



Essay

# De andere kant van de medaille

Visiedocument over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijnende criminaliteit





# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding - een visie voor gemeenten</b>	<b>6</b>
<b>2 Waarom we van ondermijning spreken</b>	<b>7</b>
<b>3 De ontwikkeling van de veiligheidsproblematiek</b>	<b>9</b>
<b>4 Morele ambiguïteit</b>	<b>12</b>
<b>5 Lokaal veiligheidsbeleid</b>	<b>14</b>
<b>6 De principiële vraag anders stellen</b>	<b>17</b>
<b>7 Leefbaarheid van twee kanten</b>	<b>19</b>
<b>Tot besluit – drie agendapunten</b>	<b>22</b>
<b>Literatuur</b>	<b>24</b>

# Voorwoord

De drugsindustrie brengt activiteiten met zich mee die lokale gemeenschappen ondermijnen. De impact van die ondermijnende activiteiten houdt geen rekening met de beleidswereld zoals wij die gecreëerd hebben. Door panden te sluiten of maatregelen met bestuursdwang op te leggen, kunnen burgemeesters weliswaar ingrijpen, maar dat is niet genoeg. Vanwege de complexiteit van de ondermijnende activiteiten, vaak ook met een internationale component, is een aanpak nodig die rekening houdt met de gemeenschap waarop zij effect heeft. In dit visiedocument definieert Hans Boutellier dat als 'lokale kwaliteit'. Vergelijk het met een orkest. De spelers zouden zich moeten voegen naar de dirigent en het muziekstuk, in plaats van naar de leverancier van muziekinstrumenten.

Hans Boutellier wijst er op dat gemeenten en burgemeesters een rol hebben in de repressieve aanpak van ondermijning. Vanuit zijn OOV-taken heeft de burgemeester sowieso een repressieve bevoegdheid, maar hij of zij is niet bevoegd om op te sporen en te bestraffen. Voor die taken zijn het OM en de politie verantwoordelijk. Als gemeenten tekortkomingen in de strafrechtketen moeten opvullen, komt de rechtsstaat onder druk te staan.

Het advies om de rol van gemeenten te definiëren vanuit de lokale kwaliteit zou weleens erg behulpzaam kunnen zijn om de komende jaren focus te bepalen. Interventies, ook in de strafrechtketen, vinden dan plaats op basis van inhoudelijke argumenten. De gemeente treedt op daar waar zij over betere instrumenten beschikt dan politie en Justitie en niet omdat het politie en OM, bijvoorbeeld door gebrek aan capaciteit, onvoldoende lukt de eigen instrumenten in te zetten. Met het redeneren vanuit lokale kwaliteit wordt ook duidelijker waarom en op wie de wereld van de criminaliteit aantrekkingskracht heeft. Het biedt ook inzicht in de vraag hoe je jongeren binnen de lokale gemeenschap hun plek kunt laten vinden.

In het essay wordt het belang van een preventieve sociale aanpak in wijken en buurten benadrukt. Gemeenten zijn bij uitstek de overheid die daar verantwoordelijkheid in kan nemen. Hans Boutellier pleit voor een meerjarige aanpak in de wijken en buurten waar een loopbaan in de criminaliteit meer lijkt op te leveren dan school en werk.

Tot slot noemt Hans Boutellier het wenselijk een maatschappelijk debat te voeren over de morele dubbelzinnigheid waarmee we ons in Nederland verhouden tot de

drugswereld. Die dubbelzinnigheid leidt tot een politieke besluiteloosheid, terwijl hier juist een normstellende overheid nodig is. Willen we een doorbraak mogelijk maken in de aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit, dan is zelfreflectie op zijn plaats. Ik hoop dat dit essay daaraan bij kan dragen.

*Jantine Kriens*

*Algemeen directeur Vereniging van Nederlandse Gemeenten*

# 1 Inleiding - een visie voor gemeenten

Met grote regelmaat schrikt 'Nederland' op van berichten over georganiseerde misdaad, en dan vooral van de wijze waarop deze zich lokaal manifesteert. Ze gaan over grote drugsvangsten, bedreigingen van burgemeesters, witwaspraktijken in vastgoed, corrumpering van functionarissen, obscure detailhandel, notoire straten, hand- en spandiensten van jongeren, criminele motorbendes en over regelrechte moord. Al deze activiteiten zijn lokaal, zij spelen zich af op fysieke plekken, dus in gemeenten. Het is geen wonder dat de gemeenten een prominente rol zijn gaan spelen in de aanpak van de problemen. Maar wat moet die rol precies zijn?

In dit visiedocument wordt deze concrete vraag opgepakt door in eerste instantie uit te zoomen. De situatie in het veiligheidsdomein is in de afgelopen jaren drastisch veranderd; zo ook de rol van gemeenten, meer in het bijzonder die van de burgemeester. Diens bevoegdheden zijn enorm toegenomen. Wat is er gebeurd? Hoe verhoudt deze ontwikkeling zich ten opzichte van andere gemeentelijke functies en wat betekent dit voor de relatie met bewoners? Welke afspraken kunnen worden gemaakt met politie en justitie en andere partijen? Het document pleit voor een heldere positie-afbakening van gemeenten.

