

Wijknaanpak en ondermijnende criminaliteit



P.W. Tops
E.J. van der Torre

De Politieacademie is hét nationale wervings-, selectie-, opleidings- en kennisinstituut voor de Nederlandse politie. De koers van de Politieacademie is gericht op voortdurende kwaliteitsverbetering van het politievak. Kennis en onderzoek leveren daar een belangrijke bijdrage aan; de activiteiten zijn gericht op verbeteringen in de politiepraktijk en aanpassingen in het onderwijs. De onderzoeksfunctie heeft daarbij oog voor de actualiteit en ontwikkelingen, maar is tevens op gepaste afstand van de dagelijkse hectiek.

www.politieacademie.nl

Overheidsbeleid om de economie en de sociale of fysieke kwaliteit van kwetsbare wijken te verbeteren (de 'wijkenaanpak') kan niet zonder een voortvarende aanpak van de georganiseerde misdaad. Het gaat om 'eerlijke kansen' voor mensen in achterstandsbuurtten, maar evengoed is het belangrijk dat er een 'pakkans' is voor georganiseerde criminelen. Georganiseerde misdaad is een groot maatschappelijke probleem. In sommige wijken is vrijwel zeker meer crimineel geld dan legaal geld aanwezig. Er ontstaat onder groepen een denkwereld waarin (veel) crimineel geld acceptabel of nastrevenswaardig is. Dergelijke groepen hebben 'eerlijke kansen' genegeerd en profiteerden van de lage pakkans bij delicten zonder directe slachtoffers of aangiften, zoals drugsproductie, drugshandel, gokken of fraude. Dit boek analyseert deze fenomenen op basis van veldwerk op vier locaties en formuleert aanbevelingen.

ISBN 978-94-6236-561-2



9 789462 365612 >



« waakzaam en dienstbaar »



Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit

- Publicaties in de onderzoekreeks Politieacademie bij Boom Lemma uitgevers:
- Otto Adang, Wim van Oorschot & Sander Bolster (2011). *De politieaanpak van voetbalwedstrijden in Nederland. Ervaringen van peer review evaluatieteams.*
- Cees Sprenger & Eefje Teeuwisse (2011). *Slim vakmanschap. Onderzoek rond het versterken van vakmanschap binnen de politie.*
- E.J. van der Torre, P.J. Gieling, M.C. Dozy, F.C. van Leeuwen & W. Hamoen (2011). *Veilig politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik.*
- H. Sollie & N. Kop (2012). *Joint Investigation Teams. Lessons learned.*
- G. Meershoek (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol.*
- Menno van Duin, Pieter Tops, Vina Wijkhuijs, Otto Adang & Nicolien Kop (2012). *Lessen in crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn.*
- Nicolien Kop (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing. Vijf strategische implicaties.*
- Nicolien Kop, Ronald van der Wal & Gerard Snel (2012). *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk.*
- Toine Spapens (2012). *De complexiteit van milieucriminaliteit. De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties.*
- Balthazar Beke, Henk Ferwerda, Edward van der Torre & Eric Bervoets (2012). *Jeugdgroepen en Geweld: van signalering naar aanpak.*
- Henk Sollie, Vina Wijkhuijs, Walter Hilhorst, Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2013). *Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Een kennisfundament voor professionals.*
- Cees Sprenger & Hans Regterschot (2013). *Plankzaken opgeruimd. Een beweging van onderop.*
- Guus Meershoek & Bob Hoogenboom (2013). *De draagbare Van Reenen. Piet van Reenen over politie en geweldsbeheersing.*
- Menno van Duin, Vina Wijkhuijs & Wouter Jong (red.) (2013). *Lessen uit crises en mini-crises 2012.*
- Toine Spapens, Monique Bruinsma, Lonneke van Hout & Jessica de Jong (2013). *Vuile olie. Onrechtmatig verwerken en mengen van olieproducten als vormen van milieucriminaliteit.*
- Pieter Tops, Cees Sprenger en Nicolien Kop (red.) (2013). *Kennis in de frontlijn. Ervaringen met praktijkonderzoek in de politie.*
- E.J. van der Torre, M. Gieling en M.Y. Bruinsma (2014). *Bedreigen en intimideren van OM- en politiemedewerkers. Een onderzoek naar frequentie, aard, gevolgen en aanpak.*
- Mariëlle den Hengst, Ben Rovers en Hans Regterschot (2014). *Intelligence bij evenementen. Een inventarisatie van risicomanagementpraktijken bij de politie.*
- Mariëlle den Hengst & Michiel In 't Veld (2014). *Briefen voor en door basisteams. Een onderzoek naar verbeteringen in de overdracht van briefingsinformatie.*
- Otto Adang (red.) (2014). *Politie en evenementen. Feiten, ervaringen en goede werkwijzen.*
- Menno van Duin & Vina Wijkhuijs (red.) (2014). *Lessen uit crises en minicrises 2013.*
- Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2014). *Opsporing bij evenementen.*
- E.J. van der Torre, M. Gieling, T. Tannous, R. Holvast & P. van Os (2014). *Over de grens. Een empirische studie naar arbeidsgerelateerd geweld tegen politiemensen in werk- en privétijd.*
- P.W. Tops & E.J. van der Torre (2015). *Wijkeraanpak en ondermijnende criminaliteit.*

Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit

Prof. dr. P.W. Tops (Tilburg University)
Dr. E.J. van der Torre (Politieacademie)

Met medewerking van:

R. Holvast MGM, D. van Arkel MSc, dr. M. Gieling, T. Jongepier
MSc, dr. R. van der Wal, M. van der Linden MSc & A. Akgül

Boom Lemma uitgevers
Den Haag
2015

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Omslagfoto: Peter Hilz / Hollandse Hoogte

© 2015 Politieacademie | Boom Lemma uitgevers

ISBN 978-94-6236-561-2

ISBN 978-94-6274-277-2 (e-book)

NUR 741

www.budh.nl

Woord vooraf

In dit rapport over wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit brengen wij twee werelden bij elkaar, die tot nu toe bij de overheid en in het officiële beleid niet dicht bij elkaar stonden. In de wijkenaanpak is de afgelopen decennia vanuit verschillende ministeries en onder verschillende benamingen veel aandacht en energie gestoken. Naar bestrijding van ondermijnende criminaliteit is de afgelopen jaren steeds meer aandacht uitgegaan, onder andere via de zogenoemde integrale aanpak waarin partners als gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en anderen samenwerken.

Wijkenaanpak en de aanpak van ondermijnende criminaliteit blijken twee kanten van dezelfde medaille, zo zal in dit rapport blijken. Door cumulatie van problemen in kwetsbare wijken is er een voedingsbodemp voor criminele activiteiten. Aanpak daarvan vergt een gebiedsgerichte benadering, waar criminaliteitsbestrijding integraal onderdeel van uitmaakt. Daarbij kan voortgebouwd worden op de integrale aanpak van ondermijning via strafrecht en het frustreren van criminele activiteiten, zoals die inmiddels in het land tot ontwikkeling is gekomen. Afstemming en nauwere samenwerking komen beide aanpakken ten goede.

Aan de totstandkoming van dit rapport hebben velen een bijdrage geleverd. Wij danken de gesprekspartners uit de betrokken gemeenten (burgers, bestuursambtenaren, politiemensen en andere frontlijnmedewerkers) voor hun bereidheid ons te woord te staan en informatie met ons te delen. De deelnemende gemeenten hebben we in ons rapport geanonimiseerd.

Wij bewaren ook de beste herinneringen aan de vijf bijeenkomsten die wij hadden met de zogenoemde leergroepen uit de participerende steden. Van de betrokken en geïnformeerde discussies die steeds weer in deze leergroepen plaatsvonden, hebben wij veel opgestoken.

De aanwezigheid van medewerkers van de Nationale Politie in een deel van deze bijeenkomsten was zeer stimulerend.

Tot slot danken wij de medewerkers van het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, DG Wonen, die het initiatief tot dit onderzoek hebben genomen en zich steeds hebben ingezet om het onderzoek te begeleiden naar een succesvolle afronding. Ook de medewerking van de kant van het departement van V&J hebben wij op prijs gesteld.

Oktober 2014

Pieter Tops

Edward van der Torre

Inhoudsopgave

Woord vooraf	5
1 Inleiding	9
1.1 Visitatie wijkenaanpak als aanleiding	9
1.2 Lokaal veiligheidsbeleid	10
1.3 Samenhang zichtbare en onzichtbare criminaliteit	11
1.4 Onderzoeksvragen	12
2 Bewegende objecten	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Kenmerken van krachtwijken	15
2.3 Georganiseerde misdaad: ongekende gedaantes	19
2.4 Levenschte ondermijnende effecten	23
2.5 Vooruitgang en stagnatie	29
3 Aanpak van georganiseerde criminaliteit: een lastige opdracht	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Drugs: lastig te beheersen	32
3.3 Opsporing onder druk	38
3.4 Crimineel geld: een factor met grote impact	44
3.5 Criminele jeugd: vooruitgang en aantrekkingskracht van het foute pad	48
4 Criminele kansen in kwetsbare wijken	53
4.1 Inleiding	53
4.2 Een alternatieve kansenstructuur	54
4.3 Over de casus: lokale criminele kansen	57

5	Kansen voor criminaliteitsbestrijding in kwetsbare wijken: conclusies en aanbevelingen	61
5.1	Conclusies op hoofdlijnen	61
5.2	Beantwoording onderzoeksvragen	64
5.3	Wat te doen?	69
	Literatuur	77
	Verantwoording	81



Inleiding

1.1 Visitatie wijkenaanpak als aanleiding

Directe aanleiding voor deze studie is het visitatierapport Wijkenaanpak uit 2011. Dit rapport is de neerslag van een visitatie van de wijkenaanpak, die eind 2007 onder verantwoordelijkheid van het toenmalige programmaministerie Wonen, Wijken en Integratie van start is gegaan. Die aanpak wordt aanvankelijk ook wel aangeduid als die van de Krachtwijken, de Prachtwijken of de Vogelaarwijken, dat laatste naar de toenmalige minister, die voor het beleid primair verantwoordelijk is en zich over de wijkenaanpak ontfermt. Haar opvolger, Eberhard van der Laan, wil eind 2008 wel eens weten of die wijkenaanpak op koers ligt. Hij stelt een visitatiecommissie in, zoals op dit beleidsterrein, voortbordurend op eerdere ervaringen met het Grotestedenbeleid, te doen gebruikelijk is.

De visitatiecommissie Wijkenaanpak staat onder voorzitterschap van Wim Deetman, onder meer oud-burgemeester van Den Haag. De commissie telt ook twee covoorzitters en 26 leden, van wie een van de twee auteurs van het voorliggende rapport er een is. Die 29 commissieleden treden beurtelings in groepjes aan in de visitatie van afzonderlijke steden.

In de visitatiesteden die door de auteur van het voorliggende rapport zijn bezocht, valt op dat de toon van de geraadpleegde betrokkenen voorzichtig optimistisch is. Maar tussen de regels door zijn ook wel andere geluiden te horen. Een van die geluiden is dat er verschillen tussen wijken of straten in de gevisiteerde steden bestaan, die lastig vanuit de gekozen wijkenaanpak verklaard kunnen worden. Er is soms sprake van gebrek aan succes of van 'terugval' die niet met het beleid zelf te maken kunnen hebben. Voorzichtig wordt het vermoeden uitgesproken dat er sprake zou kunnen zijn van criminele elementen, die greep op de wijk hebben en daarmee 'normale' vooruitgang belemmeren. Helemaal zeker weet men het niet.

In het eindrapport van de commissie krijgt deze constatering een bescheiden plek. Het is eerder een persoonlijke verzuchting van een commissielid, dan een constatering of aanbeveling van de commissie zelf. Deze wordt als volgt verwoord:

‘Mij is het meest de worsteling bijgebleven in sommige wijken om het informele en het illegale uit elkaar te houden. Wil je aansluiten bij wat er in deze wijken gebeurt, dan is stimulering van informele contacten en verbanden tussen burgers buitengewoon belangrijk. Maar het gevaar van verknoping met het illegale ligt altijd op de loer. En dat haalt sommige straten voortdurend weer naar beneden. 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. Ik zag het in Rotterdam-Zuid, maar ook in Amsterdam en Den Haag. Een nieuwe verbinding van wijkbeleid met veiligheid lijkt me daarom van groot belang. Om de mensen die het goede doen ook echt een steun in de rug te geven.’ (Visitatiecommissie, p.10).

Daar lijkt het voorlopig bij te blijven, tot op een door NICIS georganiseerde conferentie over het visitatierapport een toelichting op deze constatering gegeven wordt. Bij een verrassend groot aantal aanwezigen roept de toelichting herkenning op. Voor de aanwezige medewerkers van het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waar het beleid inmiddels onder ressorteert, is dit aanleiding om hierover met een aantal steden verder in gesprek te gaan. Uiteindelijk hebben vier van die steden belangstelling om de relatie tussen wijk aanpak en ondermijnende criminaliteit verder te laten onderzoeken.

1.2 Lokaal veiligheidsbeleid

Deze ontwikkeling sluit nog bij een andere verandering aan. Sinds een tiental jaren is lokaal veiligheidsbeleid in prominentie toegenomen. Het kan inmiddels worden beschouwd als een van de pijlers onder het lokale beleid, zo wordt in een door de VNG uitgegeven rapport geconstateerd (Tops e.a. 2010). Aanvankelijk is dat lokale veiligheidsbeleid vooral op sociale veiligheid gericht, op zaken waar burgers direct last van hebben en die hun perceptie van veiligheid, hun subjectieve veiligheidsgevoel, direct beïnvloeden. Schoon, heel en veilig zijn daarbij de mantra, lokale veiligheidsmonitoren de maatstokken.

Geleidelijk aan komt ook de aandacht voor minder zichtbare aspecten van veiligheid en criminaliteit. Gesproken wordt aanvankelijk van ‘de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit’, waarbij niet alleen politie en OM, maar ook de lokale overheid actief wordt in bestrijding van georganiseerde criminaliteit. BIBOB-procedures zijn daar belangrijk in. Geleidelijk aan wordt gewerkt aan wat nu wel genoemd wordt een ‘integrale benadering van ondermijnende misdaad’, waarin gemeenten, OM, politie en Belastingdienst een gemeenschappelijke strategie ontwikkelen. Deze ontwikkeling is gebaseerd op de ervaring dat alleen inzet van strafrecht onvoldoende is om effectief te zijn in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het strafrecht moet gecombineerd worden met onderdelen van bestuursrecht en fiscaal recht. Ook wordt gewerkt aan een gemeenschappelijke informatiepositie voor betrokken overheden. De Regionale informatie- en expertisecentra (RIEC’s) zijn de infrastructuur waarin partijen gaan samenwerken in het delen en ‘veredelen’ van informatie (zie Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad, Den Haag 2007).

Nu op deze wijze ook vormen van georganiseerde misdaad binnen het blikveld van het stedelijk bestuur komen, gaat de aandacht automatisch uit naar de gebieden waar deze misdaad zich concentreert. Behalve een aantal vrijplaatsen (bijv. een aantal woonwagencentra en enkele recreatieparken), blijken ook sommige achterstandswijken een biotoop te zijn waarin georganiseerde misdaad zich kan ontwikkelen (Beke e.a. 2010). Het zorgt ervoor, mondjesmaat soms nog, en niet zelden tegen stevige weerstand in, dat er ook met een veiligheidsbril naar deze wijken gekeken gaat worden.

1.3 Samenhang zichtbare en onzichtbare criminaliteit

Er is nog een derde ontwikkeling, die deels met de vorige samenhangt. Allens blijkt er een sterkere samenhang te bestaan tussen zichtbare en ‘onzichtbare’ criminaliteit dan langere tijd verondersteld werd. Anders gezegd: tussen de georganiseerde criminaliteit en de aangiftedelicten die worden gemeten in de gemeentelijke veiligheidsindexen en door het CBS bestaat een relatie. Deze constatering, in de zogenoemde stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten expliciet geformuleerd maar ook in andere steden herkenbaar, heeft de nodige gevolgen voor het veiligheidsbeleid (Beke e.a. 2010). De gangbare aanpak van de veel voorkomende criminaliteit en overlast loopt – na niet zelden stevige vooruitgang in het afgelopen decennium – tegen haar grenzen aan. De zogenoemde (‘sociale’) wijkaanpak loopt op haar beurt ook tegen

grenzen aan vanwege de negatieve impact van georganiseerde misdaad op wijkniveau: aantasting leefbaarheid, verminderde effectiviteit van de gebruikelijke interventies. Ook wat dit betreft biedt aandacht voor de effecten op wijkniveau van georganiseerde misdaad nieuwe kansen.

1.4 Onderzoeksvragen

Deze studie vindt plaats in de context van deze drie ontwikkelingen. Zij stelt expliciet de vraag wat de relatie is tussen wijkproblemen en georganiseerde criminaliteit. Anders gesteld: is voor een succesvolle doorontwikkeling van de wijkaanpak (hoe ook gedefinieerd en door wie ook geëntameerd) meer aandacht nodig voor georganiseerde misdaad dan tot nu toe het geval is geweest?

Deze vraag staat centraal in deze verkennende studie; hij is onderverdeeld in vier deelvragen:

- I Wat is, op beleidsniveau, de achtergrond of beleidstheorie van de gemeenten om meer kennis te willen vergaren over georganiseerde criminaliteit?
- II Welke harde kennis is voorhanden, welke vermoedens bestaan er en welke ideeën bestaan over potentieel nuttige ‘voelbare’ lokale effecten van bestrijding van georganiseerde criminaliteit? Welke kennis is voorhanden bij sleutelpersonen op wijkniveau over georganiseerde misdaad en de nadelige lokale effecten daarvan?
- III Aan welke aanvullende kennis bestaat behoefte en welke problemen ervaart men bij de aanpak van dit type georganiseerde misdaad? Welke stappen dienen te worden gezet om het fenomeen beter in kaart te brengen?
- IV Welke handelingsstrategieën van bestuur, justitie, politie en partners maken een meer effectieve aanpak mogelijk van vormen van georganiseerde misdaad met schadelijke effecten op wijkniveau?

Het onderzoek is uitgevoerd in vier steden in de periode van medio 2012 tot begin 2014. De resultaten daarvan geven we hier geanonimiseerd weer. We spreken van: *Randstad I* (hier bestudeerden we een gebied met enkele krachtwijken, omdat de georganiseerde misdaad in die wijken sterk verweven bleek te zijn); *Grensstreek I* (hier deden we onderzoek in een kwetsbare wijk met forse problemen, die recent zijn geagendeerd na een succesvolle aanpak van een krachtwijk elders in de stad); *Randstad II* (onderzoek in een krachtwijk) en *Grensstreek II* (onderzoek in een lokale krachtwijk, formeel geen onderdeel van de

40 wijken). In de hoofdstukken 3 en 4 worden zij verder besproken, waarbij we de termen 'kwetsbare wijk' en 'krachtwijk' door elkaar heen gebruiken.

In de bijlage verantwoorden we onze werkwijze. Naast het veldwerk hebben we geprofiteerd van de opbrengsten van zogenoemde leerbijeenkomsten, die werden bijgewoond door ambtenaren en politiemensen. Ze werden op locatie georganiseerd, dat wil zeggen in de onderzoeksgebieden. Op die bijeenkomsten hebben we vragen gesteld en gekregen naar aanleiding van (voorlopige) onderzoeksresultaten, zijn presentaties verzorgd door professionals die in de onderzochte wijken werken en ontvingen we uiteenlopende gasten, zoals actieve burgers of een strategische recherchechef.

2

Bewegende objecten

2.1 Inleiding

Deze studie richt zich op ondermijnende effecten van georganiseerde misdaad in wijken die het object waren van de zogenaamde wijkenaanpak of die daarmee sterke overeenkomsten vertonen. In dit hoofdstuk gaan we bondig in op drie grote thema's die liggen vervat in deze omschrijving, namelijk kenmerken van krachtwijken (2.2), georganiseerde misdaad (2.3) en de ondermijnende effecten daarvan (2.4). Het betreft verschijnselen met complexe kenmerken en interne dynamiek. Het gaat als het ware om bewegende objecten. We richten ons op zaken die relevant zijn voor deze studie, waaronder de onderlinge relaties tussen deze verschijnselen, zoals de welkome alternatieve kansenstructuur die georganiseerde misdaad juist in deze wijken kan zijn.

2.2 Kenmerken van krachtwijken

Nederland heeft een lange traditie van beleid gericht op stedelijke achterstandsgebieden. Voorloper ervan is de 'onmaatschappelijkheidsbestrijding' uit de jaren vijftig en zestig. De stadsvernieuwing van de jaren zeventig en tachtig is vooral gericht op massale vernieuwing van het woningbestand in problematische wijken. 'Stenen stapelen' blijkt echter onvoldoende. In de decennia erna wordt gesproken van probleemcumulatiegebieden, van sociale vernieuwing, en – beginnend – in de jaren negentig, van het grotestedenbeleid. Dat laatste loopt vervolgens over in beleid gericht op 'achterstandswijken', later ook wel prachtwijken of krachtwijken genoemd, en laatstelijk eenvoudig aangeduid als 'wijkenaanpak' (van actieplan krachtwijken uit 2007 naar voortgangsrapportage wijkenaanpak uit 2012). Ondertussen is de politieke steun die voor de wijkenaanpak bestond ten tijde van het kabinet-Balkenende IV verminderd onder de volgende kabinetten, hoewel er formeel en feitelijk nog steeds wel een wijkenaanpak bestaat.

De probleemdefinitie die ten grondslag ligt aan de wijkenaanpak luidt als volgt (het nu volgende is gebaseerd op het Actieplan Krachtwijken uit 2007). In een aantal wijken in een aantal grote steden blijft de kwaliteit van de leefomgeving door een cumulatie van problemen flink achter bij die van andere wijken in de stad. Deze wijken kennen een oververtegenwoordiging van huishoudens die in een maatschappelijke achterstandspositie verkeren. Het zijn voor het merendeel ook wijken met een onevenredig hoog aandeel niet-westerse allochtonen. Gebrek aan relevante competenties en weinig perspectief op werk in deze wijken zorgen ervoor dat deze groepen steeds minder deelnemen aan de Nederlandse samenleving, wat in sommige gevallen gepaard gaat met wrok tegen die samenleving. De route om mensen te ondersteunen bij het stijgen op hun sociale en maatschappelijke ladder functioneert slecht. Middeninkomens trekken weg naar andere, betere wijken of omliggende randgemeenten, terwijl tegelijkertijd lagere inkomens en kansarmen instromen of achterblijven.

