een houding waarbij men zich niet laat gijzelen door organisatiedenken of actieve weerstand.

Nieuwe vormen van illegaliteit vragen om nieuwe vormen van bestrijding

3. Bestuurlijke ambitie is onontbeerlijk

Met de juiste mensen op de goede momenten mogelijkheden benutten (een korte samenvatting van de eerste twee punten) kan niet zonder bestuurlijke steun. Dit is een belangrijk inzicht dat moet worden toegevoegd aan het denken over de netwerksamenwerking. In theorie en praktijk wordt vaak al te gemakkelijk uitgegaan van de zelforganiserende kracht daarvan. Die is er vast wel in een ideale wereld, maar samenwerking vindt plaats binnen een taaie institutionele context. In de praktijk betekent dit dat bestuurlijke steun onontbeerlijk is. Daarbij dient men zich bewust te zijn van het feit dat het hier in de kern gaat om een rolverdeling. Dat geldt voor degenen die zich schikken naar het bestuurlijke gezag, maar ook voor de gezagsdrager zelf. Deze is er eerst en vooral op gericht het algemene belang te dienen, en van daaruit de actie in de samenwerking te faciliteren.

4. Doen is het doel, dus de uitvoering staat centraal

Actiegerichtheid kan beleidsmatige en organisatorische stugheid doorbreken. We komen het vaker tegen: het inzicht dat daadwerkelijk doen, hoe beperkt ook, uiteindelijk effectiever is dan de weg langs de systemen die de beleidstheorie van het New Public Management voorschrijft. Door te doen wordt de échte werkelijkheid (en niet een papieren) binnengehaald, waarbij het ene resultaat het verlangen naar

het volgende oproept. Door de nadruk te leggen op het 'leveren' wordt ook duidelijk wat de meerwaarde is van de verschillende partijen in relatie tot het grotere doel. Het maakt het mogelijk om de confrontatie aan te gaan als de uitvoering te wensen overlaat: 'Laat maar resultaten zien.' Nieuwsgierigheid en alert reageren op kleine signalen winnen het dan van het denken in beperkingen.

5. Informatiegestuurde actie, maar ook ervaringskennis

De sleutelwoorden van het gangbare discours in beleid en uitvoering zijn 'evidencebased interventies' en 'informatiegestuurd optreden'. Daar valt veel voor te zeggen, maar de ervaring leert dat dit voor effectieve operaties in de actuele onderwereld niet genoeg is. Het is vaak te langzaam en biedt niet altijd zicht op het verborgen karakter van ondermijnende criminaliteit. Er is weer behoefte aan het kunnen en durven vertrouwen op ervaring – een beproefde werkwijze die door het New Public Management naar de marge van de professionaliteit is gedrukt. In te veel gevallen wordt vanuit de beschikbare – lees: afwezige – systeeminformatie gehandeld. Het is zaak gebleken ook door middel van actie de informatiepositie te verstevigen.

6. Een balans tussen degelijkheid en activisme

Bij het besturen tegen ondermijning is het de kunst om een balans te vinden tussen degelijkheid en actie, analyse en aanpakken, institutionele verantwoordelijkheid en de wil om daadwerkelijk op te treden. Eerder hebben we dat getypeerd als het belang van impulsen.² Dat begrip is welbewust gekozen: geen groot dekkend systeem organiseren, niet zonder meer vertrouwen op de slagkracht van organisaties, maar het prikkelen tot actie en ambitie. Grote omvattende analyses leiden vaak tot vertraging. Desalniettemin zijn de organisatie en de logistiek van de interventie afhankelijk van de organisatie. Ook voor de consistentie en de vasthoudendheid op bepaalde onderwerpen is het nodig dat de betrokken organisaties 'overpakken'.