Ik geef alvast een voorschot op de hoofdlijn. Politie en OM zijn de eerstaangewezene partijen in de repressieve aanpak van de problemen. Zij zijn de frontorganisaties voor handhaving, toezicht en opsporing (en werken daarbij steeds meer samen met FIOD, douane en andere regulerende organisaties). Zij vormen de repressieve zijde van de medaille. De burgemeester en de gemeente staan centraal in de sociaal-maatschappelijke aanpak van de problemen. Dat is de andere kant van de medaille. De bevoegdheden van de burgemeester smeden ze tot een geheel, dat staat voor de kwaliteit, integriteit en leefbaarheid van de lokale samenleving. Een goed begrip van de kernfuncties van de betrokken organisaties draagt bij aan realistische verwachtingen en effectieve samenwerking.

## 2 Waarom we van ondermijning spreken

Het woord ondermijning wordt in de veiligheidswereld graag gebruikt, maar om het te definiëren is zo gemakkelijk nog niet. Er zijn diverse definities in omloop, maar deze zijn vooral beschrijvend en nauwelijks analytisch. Onder criminologen bestaat veel discussie over de betekenis van het begrip (o.a. Boutellier, Van Steden, Eski en Boelens, 2019). Het wordt in het buitenlandse veiligheidsbeleid niet gebruikt (behalve door inlichtingendiensten). Maar de concrete problemen zijn natuurlijk ook daar bekend: georganiseerde misdaad, drugscriminaliteit, witwassen, corruptie, intimidatie en bedreiging en fraude. Er is een nauwe relatie met andere vormen van criminaliteit zoals geweld, wapenhandel en mensenhandel.

Het begrip ondermijning wordt ook gebruikt voor problematisch gedrag dat niet crimineel is, maar waar de overheid moeilijk vat op krijgt, zoals salafisme, rechtsnationalisme, ongericht verzet tegen overheidsbeslissingen of afwijzing van überhaupt enige overheidsbemoedigen (bijvoorbeeld in sommige woonwagencampen). In het verlengde daarvan komt ook de term weerbaar bestuur naar voren, waarbij de nadruk ligt op de integriteit van het openbaar bestuur in relatie tot intimidatie, bedreiging of pogingen tot omkoping (Struiksmma, Akerboom e.a., 2017). Er is onduidelijkheid over de reikwijdte van het begrip dat daarom ook scepsis oproept (bijvoorbeeld De Koning, 2018). Ondermijning is duidelijk een paraplubegrip, maar waar komt het eigenlijk vandaan?

‘Ondermijning’ wordt voor het eerst gebruikt in het visiedocument Politie in ontwikkeling (Raad van hoofdcommissarissen, 2005). Daar gaat het in het algemeen om ‘ondermijning van democratische afspraken’ – de integriteit van de rechtsorde is volgens het document in het geding. In 2009 verschijnt *Over ondermijning*, een uitgave van de politie-eenheid Amsterdam. Daarin maakt men zich steeds meer zorgen over de toenemende vermenging van boven- en onderwereld. Het bundeltje *Bijdragen aan veiligheid* (Hoogewoning & Welten, 2010) gaat behalve over georganiseerde criminaliteit ook over zaken als religieus extremisme, dierenactivisme, politiek en etnisch extremistische bewegingen, eigenrichting en andere vormen van geweld. Het gebruik van het begrip heeft dus vanaf het begin een brede inzet.

Ook Tops en Tromp (2017) – de auteurs die het onderwerp echt op de agenda hebben gezet - gaan uit van een brede benadering. Zij spreken van een parallelle samenleving, verwijzend naar afkeer van de overheid en welbewuste niet-naleving van wetgeving. Ze besteden veel aandacht aan de (Brabantse) drugsproblematiek – zij het nogal anekdotisch. In hun recente rapport over Amsterdam (2019) gaat het alleen nog maar over drugs. Een brede benadering zien we ook terug in de Toekomstagenda Ondernijning (Minister van Veiligheid en Justitie, 2017): ‘Een belangrijke notie (...) is dat georganiseerde, ondernijnende criminaliteit niet alleen als een criminaliteitsprobleem moet worden benaderd. Het is ook een sociaal maatschappelijk probleem, dat is vergroeid met alle lagen van de samenleving.’

In het lopende Regeerakkoord van oktober 2017 wordt ondernijning meegenomen via het voornemen van nieuwe wetgeving (‘de ondernijningswet’) en de inzet van een fonds van 100 miljoen euro ten behoeve van de regio’s. Het daartoe opgerichte Strategisch Beraad Ondernijning richt zich vervolgens vooral op de illegale drugsindustrie (SBO, 2019) en de daarmee gepaard gaande ondernijnende effecten op de samenleving, inclusief de onderliggende gelegenheidsstructuren, het samenhangende criminele verdienmodel (witwassen, criminele investeringen in bijvoorbeeld vastgoed), de wereld van de dienstverleners en de (sociale) voedingsbodem.