De problemen in deze wijken vragen, zo gaat de analyse verder, om een 'integrale en systematische aanpak' die over de grenzen van de leefgebieden van bewoners heengaat. Daarbij gaat het om een combinatie van preventieve, curatieve en repressieve maatregelen. Het versterken van binding en betrokkenheid in de wijk vraagt om inzet en interventies van sleutelfiguren in opvoeding, onderwijs, werk en vrijetijdsbesteding (op straat, in de vereniging, het uitgaansleven en zelfs op het internet). Intensieve samenwerking tussen de verschillende actoren in deze leefgebieden is daarvoor een vereiste en moet niet alleen wijkgericht maar – gelet op de aard van een aantal van de geconstateerde problemen – ook persoonsgericht worden georganiseerd. Verder moet voor ogen worden gehouden dat bij het maken van krachtwijken ook voldoende wordt geanticipeerd op problemen die in de toekomst dreigen te ontstaan, zodat daar nu reeds een preventieve aanpak op kan worden gezet. Vanuit het uitgangspunt dat het de mensen zijn die de wijken maken, is er de ambitie om samen met gemeenten, bewoners en de maatschappelijke organisaties en instellingen die in de wijken actief zijn de noodzakelijke voorwaarden te scheppen om de wijken weer de weg omhoog te laten inslaan. Als doelstelling wordt daarbij geformuleerd dat deze wijken binnen afzienbare tijd op een aantal indicatoren het gemiddelde niveau van de stad bereiken. De afstand tot het stedelijk gemiddelde moet verminderen.

Er worden vijf thema's benoemd waarop men aan de slag gaat: wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid. In de 40 geselecteerde wijken, verspreid over 18 steden, zullen wijkactieprogramma's

worden gemaakt waarin deze thema's worden uitgewerkt. Rondom het thema veiligheid wordt grote nadruk gelegd op het belang van de wijk-agent. Overlast van jongeren en verslaafden is vaak groot. Veiligheid is vaak een subjectieve beleving, zo wordt ook gesteld, die in veel wijken wordt aangetast door een gebrek aan sociale cohesie. Samenwerking en afstemming tussen politie, gemeente, corporatie, school en maatschappelijke organisaties verlopen moeizaam. In sommige wijken, zo wordt ook nog gesteld, zijn veel winkels met een 'duistere' achtergrond, zoals belwinkels, kappers die niet knippen, enzovoort.

Het is hier niet de plek om uitgebreid op achtergrond en ontwikkeling van de wijkenaanpak in te gaan. Daar zijn al veel rapporten over verschenen (zie ook www.platform31.nl/wijkengids). Ook over de mate van succes en doelbereiking is veel gesproken. De visitatiecommissie wijkenaanpak is gematigd positief in haar eindrapport uit 2011 (Visitatiecommissie 2011). Het SCP brengt een erg kritisch rapport uit over de resultaten van de wijkaanpak (Permentier e.a. 2013). Veel energie wordt gestoken in het meten van de vraag of de geselecteerde wijken opschuiven in de richting van het stedelijk gemiddelde; soms wel en soms niet, zo luidt daarbij het enigszins voorspelbare antwoord (CBS 2012). In opdracht van BZK wijdt de cultuurpsycholoog Van der Lans een beschouwing aan ontwikkelingen in de wijkgerichte aanpak; hij noemt die 'Het fundament', omdat hij de duurzame lessen uit de geschiedenis van de wijkaanpak wil benoemen (Van der Lans 2014).

Het thema veiligheid speelt in de wijkenaanpak wel een rol, maar voornamelijk gedefinieerd en ingevuld als sociale veiligheid. Over een mogelijke relatie met vormen van ondermijnende criminaliteit wordt nauwelijks gerept.

Voor onze analyse is van belang om kort in te gaan op de vraag welke algemene veronderstelling aan het beleid ten grondslag ligt; zo men wil: welke beleidstheorie wordt gehanteerd. Dat doen we in de volgende paragraaf.

De veronderstellingen achter de wijkaanpak

In de sociale wetenschappen bestaan grofweg twee verklaringen voor het ontstaan en blijven bestaan van achterstandswijken, de structurele en de culturele (zie ook Klein Kranenburg 2013). De structurele verklaring behelst in zijn kern dat achterstand wordt veroorzaakt door de omstandigheden waarin mensen leven, en met name door een gebrek aan kansen op sociale stijging. Zodra zich kansen op opwaartse sociale mobiliteit voordoen, zullen mensen in achterstandssituaties hun kan-

sen grijpen. Investerings in onderwijs, huisvesting en werkgelegenheid zijn daarvoor belangrijke instrumenten. Trekker in dat proces zijn de mogelijkheden tot sociale mobiliteit. Die vormen een belangrijke prikkel voor ontwikkeling en inspanning. Men krijgt kansen die ook elders in de samenleving bestaan. Daardoor kan op een normale en gepaste wijze aan die samenleving worden deelgenomen. Men voegt zich als het ware in het dominante normenpatroon van de samenleving in; men wordt daar althans toe in de gelegenheid gesteld, zo is de veronderstelling. Het is niet moeilijk om in deze benadering de premissen van de wijkenaanpak te herkennen.

Naast deze structurele verklaring vinden we ook een culturele verklaring, die de laatste decennia aan kracht gewonnen heeft (zie ook Bovenkerk 2001, 2008). De verklaring legt de nadruk op een eigen leefstijl, die in sommige gebieden (zoals achterstandswijken) betrekkelijk onafhankelijk van de omstandigheden kan blijven voortbestaan. De consequentie daarvan is dat niet elk afwijkend gedrag te herleiden is tot een gebrek aan maatschappelijke kansen. Het is misschien ontstaan in een context van armoede en uitsluiting, maar kan in bepaalde omstandigheden voortduren, ook als de sociaal-economische situatie daar niet langer aanleiding toe geeft.

De relatie tussen maatschappelijke kansen en aanpassing aan de dominante maatschappelijke normen, waarop de structurele verklaring is gebaseerd, wordt hier dus ter discussie gesteld. Een levenswijze die oit in armoede is ontstaan, kan verdwijnen als de sociaal-economische belemmeringen zijn opgeheven, maar dat is geen automatisme en het geldt ook niet voor iedereen. Een deel van de burgers in een wijk kan een eigen subcultuur ontwikkelen, die soms ook is gericht op afsluiting van of afzetten tegen de buitenwereld. De eigen leefstijl wordt gekoesterd, wellicht omdat men niet anders kan, maar ook omdat deze vertrouwd is en aantrekkelijke kanten heeft. Niet uitgesloten is dat de aanvaarding van deze manier van leven voor een aantal betrokkenen niet alleen een negatieve keuze is (men kan of weet niet anders), maar ook een positieve (men wil niet anders).

Een negatief imago in de buitenwereld in combinatie met sterke interne groepsnormen kan gemakkelijk leiden tot een zekere mate van idealisering van de eigen leefstijl. Kenmerken die door anderen negatief worden beoordeeld, krijgen dan voor de eigen groep een positieve lading. Zij vormen doorgaans een stevige voedingsbodem voor het ontstaan van wantrouwen tegen officiële instituties, zoals de lokale overheid en de politie. Er zijn aanwijzingen dat in een dergelijke

context een symbiotische verhouding tot vormen van (georganiseerde) criminaliteit kan ontstaan (zie Klein Kranenburg 2013). Activiteiten van criminelen (niet zelden ook van criminele families), worden dan met de mantel der liefde bedekt. Vanwege verschillende redenen hebben criminelen een positief imago. Zij weten de autoriteiten uit te dagen. Als ze aan jouw kant staan, springen ze bij wanneer je het nodig hebt. Soms is er ook sprake van intimidatie. Meestal is er sprake van een mix van deze factoren.

Conclusie: de wijkenaanpak (en ook zijn voorgangers) is in belangrijke mate gebaseerd op een 'structurele' verklaring voor het bestaan van achterstandswijken. Dat maakt het verklaarbaar waarom aandacht voor vormen van georganiseerde criminaliteit in de wijkenaanpak zo goed als afwezig is geweest; het idee bestond dat de aanpak daarvan in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van politie en OM was. Bovendien zou de voedingsbodem ervoor verdwijnen met de gestage uitbouw van het beleid. Deze structurele benadering lijkt echter in sommige opzichten te kort te schieten. Zij kan de hardnekkigheid van de problemen in sommige achterstandsgebieden moeilijk verklaren. Er is daarom een aanvullende benadering nodig, die we hier de situationele benadering hebben genoemd. Daarin is het voor de hand liggend om oog te hebben voor een mogelijke samenhang tussen wijkenaanpak en georganiseerde criminaliteit. In dit rapport zullen wij die mogelijke samenhang verkennen en in kaart brengen wat de consequenties kunnen zijn voor wijkenaanpak en aanpak ondermijning.

2.3 Georganiseerde misdaad: ongekende gedaantes

'Georganiseerde misdaad' is een ingeburgerd maar complex begrip. Het wekt associaties met hiërarchisch georganiseerde en volgens strikte verantwoordelijkheden en taakverdelingen opererende entiteiten; zeg maar met maffia's. In de wereld van de wetenschappelijke bestudering van criminaliteit, de criminologie, is hier veel discussie over, maar over één zaak bestaat toch wel globale overeenstemming: de wereld van georganiseerde misdaad is beter te begrijpen als een netwerk van informele en flexibele afstemming, dan als een hiërarchische organisatie. Met deze kanttkening in het achterhoofd, zullen wij in dit rapport gebruik blijven maken van het begrip georganiseerde misdaad.

Georganiseerde misdaad is een lastig te bestrijden fenomeen. We beschrijven in deze paragraaf vier kenmerken van georganiseerde

misdaad. Er liggen verklaringen in verscholen voor de omvangrijke georganiseerde misdaad in krachtwijken en voor de problemen bij de informatieverzameling daarover. Het betreft:

- a. misdaad zonder directe slachtoffers;
- b. misdaad met sociale en economische functies;
- c. geweld en corruptie;
- d. georganiseerde reacties op overheidsbeleid.

Ad a. Misdaad zonder directe slachtoffers

Georganiseerde criminelen komen niet vanzelf in beeld bij de overheid. Ze proberen buiten beeld te blijven en veel georganiseerde strafbare feiten maken geen directe slachtoffers. Het zijn vaak zogenoemde *consensual crimes*. Dat zijn strafbare feiten met wederzijdse instemming van aanbieder en klant. Denk bijvoorbeeld aan een drugsdeal, aan een hennepkweker of illegale arbeid. Er worden wel slachtoffers gemaakt, maar dit heeft andere verschijningsvormen dan het directe slachtofferchap bij geweld of vermogensdelicten. Er worden bijvoorbeeld mensen uitgebuit of onderdrukt om niets te melden. Drugsgebruik kan leiden tot gezondheidsschade en tot marginalisering.

De consequentie is dat er een beperkte stroom van aangiften of (overlast)meldingen is die bestuur of politie attendeert op dit soort misdaad. Er zijn dus ook geen statistieken die de overheid min of meer tot actie dwingen (al zijn er wel cijfers over aantallen criminele samenwerkingsverbanden), zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is bij overvallen, straatroof of woninginbraak. Dat valt te tellen en er vallen heldere doelstellingen te formuleren.

Het is de vraag op basis van welke waarnemingen *consensual crimes* als probleem worden gedefinieerd. Veel criminele praktijken blijven immers onzichtbaar voor publiek en overheid. Uitingvormen van winstgevende criminele praktijken kunnen bovendien respectabel ogen, zoals een reisbureau of restaurant dat is opgezet met crimineel geld. Sterker, in krachtwijken kan het worden uitgelegd als een fraai staaltje ondernemerschap onder moeilijke omstandigheden.

Het afgeschermd karakter van georganiseerde misdaad heeft consequenties voor de informatieverzameling. Een reactieve overheid komt weinig te weten. Informatievergaring vergt actief naar criminele informatie zoekende overheidsinstanties. Er kan, via burgers of op basis van politiewerk, informatie beschikbaar komen over *consensual crimes* in krachtwijken, maar dat is arbeidsintensief. Er worden MMA-meldingen gedaan, bijvoorbeeld over hennepsteelt of illegale prostitutie, en soms verschaft een criminele spijtoptant informatie. Rechercheurs verzamelen informatie, vaak op het niveau van delicten of daders. En basispolitie mensen doen observaties en spreken met burgers. In

krachtwijken bestaat een sociale afstand tussen agenten en (allochtone) jeugd (Kleijer-Kool 2013). Probleemjeugd houdt de politie graag op afstand.

Het is de vraag in hoeverre dergelijke meldingen, observaties, waarnemingen en tips een beeld opleveren van de georganiseerde misdaad in een krachtwijk. Het is ook de vraag of het bestuur en de politie erop gericht zijn of waren om zo'n beeld te krijgen. Er zijn aanwijzingen dat de regiopolitie, destijds daartoe aangezet door bestuurlijke autoriteiten en politiechefs, weinig prioriteit gaf aan misdaadbestrijding en dat dit ten koste is gegaan van de informatie over georganiseerde misdaad (Fijnaut 2012; Van der Torre e.a. 2013). We zien dit terug in deze studie, al treffen we ook aan dat lokaal bestuur, justitie en politie willen weten wat de omvang en impact is van de georganiseerde misdaad en dat er nieuw elan is bij de aanpak. Zie paragraaf 3.3.

Ad b. Misdraad met sociale en economische functies

Georganiseerde misdaad vervult sociale en economische functies. Het voorziet onder meer in de behoefte aan illegale producten of diensten, zoals softdrugs, harddrugs, een aanbod van goedkope gestolen goederen (van sigaretten, via merkkleding en fietsen tot aan auto-onderdelen), prostitutie en goedkope arbeid. Georganiseerde misdaad levert (criminele) geldstromen op en daarmee een illegaal kansen-circuit. Crimineel geld is economische smeerolie en statusverhogend: in kleine kring en in sectoren, tot in de 'bovenwereld'. Het resulteert in oneerlijke concurrentie in verschillende branches, bijvoorbeeld tussen bonafide autobedrijven en autobedrijven die crimineel geld wit wassen of accepteren. Criminelen hebben behoefte aan hand- en spandiensten van bedrijven of specialisten, bijvoorbeeld financieel adviseurs, elektriciens, notarissen of advocaten.

In krachtwijken zijn de sociale en economische functies van georganiseerde misdaad niet abstract of academisch, maar nuchter, dichtbij, concreet en begrijpelijk. Misdraad levert geld op en in die wijken wonen en leven veel mensen die daar behoefte aan hebben. Of, zoals een respondent de positie van personen met een marginale rol in de georganiseerde misdaad verwoordde: 'Door de criminaliteit kunnen ze de laatste week van de maand wel betalen.'

Het gaat bij criminele verdiensten in kwetsbare wijken niet alleen om criminele kopstukken die al een vermogen hebben opgebouwd, maar ook om junior partners, een crimineel middenkader, loopjongens en kleine profiteurs. Waarom voor ruim duizend euro per maand geestdodend werk verrichten met een lage status, als bijvoorbeeld een parttime baan in de horeca met criminaliteit kan worden aangevuld met hetzelfde bedrag, maar dan per week? Ook een aandeel in de opbrengst

van hennepoogsten maakt veel verschil in het financiële huishoudboekje van mensen die het modale jaarinkomen niet halen.

Misdaad is een vorm van economische stijging, maar tegelijkertijd draagt het bij aan sociale stijging, in elk geval in de eigen leefwereld. Misdaad is een manier om mee te tellen. We treffen bijvoorbeeld criminelen aan die trots en status ontleenden aan een kroeg. Voor een crimineel kopstuk gaat het om een zeer bescheiden investering, maar de sociale waarde is groter. Dergelijke kroegen of andere lokale bezittingen vervullen criminele sociale functies, onder meer als plaats waartoe een categorie graag wordt toegelaten, omdat ze er dan bij horen en er op dergelijke locaties concrete criminele kansen kunnen ontstaan.

In dit soort criminele kringen bestaat een duidelijke economische en sociale pikorde. Sommigen verdienen veel geld en veel anderen profiteren op uiteenlopende schaal mee. Crimineel succes vergt persoonlijke vaardigheden en een infrastructuur. Velen beschikken daar simpelweg niet over en dat stelt grenzen aan hun mogelijkheden om door misdaad sociaal-economisch te stijgen.

Ad c. Geweld en corruptie

Georganiseerde criminelen zijn bereid om (fysiek) geweld te gebruiken of om door middel van corruptie diensten of informatie te verwerven. Dergelijk geweld en die corruptie zijn functioneel om een criminele positie te verwerven of te behouden. Criminele groepen kampen met (bijzondere) bedrijfsrisico's, zoals verraad, diefstal door medewerkers of medewerkers die – zonder concurrentiebeding – voor zich zelf beginnen. Geweldgebruik en geweldsdreiging kunnen dit soort risico's verminderen. Na criminele 'ongehoorzaamheid' werkt geweld statusbevestigend.

Georganiseerde criminelen hebben er belang bij om uit handen te blijven van politie en justitie en om fiscaal-economische boetes te voorkomen. Daartoe gebruiken ze contrastrategieën. Dit kan ertoe leiden dat criminelen politiemensen of magistraten bedreigen, om deze professionals en hun sancties op afstand te houden (Bovenkerk 2008; Van der Torre e.a. 2014). Hierin schuilt voor criminelen het risico dat ze het tegendeel bereiken, namelijk dat dergelijke bedreigingen politie en justitie juist motiveren om hen aan te pakken. Zo bezien is corruptie een minder zichtbare en meer vileine contrastrategie. Als criminelen (opsporings)ambtenaren of bestuurders er met een tegenprestatie toe weten aan te zetten om zaken met hen te doen, dan kunnen ze zich indekken.

Ad d. Georganiseerde reacties op overheidsbeleid

Georganiseerde criminelen reageren calculerend op overheidsbeleid, meer in het bijzonder op het beleid en optreden van politie, justitie en andere (opsporings)diensten. Vanwege de dreiging van een vrijheidsstraf en/of een hoge financiële boete zijn er voor hen extra incentives om reflectief te reageren op de overheid. Bovendien beschikken ze over financiële middelen om te reageren of te anticiperen. Ze kunnen diensten inkopen, zoals financieel advies, technologische beveiliging, juridisch advies of beleidsadvies. Het valt bijvoorbeeld niet mee om de telefoon of computer van een drugs crimineel te tappen als hij deskundigen inhuurt om dit (zo goed als) onmogelijk te maken. Het is moeilijk om criminele geldstromen in kaart te brengen als daartoe complexe mondiale routes worden gevolgd. Als criminelen in aanvaring komen met de Belastingdienst, dan kunnen ze zich laten bijstaan door deskundigen. Die proberen fiscale boetes binnen de perken te houden of naar de buitenwacht de indrukken wekken dat het niet gaat om misdaad, maar om een fiscaal geschil.

De effecten van dergelijke strategieën moeten niet worden onderschat. Het budget waarmee een hennep teler zich bijvoorbeeld verweert tegen strafrechtelijke vervolging of tegen een bestuursrechtelijke sanctie, kan namelijk hoger zijn dan dat van het rechercheteam, het OM of de bestuurlijke veiligheidsorganisatie. Dit klinkt als de omgekeerde wereld, maar het is niet zo gek als in acht wordt genomen dat er alleen al op de drugsmarkt door grote spelers tientallen en honderden miljoenen euro's omzet of winst gemaakt kunnen worden in enkele jaren tijd.

2.4 Levenschte ondermijnende effecten

Georganiseerde misdaad heeft allerhande negatieve effecten. Die zijn op het eerste gezicht niet goed zichtbaar. Sterker, ogenschijnlijk nuttige functies van georganiseerde misdaad springen eerder in het oog, zoals de opening van een kroeg, een florerend uitzend- of reisbureau of een juwelier met een fraai en kostbaar assortiment. Of ordelijk gedrag in straten waar het een decennium geleden wanordelijk was, maar dezelfde (soort) bewoners nu liever niet opvallen vanwege misdaadpraktijken.

Nader beschouwd zijn er schadelijke effecten die een bedreiging (kunnen) zijn voor de rechtsstaat en voor het economische of maatschappelijke verkeer. Er wordt vandaag de dag gesproken over 'ondermijnende effecten' van georganiseerde misdaad of, kortweg, over

ondermijnende criminaliteit. Het gaat om aantasting van de legale en beoogde werking van samenlevingssystemen. Ondermijnende criminaliteit is criminaliteit die de formele (rechtsstaat) of informele (fatsoenlijke verhoudingen) grondslag van onze samenleving systematisch aantast. In deze omschrijving staan de maatschappelijke gevolgen en niet zozeer de organisatorische vorm van de criminaliteit centraal.

Bij empirisch veldwerk in kwetsbare wijken valt (deels eenvoudig) te concretiseren wat levensechte verschijningsvormen zijn van ondermijning. Dat geeft inzicht in de negatieve maatschappelijke impact. We beschrijven vijf patronen:

- a. aantasting van de gezagspositie van bestuur en politie;
- b. aangetast vertrouwen onder frontlijnwerkers;
- c. sluipende maatschappelijke acceptatie van misdaad(geld);
- d. aangetaste marktwerking;
- e. aantasting van instituten die zich richten op legale kansen.

Ad a. Aantasting van de gezagspositie van politie en overheid

Georganiseerde misdaad tast de gezagspositie van politie en overheid aan onder bewoners van krachtwijken. Georganiseerde misdaad blijft weliswaar grotendeels onder de radar, maar dat neemt niet weg dat er incongruenties zichtbaar worden. Dat zijn omstandigheden en gedragingen die (bijna) niet kunnen deugen en die daarom door bewoners of ondernemers worden gezien als een harde indicatie voor crimineel gedrag. Tijdens ons veldwerk kwamen tal van incongruenties in beeld bij observaties, werkbezoeken of interviews. Een opsomming:

- Jongvolwassenen die rondrijden in (peper)dure auto's en die zich soms weinig gelegen laten aan verkeersregels, klaarblijkelijk (en soms naar eigen zeggen) omdat ze de bekeuringen toch wel kunnen betalen.
- Personen met horecazaken of andere ondernemingen (bijvoorbeeld autobedrijven, juweliers, belwinkels, restaurants, kroegen, uitzendbureaus of reisbureaus) die zijn opgestart met een startkapitaal dat niet logisch valt te verklaren uit legale werkzaamheden of uit een plausibele relatie met een bank.
- Aankopen van panden in of direct rondom krachtwijken die niet vallen te rijmen met de legale positie wat betreft werk en opleiding.
- Personen van wie op een geloofwaardige manier bekend raakt dat ze, buiten de krachtwijken en mogelijk in het buitenland, beschikken over kapitaal of onroerend goed.
- Personen die criminele activiteiten ontplooiën in kwetsbare wijken, maar die wonen in kostbare appartementen op korte afstand.