*Succesvol optreden tegen wetsovertreding
en normoverschrijding versterkt de sociale
cohesie*

7. Denken in opbrengsten

Doorsnee burgers willen handhaving van de wet; dat bespaart hun overlast, maar geeft ook een reden voor naleving van de wet door henzelf. We zouden zelfs nog verder willen gaan: succesvol optreden tegen wetsovertreding en normoverschrijding versterkt de sociale cohesie. Dat geldt voor ondermijnende criminaliteit, maar waarschijnlijk net zo goed voor zaken die de leefwereld van mensen bepalen: werk(omstandigheden), huisvesting en verblijf, zorg en welzijn. De Nederlandse verzorgingsstaat is door en door verbureaucratiseerd en geprofessionaliseerd. Tot op zekere hoogte is dat begrijpelijk: de wereld is moeilijk bestuurbaar. Het is echter tegelijk onvermijdelijk dat de vastgestampte institutionele wereld wordt losgetrild door impulsen van buitenaf. Dat is al helemaal het geval wanneer blijkt dat de 'systeemwereld' losgezongen is van een ontsprende leefwereld. Dat is de maatschappelijke betekenis van de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Die groeit op een voedingsbodem van complexiteit, morele ambiguïteit rond drugs, en structurele gelegenheid. Daarmee ondergraaft ze de sociale kwaliteit van de samenleving, terwijl de overheid vastzit in een passief makende rationaliteit van turven en vinken. Het geven van bestuurlijke impulsen geeft de kans om nieuwe wegen te bewandelen, met vallen en opstaan, met succes in de bewustmaking, in slagvaardige samenwerking, en met korte en rake klappen voor de criminele industrie.

Tot besluit

Lokaal ligt het laagste punt: daar komen de problemen samen en daar moeten ze worden aangepakt. Maar dat kan niet zonder een bredere benadering waarbij ook landelijk en zelfs internationaal dammen worden opgeworpen tegen illegale stromen van middelen en mensen. Dit is geen spectaculaire constatering, maar ze heeft wel consequenties. De rol van de gemeente kan niet groter zijn dan de competenties en het gebied reiken. De bevoegdheden van de burgemeester zijn dan niet een verlengstuk van het strafrecht, maar vormen het sluitstuk van beleid dat gericht is op een optimale lokale kwaliteit van samenleven.³

Dat lokale beleid wordt gevoerd binnen de grenzen van nationale en internationale politiek, en kan daar niet voor in de plaats treden. Het geeft de gemeente(n) wel recht van spreken richting de nationale politiek, bijvoorbeeld inzake de gegevensuitwisseling. De meeste barrières kunnen nu eenmaal niet lokaal worden opgeworpen. Het is wenselijk en in feite noodzakelijk om juist in het kader van de ondermijningsproblematiek een nieuwe impuls te geven aan nationaal wijkenbeleid.

Aan buurten zonder kansen zal ook perspectief geboden moeten worden. Dat moet integraal (met aansluiting van politiek en justitie) en met nationale middelen – denk aan het grote program dat voor Rotterdam-

Zuid is gerealiseerd.⁴ De actuele problematiek van ondermijnende processen in de (lokale) samenleving behoeft een urgente aanpak van twee kanten: een repressief beleid waarbij vanuit het strafrecht een veld van interventies wordt ontwikkeld, en een lokaal sociaal beleid waarvan de bestuurlijke interventies van de gemeente het sluitstuk vormen.

De overheid zit vast in een passief makende rationaliteit van turven en vinken

-
- 1 Ik baseer dit op de analyse van de werkwijze van de Taskforce Brabant-Zeeland; Hans Boutellier, Caspar Hermans en Femke van de Plas, *Ontsporende vrijheid. Over de maatschappelijke betekenis van ondermijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan*. Den Haag: Boom bestuurskunde, 2019.
- 2 Hans Boutellier en Jolijn Broekhuizen, *Impuls tegen ondermijning. De Taskforce Brabant-Zeeland wetenschappelijk tegen het licht gehouden. Strategisch advies*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2016.

- 3 Ik heb deze stellingname uitgebreid beargumenteerd in een essay dat ik schreef voor de VNG: Hans Boutellier, *De andere kant van de medaille. Visiedocument over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2019.
- 4 Hans Boutellier, Mauro Boelens en Niels Hermens, *Weerbare wijken tegen ondermijning. Contouren van een nieuwe strategie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2019.