Met ondernijning kunnen we dus veel kanten op, waarbij het begrip zich beleidsmatig toespitst op drugscriminaliteit. Voor de gelegenheid constateer ik dat het begrip ondernijning vooral een mobiliserende werking heeft. Je kunt het zien als een sensitizing concept (Blumer, 1954) – het maakt alert op zaken die je eerder niet zag. Het vestigt de aandacht op relatief nieuwe problematische, illegale en regelrecht strafbare fenomenen, die vanwege hun (financiële) effecten op de reguliere samenleving om een andere benadering vragen dan de reguliere criminaliteit. Dat is de kern van het begrip. De veiligheidsproblematiek is veranderd – zoveel is zeker.



# 3 De ontwikkeling van de veiligheidsproblematiek

Over enkele decennia bekeken vertonen de criminaliteitscijfers een interessant patroon. Tussen 1960 en het jaar 2000 vertienvoudigde het aantal door de politie geregistreerde delicten tot 1.300.000. Gecorrigeerd voor de groei van de bevolking is dat een toename met een factor 6-7 (Huls, Schreuders e.a., 2001). Daarna nam het aantal weer drastisch af tot 830.000 in 2017 (Kalidien, 2018). Dat patroon geldt ook als je aan burgers vraagt of ze het afgelopen jaar slachtoffer zijn geworden – zoals gemeten in bevolkingsenquêtes. Gedurende lange tijd rapporteerden zij bij elkaar opgeteld circa 4,5 miljoen delicten per jaar. Maar in de 21e eeuw is de door slachtoffers ondervonden criminaliteit teruggelopen met maar liefst 45% (Kalidien, 2018).

Deze ontwikkeling van grote stijging naar drastische daling van de criminaliteitscijfers zegt iets over de morele toestand van de samenleving (Boutellier, 2019). Wat betreft de stijging houd ik het op een combinatie van drie factoren: in de jaren zeventig en tachtig werd de moraal lossler, nam de gelegenheid toe en veranderde de bevolkingssamenstelling (veel jongeren en niet-westerse migranten met hun kinderen). Voor de daaropvolgende daling zie ik vooral het relatieve succes van het beleid. Kort gezegd: minder jongeren, meer internet, veel preventie.

Na verschijning van de beleidsnota Samenleving en criminaliteit (Ministerie van Justitie, 1985), volgde een onafgebroken reeks van maatregelen om de criminaliteit in te dammen: er werd strenger gestraft, er kwam meer toezicht en handhaving (stadstoezicht), er werden veiligheidshuizen ingericht, er kwam snelrecht, het OM ging steeds meer zaken zelf afdoen, er ontstonden persoonsgerichte behandelprogramma's, en er kwam meer preventie, heel veel meer preventie, zowel gericht op personen als op situaties. Nederland werd vanaf het midden van de jaren tachtig geleidelijk aan 'strakgetrokken'.

In de criminologie wordt wel gesproken van 'securitisering' van de samenleving: maatschappelijke problemen werden steeds meer door een veiligheidsbril bekeken en van daaruit aangepakt (Wæver, 1993; Schuilenburg, 2017). Dan valt te denken aan het achter-de-voordeur-beleid, winkelverboden, haltprogramma's, schoolveiligheidsbeleid en wat al niet meer. In openbare gebouwen maakten de

gastvrouwen plaats voor beveiligers, er kwamen tourniquets in de stations, de steden werden volgehouden met camera's - Nederland werd steeds meer 'gedisciplineerd'. Vanaf eind jaren negentig zette de daling van criminaliteit in. Een groot succes dus, maar het is niet het hele verhaal.

Ondanks de krimpende markt van misdaad en straf hebben politie en justitie het drukker dan ooit. En dat geldt in toenemende mate ook voor het lokale gezag. Het criminaliteitsprobleem lijkt te zijn opgelost in iets groters, veiligheidsproblematiek waar veel moeilijker vat op te krijgen is, in ieder geval door politie en Justitie. De reguliere criminaliteit neemt aantoonbaar af, maar meer onzichtbare vormen nemen toe. Het zijn illegale activiteiten die relatief weinig directe slachtoffers maken. Ze maken vooral inbreuk op systemen: op de economie, op internet, op de infrastructuur, op de democratische rechtsstaat, op de samenleving. Geen high impact crime, maar hidden impact crime (Boutellier, Van Steden, Eski & Boelens, 2019).

Dan hebben we het over drie problemen: terrorisme, polarisatie en radicalisering, over cybercriminaliteit en, inderdaad, ook over ondermijning – dat nieuwe begrip met zijn mobiliserende werking voor problemen waar burgemeesters van wakker liggen. Het zijn vormen van illegaal gedrag waarvoor de gangbare aanpak van politie en Justitie tekortschiet. Niet alleen vanwege de capaciteit, maar vooral ook door het beperkte instrumentarium. Vaak is de lokale samenleving (of zijn onderdelen daarvan) betrokken en is het lokale bestuur noodzakelijkerwijze aan zet bij de aanpak. Neem de sluiting van drugspanden door de burgemeester – een zeer regelmatig toegepaste interventie in vrijwel alle gemeenten in Nederland. Dat gaat sneller en is effectiever dan een veroordeling van de huurder of eigenaar via de strafrechter.