- Winkels of horecazaken die nauwelijks ‘gewone’ klanten trekken en dat ook niet of nauwelijks lijken te proberen, maar wel open blijven. En voor zover ze klanten trekken, betreft het vaak louche publiek.
- Een netwerk rond een familie met opvallend veel personen die (ook korte) vakanties of bezoeken afleggen aan het moederland. Het is klaarblijkelijk een dekmantel voor smokkelpraktijken.
- Kleine winkels met weinig klanten die bij uitgevoerde controles een onverklaarbaar hoge omzet blijken te draaien. Bijvoorbeeld een belwinkel waar voornamelijk lokale jeugd rondhangt, maar die wel een jaaronzet maakt van ongeveer achthonderdduizend euro. Of een goudopkoper in een heel klein winkelpand die met ongeveer de helft genoeg moest nemen.

Zichtbare indicaties van ‘grote’ criminaliteit worden de politie aangerekend door burgers, omdat zij er in hun ogen tegen op zou moeten te treden. Het speelt de politie parten bij het optreden tegen ‘kleine’ zaken, zoals overtredingen. In kwetsbare wijken kunnen bewoners recht van spreken hebben als ze, in reactie op een verkeersboete, de politie sommeren ‘boeven te gaan vangen’. Ze kunnen immers woningen, winkels, bedrijven, auto’s en horecazaken van criminelen aanwijzen. Het gaat verder dan microverzet tegen politieoptreden. Incongruenties tasten namelijk ook de burgerzin en de belastingmoraal van mensen aan. Nette winkeliers die klanten verliezen vanwege duistere winkels in de directe omgeving, kunnen bijvoorbeeld in de verleiding komen om te weinig btw, inkomstenbelasting of loonheffingen te betalen.

Ad b. Aangetast vertrouwen onder frontlijnwerkers

Georganiseerde misdaad tast het vertrouwen in politiek en bestuur aan onder frontlijnwerkers die onder lastige omstandigheden in kwetsbare wijken werken. Politie mensen, medewerkers van woningcorporaties en gemeentelijke handhavers of toezichthouders zien dezelfde incongruenties als burgers. Vooral voor politiemensen geldt dat ze ook de plicht of behoefte voelen om er tegen op te treden, terwijl dit vaak niet binnen hun bereik ligt. Hier komt bij dat agenten meer weten dan burgers over de criminele handel en wandel van lokale bewoners, ondernemers en families. Daar waar burgers vermoedens hebben omtrent misdaad, beschikken agenten over allerhande politieke en justitiële informatie.

Het is frustrerend voor frontlijnwerkers als ze in een krachtwijk veel misdaad zien, maar hier naar hun gevoel onvoldoende tegen (kunnen) optreden. Het viel op dat politiemensen wijzen op de grote speelruimte die drugscriminelen sinds de jaren negentig in Nederland hebben gekregen. Het heeft kleine criminelen groot gemaakt en het is

nog steeds een kanaal voor sociale en economische stijging in krachtwijken. Een categorie politiemensen agendeert dit intern en krijgt daarbij in toenemende mate gehoor. Zie paragraaf 3.3.

Ad c. Sluipende maatschappelijke acceptatie van misdaad(geld)

Er bestaat sluipende maatschappelijke acceptatie van misdaad(geld) in krachtwijken. Het wordt aangewakkerd door de economische crisis. Dit verloopt langs verschillende schijven.

Er is kopieergedrag doordat een voorbeeld wordt genomen aan geslaagde lokale criminelen. Dit is lang niet voor iedereen en bij alle georganiseerde delicten een reële optie, want het vergt onder meer een infrastructuur en mentale hardheid (zie hoofdstuk 4). In bepaalde families, netwerken en jeugdgroepen wordt voldaan aan de voorwaarden om georganiseerde misdaad min of meer te kopiëren. De voorbeelden worden soms dichtbij gevonden, namelijk in de familie, in het gezin of in de directe vriendenkring.

Er is een dossier waarop kopieer- of meeliftgedrag niet zo heel moeilijk is, namelijk hennepsteelt. De opbrengsten zijn hoog en de pakkans wordt vaak laag ingeschat, net als de gezondheidsrisico's van het product. Het vervaardigen en verkopen van softdrugs vergt kennis, contacten en koopmanschap. Maar het meewerken aan een kwekerij is eenvoudiger. Er zijn organisatoren of *facilitatoren* beschikbaar via allerhande sociale kanalen: van kroeg, via sportkantine tot aan een stichting, koffiehuis of sportschool. De financiële opbrengsten zijn in kwetsbare wijken veel waard, ook voor loopjongens die een schamel aandeel van de winst opstrijken. Er bestaat veel begrip voor hennepsteelt op basis van een gangbare rechtvaardiging: softdrugs kan geen kwaad en iemand moet het produceren, zo wordt gedacht.

Er wordt geprofiteerd van crimineel geld. Dit gebeurt in verschillende *settings*. Binnen gezinnen of families kunnen ouderen zich verzetten tegen verdachte inkomsten van jongeren, maar ze kunnen het ook van lieverlee accepteren, omdat dit het leven rond het sociaal minimum comfortabeler maakt (zie o.a. Van der Torre 1996). Hierbij valt te denken aan een twintiger die met crimineel geld een groot pand koopt waar hij, samen met onder meer zijn ouders, in gaat wonen. Of aan jongeren die geen regulier werk hebben, maar wel kostgeld betalen of met allerhande goederen thuiskomen. In andere (criminele) families wordt criminaliteit door jongeren zelfs aangemoedigd, als onderdeel van de opvoeding. Zo kreeg een jongen die zich als crimineel had bewezen, de sim-kaart van zijn vader met daarop telefoonnummers van drugsklanten.

De bereidheid om crimineel geld voor lief te nemen reikt verder dan het gezin of de familie. Het is aantrekkelijk voor lokale onderne-

mers om (contant) crimineel geld te accepteren. Er is een breed scala aan profiterende ondernemers: kledingwinkels, autodealers, bedrijven die auto's onderhouden of verhuren, makelaars, notarissen, fiscale of juridische adviseurs, advocaten, horecaondernemers, sportscholen, elektriciens en juweliërs. In één onderzochte krachtwijk wemelde het van de adviesbedrijven en juweliërs.

Er ontstaat rond crimineel geld een lokale economie die groot is in relatie tot het legale inkomen van de bewoners. Het crimineel geld wordt niet alleen uitgegeven, maar ook geïnvesteerd in ondernemingen, soms in de vorm van een lening die de startende ondernemer niet zou krijgen bij een reguliere bank. De lokale economische functie van misdaadgeld verschaft criminelen maatschappelijke status. Zo vervaagt op wijkniveau het onderscheid tussen 'bovenwereld' en 'onderwereld', want het criminele wordt daar onderdeel van het maatschappelijke verkeer. Voor de ene (kleine) categorie bewoners en ondernemers biedt dit crimineel-economische kansen. Maar voor een andere categorie leidt het tot observaties en waarnemingen waar ze aanstoot aan neemt. Het is beide ondermijnd: de ene categorie criminaliseert en de andere categorie dreigt het vertrouwen in de overheid te verliezen.

De acceptatie van crimineel geld blijft niet beperkt tot de krachtwijk. Er worden in Nederland zaken gedaan met ondernemers en adviseurs die hier niet wonen en die deel uitmaken van de traditionele bovenwereld. Daarnaast tekent de mondialisering van het economische verkeer zich af in de misdaadpraktijken in krachtwijken. Drugsfamilies hebben bijvoorbeeld investeringen gedaan in Oost-Europa. Enkele familieleden waren er gaan wonen om toezicht te houden op die investeringen en mogelijk ook om drugslijnen op te zetten. Allochtone criminelen investeren in het land van herkomst. Opsporingsdiensten maken hier werk van, maar het blijft arbeidsintensief om dit bloot te leggen.

Ad d. Aangetaste marktwerking

Georganiseerde misdaad tast de marktwerking in verschillende sectoren aan. In krachtwijken wordt crimineel geld geïnvesteerd of witgewassen in onder meer onroerend goed, belwinkels, horeca, juweliërs, uitzendbureaus, sportscholen, autobedrijven en detailhandel, zoals kledingwinkels. Dit tast de concurrentiepositie van bonafide ondernemers aan. De aantasting van correct ondernemerschap wordt groter naarmate de crimineel gekleurde economische activiteiten maatschappelijk ingebed raken. Juist in krachtwijken lijkt de voedingsbodem daartoe aanwezig.

De aangetaste marktwerking is een punt van zorg bij met name ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van een

gebied of winkelstraat. Ze willen nette horeca en detailhandel aantrekken en behouden, hetgeen wordt ondermijnd als belwinkels, louche shoarmazaken en dito cafés het beeld van een straat of plein (dreigen te) domineren. Er is op dit punt toegenomen publieke alertheid, in die zin dat er minder snel vergunningen worden verstrekt bij een onduidelijke financiële paragraaf. Dit is belangrijk. Het gevaar bestaat namelijk dat niet alleen het legale vestigingsklimaat verslechtert, maar dat er lokaal een gunstig crimineel vestigingsklimaat ontstaat.

Ad e. Aantasting van instituten die zich richten op legale kansen

Georganiseerde misdaad ondergraaft instituten en activiteiten die zijn gericht op het benutten van legale kansen in krachtwijken. Het gaat om onderwijsinstellingen, maar ook om jongerenwerkers, straatcoaches, taalprogramma's en gezinscoaches. En om andere frontlijninstellingen die mensen stimuleren om te leren, te werken en zich langs dit soort wegen maatschappelijk te ontwikkelen.

Deze instellingen en inspanningen zijn zichtbaar in de wijken die we bezochten. Er worden resultaten geboekt, al vallen die buiten het bereik van deze studie. In het kader van ons onderzoek is interessant dat frontlijnmedewerkers merken dat een categorie jongeren wikt en weegt welk pad ze opslaan; het respectabele pad of (ook) het criminele.

Het respectabele pad is vol hobbels. Het vergt jarenlang studeren, waarbij jongeren discipline moeten opbrengen en gericht moeten zijn op de middellange termijn: de middelbare school afmaken, stage lopen, solliciteren, wennen aan de eerste baan en toegroeien naar meer gewaardeerd en beter betaald werk. Het is een lang traject met hindernissen. Voor jongeren kan dit onaantrekkelijk zijn: langdurig, taai en mogelijk met een teleurstellende uitkomst. Dan lonkt voor een categorie het criminele pad. Dat is ogenschijnlijk een sneller traject, met gelijkgezinden, en met opties om mee te tellen.

De nabijheid van criminele kansen en van criminele rolmodellen is een factor waarmee frontlijnmedewerkers te maken krijgen. Het bemoeilijkt hun werk. Niet alleen omdat jongeren kunnen criminaliseren, maar ook – zij het in mindere mate – doordat ze te maken kunnen krijgen met geweld. Er bestaat door de nabijheid van criminaliteit ook een kans dat sommige frontlijnmedewerkers zelf het foute pad inslaan.

2.5 Vooruitgang en stagnatie

Er zijn in het afgelopen decennium veel inspanningen geleverd door overheid en burgers om vooruitgang te boeken in krachtwijken. Tegelijkertijd komt de georganiseerde misdaad als een probleem in beeld bij mensen die er wonen en werken. Dit onderzoek levert een dubbel beeld op, want er valt zowel vooruitgang te noteren als stagnatie. Het is niet zo dat er louter fysiek of economisch vooruitgang is geboekt en dat de misdaad een verliespost is. Ook op het terrein van de misdaad valt naast stagnatie winst te noteren.

Er is op verschillende manieren belangrijke visuele vooruitgang geboekt in krachtwijken: verbeteringen in de buitenruimte (van speelplaatsen, via vuilcontainers tot parkeerplaatsen), herstructurering, minder daklozen, minder vuil op straat en minder overlast van harddrugsverslaafden en -dealers.

In alle vier de onderzochte wijken en gemeenten is de veiligheidsproblematiek in de afgelopen decennia een impuls geweest om het bestuurlijke en integrale veiligheidsbeleid op te bouwen. Sterker, het is een volwaardige pijler geworden van het lokaal bestuur (Tops e.a. 2010). Zichtbare harddrugsproblemen waren in alle vier de gemeenten een belangrijke aanjager. Meer recent dalen bepaalde vormen van geregistreerde criminaliteit. De balans is in de vier wijken overwegend gunstig ten aanzien van harddrugsoverlast en vormen van geregistreerde criminaliteit. Dit zijn problemen en vraagstukken waar veel tijd en geld in is geïnvesteerd. Het is begrijpelijk dat nu de georganiseerde misdaad (weer) in beeld komt als maatschappelijk vraagstuk. In de volgende twee hoofdstukken beschrijven we hoe de georganiseerde misdaad heeft kunnen gedijen in de vier onderzochte (kracht)wijken. Het is namelijk een lastige opdracht om de georganiseerde misdaad aan te pakken (hoofdstuk 3). De wijken kennen ook een criminele kansenstructuur (hoofdstuk 4).

3

Aanpak van georganiseerde criminaliteit: een lastige opdracht

3.1 Inleiding

De aanpak van de georganiseerde misdaad wordt in de onderzochte wijken geagendeerd en/of ter hand genomen tijdens ons veldwerk. Dat is om verschillende redenen echter niet eenvoudig. Dit komt deels door in hoofdstuk 2 beschreven kenmerken van georganiseerde misdaad. Het is afgeschermd, maakt geen directe slachtoffers, het vervult lokale functies, het wordt met geweld beschermd en er zijn kennis en vaardigheden beschikbaar om slim te reageren op overheidsbeleid.

In dit hoofdstuk beschrijven we factoren die samenhangen met de wijze waarop de overheid en politie lang hebben gefunctioneerd, in elk geval ten tijde van de regiopolitie, dus van 1993 tot 2012. Op lokaal niveau werd op het drugsdossier zoveel vooruitgang geboekt dat het uit de prioriteitenlijsten verdween. Dat bood kansen aan georganiseerde drugscriminelen (3.2). De opsporing raakte in het regionale politiebestedel in een lastig parket verzeild, want de openbare orde en basispolitie domineerden (3.3). Misdadgeld verschafte criminelen een (maatschappelijke) machtsbasis in kwetsbare wijken. Dat verhoogde de moeilijkheidsgraad van de opsporing (3.4). Ten slotte is de aanpak van jeugdoverlast en -criminaliteit succesvol geweest. In kwetsbare wijken vergt de relatie tussen georganiseerde misdaad en een klein deel van de (meest) criminele jeugd aandacht (3.5).

In de onderstaande vier paragrafen ligt kritiek vanaf de werkvloer verrat. Die kritiek is op sommige onderdelen achterhaald. Het stemt hoopvol dat die kritiek wordt gehoord. Deze is namelijk in de onderzochte gemeenten tot op hoog niveau geagendeerd. Dit heeft geleid tot afwegingen, verbeteringen en/of voornemens. Dat neemt niet weg dat blinde beleidsvlekken uit het (recente) verleden tastbaar kunnen zijn in kwetsbare wijken en de effecten van de verbeteringen of voornemens minder of (nog) niet. Georganiseerde misdaad is geen dossier met *quick wins*. We proefden bij sleutelfiguren echter vastberadenheid om concreet invulling te geven aan de aanpak van (ondermijnende) misdaad in kwetsbare wijken: 'omdat ze het waard zijn'.

3.2 Drugs: lastig te beheersen

3.2.1 *Harddrugoverlast: succesvol aangepakt*

In de jaren negentig domineerde in veel gemeenten met een centrumfunctie de harddrugproblematiek gedurende een periode de veiligheidsagenda. Het betrof een uitermate zichtbaar veiligheidsprobleem: straatdealers, runners, klassieke dealpanden (met veel toeloop en op een vast adres) en archetypische verslaafden ('junkies'). In delen van de stad, vaak het centrum en enkele oudere stadswijken, domineerde de harddrugscene op gezette tijden en plaatsen het straatbeeld. Het waren zogenoemde open drugscenes (Van der Torre en Hulshof 2000). Dergelijke drugslocaties trokken niet alleen dealers en verslaafden vanuit de wijk of stad aan, maar ook uit de regio. Sommige grootstedelijke drugscenes kregen te maken met aanloop vanuit het hele land en uit het buitenland.

Deze open drugscenes verstoorden de openbare orde in hoge mate. Dat zorgde voor druk op autoriteiten, verslavingszorginstellingen en politie om de overlast aan te pakken. Er kwamen, door het land heen, beleidstrajecten en projecten van de grond met twee verschillende trajecten (zie Tops en Gooren 2008).

In de eerste plaats een handhavingstraject, getrokken door de politie en met duidelijke doelstellingen en tijdstraject: afname van de overlast en van kleine drugsdelicten op korte termijn. Er werd gesproken over het heroveren van het publiek domein. Dit ging gepaard met opgehoogd politietoezicht, aangescherpte politieële handhaving en met gerichte acties tegen drugsrunners, straatdealers, drugsklanten en dealpanden. Er kwamen repressieve samenwerkingsverbanden tot stand tussen politie, Marechaussee en buitenlandse politiediensten.

In de tweede plaats werd een hulpverlenings- en zorgtraject opgestart. Dit traject kende minder meetbare doelstellingen en een aanzienlijk langere doorlooptijd. Het was mede gericht op het verbeteren van het straatbeeld door drugsverslaafden van straat te halen, een beter leven te schenken en al doende hun leven te normaliseren. Er werden verschillende opvangvoorzieningen gerealiseerd: van een slaappleats tot (voorzieningen die lijken op een) reguliere woning. Dit traject duurde aanzienlijk langer.

3.2.2 *Moderne drugscenes: verhulde drugscriminaliteit*

De beleidsinspanningen hadden resultaat. De harddrugoverlast nam af. Dit is ook duidelijk zichtbaar in de gemeenten waar we onderzoek

deden. Sterker, in minstens drie van de vier gemeenten is het waarschijnlijk het grootste succes op het veiligheidsdossier in de periode van 1990 tot 2005. De grote vooruitgang droeg sinds 2000 bij aan het beeld dat het stedelijke drugsvraagstuk beheersbaar was. Dit was zo vanuit openbareorderperspectief, maar de georganiseerde drugscriminaliteit is vanaf de jaren negentig toegenomen of op een hoog niveau gebleven. Dit komt mede door een gedaanteverandering van drugsscenes.

Hedendaagse drugsscenes zijn dynamisch en verhuuld. Er wordt lokaal gehandeld door mobiele dealers en vanuit wisselende panden met een gereguleerde aanloop van klanten. Daardoor zijn deze panden onvergelijkbaar met de oude drukke overlastgevende dealpanden. Er worden drugs verkocht aan lokale klanten (onder meer opgevangen verslaafden, maar ook nieuwe aanwas), aan klanten uit de regio en (afhankelijk van de ligging) aan klanten uit het buitenland. De lokale drugshandel is en blijft belangrijk, maar wordt afgeschermd. Sociale media helpen daarbij.

Bij een gunstige ligging is de markt van buitenlandse drugsklanten belangrijk. Het betreft harddrugsklanten en softdrugsklanten. Buitenlandse softdrugsklanten komen of kwamen in grote aantallen naar coffeeshops in de grensstreek en in Amsterdam. Menig zware Nederlandse criminele groep is mede 'groot' geworden aan de achterdeur van coffeeshops. Coffeeshops werden moeilijk te beheersen grootschalige verkooppunten van softdrugs (Commissie-Van de Donk 2009).

Terwijl de lokale overheid en lokale politie zich richtten op de zichtbare harddrugproblematiek, groeide de georganiseerde softdrugscriminaliteit. In de jaren negentig had softdrugs een 'soft' imago. De kansen voor zware criminelen werden onderschat (Bovenkerk 2008). Hollandse wietelers leverden niet alleen aan de achterdeur, maar exporteerden ook veel softdrugs naar het buitenland. Er is weinig zicht op de exportkanalen. Dat lijkt een indicatie voor riante criminele kansen. Drugproductie is hoe dan ook een belangrijke pijler voor de georganiseerde misdaad. Het gaat niet alleen om hennep, maar ook om synthetische drugs (Van de Bunt e.a. 2012; Spapens 2006).

Het drugsbeleid heeft zichtbare problemen van de open drugsscenes voortvarend aangepakt. Andere drugsproblemen, die samenhangen met verhuilde drugsscenes, zijn in kwetsbare wijken blijven bestaan en waarschijnlijk toegenomen. Het betreft:

- a. de aanwezigheid, groei en successen van georganiseerde drugscriminelen. Dergelijke criminele groeperingen stoen vaak (mede) op verwantschapsstructuren (familienetwerken);

- b. de geringe zichtbaarheid van dealactiviteiten en van drugsproductie, waardoor er minder snel wordt geklaagd door burgers en de kans toeneemt dat de drugscriminaliteit niet wordt geagendeerd en aangepakt;
- c. crimineel succes in de drugsscene levert veel geld op. Dat zorgt voor verdere criminalisering en leidt tot steun van burgers die hiervan profiteren;
- d. jonge criminelen die zich willen vestigen op de drugsmarkt kunnen het startkapitaal daartoe vergaren door middel van (agressieve) vermogensdelicten, zoals inbraak, ripdeals of overval;
- e. flexibele criminele netwerken die zich niet meer *richten* op één bedrijfstak maar opereren op die terreinen waar op dat moment de winst het hoogst is en het risico het minst.

3.2.3 Over de casus: de betekenis van drugs

In de vier onderzochte gebieden is de impact van drugscriminaliteit groot. Het is een alternatief kanaal voor economische en sociale stijging. De schadelijke impact van drugs krijgt gestalte door ondermijning en criminalisering. Criminelen die veel drugsgeld verdienen, zullen vaak crimineel actief blijven en kunnen navolging krijgen in hun maatschappelijke omgeving. Een High Impact Crime (een woning-inbraak, straatroof of overval) is een schokkend delict voor slachtoffers, maar drugscriminaliteit is een sluipend maatschappelijk gevaar in de onderzochte wijken. Bovendien bestaan er relaties tussen vermogenscriminaliteit en drugscriminaliteit, zo blijkt eens te meer uit enkele casus. In *Randstad I* en *Grensgemeente II* ligt de drugscriminaliteit in handen van criminele (familie)structuren die zijn ingebed in het lokale maatschappelijke leven. In *Randstad I* plegen jongeren eerst (deels in of rondom de eigen wijk) vermogensdelicten, waarna een deel doorgroeit naar drugscriminaliteit. In *Grensgemeente II* plegen jongeren in de eigen buurt geen vermogensdelicten, want daarvoor is de sociale controle te groot. Sterker, er bestaat een zekere burgerlijke trots dat in hún buurt niet wordt ingebroken en zo dus geen slachtoffers worden gemaakt. In *Randstad II* nemen criminele (familie)structuren niet zo'n herkenbare maatschappelijke positie in, maar zijn ze als het ware onder de radar verdwenen. Enkele familiestructuren combineren grensoverschrijdende drugscriminaliteit met georganiseerde vermogensmisdrijven. In *Grensgemeente I* gebruiken drugscriminelen (van buiten) een lokale kansenstructuur voor voornamelijk hennepteelt.