In deze relatief nieuwe, verborgen vormen van criminaliteit groeien illegale activiteiten en reguliere functies naar elkaar toe. Vanaf de ene kant is sprake van regelrecht crimineel gedrag dat vaak samenhangt met drugscriminaliteit (productie, afvaldump, handel en consumptie). Het gaat daarbij vaak om fluïde criminele groepen (netwerken), die uit zijn op economisch gewin. Er gaat veel geld in om, waarmee vastgoed wordt gekocht, jongeren worden geronseld en functionarissen worden omgekocht. En af en toe valt er een slachtoffer bij de (onbedoelde) liquidatie van een concurrent. De recente moord op een advocaat is het voorlopige dieptepunt in de criminele strijd.

Vanaf de andere kant ontwikkelt zich omstreden en onwenselijk gedrag op basis van reguliere activiteiten of ondernemingen. Denk aan autoverhuurbedrijven, makelaars, boeren met leegstaande loodsen, recreatieparkhouders en wat dies

meer zij. Vaak ontbreekt de morele remming of de handhaving en het toezicht om te voorkomen dat er een proces van afglijden ontstaat. Er kan ook sprake zijn van afkeer van overheidsgezag of van verloedering of puur berekenend gedrag. Er ontstaat zo een voedingsbodem die ondersteunend is aan criminele (drugs) handel. Van twee kanten ontstaat een veld van (illegale) activiteiten waar het lokale bestuur zich verantwoordelijk voor voelt, en waarvoor het nog zoeken is naar de juiste strategieën.

## 4 Morele ambiguïteit

Het onderscheid tussen crimineel gedrag en onwenselijk (illegaal) gedrag is in de praktijk al gauw niet meer te maken. Omdat er relatief weinig slachtoffers vallen is de zichtbaarheid gering. Politie en Justitie lijken achter de ontwikkelingen aan te lopen. Zij hebben gebrek aan capaciteit of het proces van opsporing en vervolging is eenvoudigweg niet effectief genoeg (te traag en te veel gericht op individuele cases). Criminele ondernemers zijn op zoek naar zwakke plekken in het systeem die zij kunnen benutten. Tegelijk is sprake van een criminogene voedingsbodem waarop illegale activiteiten tot bloei kunnen komen. Daar ligt een vrij unieke morele conditie aan ten grondslag: verdienen aan drugs wordt niet als heel verwerpelijk gezien.

Het drugsbeleid in ons land kenmerkt zich vanaf de jaren zeventig door het zogenoemde 'gedogen', dat wil zeggen dat onwettige en/of onwenselijke praktijken toch geregeld worden of worden getolereerd (zie bijvoorbeeld Van Noort & Wiche, 2006). Rond cannabisgebruik heeft zich een bijzondere vorm ontwikkeld. Van de zogenoemde coffeeshops staat de voordeur open, maar moet de achterkant op slot. Gebruiken mag, productie en handel niet. Iets vergelijkbaars geldt voor synthetische drugs, die volgens de Opiumwet zijn verboden, maar op festivals en dancefeesten worden toegelaten (veelal gecontroleerd door de GGD).

Over de politieke wenselijkheid van het huidige drugsbeleid valt te twisten. Er gaan stemmen op voor een stringenter beleid; er klinken ook geluiden dat geleidelijk legalisering wenselijk is (de eerste experimenten met legale cannabisteelt gaan in tien gemeenten van start). Hoe dat ook zij: er is in de gegeven situatie sprake van incoherentie tussen wetgeving, naleving, handhaving en opsporing. We hebben te maken met morele ambiguïteit, waarbij het kader van wet- en regelgeving onvoldoende handvatten biedt voor de vraag hoe te handelen. Dat geldt voor burgers en voor organisatoren van festivals. We zien zelfs een ambivalente houding bij handhavingsorganisaties ('het is dweilen met de kraan open', 'de echt grote jongens pakken we toch niet') en bij gezagsdragers ('liever positief in het nieuws'; 'zonder legalisering heeft het geen zin').

We weten als Nederlandse samenleving eigenlijk niet goed wat we met het drugsbeleid aan moeten. Dat heeft zo zijn sympathieke kanten gehad, een tolerante houding ten opzichte van non-conformistisch gedrag. Maar de zaken kunnen ontsporen. Drugsgebruik is in veel wijken en onder veel groepen volstrekt

genormaliseerd. De gelegenheid om illegaal (bij) te verdienen (een klassieke verklarende factor in de criminologie) wordt 'gewoon' benut, zonder al te veel scrupules. Gebrek aan handhaving in achterstandswijken, op verwaarloosde bedrijventerreinen, in woonwagencentra of recreatieparken versterkt deze voedingsbodem van ambivalentie.

Deze morele ambiguïteit heeft geleid tot een paradoxale reactie van de overheid: we zien zowel steeds meer regels als laissez faire-beleid. In het eerste geval is er de poging om de controle te vergroten (of terug te veroveren). Het is een voorbeeld van de zogenaamde 'regelreflex': een incident verleidt bestuurders al gauw tot nieuwe wet- en regelgeving, bijvoorbeeld voor nieuwe bevoegdheden van de burgemeester (zoals uitbreiding van het preventief fouilleren). In het tweede geval ontstaat een houding van 'er is niet veel aan te doen' - die is vaak zichtbaar in de praktijk. Deze reacties hebben met elkaar te maken, ze versterken elkaar zelfs: meer controledrift leidt tot grotere onverschilligheid (zie voor verdere argumentatie Boutellier, Hermans en Van der Plas, 2019).

Tops & Van der Torre (2014) stellen dat er 'geen digitaal onderscheid' bestaat tussen onderwereld en bovenwereld – het is analoog. '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 brede vertakking vraagt om een brede aanpak, waarin strafrecht, verstoring, handhaving en sociaal beleid gecombineerd moeten worden' (Tops & Van der Torre, 2014). Dat is een belangrijke constatering, die ook wordt gedaan in het recente Amsterdamse rapport. Maar in deze hybridisering van de aanpak verdwijnt ook het zicht op verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De ontwikkeling van de veiligheidsproblematiek en de onmacht in de handhaving en opsporing hebben ertoe geleid dat lokale autoriteiten en meer in het bijzonder de burgemeester steeds meer betrokken zijn geraakt bij de bestrijding van georganiseerde misdaad. De problemen zijn verborgen, met relatief weinig slachtoffers maar veel systeemeffecten en met een criminogene lokale voedingsbodem. Politie en Justitie kampen daar tegenover met een gemankeerde inzet zowel qua capaciteit, kwaliteit als instrumentarium (zie ook Princen, 2015). De wettelijke bevoegdheden van de burgemeester zijn onderdeel geworden van een offensief, zonder dat altijd even duidelijk is welke partijen welke rol moeten gaan vervullen.

# 5 Lokaal veiligheidsbeleid

Veiligheid is primair een lokale aangelegenheid. Dat betekent dat zorg voor de veiligheid (ordening, toezicht, handhaving en vervolging) ook altijd een lokale inbedding moet hebben. Van oudsher is daarbij sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Kort gezegd: de politie mag ingrijpen, desnoods met geweld; het openbaar ministerie kan vervolgen en strafmaatregelen eisen (en tegenwoordig ook opleggen); de gemeente c.q. de burgemeester is er voor de verordeningen, de vergunningen en voor de (nood)maatregelen die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Deze drie functies hebben veel met elkaar te maken, om die reden ontstond er vanaf de jaren zestig het zogenoemde driehoeksoverleg (Van der Torre & Van der Torre-Eijlers, 2013).

Wat nu zo logisch lijkt, was destijds niet het geval. Tot in de jaren zestig hielden de partijen bij voorkeur juist afstand van elkaar om taken niet te verwarren. De eerdergenoemde groei van de criminaliteit noodzaakte echter tot meer samenwerking. Lokaal criminaliteits- en veiligheidsbeleid kwam pas goed van de grond in de jaren tachtig. In de reeds genoemde kabinetsbrede beleidsnota Samenleving en criminaliteit (Ministerie van Justitie, 1985) werd gepleit voor meer sociale controle en zogeheten 'functioneel toezicht' van huismeesters, jongerenwerkers en buschauffeurs. Bovendien werd er gehamerd op situationele preventie - niet zonder succes zoals we hebben gezien. In die tijd (1988) kreeg ook het driehoeksoverleg in de toenmalige politiewetgeving een wettelijke basis.

Vanaf het midden van de jaren negentig was sprake van een verdergaande ontwikkeling. Criminaliteitsbeheersing kwam in het teken te staan van het grotere concept veiligheid. De 'integrale veiligheid' moest samenhangend beleid rond veiligheidsvraagstukken bewerkstelligen en samenwerking van politie en justitie met andere maatschappelijke diensten. Lokaal kreeg dit bijvoorbeeld vorm in zogenoemde veiligheidshuizen. Het gaat hier om fysiek georganiseerde samenwerking van politie, Justitie, gemeente en andere instanties, gericht op geïntegreerde behandeling van cases. Het waren de jaren waarin de rol van de burgemeester steeds meer in zicht kwam. Het veiligheidsvraagstuk werd een kwestie van lokale politiek.

Exemplarisch is het beleid van Rotterdam dat in het eerste decennium van de 21e eeuw vrijwel geheel in teken van de veiligheid kwam te staan (Tops, 2007). In die tijd groeit het aantal bevoegdheden dat aan de burgemeester wordt toegekend

in het kader van zijn openbare-ordetaak. Deze zijn terug te vinden in diverse wettelijke kaders: de Algemene wet bestuursrecht, de Gemeentewet, de Opiumwet, de Woningwet, de Ontheffingswet, de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, de Voetbalwet en de wet Bibob (zie Ezinga, Drost en Odekerken, 2019). Daarnaast is er van oudsher de Algemene Plaatselijke Verordening. Ook daarin ontstaan steeds ruimere mogelijkheden voor bestuursdwang om overlast en verloedering tegen te kunnen gaan.

De groei van deze bevoegdheden onderhoudt een direct verband met de ondermijnende criminaliteit. Steeds duidelijker werd dat het instrumentarium van politie en Justitie tekortschiet. Er is vaak onvoldoende zicht op problemen, de capaciteit en de kwaliteit van de opsporing is onvoldoende, met hoge doorlooptijden en geringe effectiviteit. Strafrechtelijk optreden is omkleed met tal van procesrechtelijke eisen en moet altijd sprake moet zijn van concrete verdachten. Strafrecht gaat niet over situaties, maar om personen. In bestuursrechtelijke zaken is er niet de noodzaak van dwingend bewijs en kan er ook in situaties worden geïntervenieerd. Het is zinvol onderscheid te maken tussen verschillende soorten gedragingen, in relatie met de rechtsgrond ervan en het optreden daartegen.