- **Randstad I.** Er is vanuit enkele kwetsbare wijken een omvangrijke harddrugshandel opgebouwd met drugstoeristen: in het gebied en op routes daar naartoe. Het gaat om handel met Belgen, Fransen, Luxemburgers en Duitsers. Het betreft overlastarme tussenhandelaren. Er worden wisselende locaties benut en de deal en drugstransactie worden vaak naar tijd en plaats ontkoppeld. De handel heeft niet alleen kunnen floreren vanwege de beleidsmatige focus op drugsoverlast, maar ook doordat het zwaartepunt van de stedelijke drugsaanpak van oudsher in andere wijken ligt. De consequentie is dat de politie in de onderzochte wijken minder geregistreerde drugshandelaren telt dan in wijken met een aanzienlijk kleinere harddrugsmarkt. Er bestaat dus een forse kloof tussen systeemkennis en straatkennis. Op de werkvloer van de politie wordt gewezen op de nadelige effecten van harddrugshandel in het gebied. Agenten denken dat veel lokale misdaad op de een of andere manier is verweven met drugshandel.

Er is ook een lokale drugsmarkt. De handel wordt deels op straatlocaties gedreven, maar is voornamelijk mobiel. De drugsklanten zijn oudere verslaafden, die deels in opvangvoorzieningen wonen of leven, maar er is ook aanwas van nieuwe klanten: jongeren, maar ook immigranten. Dit leidt tot een divers drugsaanbod: cocaïne, speed, XTC, qat en heroïne.

Er worden ook drugs geproduceerd. Er worden in de wijken hennepkwekerijen opgezet en geruimd. Op de industriegebieden (in en rondom de wijken) worden ook drugs geproduceerd. De geproduceerde drugs lijken deels bestemd voor coffeeshops of eindgebruikers. Het gebied kent echter een ideale infrastructuur voor de export van (verboden) goederen, waardoor wordt vermoed dat veel drugs worden geëxporteerd, maar hier is geen scherp zicht op.

- **Grensgemeente I.** Het betreft een wijk met een (sub)buurt waar een project met koop- en huurwoningen, dat dateert uit de jaren zestig en zeventig, is mislukt. De architectuur is gedateerd en de materialen verkleuren, waardoor de eengezinswoningen er lelijk uitzien. De woningen kennen op de koop toe een ongelukkige indeling, waardoor ze niet zo geschikt zijn voor gezinnen met kinderen, niet voor gezinnen zonder kinderen en ook niet voor alleenstaanden. De waarde van de woningen is gekelderde. Bij veilingen gaan de woningen soms voor ongeveer een halve ton van de hand. Dat valt dus te financieren voor mensen met een laag inkomen en de huizen zijn te verwerven door welgestelde criminelen. Er is een intocht geweest van gemarginaliseerde personen en van drugs-criminelen. Dit heeft geleid tot een groot aantal hennepkwekerijen:

soms eenvoudig en snel ingericht, maar ook professioneel, bijvoorbeeld ondergronds na forse graaf- en bouwwerkzaamheden.

De wijk en buurt hadden lange tijd geen slechte naam. Dat gold wel voor het centrum en voor een krachtwijk met forse harddrugsproblemen. Delangzame achteruitgang van de buurt was aanvankelijk een huisvestingsprobleem en geen openbare ordeprobleem. De neergang blijkt niet uit de geregistreerde misdaad, want die cijfers zijn niet ongunstig. Langzaamaan werd, vanaf ongeveer 2010, duidelijk dat de wijk onevenredig veel hennepkwekerijen telde. Vanwege de visuele achteruitgang lukte het bewoners niet meer om hun woning voor een goede prijs te verkopen tijdens de economische crisis. Zij agendeerden hun problemen. Dit werd opgepikt door de gemeente en de politie, met een agenderende rol voor een nieuw aangestelde wijkagent. Door de veranderende populatie van de wijk namen ook de jeugdproblemen toe.

Het bijzondere van deze wijk is dat niet zozeer de bewoners 'groot' worden in de drugscriminaliteit, maar dat criminelen van buiten de lokale criminele kansen voor met name hennep teelt zien en benutten. Om welke criminelen het gaat en hoe ze zich organiseren, is onduidelijk. Er worden kwekerijen geruimd, maar rechercheonderzoek naar de achterliggende structuren is schaars. Het is onder meer onduidelijk wat de bestemming is van de hennep: het (nabijgelegen) buitenland of (provinciale) coffeeshops.

- **Randstad II.** Deze Randstedelijke krachtwijk kende in de jaren negentig en tot ongeveer 2005 zichtbare harddrugsproblemen. Er woonden tamelijk veel verslaafden; zelfstandig, gehuisvest door hulpverleners, in leegstaande panden of ze woonden in bij een andere verslaafde. Er was ook overloop van een nabijgelegen open drugscene waar de politie hard(er) optrad. Verslaafden en in mindere mate dealers weken, te voet, per fiets en met het openbaar vervoer, uit naar de krachtwijk. De wijk telde veel overlastgevende drugspanden: dealpanden en panden waar werd gewoond, verbleven en gebruikt.

De straathandel en drugspanden zijn aangepakt door herstructurering en handhaving. De krachtwijk had tegelijkertijd het geluk dat woningen in het nabijgelegen centrum steeds duurder werden, waardoor de aantrekkingskracht van (gerenoveerde) huurwoningen en van koopwoningen toenam. De openbare orde en leefbaarheid verbeterden in ongeveer vijftien jaar tijd fors.

Deze vooruitgang stemt tevreden, maar in een bepaald opzicht te tevreden. Het droeg namelijk, zo benadrukken ingevoerde respondenten, bij aan onderschatting van de resterende drugscriminaliteit.

Er wonen namelijk nog steeds criminele families die zich onder meer toeleggen op georganiseerde drugshandel. De families die in beeld zijn, richten zich op de import en handel in softdrugs en, aanvullend, op de export van gestolen goederen. Drugscriminaliteit en vermogensdelicten gaan zo hand in hand. Er wordt door leden van het criminele netwerk en door loopjongens (soms vermomd als vakantieganger) heen en weer gependeld tussen Nederland en het moederland. Een café en koffiehuis zijn belangrijke ontmoetingspunten voor criminelen. Er wordt een forse som geld verdiend. In deze gemeente is de vraag naar softdrugs groot.

Naast deze grensoverschrijdende drugshandel wordt er op de lokale markt gedeald. Die markt is minder zichtbaar, minder plaatsgebonden en mobiel. De detailhandel ligt in handen van jongeren en jongvolwassenen.

Niemand betwist dat de wijk wat leefbaarheid, veiligheid en lokale economie flink vooruit is gegaan, maar juist dat bemoeilijkt de agendering van de (deels verweven) jeugdcriminaliteit en drugscriminaliteit. Onder meer een bestuursambtenaar met gebiedsverantwoordelijkheden doet dit tóch vanwege ondermijnende effecten en om de geboekte vooruitgang te beschermen.

- **Grensgemeente II.** Deze krachtwijk telt enkele criminele (familie) structuren die al vroeg de kansen van het Nederlandse drugsbeleid zagen en benutten. Ze namen de productie van synthetische drugs en van hennep teelt ter hand, waarbij ze gebruikmaakten van hechte sociale netwerken. De sociale controle en cohesie in de buurt waren en zijn groot. Dat hielp om de rust op straat te bewaren, zodat de openbare orde voor de politie geen reden (meer) was om in de buurt op te treden. Het voorkwam ook dat er tips aan de overheid werden verstrekt over hennepkwekerijen. En als de sociale controle niet toereikend was op dit punt, dan was geweld niet ver weg. De criminele kopstukken beschikken over een stevige geweldsreputatie, maar bewoners die zich aan de lokale regels houden, weten dat ze gevrijwaard blijven van geweld. Sterker, ze kunnen tot op zekere hoogte voor sociale of economische diensten bij deze kopstukken en hun families terecht.

De krachtwijk is vandaag de dag geen criminele monocultuur. Verschillende families houden zich ook, of als specialiteit, bezig met de productie en export van synthetische drugs. Deels kan een criminele softdrugsinfrastructuur daartoe worden benut, maar het vergt ook specifieke kennis, producten en contacten. Criminelen die daarover beschikken, hebben de productie van synthetische drugs voortvarend ter hand genomen.

De drugsriminaliteit is grensoverschrijdend. Er wordt naar het verre buitenland geëxporteerd en er wordt over de grens geïnvesteerd, bijvoorbeeld in recreatieparken. De organisatiegraad is hoog. Daarbij passen onder meer samenwerkingsverbanden met zware criminelen en met financieel adviseurs. De criminele kopstukken hebben, zo wordt stellig vermoed, inmiddels zoveel crimineel geld verdiend dat dit de vraag oproept wat hun criminele motivatie nu precies is.

3.3 Opsporing onder druk

3.3.1 Regiopolitie: lokale opsporing in de knel

De nadruk op openbare orde en op zichtbare delicten was niet alleen lang een kenmerk van het drugsbeleid, ze kleurde het veiligheids- en politiebeleid ten tijde van regiopolitie. Dit speelde de opsporing parten (zie bijvoorbeeld Fijnaut 2012). We beschrijven vier belangrijke problemen waarmee de opsporing kampte. Het betreft zaken die nog altijd doorwerken, al worden ze onderkend en worden of zijn er verbeteringen doorgevoerd. Het betreft:

- a. Recherche in de knel
- b. Focus op ‘brenzaken’
- c. Eenzijdige leerprocessen: met de focus op TGO-onderzoeken
- d. Informatietekorten

Ad a. Recherche in de knel

De ontwikkeling van de recherche stagneert in de jaren tachtig. Dit mondde halverwege de jaren negentig uit in de, door de Commissie Van Traa geanalyseerde, crisis in de opsporing. De geringe aandacht van de strategische politietop voor opsporing had de kwaliteit van de recherche aangetast (Fijnaut 2010; Rosenthal en Muller 1998).

De politie had haar taakopvatting ingrijpend veranderd. *Community policing* beloofde een natuurlijke balans in de politieke taakuitoefening. De politie werd omwille van de ordehandhaving en hulpverlening op wijkniveau georganiseerd. De capaciteit die voor de recherche werd gereserveerd nam af, maar informatie uit de wijken moest de opsporing op peil houden. Dat laatste is nooit uit de verf gekomen (Van der Torre en Muller 2004). Er ontstond afstand tussen wijkteams onderling en tussen wijkteams en recherche. De decentrale nadruk op openbare orde trok een wissel op de informatie-uitwisseling over misdaad (Fijnaut 2010).

Er ontstonden tekorten op rechercheafdelingen. Er bestaan in 2012 acute tekorten bij met name de districtsrecherche (AEF 2012). De recherche op het middenniveau kampte met kwalitatieve én kwantitatieve tekorten. De districtsrecherche raakte in de knel tussen interne mogelijkheden en het externe werkaanbod (vgl. Kouwenhoven e.a. 2010). De consequentie was dat de districtsrecherche zich vooral richtte op (geprioriteerde) ‘brengzaken’: delicten waarvan aangifte werd gedaan, zoals vermogensdelicten en geweldsdelicten (zie punt b.). Het maakte de districtsrecherche reactief en zorgde ervoor dat rechercheurs voornamelijk werkten vanaf het politiebureau. Dit deed afbreuk aan de informatie van de recherche over de georganiseerde misdaad in krachtwijken (Van der Torre e.a. 2013).

Ad b. Focus op ‘brengzaken’

Opsporingsactiviteiten worden in hoge mate gericht op zogenoemde ‘brengzaken’. Dat zijn zaken die bekend raken bij de politie, bijvoorbeeld vanwege aangifte door slachtoffers of als surveillerende agenten strafbare feiten constateren. Het betreft vaak kleine zaken, maar ook ernstige zaken raken zo bekend bij de politie, zoals moord, doodslag of ontvoeringen.

Naar schatting bedraagt 80% van het researchewerk onderzoek naar ‘brengzaken’ (Klerks 2011). De overige 20% van de recherchecapaciteit wordt voor een groot deel ingezet op basis van geformuleerde beleidskaders én reeds beschikbare informatie. De recherche en het OM hebben de neiging zich te baseren op ‘harde’ informatie op basis van meldingen of eerder verricht opsporingsonderzoek. Groepen of daders waarover dergelijke informatie niet bekend is, blijven dus vaak buiten schot (Van der Torre e.a. 2013).

De consequentie is dat de pakkans van criminelen die zich richten op aangifteloze delicten beperkt is. Dit is een stimulans om dergelijke delicten te (blijven) plegen.

Ad c. Eenzijdige leerprocessen: met de focus op TGO-onderzoeken

Na een analyse van de Schiedammer Parkmoord werd (in 2006) in opdracht van de minister van Justitie het Verbeterplan Opsporing en Vervolgning opgesteld. Het resulteerde in een verbeterprogramma: Programma Versterking Opsporing (PVO). Die leerprocessen waren gericht op een klein deel van de opsporing, namelijk op onderzoek naar ernstige incidentele gebeurtenissen, zoals moord, doodslag of ernstige zedenzaken. Dit valt in een bepaald opzicht goed te begrijpen. Immers, bij zaken die bewijstechnisch eenvoudig zijn, worden minder (ernstige) fouten gemaakt. Dat neemt niet weg dat dit perspectief ertoe leidt dat

de opsporingspraktijk sterk werd gericht op grootschalige onderzoeken: TGO-zaken (Van der Torre e.a. 2013).

De fixatie op TGO-onderzoeken legt met name de districtsrecherche in een spagaat. Ze heeft een fors lokaal werkaanbod op basis van aangiften en meldingen. Tevens dient ze mensen te leveren voor TGO-onderzoeken. Het plaatst criminelen die delicten plegen waarvan geen aangifte wordt gedaan en waaromtrent de beschikbare informatie al snel als ‘zacht’ wordt beoordeeld, in de luwte.

Ad d. Informatietekorten

Het recherechewerk heeft een aanbodgericht karakter. Initiatieven van de basispolitie om lokale criminelen of criminele groepen in onderzoek te nemen, lopen vaak vast in de overvraagde rechercheafdelingen en in de prioriteitenlijsten van lijnchefs. Dit leidt tot irritatie op de werkvloer (zie paragraaf 2.4). Basispolitie mensen ondernemen minder snel actie bij observaties van criminele activiteiten, omdat ze bij voorbaat denken te weten dat dit geen zin heeft. Dat veroorzaakt en bestendigt informatietekorten.

3.3.2 Over de casus: nieuw elan bij een stevige taak

Het ‘opsporingsvraagstuk’ staat op de agenda, zowel bij de vorming van de Nationale Politie, bij lokale bestuurders als bij de respondenten die we spraken. Bij de inrichting van de politie wordt op districtsniveau voorzien in een districtsrecherche en in flexibele capaciteit, die onder meer ingezet kan worden voor vormen van lokale opsporing.

Vanaf 2008 zijn, in het kader van het programma ‘Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad’, zogenoemde Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC’s) ingericht. Het past bij de bestuurlijke erkenning van de ondermijnende effecten van georganiseerde misdaad. De RIEC’s maken een integrale aanpak van georganiseerde misdaad mogelijk: niet alleen opsporing, maar ook bestuursrechtelijke of fiscale interventies. De politie zoekt bij opsporingsinspanningen naar partners in haar omgeving (Roobeek en Van der Helm 2011).

Er bestaan op regionaal niveau integrale stuurploegen, met naast de klassieke driehoekpartners het RIEC en de Belastingdienst aan tafel. Die stuurploegen nemen op casusniveau besluiten over de projectmatige aanpak van georganiseerde misdaad. In het nog niet eens zo grijze verleden was georganiseerde misdaad voor veel burgemeesters een lastige realiteit die vanuit de lokale driehoek moeilijk kon worden aangepakt. Meer en meer burgemeesters wensen vandaag de dag werk te maken van georganiseerde misdaad. Dit wordt gestimuleerd door signalen vanaf de werkvloer.

In de vier onderzochte casus treffen we dergelijke agendering aan. Wij troffen veiligheidsorganisaties aan die zich aan het organiseren zijn, die informatie verzamelen en die interventies overwegen of in gang hebben gezet: ‘De misdaad is al goed georganiseerd en wij werken daar aan’. Ze stuiten op taaie vragen en problemen. In *Randstad I* zijn ‘drugs’ geagendeerd als motor achter veel misdaadproblemen. *Grensgemeente I* kampt met een riante criminele kansenstructuur in een buurt met relatief veel koopwoningen. In *Randstad II* diende, bij agendering van georganiseerde criminaliteit, de begrijpelijke tevredenheid over geboekte lokale vooruitgang te worden overwonnen of aangevuld. In *Grensgemeente II* bestaat een grote (bestuurlijke en integrale) motivatie om een op zich bekend verschijnsel – zware misdaad in een rustige achterstandsbuurt – aan te pakken.

- **Randstad I.** In dit gebied had een gebiedsscan van de politie een opmerkelijke uitkomst. In een omgeving met veel aangiftecriminaliteit concludeerden politiemensen dat drugscriminaliteit het grootste probleem was. Ze ontdekten dat veel andere misdaadproblemen door ‘drugs’ worden verzaakt. Daders van vermogensdelicten zijn verslaafd of ze maken deel uit van een criminele (jeugd)groep die ook deelt. Of opbrengsten van vermogensdelicten worden benut om toe te treden tot de drugsmarkt. Ook witwassen in belwinkels, detailhandel of horeca is vaak drugsgerelateerd. Hetzelfde geldt voor misstanden bij goudkopers en bij (wel erg veel) lokale juweliers. Op (nabijgelegen) bedrijventerreinen worden frequent drugsvangsten gedaan waar geregeld op de één of andere manier wijkbewoners bij zijn betrokken. En ook ruzies op straat, geweld, steekpartijen, branden, ripdeals, of moorden hebben geregeld een drugsconnectie.

De politieleiding riep een drugsteam in het leven. Dit team boekt resultaten, maar loopt ook tegen grenzen op. Er is te weinig capaciteit om alles waar het op stuit uit te zoeken, onder meer omdat het al snel gaat om complexe netwerken met handelsrelaties in het buitenland. Zaken worden te omvangrijk voor de districtsrecherche en de regionale recherche werkt voornamelijk op basis van haar eigen werkaanbod. Op basis van de omvang en impact van het drugsvraagstuk zou het drugsteam uitgebreid moeten worden, zo erkent de lokale politietop, maar het team werd daarentegen verkleind. Het district dreigde zijn doelstellingen ten aanzien van High Impact Crimes namelijk niet te halen.

Ook bestuursambtenaren met een lokale opdracht zien de lokale risico's van georganiseerde (drugs)criminaliteit. Ze verzamelen informatie en laten een analyse uitvoeren. Op hetzelfde moment

voert de politie op regionaal niveau, gevoed door aanhoudende signalen vanaf de werkvloer, een onderzoek uit naar drugscriminaliteit. De twee analyses bevestigen het beeld dat de lokale drugsproblemen groot zijn. Ze wortelen in de wijk, maar reiken tot ver daarbuiten. Een opsporingsonderzoek onderstreept dat criminele kopstukken maatschappelijke aanzien genieten. Straat- en buurtbewoners waren niet alleen onwillig om criminele informatie te verstrekken, maar ze betreuren aanhoudingen van dealers.

De agendering van de drugscriminaliteit in deze kwetsbare wijken heeft de gemeentelijke top bereikt. De driehoek en de integrale stuurploeg zijn bereid de georganiseerde drugscriminaliteit stevig aan te pakken. De energie wordt onder meer gericht op kwetsbare sectoren, locaties, op drugsfamilies en op het (al doende) verbeteren van de informatie.

- **Grensgemeente I.** Deze wijk kampt met achteruitgang. Wat er leeft in de wijk is geïnventariseerd door een nieuw aangetreden wijkagent en in een gespreksronde met bewoners. Dit levert het beeld op van een wijk waarin (sub)buurten in het slop zijn geraakt. Er is jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit, maar het grootste leefbaarheidsprobleem zijn in verval geraakte eengezinswoningen. Hier zijn ‘asociale’ huurders of eigenaren ingetrokken, er wordt illegaal aangebouwd, woningen en tuinen worden verwaarloosd en er worden opmerkelijk veel hennepkwekerijen aangetroffen.

Er wordt sinds deze agendering door gemeente en politie gezocht naar een manier om dit projectmatig aan te pakken, naar analogie met de succesvolle aanpak van de veiligheidsproblemen in een gemeentelijke krachtwijk. Die krachtwijk telde echter veel huurwoningen. Dat bood kansen om in samenspraak met corporaties verbeteringen door te voeren. Harddrugs waren daar het belangrijkste veiligheidsvraagstuk. Dit werd doeltreffend aangepakt door de combinatie van repressie, toezicht en hulpverlening. Hierbij kon op onderdelen gebruikgemaakt worden van financiële middelen van de Rijksoverheid. De politieke handhaving had een duidelijke doelstelling en doelgroep, viel in de tijd en wat capaciteit betreft te begrenzen en was een onderdeel van een veel breder palet aan forse inspanningen.

De nieuwe veiligheidsopdracht is lastiger. Om te beginnen gaat het voor een belangrijk deel om overlast van koopwoningen, waardoor het partnerschap met corporaties minder gewicht in de schaal legt en het juridisch ook lastiger is om op te treden tegen bewoners. Het is minder duidelijk en op onderdelen onduidelijk wat er nu precies speelt. Een hennepteam voert ruiming uit in de buurt. Daaruit

blijkt dat een deel van de plantages professioneel is aangelegd. Er wordt vermoed dat professionele kwekerijen mede zijn gericht op de bevoorrading van regionale coffeeshops, maar er is weinig harde informatie voorhanden. Er wordt namelijk wel geruimd, onder meer omdat kwekerijen veiligheidsrisico's opleveren, maar er worden (bijna) geen opsporingsonderzoeken uitgevoerd naar de criminele groepen die de buurt gebruiken voor hennepkwekerij.

Tijdens ons veldwerk is de agendering geslaagd, maar verkeert het dossier in veel opzichten meer in het stadium van besluitvorming dan in de uitvoeringsfase. De besluitvorming, en ons onderzoek, worden bemoeilijkt door informatievragen: omtrent de hennepteelt en ten aanzien van de handel en wandel van een groep kampers aan de rand van de wijk.

Er wordt geopteerd voor een beleid langs drie sporen. In de eerste plaats regulering van de softdrugsteelt voor coffeeshops. In de twee plaats een gedegen opsporingsonderzoek naar geselecteerde plantages en groepen. Het dient te gaan om een diepteonderzoek, gericht op kopstukken. Het lokaal bestuur dient hierbij te kunnen rekenen op steun van het OM en van de nationale politie. In de derde plaats dienen systematische ontruiming van kwekerijen de pakkans zo groot te maken, dat het niet meer aantrekkelijk is om lokaal illegaal softdrugs te telen.

- **Randstad II.** De openbare orde en leefbaarheid zijn in deze krachtwijk in ongeveer vijftien jaar tijd fors verbeterd. Dit stemt tevreden, maar mede omdat er in de stad wijken zijn met grotere veiligheidsproblemen werpt dit drempels op bij het agenderen van resterende misdaadproblemen. Bestuursambtenaren proberen dit toch. Zij vrezen ondermijnende effecten en wensen de geboekte vooruitgang te beschermen. Ze maken de decentrale ambtelijke organisatie alert op de vergunningverlening, mede naar aanleiding van een casus waarbij een vergunning lijkt te zijn verleend die wordt benut door een criminele groepering.

Door de blik op de lokale georganiseerde misdaad te richten, raakt tijdens ons onderzoek van lieverlee meer politie-informatie bekend over drugshandel en criminele families. Die informatie staat niet geregistreerd en is ook bij veel politiemensen niet (goed) bekend, maar enkele uitvoerders zijn er wel van op de hoogte. Bij de politie lopen tal van projecten, onder meer gericht op aangiftecriminaliteit. Dit bemoeilijkt de agendering, want de versnippering van politie-inspanningen over delicten en projecten heeft geleid tot gebrekkige politie-informatie over criminele families en over drugsdelicten. De informatieverzameling wordt inmiddels ter hand genomen. De stad

kent ervaren (veiligheids)ambtenaren. Ze opereren als (informatie) makelaar, waken over de vergunningverlening en zorgen ervoor dat de op gang gebracht informatie-uitwisseling met de politie wordt gecontinueerd.

- **Grensgemeente II.** De georganiseerde misdaad in deze krachtwijk staat al enkele jaren hoog op de agenda. Het gaat daarbij in feite niet specifiek over deze krachtwijk, maar over de georganiseerde misdaad in de gehele grensstreek. Bestuur, OM, politie, RIEC en Belastingdienst geven projectmatig en beleidsmatig hoge prioriteit aan de integrale aanpak van drugscriminaliteit. Dit blijkt uit invallen, integrale acties en opsporingsonderzoeken. Deze activiteiten raken ten dele ook activiteiten van criminele kopstukken of groepen in de krachtwijk. Het gaat niet ongemerkt aan hen voorbij, maar het heeft ogenschijnlijk weinig invloed op het (criminele) reilen en zeilen van de wijk. De herstructurering van de wijk lijkt ook niet echt een verschil te maken, want veel bewoners blijven in de wijk. De informatieverzameling over de misdaadfamilies in de wijk is serieus ter hand genomen. Dit levert tal van aanknopingspunten op voor fiscale of strafrechtelijke onderzoeken of interventies. Het lijkt erop dat de criminelen risico's spreiden door activiteiten in het buitenland en zich indekken tegen risico's op de misdaadmarkt door criminele allianties te sluiten. In hoeverre dit een reactie is op de aangescherpte aanpak valt niet te zeggen. Wel dat die aanpak wordt voortgezet en een lange adem vergt.

3.4 Crimineel geld: een factor met grote impact

3.4.1 *Geld als lokale machtsbasis in arme wijken*

Criminaliteit levert, in goed georganiseerde kringen, veel geld op. Het verhaal van een Tilburgse spijtoptant opende, zo nodig, de ogen voor de enorme omzet van henneptelers (Integraal Appel 2014). De jaarlijkse omzet van dit soort georganiseerde criminelen wordt alleen al in Tilburg geschat op 800 miljoen per jaar. Dat is vergelijkbaar met de gemeentebegroting van Tilburg.

Nog een voorbeeld. Een rekensom over de jaaromzet die veertien Maastrichtse coffeeshops maken met softdrugsverkoop aan louter buitenlandse coffeeshopklanten, laat zien hoe groot de geldstromen alleen al zijn op de (aan de voordeur) gedoogde softdrugsmarkt. Het COT en Dufec ramen in 2011 het aantal coffeeshopbezoeken in

Maastricht op jaarbasis. Het aantal bezoeken van mensen uit België, Duitsland of Frankrijk wordt afgerond geschat op 2,4 miljoen. Hier komen nog eens 246.164 bezoeken bij van personen uit een ander buitenland. Daarmee komt de raming van het totaal aantal bezoeken van personen uit het buitenland dus afgerond uit op 2,7 miljoen. Als de gemiddelde softdrugsuitgave van een buitenlandse coffeeshopklant per bezoek wordt geschat op € 20, dan bedroeg de jaaromzet uit softdrugsverkoop door Maastrichtse coffeeshops aan buitenlanders naar schatting ongeveer 54 miljoen euro. Het aantal bezoeken van Nederlandse coffeeshopklanten wordt door de onderzoekers geschat op 1,9 miljoen (COT en Dufec 2011). Het is aannemelijk dat ze minder besteden dan buitenlandse klanten. Uitgaande van een besteding van € 10 per bezoek aan softdrugs, komt de ‘Nederlandse’ coffeeshopomzet op jaarbasis naar schatting uit op 19 miljoen euro. In een gunstig gelegen grensgemeente is de coffeeshopomzet aan de voordeur én achterdeur dus *big business*.

Crimineel geld is een machtsbasis. In het algemeen en meer in het bijzonder in wijken met de laagste legale besteedbare inkomens in het land.

Geld bestendigt criminele structuren. Het biedt mogelijkheden om de criminele infrastructuur te onderhouden of uit te breiden. Er kunnen drugs worden ingekocht, er kunnen panden of auto’s worden aangeschaft en er kan loyaliteit van medewerkers worden gekocht. Er kan ook crimineel getint technologisch of financieel advies worden ingewonnen, bijvoorbeeld om dataverkeer of geldstromen af te schermen.

Crimineel geld wordt benut om maatschappelijk aanzien te verwerven, bijvoorbeeld door winkels, bedrijven of horecaondernemingen op te zetten. Criminele groepen of families beschikken niet zelden over een wirwar van bedrijven en bedrijfjes. Een sportschool, kroeg, belwinkel, café, restaurant of autobedrijf zijn het bewijs van crimineel succes. Het zijn ook platforms voor criminele contacten en activiteiten.

Crimineel geld vindt via lokale sociale netwerken zijn weg, bijvoorbeeld bij het inhuren van aannemersbedrijven, transportbedrijven, elektriciens of bij grote uitgaven aan juwelen, auto’s of motoren. Wie veel geld uitgeeft, maakt vrienden. Dat geldt ook voor criminelen die lokale ondernemingen van verwanten of vertrouwelingen financieren.

Voor een deel worden de financiële investeringen elders gedaan, op afstand van de krachtwijk, bijvoorbeeld in het buitenland of in het moederland en in bedrijven in de bovenwereld, onder meer met behulp van makelaars, notarissen of banken. Toch lijkt het er sterk op dat een categorie financieel opgeklimmen criminelen zich niet echt raad weet in die bovenwereld. Er wordt namelijk ook veel contant geld simpel-

weg verstoppt, bijvoorbeeld in de grond of achter een blinde muur. Dit is deels een nuttige 'reserve', maar er is klaarblijkelijk ook geen goede bestemming voorhanden.

3.4.2 Over de casus: zakken met geld

In de onderzochte wijken wonen of werken, naast burgers rond het sociaal minimum, criminelen met een aanzienlijk of fors crimineel vermogen. Dit blijft deels verborgen, maar wordt zichtbaar in bezittingen of economische activiteiten. Of het volgt uit de aard en omvang van ontruimde hennepkwekerijen of aangetroffen contant geld. Het archetype vermogende crimineel in achterstandswijken is de patser: 'een zak met geld', die geen regulier werk verricht, maar er wel een kostbare levensstijl op nahoudt. Er zijn ook welgestelde criminelen met een levensstijl die geen rijkdom doet vermoeden. Voor een categorie criminelen zijn krachtwijken geen woonlocatie, maar louter werkterrein.

In *Randstad I* bestaat, zo concluderen respondenten, een aantrekkelijk crimineel vestigingsklimaat vanwege criminele kansen en geldstromen. In *Grensgemeente I* wordt geld verdiend met drugsproductie, maar dat geld verdwijnt klaarblijkelijk weer uit de buurt. In *Randstad II* verdienen (familie)structuren crimineel geld dat waarschijnlijk deels naar het moederland wordt gesluisd. In *Grensgemeente II* stijgen de inkomsten uit drugsproductie tot grote hoogte.

- **Randstad I.** In dit gebied is het beeld op krachtwijken geherdefinieerd. De dominante probleemdefinitie was als volgt. De wijken tellen tal van problemen, waardoor beter gepositioneerde bewoners wegtrekken; daar komen kansarmen voor terug. De consequentie is dat overheidsinspanningen niet beklijven. Er dienen daarom, onder meer door herstructurering, motieven te worden gecreëerd voor beter gepositioneerde burgers om er te blijven of om er te komen wonen. Dit perspectief snijdt hout, maar het is gericht op een deel van het probleem. Bestuursambtenaren richten de aandacht op criminele motieven om in deze wijken te willen wonen of werken. Uit een analyse blijkt dat er voor bepaalde categorieën inderdaad een gunstig crimineel vestigingsklimaat heerst. Veel lokale bedrijven of winkels draaien voor een (belangrijk) deel op crimineel geld, zoals belwinkels, de vele juweliers, goudkopopers, adviesbureaus, uitzendbureaus of autobedrijven. Drugscriminelen opereren in de luwte, want drugsscenes in andere delen van de stad én andere delicten krijgen meer prioriteit. Ze profiteren van de steun, sympathie, onverschilligheid of onwetendheid van bewoners. Er bestaat ook een kloof tussen veel (jonge en allochtone) bewoners en basis-

politie, waardoor de lokale politie bij informatie over de drugshandel leunt op een bescheiden drugsteam.

Er worden in dit 'arme' gebied volgens respondenten door een criminele topklaag vele miljoenen euro's verdiend met een breed scala aan misdaad, zoals drugshandel, drugsproductie, (systeem) fraudes, illegale arbeid, huisjesmelkerij, prostitutie en witwassen.

- **Grensgemeente I.** In deze kwetsbare wijk ligt de hennepcultuur klaarblijkelijk niet in handen van bewoners. Criminelen die van buiten de wijk komen, zien hun kans schoon om goedkoop een groot pand te kopen of te huren ten behoeve van hennepcultuur. Daders van buiten maken dus gebruik van een lokale kansenstructuur. Waar het misdaadgeld blijft, is onduidelijk, maar het vindt niet zichtbaar zijn weg in buurt of wijk. Het gaat vanwege het aantal en de aard van de hennepplantages om miljoenen.
- **Randstad II.** In deze krachtwijk is vooruitgang geboekt. Deels door geslaagd beleid en deels door de gunstige ligging en de daaraan verbonden kansen voor bedrijven, zoals de lokale middenstand. Er bestaat daarnaast een blijvend misdaadprobleem, met een belangrijke plaats voor enkele criminele (familie)structuren. Die vallen niet zo op, want de drugs- en jeugdproblemen zijn minder ernstig dan in het recente verleden en dan elders in de stad. De lokale misdaad valt daarom lastig te agenderen, maar dat gebeurt wel door enkele alerte sleutelfiguren in de decentrale bestuurlijke organisatie. Onder meer foute kroegen, dure auto's, werkloosheid zonder armoede en hoogfrequente vakanties c.q. verblijven in het moederland zijn indicaties van misdaadgeld. Ondanks de lastige agendering lijken beleids- en frontlijnambtenaren met een gebiedsgerichte opdracht zich vast te bijten in de aanpak van dergelijke uitingsvormen van crimineel geld. Onder de radar gaat er waarschijnlijk crimineel geld naar het moederland.
- **Grensgemeente II.** In deze krachtwijk is de sociale cohesie sterk en daarbinnen bestaat een vergaande acceptatie van crimineel geld. Er bestaan in welvaart weliswaar forse onderlinge verschillen, maar kruip-door-sluip-door profiteren velen mee. Voor legale of illegale werkzaamheden worden vaak lokalen ingeschakeld. Criminelen investeren ook in de wijk, bijvoorbeeld door een sportcentrum te financieren en de trainingen aldaar te laten verzorgen door een gerenommeerde vechtsporter. Zo'n sportschool heeft een sociale en educatieve functie, maar het lijkt er ook op dat het dient om jongelingen te selecteren en klaar te stomen voor criminele activiteiten.

Enkele criminele familiestructuren of netwerken hebben veel contant geld verdiend. De schattingen doen ons duizelen. Het lijkt meerjarig te kunnen gaan om honderden miljoenen. Het geld wordt, in elk geval voor een deel, gewoonweg contant bewaard. Er doen allerhande, deels controleerbare, verhalen de ronde over grote sommen geld die – heel professioneel of juist uiterst knullig – zijn opgeslagen. Het is voorgekomen dat een lokale verdachte was vergeten dat hij vele tonnen aan contant geld in een muur had gemetseld. Naast het verstoppen van geld wordt het ook geïnvesteerd, onder meer in de infrastructuur van drugsproductie, in het buitenland en in ondernemingen. Er wordt financieel advies ingewonnen, maar de criminelen uit deze buurt zijn terughoudend om wie dan ook in dat opzicht te vertrouwen. Dat werpt blokkades op om op grote schaal de bovenwereld te betreden. Ze lijken hun partners liever te zoeken onder archetypisch louche volk, zoals gekende criminelen in binnen- en buitenland: ‘Je moet een crimineel CV hebben opgebouwd voordat ze je wat vragen, laat staan vertellen.’

3.5 Criminele jeugd: vooruitgang en aantrekkingskracht van het foute pad

3.5.1 *De shortlistmethodiek: beleidsverankering*

De zogenoemde shortlistmethodiek is een werkwijze die problematische jeugdgroepen in kaart brengt: hinderlijke, overlastgevende en criminele groepen (Beke e.a. 2013). Op landelijk, regionaal en stedelijk niveau worden inventarisaties gemaakt die worden benut bij de aanpak van problematische jeugd (Ferwerda en Van Ham 2013). De shortlistmethodiek heeft geholpen om gestalte te geven aan de aanpak van probleemjeugd. Op hoofdlijnen zorgt de driedeling voor een taakverdeling. Bij criminele jeugdgroepen domineert de justitiële aanpak en daarmee het OM en de politie. De gemeente neemt het voortouw bij de aanpak van hinderlijke en overlastgevende groepen.

Er zijn lokale netwerken opgebouwd met instanties, ambtenaren en uitvoerders die zicht hebben op probleemjeugd, die met hen werken of die tegen hen optreden. De binnencirkel bestaat uit gemeente, politie en jongerenwerk. Er bestaat daarnaast een breder lokaal netwerk, met onder meer corporaties, onderwijsinstellingen en zorginstellingen. Professionals beslissen in casuoverleg over de meest geëigende interventies. Daarbij vervullen zogenoemde veiligheidshuizen een belangrijke rol.

In deze studie zijn we geïnteresseerd in criminele jeugd, voor zover er een relatie bestaat met georganiseerde misdaad in krachtwijken. Het is daarbij belangrijk dat criminele jeugdgroepen *als jeugdgroep* uit systemen en analyses verdwijnen als ze ouder worden of zodra ze banden onderhouden met criminele twintigers of met oudere beroeps-criminelen. De gemiddelde leeftijd wordt dan te hoog om als jeugdgroep door het leven te gaan. Dit kan echter betekenen dat jongeren de stap zetten van jeugd-delinquentie naar instrumentele (georganiseerde) misdaad. Sommige oude tieners of (jonge) twintigers worden het criminele jeugdfiliaal van (middel)zware criminelen. Het kan daarbij gaan om familiestructuren. Of de twintigers zijn op weg zelf georganiseerde criminelen te worden. Dit gaat vaak gepaard met zogenoemd territoriaal geweld, waarmee lokale dominantie wordt nagestreefd (Beke e.a. 2013). Dit geweld wordt gericht op jongeren, concurrenten, bewoners, ondernemers en frontlijnmedewerkers. Uit casuonderzoek blijkt dat een meerderheid van de leden van criminele jeugdgroepen als twintiger crimineel blijft en deels ‘doorcriminaliseert’ naar zware vormen van criminaliteit, waaronder drugsriminaliteit (Ferwerda e.a. 2013).

3.5.2 Over de casus: wisselende patronen

In de onderzochte steden heeft de aanpak van jeugdoverlast en -criminaliteit een nuttige impuls gekregen door de shortlistmethodiek. Straatinformatie wijst in verschillende wijken wel op jeugdconnecties met georganiseerde criminaliteit. Een afname of afwezigheid van geïnventariseerde criminele jeugdgroepen is dus niet per se alleen maar goed nieuws op de onderzoeklocaties.

- **Randstad I.** Een aantal onderzochte kwetsbare wijken, met veel criminaliteit, telde bij het begin van ons veldwerk nul criminele jeugdgroepen. Dit leidde tot ongelof en kritiek op de werkvloer. Er zijn inmiddels weer enkele criminele jeugdgroepen in beeld. De geregistreerde politie-informatie over drugsriminaliteit door jongeren, en over delicten die jongeren buiten de stad plegen, blijft achter op de ‘zachte’ straatinformatie. De straatinformatie wijst op jongeren die vermogensdelicten plegen, mede om aan een startkapitaal te komen voor een overstap naar drugscriminaliteit: een delict met hogere opbrengsten en met een lagere pakkans. Er zijn jongeren die bovenlokaal delicten plegen: instrumentele vermogensdelicten en drugsdelicten. De drugsdelicten worden onder meer gepleegd op routes van drugstoeristen en in grensstreken.

De criminele jeugdgroepen, die weer in beeld zijn gebracht, worden aangepakt. Dat geldt ook voor enkele criminele familiestructuren. Jongeren en twintigers werken voor die structuren. Zij worden, met een kleine omweg, het mikpunt van interventies.

- **Grensgemeente I.** De criminelen die de grootste georganiseerde misdaadproblemen veroorzaken, komen van buiten de wijk. Er is of lijkt geen band met de lokale jeugd. Er bestaat wel jeugdoverlast en -criminaliteit in de wijk, als keerzijde van economische achteruitgang. Voor zover bekend gaat het voornamelijk om vermogensdelicten, die voor een deel buiten de wijk of stad worden gepleegd. Dit verdient niet het predicaat georganiseerde misdaad.
- **Randstad II.** In deze krachtwijk wijst straatinformatie op meer jeugdcriminaliteit dan de statistieken. De belangrijkste lokale cijfers zijn niet de shortlist, maar informatie over aangehouden jeugdige verdachten en een lijst met overlast gevende jongeren die op centraal niveau persoonsgericht worden aangepakt. De lokale aanhoudingscijfers zijn gunstig. Deze positieve trend past in het rooskleurige beeld van een wijk die in veel opzichten in de lift zit. Een risicotaxatie-instrument wijst echter juist op relatief hoge risico's dat jongeren in deze wijk achterop raken. Een categorie jongeren kiest het criminele pad. Vanuit fluïde groepen plegen lokale jongeren vermogensdelicten. Voor een deel beginnen ze lokaal en klein, waarna ze zwaardere vermogensdelicten plegen, ook buiten de wijk. Andere jongeren plegen vrijwel van meet af aan zwaardere delicten, zoals straatroof met geweld. De jonge jeugd kijkt veel af van de ouderen. Ambtenaren zetten in op preventie: op basis van deze straatinformatie en vanwege de ongunstige risicotaxatie. Een klein deel van de notoire criminele jeugd in de wijk wordt aangepakt in het kader van de stedelijke persoonsgerichte aanpak. Decentraal werkt men aan een eigen lijst met jongeren, zodat ook die persoonsgericht kunnen worden aangepakt. Op die lijst komen jongeren terecht uit de toonaangevende criminele families. Daarbij dient zich de lastige vraag aan welke persoons- of gezinsgerichte aanpak effectief kan zijn, omdat deze jongeren een criminele opvoeding genieten.
- **Grensgemeente II.** In deze krachtwijk floreert een parallelle criminele economie. Het sociale leven en de (georganiseerde) misdaad zijn verweven geraakt. Jonge criminele aanwas is vanzelfsprekend.

Er is een hechte sociale controle en er bestaat brede acceptatie van georganiseerde misdaad. Lang niet elk bewoner profiteert daar (evenveel) van, maar er bestaat meer waardering voor een lokale crimineel die zich aan de buurtcodes houdt, dan voor de overheid. In dit sociale klimaat worden jongeren opgevoed. Binnen de geijkte criminele families is het logisch dat jongeren een functie krijgen in het criminele familiebedrijf. In zo'n wijk neemt de kans toe dat andere jongeren zelf criminele activiteiten starten. Ook bestaat de mogelijkheid dat lokale jongeren zo'n vertrouwensband krijgen met gelouterde criminelen, dat ze worden opgenomen in bestaande criminele structuren. De rekrutering van dergelijke jongeren is ingebed in het sociale leven, want het krijgt gestalte op verjaardagen, op voetbalvelden en in de sportschool. Bepaalde ouders zijn eerder trots op zo'n criminele rekrutering dan dat het hen zorgen baart. Het biedt, zegge, kansen die zij zelf nooit hebben gehad. Evengoed is het logisch dat jongeren uit bepaalde families niet of nauwelijks worden ingezet bij criminele activiteiten. Die jongeren en families zijn niet uit crimineel hardhout gesneden.

4

Criminele kansen in kwetsbare wijken

4.1 Inleiding

Georganiseerde misdaad biedt kansen. In kwetsbare wijken is het, in de Nederlandse kenniseconomie, voor laag opgeleiden een van de schaarse kansen op economische én sociale stijging. Het is een manier om mee te tellen, erbij te horen en status op te bouwen. Dit is echter geen gemakkelijk traject. Dit komt deels door het risico van sancties door de overheid. Maar het komt ook doordat succesvol crimineel ondernemerschap vraagt om kwaliteiten, criminele contacten, onverschilligheid over de schade van misdrijven en een infrastructuur. De aanwezigheid van criminele kansen maakt lang niet van iedereen (die dat al zou willen) een crimineel. Succesvolle criminaliteit is voorbehouden aan een toplaag. Anderen werken mee of profiteren, maar nog meer bewoners van kwetsbare wijken laten zich niet in met georganiseerde misdaad. Omdat ze het afkeuren, niet aandurven of er niet toe in staat zijn.