Strafrechtelijk relevant gedrag: het gaat hier om uitingen die strafrechtelijk verboden en dus vervolgbaar zijn. Dit kan ook gelden voor gedragingen die niet per se in het Wetboek van strafrecht staan, maar wel vervolgbaar zijn, zoals opiumwetdelicten. In principe is sprake van vervolgbaar gedrag, waarbij sprake moet zijn van individuele aansprakelijkheid of schuld (met een beperkte mogelijkheid tot groepsaansprakelijkheid).

Onwettelijk gedrag: het gaat hier om uitingen waarbij niet het strafrecht in het geding is, maar waarbij men zich niet houdt aan de wettelijke voorschriften. Het gaat hier bijvoorbeeld om bouwen zonder vergunning, zuipketen of hinderlijk hangen op straat. Het kan hier gaan om individuen, groepen of situaties. Het instrumentarium is eerst en vooral bestuursrechtelijk. Hier zijn de bevoegdheden van de burgemeester in het geding.

Onwenselijk gedrag: het gaat hier om uitingen die niet strafbaar of onwettelijk zijn, maar die de (lokale) overheid toch niet zomaar kan tolereren. Hierbij valt te denken aan het vermijden van zorg, intimiderend gedrag bij onwelgevallig beleid of druk vanuit levensbeschouwelijke organisaties. Bij dergelijke gedragingen kan de gemeente optreden door alternatieven te faciliteren of door personen of groepen aan te spreken, maar er kan geen sprake zijn van een harde interventie.

De gemeente heeft dus niet alleen personen, maar ook situaties als aangrijpingspunt voor interventie. De bevoegdheden van de burgemeester strekken zich bovendien uit tot personen die (nog) niet verdacht zijn. Het is in die zin logisch dat de gemeentelijke openbare ordehandhaving steeds meer aan zet is in de ondermijnende problematiek. De gemeente vult het gat dat door een tekortschietend repressief apparaat wordt getrokken. Daarbij kunnen we denken aan vergunningen voor horecagelegenheden, het sluiten van drugspannen, het waarschuwen van overlastgevers, het controleren van motorclubs, het zicht houden op personen die een rol spelen in het faciliteren en witwassen van drugsgelden, maar ook om het in de gaten houden van de bewoners, winkeliers en opgroeiende jeugd die vallen voor de verleidingen van de drugsindustrie. Het is wellicht een begrijpelijke ontwikkeling, maar is deze ook wenselijk?



## 6 De principiële vraag anders stellen

De vraag lijkt gerechtvaardigd of de verhouding tussen problematiek, instrumentarium en legitimiteit nog wel proportioneel is. Diverse burgemeesters vinden dat zij er ook zijn 'voor keiharde misdaadbesteding' (Blanksma, Depla e.a., 2018). Anderen hebben in de media juist aangegeven te passen voor een rol als sheriff (bijvoorbeeld Schneiders, 2018). Ook vanuit juridische hoek is gewaarschuwd voor de oneigenlijke inzet van bestuursrechtelijke middelen (Sackers, 2010). De uitbreiding van bevoegdheden is geleidelijk gegaan, steeds gekoppeld aan een specifiek soort problematiek – misschien wel als onderdeel van de regelreflex. De facto is de gemeente c.q. de burgemeester een rol gaan spelen in een soort van quasi-strafrecht.

Met ingrijpende middelen gaat de gemeente een steeds grotere rol spelen bij de aanpak van een vraagstuk van complexiteit en ambiguïteit. In deze ontwikkeling kan de juridische legitimiteit worden betwist, maar ook kan worden gekeken naar wat dit betekent voor de rol van de burgemeester. In recent onderzoek (Salet, 2019, 16) is geconstateerd dat er zelfs een *averechts effect* op kan treden, waarbij 'de harde repressieve aanpak van gemeenten gaat concurreren met de harde, repressieve aanpak van de politie'. De aanvankelijke interdependentie wordt steeds meer competitief – aldus deze onderzoeker. Gemeenten sprongen niet alleen in het gat dat de politie liet vallen, maar lijken verdergaand soms ook een concurrerende rol te gaan vervullen. Salet spreekt zelfs van 'verborgen strijd'.

De discussie over de positie van de gemeente in het ondermijningsvraagstuk spitst zich toe op de repressief-bestuursrechtelijke rol van de burgemeester. Maar in feite gaat het om de grotere vraag hoe de gemeente omgaat met de maatschappelijke problematiek waarbinnen de ondermijnende illegaliteit zich lokaal ontwikkelt. De problemen doen zich voor als onderdeel van lokale kwaliteit, integriteit en leefbaarheid, waarvoor een heel scala van benaderingen relevant is. Denk bijvoorbeeld aan participatie van wijkbewoners, tegengaan van schooluitval, aanpak van schuldenproblematiek, bevorderen van inclusiviteit, zorg voor sociale huisvesting en ga zo maar door. Ondermijnende criminaliteit is zowel de uitdrukking als de katalysator van maatschappelijke problemen.