Misdaadkansen zijn ongelijk verdeeld over bewoners van kwetsbare wijken. De criminele mogelijkheden worden mede bepaald door de mate waarin kan worden beschikt over bepaalde producten, kennis en contacten. Naast dergelijke feitelijke of organisatorische omstandigheden is van belang in hoeverre morele voorkeuren, waarden en normen misdaad blokkeren, mogelijk maken of aanmoedigen. Criminele kansenstructuur hebben een differentieel karakter, in die zin dat ze wel een optie zijn voor de ene dader of groepering en niet of nauwelijks voor anderen (zie het klassieke leerstuk van Cloward en Ohlin 1960).

4.2 Een alternatieve kansenstructuur

We zetten vijf factoren of omstandigheden op een rij die kunnen zorgen voor een criminele kansenstructuur in kwetsbare wijken:

- a. criminele kennis;
- b. criminele kennis;
- c. grensverkeer;
- d. marginale woningen en bewoners;
- e. kansen voor (jonge) criminele starters.

Ad a. Criminele kennis

Georganiseerde misdaad vergt een sociale infrastructuur met mensen op wie kan worden vertrouwd, omdat ze geen verraad wensen of durven te plegen. Verraad of interne diefstal is een reëel risico voor georganiseerde criminelen. Het risico hierop wordt verminderd door geweldsdreiging, maar ook door een crimineel model dat stoelt op verwantschap (familiebanden) of op langdurige criminele samenwerking. In dit soort structuren kan de misdaadhistorie generaties teruggaan.

We treffen generatieoverschrijdende misdaad onder meer aan onder (voormalige) kampers en in allochtone criminele verbanden, waarbij Turkse of Marokkaanse groeperingen in het oog springen. Tal van autochtone groeperingen zijn ook groot geworden in de drugs, maar hun criminele activiteiten zijn minder ingebed in (de onderzochte) krachtwijken. Dit laatste geldt ook voor Antilliaanse groepen. Turkse criminele groepen lijken er soms, over enkele generaties gezien, in te slagen om crimineel vermogen om te vormen in belastingtechnisch gezien wit ondernemerschap. Veel autochtone criminelen hebben de etnisch pluriforme wijken verlaten en ingeruild voor gemeenten of wijken met betere woningen. Een andere categorie criminelen blijft juist, ondanks crimineel vermogen, wonen in kleine woningen in kwetsbare wijken. Het kan resulteren in een bijzonder woonpatroon, namelijk peperdure keukens, badkamers en/of beveiliging in goedkope woningen. Het zijn de grootste scheefhuurders in het land.

Ad b. Criminele kennis

Misdaad vergt *know how*. Denk bijvoorbeeld aan de productie van drugs, want dit vereist een productieketen. De basisbeginselen van een hennepkwekerij zijn eenvoudig, maar technische kennis (o.a. elektriciens en aannemers) is nodig om een veilige kwekerij aan te leggen, die brandveilig is, die niet eenvoudig kan worden geroken en die beveiligd is tegen diefstal. Het is ook belangrijk om goede locaties te scouten en te verwerven. Dit vergt, afhankelijk van de precieze werkwijze, samenwerking met katvangers, met verhuurders of met makelaars. Na het

kweken volgt de verkoop. Dit vergt criminele kennis in Nederland, onder andere onder coffeeshophouders of onder criminele opkopers. Er zijn ook, tenzij er louter binnenlandse afzet zou zijn, buitenlandse connecties nodig, zoals afnemers en exportkanalen.

Elke vorm van georganiseerde misdaad vereist specifieke kennis. De productie van XTC is op onderdelen te vergelijken met softdrugsproductie, maar de benodigde bestanddelen en technische infrastructuur voor de productie zijn lastiger te verkrijgen (Spapens 2006). Witwassen vergt bedrijven in sectoren die zich daarvoor lenen. Systeemfraudes vergen kennis en soms personen die bereid zijn onterechte uitkeringen of subsidies aan te vragen en die een deel daarvan afstaan aan organiserende criminelen. Illegale arbeid en gedwongen prostitutie vragen om een geschikte werkplek, (zwijgzame) klanten en werknemers die effectief onder druk gezet kunnen worden. Dit laatste vergt (perverse) sociale en criminele vaardigheden om duurzame gehoorzaamheid af te dwingen.

Veel bewoners van kwetsbare wijken zijn laag opgeleid. Dat geldt ook de criminelen. Toch hebben ze criminele kennis opgebouwd of weten ze op onderdelen gebruik te maken van de diensten van hogeropgeleiden uit de bovenwereld. In sommige criminele families volgen jongeren hoge opleidingen en anderen blijken autodidact. Dat helpt bijvoorbeeld om crimineel vermogen om te vormen naar belastingtechnisch wit bedrijfskapitaal. Voor andere laagopgeleiden blijft de bovenwereld op afstand. Het werkt in de hand dat ze contant geld oppotten of langs eenvoudige lijnen investeren. Jongeren uit criminele families blijken ook affiniteit met en kennis van de digitale wereld te hebben; het is een van de mechanismen waarlangs vormen van cybercrime hun entree doen in de wereld van georganiseerde misdaad (bijv. via het ‘minen’ van ‘bitcoins’, overigens geen verboden activiteit).

Ad c. Grensverkeer

Criminele kansen kunnen ook ontstaan door grensverkeer. In de grensstreek, vanwege massatoerisme of via een grote of kleine (lucht) haven. Er bestaat een grote vraag in het buitenland naar Nederlandse drugs. In Nederland zijn infrastructuren opgebouwd om drugs te produceren. Locaties in de grensstreek en bij grote of kleine havens zijn geschikt voor drugsproducenten. Dat biedt immers kansen voor de export van drugs. Temeer omdat dit locaties zijn met vaak tal van transportbedrijven.

Gemeenten of regio's met een groot aantal coffeeshops die op jaarbasis miljoenen buitenlandse klanten ontvangen of (bij invoering van het I-criterium) ontvingen, zijn ook een gunstige vestigingsplaats voor softdrugsproducenten.

Grensverkeer is niet alleen gunstig voor de productie van drugs. Het faciliteert ook de export van allerhande gestolen goederen en mensenhandel. Georganiseerde criminelen spreiden hun activiteiten en bezittingen mede door uit te wijken naar het buitenland of door daar (tijdelijk) te gaan wonen. Dat laatste kan gericht zijn op het opzetten of controleren van cross-nationale criminele activiteiten. Respondenten wijzen op buurlanden, landen in Oost-Europa en op moederlanden, zoals Turkije en Marokko.

Er worden ook criminele activiteiten opgezet in het buitenland in reactie op overheidsbeleid. Vanwege de Nederlandse beleidsmatige focus op de aanpak van hennepkwekerijen en vanwege strengere eisen aan de gedoogde verkoop van softdrugs, wijken softdrugsproducenten bijvoorbeeld – nog meer dan ze al deden – uit naar het buitenland (Politieacademie 2013). België springt daarbij in het oog.

Grensoverschrijdende misdaad vergt niet per se een gunstige geografische ligging. In krachtwijken wonen namelijk groepen die beschikken over aanvoerlijnen van drugs (cocaïne, hasj), heroïne en qat) vanuit het moederland, zoals de Antillen, Marokko, Turkije of Somalië. Het is voor bepaalde personen en families – mede vanwege het ontbreken van morele drempels – vanzelfsprekend om deze handelsopties te benutten. Die aanvoerlijnen werden soms al in de jaren tachtig en negentig geëxploiteerd.

Ad d. Marginale woningen en bewoners

Krachtwijken en andere kwetsbare wijken tellen marginale bewoners en onaantrekkelijke woningen. Dit draagt op verschillende manieren bij aan criminele kansen.

Criminelen of louche ondernemers hebben onroerend goed verworven. De beschikbaarheid van goedkope of vrij toegankelijke huur- of koopwoningen biedt mogelijkheden voor criminelen die mensen of criminele processen (zoals drugsproductie, drugshandel, prostitutie of *safehouses*) onderdak willen verschaffen. Desgewenst kan snel van adres worden gewisseld.

De aanwezigheid van weinig zelfredzame mensen maakt het mogelijk om onder hen te ronselen voor criminele werkzaamheden. Het kan gaan om goedkope inhuur, maar evengoed om uitbuiting, onder meer bij drugsproductie (bijvoorbeeld illegalen die hennep knippen), bij illegale arbeid (bijvoorbeeld ten behoeve van ongewenst werk via uitzendconstructies) en bij vormen van systeemfraude.

Ad e. Kansen voor (jonge) criminele starters

Kwetsbare wijken bieden criminele kansen voor jonge starters. Dit komt in de eerste plaats door de aanwezigheid van criminele vrienden

en voorbeelden. Criminele jeugdgroepen of netwerken bieden een opstap bij criminaliteit. Dit geldt nog meer voor criminele voorbeelden in gezin of familie.

In de tweede plaats kan een deel van de (gewelddadige) vermogensdelicten worden gericht op ‘gemakkelijke buit’. Er wonen in kwetsbare wijken mensen die geen geld (over) hebben voor de beveiliging van hun woning, auto, scooter, fiets of tuinhuis. Dat maakt het relatief eenvoudig om diefstal te plegen. De daartoe geschikte panden of straten zijn bekend bij lokale daders. Die daders weten soms dat bewoners afwezig zijn. Lokale daders zijn daarnaast op de hoogte van looproutes naar OV-stations en van pinautomaten met overvalkansen of van parkeerplaatsen met diefstalmogelijkheden.

Dit zijn eenvoudige elementen van de criminele kansenstructuur. Het werkt vanwege aangiften echter wel degelijk door in de misdaadstatistieken. Woninginbraak en overvallen zijn bovendien topprioriteit. De tijd die de politie spendeert aan onderzoek naar deze delicten kan ze niet besteden aan andere, mogelijk zwaardere, zaken. Zo ontstaan criminele kansen voor beter georganiseerde daders die zich richten op delicten met minder prioriteit en aangiften.

4.3 Over de casus: lokale criminele kansen

Bij veldwerk troffen we criminele kansen aan. Die omvatten soms enkele van de genoemde bouwstenen, maar bij één casus (*Randstad I*) treffen we alle bouwstenen aan. Sterker, de bovenstaande omschrijving stemt geabstraheerd bijna geheel overeen met empirische bevindingen in deze stad. Op de andere locaties hebben de criminele kansen een meer specifiek karakter: hennepcultuur (*Grensgemeente I*), drugsproductie (*Grensgemeente II*) en criminele familiestructuren (*Randstad II*).

- **Randstad I.** Dit gebied kampt met een negatief vestigingssaldo. Veel beter gepositioneerde ‘nette’ bewoners zijn weggetrokken en daar kwamen vaak kansarmen voor in de plaats, terwijl een categorie criminelen er bewust bleef wonen of daar werkt. Groepen onder de Antillianen, Marokkanen, Turken en Somaliërs beschikken over aanvoerlijnen van drugs vanuit het moederland. Die lijnen werden al in de jaren tachtig en negentig benut. Aanvoerlijnen bestaan nog altijd en zijn een stimulans van de drugsmarkt, al heeft de drugsproductie (met name hennep) in Nederland terrein gewonnen. Drugshandelaren uit de jaren tachtig en negentig hebben hun drugskapitaal deels geïnvesteerd in onroe-

rend goed of in andere (criminele of ‘wit gewassen’) activiteiten. Respondenten zijn eensgezind over het organisatievermogen onder drugshandelaren. Dat is matig onder de grillig opererende Antillianen, redelijk binnen Marokkaanse familiestructuren en van een beduidend hoger niveau onder Turken. Met daarnaast een breed arsenaal aan ‘overige drugshandelaren’, van autochtoon tot Somaliërs. De autochtone drugshandelaren van weleer zijn vaak verhuisd naar buitenwijken of randgemeenten, al maken ze nog wel gebruik van de riant import- en exportmogelijkheden die lokale bedrijventerreinen bieden.

Crimineel geld wordt deels op grote afstand, in andere delen van de wereld, geïnvesteerd. Daar worden minder of weinig vragen gesteld over de herkomst van het geld. Lokaal investeren criminelen in bedrijven en panden. Er worden horecazaken en andere bedrijven opgestart en er wordt geïnvesteerd in woningen, die vervolgens kunnen worden verhuurd: om uit te melken, maar eventueel ook om personen te huisvesten die gebruikt kunnen worden bij strafbare feiten. Bijvoorbeeld bij uitkeringsfraude, prostitutie, om hennepkwekerijen te onderhouden of bij arbeidsuitbuiting.

Het gebied telt talrijke adviesbedrijven, onder meer fiscaal en juridisch. Die worden in verband gebracht met het faciliteren van misdaad, bijvoorbeeld juridisch adviseurs die ‘BSN-nummers regelen voor Bulgaren’. Er zouden adviseurs zijn die fraude opzetten of faciliteren. Een fiscaal adviseur zou vijftientig lokale bedrijven als klant hebben en zou optreden als een soort bank. Adviseurs verschaffen gezinnen informatie om misbruik te maken van regelingen, bijvoorbeeld studiefinanciering, WMO of PGB. Er wordt gesproken over *underground banking*, maar dat wordt niet concreet. Respondenten geven toe dat hun informatiepositie afneemt als de blik wordt verlegd van het ‘klassieke’ (drugs, geweld, woninginbraken en overlast) naar het ‘financiële’.

Een categorie jongeren benut de inkomsten uit vermogensdelicten of uit instrumentele geweldsdelicten (straatroof, overvallen, ripdeals) als startkapitaal om toe te treden tot de drugsmarkt. Ze investeren in hennepkwekerijen (materiaal, een pand) of kopen harddrugs in. Een groep criminele jongens heeft het startkapitaal bijvoorbeeld verworven met het stelen en verhandelen van mobiele telefoons. Ze begonnen hiermee toen deze telefoons nog in de schappen lagen bij de winkels. Ze gingen letterlijk stad en land af om te stelen in telefoonwinkels. Ook werden (mede door betere beveiliging in de winkels) mensen met kostbare telefoons beroofd. Toen er voldoende geld voorhanden was, werd de stap gezet naar drugs. Bij één jongen ging die stap een stuk sneller, want hij

‘erfde de sim-kaart van zijn vader’. Op die sim-kaart stonden telefoonnummers van afnemers van forse partijen drugs. Volgens onze bron werd hij hiermee multimiljonair: ‘Hij betaalde hele vakanties van een zaalvoetbalteam naar Spanje, inclusief kostbare uitstapjes naar bordelen. Als de eer van het team maar op hem afstraalde.’

- **Grensgemeente I.** In een kwetsbare buurt bestaan de criminele kansen op microniveau voornamelijk uit de mogelijkheid om goedkoop eengezinswoningen te kopen of te huren. Die kunnen vervolgens worden benut voor hennepcultuur. Op een hoger niveau bestaan de criminele kansen uit de omvangrijke regionale, provinciale en grensoverschrijdende softdrugsmarkt. Mede vanwege de grensligging kwam er sinds de jaren negentig een grote stroom buitenlandse klanten naar de provinciale coffeeshops op gang. Coffeeshoptoeristen hebben door de jaren heen honderden miljoenen uitgegeven. Het grensgebied is tegelijkertijd geschikt voor de export van softdrugs. De buitenlandse markten zijn dichtbij en er zijn mogelijkheden om legale, op export gerichte bedrijven, als dekmantel bij de uitvoer van softdrugs te gebruiken. In welke mate de lokale softdrugsproductie is gericht op coffeeshops of op export is, mede vanwege de schaarste aan opsporingsonderzoeken, onduidelijk.
- **Randstad II.** In deze stedelijke krachtwijk komen enkele criminele families het duidelijkst in beeld. Zij benutten hun mogelijkheden voor de import van softdrugs uit het moederland. Er is naar dat land, met gebruikmaking van de opgezette pendeldiensten, ook een exportlijn met gestolen goederen opgezet. Deze stad kent een grote softdrugsmarkt, vooral vanwege massabezoek aan de coffeeshops, hetgeen riante criminele kansen creëert. De vermogensdelicten worden voornamelijk buiten de wijk gepleegd, daartoe worden goede locaties en objecten gezocht en gevonden. De criminele jeugd drijft straathandel in drugs en verleent hand- en spandiensten voor beter georganiseerde handelaren. Daarnaast plegen ze een breed scala aan vermogensdelicten. Ze doen dit vooral buiten de wijk en in wisselende coalities, ook met jongeren uit andere wijken in de stad. Hiertoe wordt druk gebruikgemaakt van sociale media. Het maakt de criminele jeugd lokaal minder zichtbaar en grijpbaar. Er is een harde criminele jeugdkern in beeld van twaalf tot vijftien jongeren. Ze zijn deels het mikpunt van een persoonsgerichte aanpak. Voor zover dit nog niet het geval is, wordt dat voorbereid.

- **Grensgemeente II.** In deze krachtwijk wordt in crimineel opzicht de toon gezet door drugsproducenten. Van oudsher hennep, maar de wijk kent ook door de wol geverfde producenten van synthetische drugs. In deze gemeente wordt – mede gebaseerd op onderzoeken of interventies in stad en regio – tamelijk stellig geconcludeerd dat het overgrote deel van de geproduceerde drugs klaarblijkelijk bestemd is voor het buitenland. Criminele groepen uit de onderzochte krachtwijk lijken ook drugs in het buitenland te produceren. De wijk ligt wat de activiteiten over de grens betreft gunstig, namelijk in een zuidelijke grensstreek met een goede vervoersinfrastructuur en met tal van bedrijven die goederen exporteren. De lokale criminele groepen zijn hecht en hebben veel praktijkervaring met drugsproductie. Ze gaan behoedzaam criminele allianties aan met personen die zich crimineel hebben bewezen, waaronder aangetrouwde familieleden. Er is daarnaast criminele aanwas van jongeren uit vertrouwde kringen, zoals familie en wijk. Om zich door de ogen van lokale topcriminelen te bewijzen als geschikte medewerker, zouden personen soms de schuld op zich (proberen te) nemen van delicten of overtredingen waarvan kopstukken worden verdacht. Politie mensen kunnen hier geloofwaardige verhalen over vertellen. Het onderstreept hoe belangrijk criminele kansen zijn in bepaalde sociale kringen in deze wijk.

5

Kansen voor criminaliteitsbestrijding in kwetsbare wijken: conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten we allereerst de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek samen (paragraaf 5.1). Vervolgens beantwoorden we in paragraaf 5.2 de eerste drie onderzoeksvragen, zoals die in hoofdstuk 1 geformuleerd zijn. De laatste paragraaf gaat expliciet in op onderzoeksvraag 4: over te ontwikkelen handelingsstrategieën.

5.1 Conclusies op hoofdlijnen

1. Wijkenaanpak en de aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn twee kanten van dezelfde medaille, zo is in dit rapport gebleken. Door cumulatie van problemen in kwetsbare wijken is er een voedingsbodem voor criminele activiteiten. Aanpak daarvan vergt een gebiedsgerichte benadering, waar criminaliteitsbestrijding integraal onderdeel van uitmaakt. Daarbij kan voortgebouwd worden op de integrale aanpak van ondermijning via strafrecht en het frustreren van activiteiten, zoals die inmiddels in het land tot ontwikkeling is gekomen. In de onderzochte gebieden zijn beide aanpakken nodig om tot gewenste resultaten te komen. Wijkenaanpak en verbetering van de leefomgeving in deze gebieden kunnen niet duurzaam succesvol zijn, als niet tegelijkertijd de ondermijnende criminaliteit wordt teruggedrongen. Die criminaliteitsbestrijding kan niet duurzaam succesvol zijn, zonder tegelijkertijd sociale, economische en maatschappelijke perspectieven te ontwikkelen.
2. Georganiseerde misdaad is een groot en reëel maatschappelijk probleem in kwetsbare wijken. Er wordt zeer veel crimineel geld omgezet: honderden miljoenen op jaarbasis, waarschijnlijk meer. In sommige wijken of buurten is waarschijnlijk meer crimineel geld dan legaal geld aanwezig. In financiële termen leidt dat tot een omkering van machtsverhoudingen: criminelen beschikken over

meer budget dan de organisaties van het veiligheidsnetwerk die geacht worden tegen hen op te treden. Er lijkt lange tijd ook sprake geweest van onderschatting: het valt wel mee, je hebt er geen last van. Dat klopt in zoverre, dat er doorgaans geen directe slachtoffers zijn en dat georganiseerde misdaad in sommige opzichten functioneel is (minder aangiftecriminaliteit, in sommige opzichten sterke sociale cohesie en lokaal ondernemerschap).

3. Ondermijnende criminaliteit is ook aanjager van maatschappelijke problemen en heeft daarom grote consequenties voor de leefbaarheid en de kwaliteit van de leefomgeving in de betrokken gebieden. Zij leidt tot aantasting van positief beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van onderwijs of (arbeids)participatie: waarom leren en werken voor 1000 euro per maand? Zo ontstaat een alternatieve denkwereld ten aanzien van status, kennis en inkomen, die wezenlijk afwijkt van die onder hogeropgeleiden en onder conformistische 'kansarmen', en van de uitgangspunten van het overheidsbeleid. Er ontstaat bovendien gemakkelijk territoriaal geweld tegen burgers en publieke uitvoerders door jonge criminelen die zich onaantastbaar wanen.
4. Ondermijnende criminaliteit creëert alternatieve normen: misdaadgeld is acceptabel en meer dan dat. Bij criminele jongeren is lang niet altijd of louter sprake van een opvoedingstekort, want in criminele familiestructuren wordt criminaliteit aangemoedigd en gekoesterd. Het is een levenswijze, die op allerlei wijze wordt gelegitimeerd en beschermd.
5. Ondermijnende criminaliteit is op allerlei manieren vertakt en verbonden met het alledaagse leven in de betreffende wijken. Er is geen digitaal onderscheid tussen onderwereld en bovenwereld. Het onderscheid is analoog of gradueel. Er is sprake van een continuüm met aan het ene einde de harde criminele onderwereld en aan de andere kant de normale bovenwereld; daartussen bestaan allerlei tussenvormen, die variëren van bewust wegstijgen via een graantje meepikken tot aan het verlenen van hand- en spandiensten. Die brede vertakking vraagt om een brede aanpak, waarin strafrecht, verstoring, handhaving en sociaal beleid gecombineerd moeten worden.
6. In alle vier de onderzochte gebieden is de impact van drugscriminaliteit groot. Tussen de onderzochte gebieden bestaan daarnaast ook relevante verschillen, die precies benoemd moeten worden.