In bepaalde wijken stapelen de sociale problemen zich op die zich vermengen met veiligheidsproblematiek, zoals drank- en drugsgebruik, schuldenproblematiek, overlast van personen met een psychiatrische achtergrond, radicalisering van moslims of rechts-extremisten, huiselijk geweld, afwijking van de overheid of de samenleving, mensenhandel en uitbuiting en dergelijke. De ondermijnende problematiek waar we hier over spreken is in zo'n context dus onderdeel van een veel grotere problematiek. Logisch dat politie en Justitie achter de feiten aanlopen, en hun middelen tekortschieten. Maar de groei van het aantal repressieve bevoegdheden van de burgemeester is eveneens een beperkt antwoord, zeker als dit in plaats gaat komen van strafrechtelijke optreden.

Zo bezien is niet het sheriff-gehalte van de burgemeester de inzet van de discussie, maar het integrale beleid om iets te doen aan de kluwen van sociale achterstand, verloedering, criminogene factoren, georganiseerde misdaad en onwenselijke situaties. Integraal beleid dus ook in het sociale domein, bij bouwen en huisvesting en bij de inzet op een inclusieve gemeente. De bevoegdheden van de burgemeester zijn in deze opvatting niet een verlengde arm van het strafrechtelijk apparaat, maar een noodzakelijk sluitstuk op het sociaal-maatschappelijke beleid van gemeente. Zij verbinden de twee zijden van de medaille, die als geheel de sociale kwaliteit van een gemeente bepaalt. Het plaatst de bevoegdheden van de burgemeester binnen het kader van de bredere functie van het lokale bestuur, waarbij ook repressieve interventies nodig zijn.

# 7 Leefbaarheid van twee kanten

De veiligheidsproblematiek is in de afgelopen decennia drastisch veranderd. Er zijn ondermijnende processen ontstaan (met name vanuit de drugsindustrie), waarbij het lokale bestuur in de bestrijding ervan steeds belangrijker is geworden. De portefeuille 'openbare orde en veiligheid' heeft een steeds prominentere 'repressieve' rol voor de burgemeester opgeleverd. Waar vroeger een zekere terughoudendheid bestond om functies te vermengen, zien we in de 21e eeuw een hybride veiligheidsfunctie groeien. Bestuur, politie en Justitie kruipen steeds dichter tegen aan elkaar aan om de bedreigingen voor de lokale samenleving te weerstaan. Dat is begrijpelijk, maar niet zonder problemen.

Waar de criminaliteit in aard en omvang groeide, nam het aantal bevoegdheden van de burgemeester incrementeel toe. Nieuw gesignaleerde problemen of tekortschieten van handhaving en toezicht leiden vaak tot een bestuursrechtelijk 'quasi-strafrecht'. Burgemeesters worden daarom steeds vaker gezien als boegbeeld van de aanpak van ondermijning en merken de gevolgen daarvan, tot ernstige bedreigingen aan toe. Gemeenten kunnen ook zelf slachtoffer worden van ondermijnende processen bijvoorbeeld in de gemeenteraden, bij vergunningverlening of in het toezicht en de handhaving. Zij komen in de vuurlinie te staan van de strijd tussen de georganiseerde misdaad en de samenleving. Logisch dat daar discussie over ontstaat.

In maart 2019 bracht de Raad van State advies uit (voorlichting geheten) op verzoek van het Ministerie van Justitie & Veiligheid. Aanleiding was een 'Proeve van wetgeving', waarbij de Regioburgemeesters voorstelden in de Gemeentewet vast te leggen dat de burgemeester verantwoordelijk is voor 'het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten', meer in het bijzonder om de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling te bevorderen. Het advies van de Raad van State is terughoudend. Het voorkomen van criminaliteit ligt reeds besloten in de verantwoordelijkheid voor de openbare orde. De uitbreiding met 'bestrijding' zou leiden tot rolvervaging met de primaire taak van politie en Justitie. Voor de gegevensuitwisseling adviseert de Raad te werken aan een modelprotocol en 'gemeenten te faciliteren met workshops'.

Dit laatste citaat komt uit de reactie van de Regioburgemeesters, VNG en NGB (4 juli 2019), die vragen om een 'meedenkende Rijkspartner'. Daar is volgens hen onvoldoende sprake van in de kamerbrief waarin de Minister van J&V meegaat met het advies van de raad van State. De burgemeesters pleiten linksom of rechtsom voor een betere regeling voor gegevensdeling tussen afdelingen binnen de gemeente en met instellingen. Dat lijkt toch niet te veel gevraagd. Zonder te veel in detail te treden is deze discussie exemplarisch voor het onbegrip voor de positie van de gemeenten. De problemen zijn groot, de oorzaken veelvuldig en de noodzakelijke aanpak meersporig.