In *Randstad I* zijn de ondermijnende effecten van georganiseerde misdaad voelbaar in een groot gebied, onder meer in die zin dat omvangrijke inspanningen bij veiligheidsbeleid en wijkanaanpak er – naast geboekte vooruitgang – deels op vastlopen. *Grensstad I* kampt met een soort invasie van (in de regio en provincie op grote schaal actieve) hennep telers vanwege de unieke mogelijkheden die gedateerde en in prijs gekelderde (koop)woningen daartoe bieden. *Randstad II* is een gebied dat sterk en zichtbaar in de lift zit, maar waar onder de radar een criminele infrastructuur is blijven bestaan die wordt geagendeerd. *Grensstad II* vertoont kenmerken van een parallelle criminele samenleving, waarin criminele families een sterke positie hebben.

7. Behalve *Grensstad I* zien de onderzochte gebieden er in het algemeen fysiek en qua openbare ruimte behoorlijk goed uit. In die zin heeft de aanpak van ‘schoon, heel en veilig’ effect gehad. De buitenkant van de gebieden is doorgaans goed onderhouden. Dat betekent echter niet dat daarmee ook de georganiseerde criminaliteit verdwijnt. In zekere zin heeft die baat of belang bij een geordende buitenwereld. De theorie van de ‘broken windows’ mag daarom niet worden omgedraaid. Ja, publieke slonzigheid kan tot (zwaardere vormen van) criminaliteit aanleiding geven; nee, publieke orde leidt niet automatisch tot terugdringing van zwaardere criminaliteit. Hetzelfde geldt voor het scheppen van een publieke kansensstructuur (onderwijs, werk, wonen). De ‘structurele’ benadering van achterstandsbeleid vindt hier dus zijn grenzen.
8. Ondermijnende misdaad lijkt etnisch heterogener dan High Impact Crimes en vermogensdelicten. Er is sprake van een heteroog beeld, hoewel klassieke veelplegers en oververtegenwoordigde etnische groepen wel te herkennen zijn. Jonge Marokkanen zijn erg zichtbaar aan de onderkant van georganiseerde misdaad (ook territoriaal geweld) en ook in hogere segmenten met zwaar geweldsprofiel. De minder zichtbare maar wel zeer reële en omvangrijke criminaliteit vinden we vooral onder autochtonen of Turken. Zorgelijk is dat doorgroeiende criminele twintigers te veel speelruimte kunnen creëren zodra ze tonnen of miljoenen omzetten met drugs; een delict zonder directe, zichtbare slachtoffers.
9. Ondermijnende misdaad vergt een andere aanpak. Bestaande persoons- of gebiedsgerichte aanpakken krijgen geen greep op criminele circuits. Veel inspanningen zijn gericht op klassieke problematische jeugdgroepen; daar ontbreekt aandacht en expertise

ten aanzien van jeugdgroepen die doorgroeien naar de georganiseerde misdaad. Stijgende of grote criminelen zijn de top X-aanpak ontgroeid. Dat is problematisch omdat strafrechtelijke interventies lastig en duur zijn, met in dat stadium van een criminele loopbaan ongewisse effecten.

10. De grenzen van dit onderzoek dienen ook duidelijk benoemd. Het gaat hier om een analyse van vier gebieden, die expliciet zijn aangedragen vanuit het vermoeden van relaties met georganiseerde criminaliteit. Die relaties blijken er te zijn en hebben consequenties voor de wijkenaanpak of zouden dat dienen te hebben. Verdere verkenning van die relaties in andere gebieden en invulling en concretisering van consequenties zijn noodzakelijk.
11. Het departement van BZK heeft de systeemverantwoordelijkheid voor de leefbaarheid (zie ook de Kamerbrief d.d. 20 november 2013). Veiligheid wordt hierin als een aandachtspunt benoemd en dat omvat niet alleen sociale veiligheid, maar vergt ook aandacht voor maatschappelijke gevolgen van ondermijnende criminaliteit, zo kan uit het onderhavige rapport worden geconcludeerd. Op dit punt hebben de departementen van BZK en V&J een gemeenschappelijke opgave, samen met andere departementen, zoals bijvoorbeeld Financiën (de Belastingdienst) en Economische Zaken. Daarbij kan worden aangesloten bij ervaringen die met de integrale aanpak van ondermijning worden opgedaan. Die integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit noodzaakt niet alleen op lokaal en regionaal niveau tot intensivering van de samenwerking tussen betrokken overheden en hun maatschappelijke partners, maar ook op landelijk niveau. De wijkaanpak dient daarin te worden opgenomen.

5.2 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze paragraaf formuleren we een antwoord op de eerste drie onderzoeksvragen. De laatste onderzoeksvraag, die gaat over handelingsstrategieën, beantwoorden we in een aparte paragraaf 5.3.

I Wat is, op beleidsniveau, de achtergrond of beleidstheorie van de gemeenten om meer kennis te willen vergaren over georganiseerde criminaliteit?
 We constateren bij het veldwerk dat zich lokaal een herdefiniëring heeft voltrokken van het perspectief op krachtwijken of vergelijkbare kwetsbare wijken of buurt. De basis daartoe wordt gelegd door de uitbreiding

van de probleemdefinitie. Aanvankelijk luidde de dominante probleemomschrijving in het kort als volgt. Dit soort wijken kampt met tal van problemen, waardoor beter gepositioneerde bewoners wegtrekken en daar komen kansarme bewoners voor terug. Dit tast de sociaal-economische structuren aan en zorgt dat overheidsinspanningen niet beklijven. Er dienen daarom, onder meer door herstructurering, motieven te worden gecreëerd voor beter gepositioneerde burgers om er te blijven of om er te komen wonen.

Dit perspectief – we hebben dit de structurele benadering genoemd – snijdt hout en was en is een drijfveer achter omvangrijke inspanningen waarmee in deze wijken resultaten worden geboekt. Het blijkt echter wel te zijn gericht op een deel van het probleem. Er zijn voor een categorie burgers namelijk ook criminele motieven om in deze wijken te willen wonen of werken. Voor die burgers heerst in deze maatschappelijke omgeving inderdaad een gunstig crimineel vestigingsklimaat dat ze zien, ontwikkelen en benutten; dit perspectief hebben we de situationele benadering genoemd. Veel lokale bedrijven of winkels draaien voor een (belangrijk) deel op crimineel geld. Drugscriminelen werken of werkten in de luwte, onder meer vanwege het idee dat het drugsprobleem in zoverre met succes was aangepakt dat het opportuun was de lokale prioriteit van bestuur, justitie en politie te leggen bij aangiftecriminaliteit en resterende openbare orde problemen. Drugscriminelen profiteren van de steun, sympathie, onverschilligheid of onwetendheid van bewoners. Onder meer fraudeurs, huisjesmelkers, koppelbazen of prostitutiebazen annex mensenhandelaren buiten de kwetsbare personen uit, die juist in deze wijken zijn te vinden of betrekkelijk anoniem vallen te huisvesten. Goedkope woonruimte wordt benut om criminele processen of voetvolk onderdak te geven. Het criminele circuit levert financiën op die op wijk-, buurt-, of straatniveau waarschijnlijk kunnen concurreren met legale inkomsten.

In de zogenoemde leerbijeenkomsten ten behoeve van deze studie bestond er onder ambtenaren en politiemensen uit de vier onderzochte gemeenten draagvlak voor dit idee van een dubbel (legaal en illegaal) vestigingsklimaat, waarbij het illegale klimaat dient te worden aangepakt en het legale verder stimulering behoeft. Er bestaan wel relevante empirische verschillen tussen de onderzochte gebieden. De dubbele opdracht die ligt vervat in de omschrijving van een tweevoudig vestigingsklimaat is bijna naadloos van toepassing op *Randstad I*. In *Randstad II* is met de traditionele aanpak (kansen creëren) veel vooruitgang geboekt, maar juist daarom wordt lokaal de beleidsmatige aandacht verlegd naar de georganiseerde misdaad die deels onder de radar leek te zijn verdwenen. In *Grensgemeente II* wordt geherstructureerd, maar krijgt de bestrijding van de georganiseerde misdaad bestuurlijk

hoge prioriteit, juist omdat dit verweven is met het maatschappelijk verkeer in deze wijk. *Grensgemeente I* kampt in een buurt met een soort invasie van henneptelers vanwege gedateerde en in het slop geraakte (koop)woningen.

De bereidheid om deze dubbele agenda – de criminele kansen aanpakken en de legale kansenstructuur stimuleren of: zorgen voor faire kansen én een reële pakkans – onder ogen te willen zien lag uiteraard wel deels besloten in de bereidheid van de vier gemeenten en wijken om mee te werken aan dit project. De stap van beleidstheorie naar praktisch handelen is ook voor hen niet eenvoudig. Het is een lastige realiteit om de georganiseerde misdaad aan te pakken, want het vergt zware inspanningen met effecten die belangrijk zijn (zie vraag II), maar niet gemakkelijk meetbaar en evenmin snel zichtbaar.

II Welke harde kennis is voorhanden, welke vermoedens bestaan er en welke ideeën bestaan over potentieel nuttige ‘voelbare’ lokale effecten van bestrijding van georganiseerde criminaliteit? Welke kennis is voorhanden bij sleutelpersonen op wijkniveau over georganiseerde misdaad en de nadelige lokale effecten daarvan?

Op het niveau van wijken, buurten en straten heeft de georganiseerde misdaad effecten die kruip-door-sluip-door zichtbaar en voelbaar worden. Wat in abstracto wordt bedoeld met ondermijnende criminaliteit krijgt in kwetsbare wijken levensechte concrete verschijningsvormen die doorwerken in het maatschappelijk verkeer en in de effecten van overheidsbeleid. Kwetsbare wijken zijn vindplaatsen van ondermijnende criminaliteit.

In de bovenstaande formulering (zie vraag I) van een ‘dubbele opdracht op wijkniveau’ ligt besloten dat beleid om te stimuleren dat kwetsbare bewoners kansen benutten is vervlochten met het organiseren van een reële pakkans voor georganiseerde criminelen. Vandaag de dag is op wijkniveau voelbaar dat de inspanningen van frontlijnmedewerkers en -instituten (zoals onderwijsinstellingen, jongerenwerk, straatcoaches, gezinscoaches, maatschappelijk werkers) hinder ondervinden van georganiseerde misdaad. De nabijheid van criminele kansen en van criminele rolmodellen ondermijnt het positief getinte frontlijnwerk. Een categorie tieners en twintigers hikt aan tegen het taaie en (zeker ten tijde van jeugdwerkloosheid) ongewisse respectabele traject: jarenlang studeren en dan hopelijk een stage en vaak laag betaalde baan? Frontlijnwerkers boksen op tegen een even simpele als gevaarlijk vraag; waarom hard werken voor ongeveer duizend euro in de maand als er criminele opties met een lage pakkans of repercussies (lijken te) zijn? Het verklaart de ‘harde’ signalen over criminali-

teit uit de hoek van 'zachte' instituten en uitvoerders, zoals scholen en jongerenwerkers. Die signalen van onderop hadden in het recente verleden voornamelijk betrekking op harde vermogensdelicten (onder meer overvallen, straatroof) en op geweld, ook richting frontlijn-medewerkers, maar het verschuift naar met name drugsdelicten of georganiseerde vermogensdelicten: een lagere pakkans en het levert meer geld op.

Naast de aantasting van positief gestemde uitvoeringspraktijken zijn er nog meer concrete vormen van ondermijning vanwege georganiseerde criminaliteit voelbaar op lokaal niveau. Goedwillende bewoners en ondernemers rekenen het de overheid, de politie voorop, aan dat niet voldoende wordt opgetreden tegen de talrijke lokale uitingsvormen en indicaties van georganiseerde misdaad. Met als archetypische voorbeelden de twintigjarige schoolverlater met arme ouders én een peperdure auto en kroeg, of een groot aantal in juweliers in een 'arme wijk' met kostbare sieraden en met een categorie klanten die beschikt over particuliere persoonsbeveiliging. Dit ondergraaft niet alleen het vertrouwen van burgers in overheidsbeleid en in autoriteiten, maar ook dat op de werkvloer van onder andere politie, stadstoezicht en woningcorporatie. Verder raakt misdaadgeld, aangewakkerd door de economische crisis, meer en meer geaccepteerd in het maatschappelijk verkeer en bij (lokaal) ondernemerschap. Dit laatste tast de marktwerking aan in verschillende sectoren, hetgeen lokaal voelbaar is in onder meer het onroerend goed, in de horeca, bij autobedrijven, juweliers, uitzendbureaus, sportscholen en detailhandel. Het kan ertoe leiden dat nette ondernemers een kwetsbare wijk verlaten, terwijl de wijkenaanpak nu juist hen tracht te binden aan dergelijke wijken.

De bovenstaande beschrijving hebben we met name gebaseerd op interviews met sleutelpersonen in kwetsbare wijken. Het valt daarbij op dat ze hun kennis vaak bij elkaar hebben geschraapt door er langere tijd te werken en alert te zijn op straat, in overleg met burgers en ondernemers en bij werkoverleg. Van lieverlee kregen ze een soort achterdocht en raakten ze – ook als dit niet lag besloten in hun werk, bijvoorbeeld bij de politie – geïnteresseerd in criminele motieven en gedragingen en aldus in het criminele vestigingsklimaat in kwetsbare wijken. Er bestaat nog te veel afstand tussen deze sleutelrespondenten en andere potentiële bronnen, zoals opsporingsonderzoeken; bestuurlijke, politieke of integrale analyses van georganiseerde misdaad (op het niveau van gebieden of fenomenen); of centrale projecten.

Onze aanbeveling is dus om deze bronnen dichter bij elkaar te brengen en intensiever gebruik te maken van de kennis bij sleutelpersonen. Bij

de ontwikkeling van ondermijningsbeelden in Noord-Brabant wordt al op deze manier gewerkt; van deze ervaringen kan gebruik worden gemaakt.

III Aan welke aanvullende kennis bestaat behoefte en welke problemen ervaart men bij de aanpak van dit type georganiseerde misdaad? Welke stappen dienen te worden gezet om het fenomeen beter in kaart te brengen?

Er bestaan ten aanzien van de georganiseerde misdaad (in de onderzochte) kwetsbare wijken forse lacunes in de beschikbare informatie. De belangrijke eerste stap is dus het verbeteren van de beschikbare informatie. De criminele informatie zal deels een product zijn van een klassieke bron, namelijk (dossiers van) afgesloten strafrechtelijke onderzoeken. Dit is een nuttige bron, maar schiet tekort om de georganiseerde misdaad scherp genoeg in kaart te brengen.

In de eerste plaats zijn strafrechtelijke dossiers logischerwijs niet gericht op ondermijnende en maatschappelijke aspecten van georganiseerde misdaad, terwijl dat juist concrete bronnen van irritatie zijn, maar ook aanknopingspunten bieden voor (bestuurlijke of fiscale) interventies.

In de tweede plaats volgen strafrechtelijke dossiers de prioriteiten en keuzen van politie en justitie. Die dossiers bevatten waardevolle informatie, maar er kleven voor ons doel nadelen aan: ze zijn niet of alleen bij toeval wijkgericht en door de gangbare opsporingskeuzen zijn er nu juist witte informatievlekken die opgevuld dienen te worden. Bij het opvullen van die vlekken zou het, uiteraard, helpen als de politieautoriteiten ervoor zorgen dat er in (de meest) kwetsbare wijken opsporingsonderzoek wordt gericht op criminele (familie)structuren die daar de rechtsstaat en het maatschappelijk verkeer ondergraven. Dat resulteert in de gewenste pakkans en levert strafrechtelijke dossiers op die informatierijk zijn vanuit ons perspectief.

In de derde plaats zijn er veel meer bronnen beschikbaar dan strikt strafrechtelijke. Zeker vandaag de dag vanwege de wijkeraanpak, de stevige bestuurlijke veiligheidsorganisatie en de doorontwikkeling van de integrale aanpak van georganiseerde misdaad door RIEC en regionale stuurploegen. Dit betekent dat ook multidisciplinaire controles, projecten en interventies – met bijvoorbeeld een bestuurlijke of fiscale signatuur – waardevolle informatie opleveren. En het betekent dat er in kwetsbare wijken veel frontlijnmedewerkers actief zijn met veel bruikbare (zachte) straatinformatie. Die uitvoerders werken niet alleen bij de politie en bevinden zich, zeker in de bestuurlijke organisatie, niet alleen in lage salarisschalen.

De consequenties voor de handelingsstrategieën komen in antwoord op onderzoeksvraag IV in paragraaf 5.3 aan bod.

5.3 Wat te doen?

In deze paragraaf geven we antwoord op onderzoeksvraag IV, die als volgt is geformuleerd:

IV Welke handelingsstrategieën van bestuur, justitie, politie en partners maken een meer effectieve aanpak mogelijk van vormen van georganiseerde misdaad met schadelijke effecten op wijkniveau?

Indien men de voorafgaande bevindingen en conclusies ten volle accepteert, dan heeft dat consequenties voor het dagelijks handelen en de keuzes die daarin worden gemaakt. We beschrijven mogelijkheden, waarbij verdere uitwerking en invulling nodig is. Overigens kan daarbij volop gebruikgemaakt worden van ervaringen die reeds zijn opgedaan. Wij noemen bijvoorbeeld de ontwikkeling van RIEC's in alle regio's, de invulling van Pact op Zuid in Rotterdam en ervaringen opgedaan rond de Taskforce BZ in Brabant en Zeeland. Bij deze ontwikkelingen kan worden aangesloten.

Er hoeft dus niet bepaald vanuit een 'nulpunt' te worden begonnen. Er dienen zich kansen aan voor de (vaak bovengemeentelijke) aanpak van georganiseerde misdaad. De bestuurlijke veiligheidsorganisaties zijn verbeterd. Gemeentelijke beleidsambtenaren werken bovenlokaal samen als voorportaal van het driehoeksoverleg. Het instellen van de RIEC's is een impuls geweest voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad. Dit krijgt gestalte via de driehoek, maar ook via de met de RIEC's verbonden integrale regionale stuurploegen die projectmatig de georganiseerde misdaad aanpakken. Op microniveau, bij de persoonsgerichte aanpak van (jonge of stijgende) criminelen, functioneren de veiligheidshuizen, die zich onder regie van de gemeenten heroriënteren. Er is met andere woorden een organisatorisch speelveld waar burgemeesters, magistraten, politiechefs, RIEC's en hun partners een weg kunnen zoeken. Ze stuiten wel op een behoefte aan betere informatie en aan een handelingsperspectief. Daartoe gaan we nader in op:

- a. strategische opgaven;
- b. verbetering van de informatiepositie;
- c. operationele samenwerking.

Ad a. Strategische opgaven

Handelingsstrategieën dienen allereerst op **strategisch** niveau te worden ontwikkeld, dat wil zeggen in de manier waarop naar de werkelijkheid gekeken wordt (de ‘framing’) en de keuzes die op basis daarvan gemaakt worden. Dit rapport geeft aanleiding tot een serieuze reframing. Wijkontwikkeling, leefbaarheid en aanpak ondermijnende criminaliteit zijn in (sommige) kwetsbare gebieden twee kanten van een zelfde medaille. Relevante inspanningen van de overheid dienen dan ook in samenhang te worden georganiseerd (strafrecht, verstoring/handhaving, sociaal beleid). Een dubbele (of driedubbele) agenda is nodig. Meer in het bijzonder zijn de volgende aanbevelingen te doen:

- Voor de wijkenaanpak geldt dat het vraagstuk van de ondermijnende criminaliteit een stevige plek verdient; die ondermijning is immers een regelrechte bedreiging voor de doelstellingen van de wijk-aanpak en voor de versterking van leefbaarheid. Veiligheid heeft daarbij een bredere invulling nodig dan alleen ‘sociale veiligheid’. Dit heeft ook consequenties voor het vaak impliciete ‘basismodel’ achter de wijkaanpak: naast structurele interventies, die gericht zijn op het creëren van kansen die gelijkwaardig zijn aan de rest van de samenleving, dienen ook situationele (culturele) interventies op de agenda te komen. Deze hebben de specifieke verhoudingen en (sub)culturen in een gebied als aangrijpingspunt.
- Ontwikkel daarom een innovatieve strategie die gericht is op het doorbreken van subculturele kenmerken waarin misdaad wordt geaccepteerd of wordt aangemoedigd. Deze strategie moet aansluiten op de culturele, normatieve en zakelijke belevingswereld van deze subculturen. Het treffen van maatregelen teneinde de sterke sociale cohesie tussen leden van deze subculturen te verzwakken, heeft meer impact dan bijvoorbeeld het incidenteel afpakken van vermogen. Niet het crimineel vermogen is het primaire doel, maar de sociale status, de invloed en het respect dat men ermee verwerft. Criminele kopstukken hebben vaak een sociale positie in hun netwerk (in boven- en onderwereld), en een imago van onaantastbaarheid maakt hen een geschikte (werk)relatie of klant. Te ontwikkelen strategieën richten zich op verstoring van hun sociale positie en aantasting van het onaantastbaarheidsimago. Doelstelling is om ze van een machtsfactor tot een risicofactor te laten worden. Als de criminelen hier niet van onder de indruk zijn, dan hun ‘minder criminele’ omgeving vaak wel; want als hun criminele relatie wordt aangepakt of gecontroleerd, dan kunnen zij ook het doelwit worden van overheidsmaatregelen. Criminelen kunnen onverschrokken

zijn of zich onaantastbaar wanen, maar de profiterende netwerken zijn kwetsbaarder.

- De aanpak van georganiseerde misdaad vindt nu bestuurlijk plaats van onderop, qua agendering en aanpak, vanuit de steden en vanuit de frontlijnwerkers van politie en justitie. Dat is een goede ontwikkeling. Steun is er vanuit het departement van V&J en natuurlijk het OM. Maar de steun van bovenaf moet breder en steviger. Om de inspanningen en activiteiten vanuit verschillende departementen af te stemmen, valt instelling van een Nationaal Coördinator (of Rapporteur) Ondernijnde Criminaliteit te overwegen.
- Het probleem is maatschappelijk vertakt en moet dus breed worden aangepakt. De *awareness* onder burgers en maatschappelijk middenveld moet worden vergroot. Daarnaast moeten private en (semi)overheidspartijen zoals ondernemers, brancheorganisaties en onderwijs worden betrokken en ingeschakeld om de maatschappelijke weerbaarheid tegen ondermijning in kwetsbare gebieden te versterken.

Ad b. Verbetering van de informatiepositie

Het is gebruikelijk om een (handelings)strategie te baseren op beschikbare informatie. Dat is op dit moment bij de aanpak van georganiseerde misdaad in kwetsbare wijken niet goed mogelijk. Die beschikbare informatie is namelijk in algemene zin pover of wordt op onderdelen – terecht of onterecht – als (te) ‘zacht’ bestempeld. Om die reden dient deels het omgekeerde pad te worden bewandeld: eerst de basisstrategie onderschrijven dat de aanpak van de georganiseerde misdaad in kwetsbare wijken nodig is vanwege ondermijnende effecten en ter ondersteuning van de positief getinte wijkenaanpak; vervolgens onderzoeken, analyses en interventies opstarten, om aldus de informatiepositie te verbeteren en het beleid te verfijnen. Of nog anders gezegd: een informatiestrategie is een belangrijke pijler van de handelingsstrategieën.

Op hoofdlijnen kan de informatie van de georganiseerde misdaad in kwetsbare wijken langs de volgende lijnen op belangrijke en noodzakelijke manieren worden verbeterd:

- Het uitvoeren van gebiedsgerichte **breedteanalyses** van (ondernijnde) georganiseerde misdaad op het niveau van een politiedistrict. Vanwege de achterstand bij informatie en analyse op dit terrein en vanwege het gevaar dat meetbare of urgente misdaad deze belangrijke taak verdringt, is het belangrijk dat dit tweejaarlijks

standaard en degelijk gebeurt in een multidisciplinaire context waarin informatie van gemeenten, politie, OM en Belastingdienst wordt samengebracht. Het dwingt autoriteiten als het ware om bij de bredere strategie bepaling op het terrein van veiligheid, criminaliteit en wijkenaanpak tijd, energie en middelen te reserveren voor de integrale en strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit. Er zijn en worden wat dit betreft onder meer waardevolle ervaringen opgedaan met zogenoemde Ondermijningsbeelden in Noord-Brabant, maar ook de doorontwikkeling van de Gebiedsplan Criminaliteit & Overlast biedt kansen. Om de georganiseerde, ondermijnende misdaad te zien en aan te kunnen pakken dient er in elk district een analyse beschikbaar te zijn. Die kan vertrouwelijke bijlagen hebben, maar er behoort ook een openbaar rapport te zijn. Dat leidt tot politiek-maatschappelijke alertheid voor het veiligheidsvraagstuk en dwingt om de belangrijke stap te zetten van analyse naar beleid en interventies. De breedteanalyse doet voorstellen ten aanzien van diepteanalyses.

- Het uitvoeren van **diepteanalyses**. Dit gebeurt op basis van de breedteanalyse en kan op drie objecten worden gericht: sectoren, gebieden of criminelen groepen. Denk bijvoorbeeld aan horeca, de sector van goud en juwelen en belwinkels. En aan bedrijven-terreinen, recreatieparken of (andere) zogenoemde hele of halve vrijplaatsen. Of aan een analyse van criminele kopstukken uit een misdaadgroep of aan een nauwgezet beeld van criminele kopstukken en hun netwerk.

Diepteanalyses toetsen en concretiseren verdenkingen of vermoedens en werken – bij bevestiging van vermoedens – agenderend, terwijl ze tegelijkertijd houvast geven bij (de besluiten over) het organiseren van kansrijke strafrechtelijke, bestuurlijke of fiscale onderzoeken en/of van integrale controles of projecten. Het gevecht tegen windkastelen dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit soms lijkt te zijn, maakt plaats voor inspanningen die worden gericht op panden, personen en groepen, waar concrete doelstellingen aan kunnen worden verbonden. Het blijkt cruciaal om dit laatste systematisch te doen. Als de aanpak van ondermijnende criminaliteit *niet* wordt geconcretiseerd, dan is het risico onnodig groot dat dit in besluitvormingstrajecten het onderspit delft tegen beter meetbare en directe zichtbare misdaad- en veiligheidsproblemen.

De diepteanalyses dienen, toegespitst op het precieze object, te worden gebaseerd op gecombineerde bronnen en onderzoeksmethoden, zoals: zachte straat- en uitvoeringkennis binnen verschillende frontlijnorganisaties; geregistreerde politie-informatie;

strafrechtelijke dossiers; fiscale kennis; informatie over bedrijven en andere bezittingen; informatie uit uitgevoerde controles niet alleen bij de politie.

We stellen voor dat er in elk district onder auspiciën van het RIEC jaarlijks ten minste één voldragen diepteanalyse wordt uitgevoerd die, op basis van besluitvorming in de driehoek, uitmondt in interventies.

- Vertaal de breedte- en diepteanalyses naar doelstellingen en prestaties (bijvoorbeeld controles) in ‘integrale’ veiligheidsplannen. Dat committeert gemeenten aan de aanpak van georganiseerde misdaad. Neem in het driehoeksoverleg (of in een zogenoemd multidisciplinaire stuurploeg op districtsniveau) besluiten over de multidisciplinaire aanpak van concrete verschijningsvormen van georganiseerde, ondermijnende misdaad. Maak ook concrete afspraken over doelstellingen en prestaties van de politie. Die zijn gericht op maatschappelijke effecten, en hebben in de eerste plaats betrekking op het leveren van inspanningen (opsporing en handhaving) ten aanzien van geselecteerde criminele groepen, sectoren of gebieden. Zó concreet dient het te worden gemaakt, ook ten aanzien van de specifieke inbreng van de politie, omdat anders te vaak de aandacht wordt verlegd van het ‘vage’ Ondermijnende Criminaliteit naar geprioriteerde delicten, aangiften en het andere reguliere werkaanbod.

De stap van criminele informatie naar ingrijpen krijgt op verschillende niveaus gestalte. Het gaat niet alleen om een reactie op basis van een periodieke analyse. Dat zou een nieuwe vorm van reactief beleid opleveren die (ook) tekortschiet. Het vergt operationele alertheid en samenwerking.

Ad c. Operationele samenwerking

Ook en juist op **operationeel niveau** dienen wijkenaanpak en aanpak ondermijnende criminaliteit bij elkaar gebracht te worden. Daar zijn legio mogelijkheden voor. We wijzen op drie mogelijkheden:

- Frontlijnwerkers bij onder meer gemeenten (Boa’s, wijkmanagers, handhavers), woningcorporaties (huismeesters), politie en welzijnsinstellingen (jongerenwerkers) beschikken vaak over veel nuttige informatie. Die kan beter benut worden, maar dat vergt wél gerichte inspanningen, want zo eenvoudig is dat nog niet. Frontlijnwerkers kunnen getraind worden in het (betere) waarnemen van zaken. Met gemeenten, woningbouwcorporaties en anderen moeten afspraken worden gemaakt over voorwaarden waaronder zij informatie

kunnen verstekken, onder meer vanwege hun veiligheid. Er dient een vertrouwensband te ontstaan tussen beleidsambtenaren of analisten en frontlijnwerkers. Dat kan gebeuren door ze te betrekken bij de tweejaarlijkse breedteanalyses, maar ook door de frontlijnwerkers op te zoeken en met ze op pad te gaan. Stel een handreiking op over de wijze waarop straatinformatie benut kan worden bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

- Veiligheidshuizen kunnen sterker dan nu het geval is hun vizier richten op personen met een stevige criminele achtergrond of potentie. De combinatie van zorg en straf voor complexe casus, waar veiligheidshuizen voor zijn, zou nadrukkelijker georganiseerd moeten worden. Dat vergt een stevige relatie met de wijkenaanpak. Versterking van de relaties tussen RIEC's en Veiligheidshuizen is daarvoor gewenst. Veiligheidshuizen zijn er voor zorg én stevig optreden.
- Er worden barrières opgeworpen om criminele activiteiten, processen, investeringen alsmede de opbouw van machts- en invloedposities in de kwetsbare wijken te belemmeren en te verstoren. Ook het succes van de criminele industrie is afhankelijk van een gunstig vestigings- en investeringsklimaat. Krachtige inzet van met name het bestuurlijk instrumentarium is nodig om dit te verstoren. Binnen de RIEC's zijn barrièremodellen ontwikkeld, die uitgewerkt en geconcretiseerd kunnen worden voor de wijkenaanpak. Het is belangrijk om dit niet (alleen) vóór, maar ook mét frontlijnmedewerkers te doen.
- Specifiek voor politie geldt dat binnen politiedistricten ruimte voor projectmatige opsporing binnen de context van een brede, integrale aanpak moet worden georganiseerd. Het gaat daarbij om opsporingsonderzoeken die worden uitgevoerd door een tijdelijk team met rechercheurs en basispolitiemensen, met een sterkte (bijvoorbeeld 10 fte) op maat. Dit lijkt nu soms onmogelijk, maar dat is niet zo als het wordt opgenomen in politieplannen. Bovendien kan de maatschappelijke waarde hoger zijn dan van een grootschalig onderzoek (door meer dan twintig rechercheurs) naar één ernstig delict met een 'schuldig' slachtoffer.

Tot slot vinden we het belangrijk dat geïnteresseerde gemeenten een platform krijgen om met elkaar informatie te delen over de aanpak en om van elkaar te leren in de praktijk. De ervaringen uit de bijeenkomsten van de 'leergroepen' rond dit onderzoek zijn wat dat betreft

positief. In de eerste plaats om het inzicht in de problemen te vergroten en daarmee greep te krijgen op wat er zich in de betrokken gebieden afspeelt. In de tweede plaats om ervaringen en suggesties uit te wisselen rond de aanpak van de problemen. Het verdient dus aanbeveling om deze werkwijze te continueren. Daarbij is het verstandig om het aantal betrokken gemeenten uit te breiden. Het vraagstuk staat op veel plaatsen in het land hoog op de agenda of verdient dat.

Literatuur

- Actieplan Krachtwijken, *Van aandachtwijk naar krachtwijk*, Den Haag: VROM 2007.
- AEF, *Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap, 2012.
- Beke, B., H. Ferwerda, E.J. van der Torre & E. Bervoets, *Jeugdgroepen en geweld: van signalering naar aanpak*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.
- Beke, B., E.J. van der Torre & M. van Duin, *Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten, De achtergronden van onveilige GVI scores, Publieksversie*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap 2010.
- Bovenkerk, F., *Misdaadprofielen*, Amsterdam: Meulenhoff 2001.
- Bovenkerk, F., 'Cultuur in de Nederlandse criminologie', in: D. Siegel & F. van Gemert, *Culturele criminologie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.
- Bovenkerk, F. (red.), *Culturele criminologie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.
- Bunt, H.G. van de & E.R. Kleemans, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland, vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, Den Haag: WODC 2012.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek), *Outcomemonitor wijken-aanpak, tweede voortgangsrapportage*, Den Haag: CBS 2012.
- Cloward, R. & L. Ohlin, *Delinquency and Opportunity*, New York: Free Press 1960.
- Commissie-Van de Donk, *Geen deuren maar daden, nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid*, Den Haag 2009.
- COT & Dufec, *Nulmeting Bezoek coffeeshops Maastricht*. Den Haag: COT 2011.
- Eysink Smeets, M. & E. Bervoets, *De onaantastbaren. De destructieve doorwerking van onaantastbaren in wijk en buurt*, Den Haag: NICIS Instituut 2011.

- Ferwerda, H., B. Beke & E. Bervoets, *Jeugdgroepen van Toen. Een casus-onderzoek naar de leden van drie criminele jeugdgroepen uit het einde van de vorige eeuw*, Amsterdam: Reed Business, Politie & Wetenschap 2013.
- Ferwerda, H. & T. van Ham, *Problematische jeugdgroepen in Nederland. Omvang en aard in het najaar van 2012*, Arnhem: Bureau Beke 2013.
- Fijnaut, C.J.C.F., 'Toestand en toekomst van de opsporing', in: N. Kop & P. Tops (red.), *Toestand en toekomst van de opsporing*, Apeldoorn/Amsterdam: Politieacademie 2010, p. 13-22.
- Fijnaut, C., *Het nationale politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*, Amsterdam: Bert Bakker 2012.
- Kleijer-Kool, L., *Multicultureel politiewerk*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 2013.
- Klein Kranenburg, D., 'Samen voor ons eigen', *de geschiedenis van een Nederlandse volksbuurt: de Haagse Schilderswijk (1920-1985)*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2013.
- Klerks, P., Sturing in de opsporing: De rol van het OM als bevoegd gezag. In: N. Kop, R. van der Wal en G. Snel (red.), *Opsporing belicht: Over strategieën in de opsporingspraktijk*, p. 107-119. Apeldoorn: Politieacademie 2011.
- Kouwenhoven, R.M., R.J. Morée & P. van Beer, *Het districtelijke opsporingsproces: De blackbox geopend*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap, 2010.
- Lans, J. van der, *Een wijkgerichte aanpak: het fundament*, Den Haag: Ministerie van BZK 2014.
- Ministeries van BZK en Justitie, *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad*, Den Haag 2007.
- Permentier, M., J. Kullberg & L. van Nooije, *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het Krachtwijkenbeleid*, Rijswijk: Sociaal Cultureel Planbureau 2013.
- Politieacademie, *Drugsmonitor Midden en West Brabant & Zeeland*, Apeldoorn, 2013.
- Roobeek, A. & M. van der Helm, *Netwerkend werken en intelligent opsporen, een meervoudige uitdaging voor de Nederlandse politie*, Utrecht 2011.
- Rosenthal, U. & E.R. Muller, De IRT-enquête als beleids crisis. In: U. Rosenthal, R.A. Boin, M. Kleiboer en M.H.P. Otten (red.), *Crisis: Oorzaken, gevolgen, kansen*, p.141-162. Alphen aan den Rijn: Samsom 1998.
- Spapens, A., *Interactie tussen criminaliteit en opsporing, de gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van xtc-productie en -handel in Nederland*, Antwerpen/Oxford: Intersentia 2006.

- Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit (GOC), *Integraal, tenzij..., leidraad om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren*, Den Haag: Rijksoverheid 2013.
- Tops, P., M. van Duin, P. van Os & S. Zouridis, *Sleuren of sturen, gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*, Den Haag/Apeldoorn 2010.
- Tops, P. & W. Gooren, *Een pact van het hart, Ontstaan en groei van Operatie Hartslag; aanpak van de drugsproblematiek in Heerlen*, Apeldoorn: Politieacademie 2008.
- Torre, E.J. van der, *Drugstoeristen en Kooplieden. Een onderzoek naar Franse drugstoeristen, Marokkaanse drugsrunners en het beheer van dealpanden in Rotterdam*, Alphen aan den Rijn: Gouda Quint 1996.
- Torre, E.J. van der, 'Van straatinformatie naar opsporing', in: F. Vlek & P. van Reenen (red.), *Voer voor kwartiermakers*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2012, p. 125-138.
- Torre, E.J. van der, M.J. van Duin & E. Bervoets, *Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap* (Politie & Wetenschap), Amsterdam: Reed Business 2013.
- Torre, E.J. van der, M. Gieling & M.Y. Bruinsma, *Bedreigen en intimideren van OM- en politiedewerkers. Een onderzoek naar frequentie, aard, gevolgen en aanpak*, Politieacademie: Apeldoorn 2014.
- Torre, E.J. van der & M.H.M. Hulshof, *Een drugsscene op Zuid (de Millinxbuurt): Een model voor de strategische analyse van drugsscenes*, Alphen aan den Rijn: Samsom 2000.
- Torre, E.J. van der & E.R. Muller, Het recherchevak: een institutionele benadering. *Justitiële verkenningen*, 30 (4), p.18-34. Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2004.
- Visitatiecommissie wijkenaanpak, *Toekomst van de wijkenaanpak: doorzetten en loslaten, deel 1: eindrapportage*, Den Haag: Ministerie van BZK 2011.

Verantwoording

Dit onderzoek is sterk gebaseerd op gesprekken met professionals die in de onderzochte wijken en buurten werken. Zij zien en ondervinden ondermijnende effecten van georganiseerde misdaad. Het is een nadrukkelijke keuze geweest om dit onderzoek op kwalitatief veldwerk te baseren. Een van de meest opvallende bevindingen uit onder meer dit onderzoek is namelijk dat er veel blokkades dienen te worden overwonnen, alvorens justitie en politie een onderzoek starten naar misdadervormen die niet zijn geprioriteerd en waarvan geen aangifte wordt gedaan. We hebben ons daarom niet gebaseerd op afgesloten strafrechtelijke onderzoeken. Dat was ook niet nodig, want dergelijk onderzoek wordt – landelijk – reeds uitgevoerd in opdracht van het WODC.

Voor onze onderzoeksdoelstelling schoten strafrechtelijke dossiers dus tekort. We hebben ons gebaseerd op vraaggesprekken, werkbezoeken, observaties op straat en op documenten over de onderzochte wijken. Het meeste veldwerk is uitgevoerd in 2013. In 2014 is aanvullende informatie verzameld, is een leerbijeenkomst belegd, is een presentatie verzorgd (bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en nog een keer, op verzoek, in een onderzoeksgemeente) en zijn conceptteksten geschreven en van commentaar voorzien door medewerkers van twee departementen (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie) en door meelezers uit de vier deelnemende gemeenten.

We hebben ten behoeve van vraaggesprekken gezocht naar respondenten die weten wat er speelt in de wijk. We combineerden geregeld een gesprek met een werkbezoek, in die zin dat we met een respondent de wijk in gingen om locaties te bekijken waarover hij of zij vertelde. Respondenten krijgen of verzamelen soms al (vele) jaren lang – gericht of al doende – informatie over de ondermijnende effecten van de georganiseerde misdaad op wijkniveau. Dit was met name het geval in *Randstad I* en *Grensgemeente II*. We spraken respondenten die veel zien en weten, maar die ook graag zouden zien dat ze beter in staat worden gesteld op te treden tegen deze misdaad. Die misdaad is moeilijk zichtbaar te maken op beleidsniveau, maar op straatniveau is

er – bij elkaar opgeteld – veel kennis voorhanden. Die kennis gaat ten aanzien van personen of groepen soms ver. In *Randstad I* hebben we niet louter een wijk bestudeerd, maar een deel van de stad met verschillende krachtwijken en kwetsbare wijken. In *Randstad II* troffen we een andere situatie aan. Een bestuursambtenaar had het georganiseerde misdaadprobleem geagendeerd op basis van harde informatie, maar ook op basis van incongruenties (patronen, zoals investeringen, die een indicatie zijn voor misdaad) en daarop gebaseerde intuïtie. We spraken vervolgens verschillende personen, maar op een gegeven moment kwam een klein aantal respondenten in beeld met veel en solide informatie. Daarbij moesten die respondenten van hun kant aftasten wat ze konden of wilden vertellen. De situatie was wederom anders in *Grensgemeente II*. Aan de oppervlakte was er veel informatie, met name over drugsproductie (hennepkwekerijen) en over een in verval geraakte buurt. Maar, mede bij gebrek aan opsporingsonderzoeken ná het ontdekken van een hennepkwekerij, was er weinig informatie voorhanden over de organisatoren van de hennep of over de eindbestemming daarvan.

In *Randstad I* spraken we met 39 respondenten: 16 politiemensen, 12 bestuursambtenaren, 3 corporatiemedewerkers, 2 OM-medewerkers, 3 burgers, 2 jongerenwerkers en 1 RIEC-medewerker. In *Randstad II* zijn 25 respondenten gesproken: 11 politiemensen, 7 bestuursambtenaren, 1 corporatiemedewerker, 1 directeur van een basisschool, 4 jongerenwerkers en 1 wetenschapper. In *Grensgemeente I* waren de 22 respondenten als volgt verdeeld: 8 politiemensen, 7 bestuursambtenaren, de burgemeester, 1 corporatiemedewerker, 2 maatschappelijk werkers, 1 manager uit het maatschappelijk werk, 1 medewerker van het veiligheidshuis en 1 RIEC-medewerker. In *Grensgemeente II* zijn interviews afgenomen van 21 personen: 11 politiemensen, 4 bestuursambtenaren, 2 jongerenwerkers, 1 medewerker van het Veiligheidshuis, 1 OM-medewerker, 1 medewerker van woningbouwcorporaties, 1 RIEC-medewerker.

We hebben interviews afgenomen totdat we geen wezenlijk nieuwe informatie meer verzamelden. Dit verklaart het verschil per casus wat de respondenten betreft.

We hebben ook observaties verricht op straat. Vooral de gesprekken over het grote onderzoeksgebied in *Randstad I* gaven daartoe aanleiding. Daar werd in totaal meer dan twintig keer geobserveerd; precies tien keer ten minste drie uren en ruim tien keer meer gericht en korter. In *Grensgemeente II* is zes keer geobserveerd gedurende ten minste anderhalf uur. Het betrof hier een kleine wijk en het viel op dat de observant zonder uitzondering zelf werd gespot. In *Randstad II* is vrijwel net zo vaak geobserveerd. Die observaties werden sterk gericht

op enkele aangewezen locaties; pleisterplaatsen voor enkele criminele (familie)structuren. In *Grensgemeente I* is drie keer geobserveerd. Het betrof een wijk waar het visuele deel van de problematiek eenvoudig viel waar te nemen, terwijl het verder tamelijk rustig op straat was.

We hebben vier leerbijeenkomsten belegd, waarvan er drie zijn georganiseerd in een wijk waar we onderzoek hebben verricht. De deelnemers waren afkomstig uit de vier gemeenten en van twee departementen: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie. Er werden ook gasten uitgenodigd, van bewoners, via frontlijnmedewerkers die werken in de 'ontvangende' wijk tot aan een hooggeplaatste chef van de Landelijke Recherche. Tijdens deze bijeenkomsten zijn presentaties verzorgd over de onderzoeksbevindingen en zijn deze besproken. Dit leverde informatie op voor het rapport en voor het veldwerk, maar maakte ook onderlinge vergelijkingen en kennisuitwisseling mogelijk.

We hebben ook geschreven bronnen geraadpleegd. Die bronnen hebben we niet geannoteerd, omdat dit de anonimiteit van de onderzoeklocaties op zou heffen.

Door de aard van de bronnen, die overwegend kwalitatief is, zijn onze beschrijvingen van misdaad en criminelen niet gebaseerd op (hard) strafrechtelijk bewijs. We baseren ons op subjectieve ervaringen en inschattingen van respondenten. Veel van die inschattingen wijzen, per casus, wel in dezelfde richting. Het is belangrijk om dit soort zachte informatie systematisch te verzamelen, omdat er te weinig harde (klassiek strafrechtelijke) informatie voorhanden is. Bovendien wordt die kennis gestuurd door de keuzen die met name politie en justitie maken.