Opsporing van verdachten, handhaving van de openbare orde, integriteitskwes- ties en sociaal-maatschappelijke vraagstukken lopen allemaal door elkaar. Dat gemeenten hierin (ook) een repressieve ordenende functie hebben is in zekere zin onvermijdelijk. De gemeente moet goede instrumenten hebben (bijvoorbeeld rond gegevensdeling), maar het kan niet de bedoeling zijn dat zij de tekortkomin- gen in de strafrechtketen dicht moet lopen. De burgemeester staat weliswaar in de frontlinie, maar dat maakt haar of hem nog geen crime fighter; hij kan immers niet opsporen en vervolgen. Bovendien is de gemeente de eerste partij in het hier bepleite sociaal-maatschappelijke perspectief.

We hebben de veiligheidsproblematiek in verband gebracht met de complexe structuur van de samenleving en de morele ambiguïteit rond drugsgebruik en non-conformistisch gedrag in het algemeen. De gemeente krijgt dus te maken met de problemen die de samenleving als geheel verdient. Maar daarin schuilt een eigenaardige spanning. Het lokale veiligheidsbeleid krijgt vorm binnen een (inter)nationaal bestuurde context. De problemen reiken veel verder dan de com- petenties van de gemeente of de burgemeester ooit zullen doen. Ik zou willen spreken van een bestuursrechtelijke paradox: er wordt veel verwacht van een repressief-bestuurlijke aanpak van problemen, die het lokale niveau overstijgen.

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

Lokaal ligt het laagste punt: daar komen de problemen samen en daar moet worden aangepakt. Maar dat kan niet zonder een bredere benadering, waarbij ook landelijk en zelfs internationaal dammen worden opgeworpen tegen illegale stromen van middelen en mensen. Dit is geen spectaculaire constatering, maar ze heeft wel consequenties. De rol van de gemeente kan niet groter zijn dan de competenties en het gebied reiken. Deze rol vloeit voort uit de primaire functie van het lokale bestuur, die ik zou willen definiëren als ‘zorgdragen voor optimale lokale kwaliteiten’ (zie in dat verband het VNG-jaarbericht, Boutellier & Gilsing, 2014).

De bevoegdheden van de burgemeester zijn dan niet een verlengstuk van het strafrecht, maar vormen het sluitstuk van beleid dat gericht is op optimale lokale kwaliteit van samenleven. Dat lokale beleid wordt gevoerd binnen de grenzen van nationale en internationale politiek, en kan daar niet voor in de plaats treden. Het geeft de gemeente(n) wel recht van spreken richting de nationale politiek, bijvoorbeeld inzake de gegevensuitwisseling. De meeste barrières kunnen nu eenmaal niet lokaal worden opgeworpen. Een vergelijkbare redenering geldt voor de mogelijkheden om een goed sociaal beleid te kunnen voeren. Zolang de nationale overheid financiert, zijn gemeenten (grotendeels) afhankelijk van nationale middelen.

Het is wenselijk en in feite noodzakelijk om juist in het kader van de ondermijningsproblematiek een nieuwe impuls te geven aan nationaal wijkenbeleid (zie voor een uitwerking Boutellier, Boelens en Hermens, 2019). De actuele problematiek van ondermijnende processen in de (lokale) samenleving behoeft een urgente aanpak van twee kanten: een repressief beleid waarbij vanuit het strafrecht een veld van interventies wordt ontwikkeld en een lokaal sociaal beleid waarvan de bestuurlijke interventies van de gemeente het sluitstuk vormt. In de bevoegdheden van de burgemeester komen beide perspectieven samen. Het zijn de twee kanten van de medaille die tezamen de kwaliteit, integriteit en leefbaarheid van de gemeente bepalen.

# Tot besluit – drie agendapunten

De verwevenheid van onder- en bovenwereld en de daarvan afgeleide verstrenging van strafrecht, bestuursrecht en sociaal beleid heeft geleid tot onduidelijkheid over de verhoudingen tussen de verschillende instanties. Er zijn lokale verschillen in inzet, partijen kunnen teleurgesteld zijn over elkaars functioneren en er kunnen verschuivingen in rol plaatsvinden die niet helemaal wenselijk zijn. Er ontstaat verwarring over taken, bevoegdheden, rollen en functies – er is behoefte aan een nieuwe visie op de rol van gemeenten. Deze is niet zo eenvoudig: de bestuurlijke verwarring weerspiegelt dezelfde maatschappelijke complexiteit waar ondernijning in kan groeien.

Ik heb in dit essay gekozen voor de metafoor van de medaille van de lokale leefbaarheid. Deze bestaat aan de ene kant uit het strafrechtelijk gestuurde veiligheidsveld en aan de andere kant uit het sociaal-maatschappelijke beleid rond lokale kwaliteiten. In de (nieuwe) bevoegdheden van de burgemeester komen beide zijden samen. Vanuit strafrechtelijke perspectief zijn zij noodzakelijk aanvullende instrumenten, vanuit sociaal-maatschappelijk perspectief een sluitstuk van sociaal beleid. De twee zijden moeten in evenwicht zijn. Anders dreigt de gemeente c.q. de burgemeester te bezwijken onder problematiek die boven zijn competenties uitstijgt. Vanuit een gemeentelijk perspectief staat er in ieder geval drie punten op de politieke agenda:

1. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen het strafrechtelijke en het bestuursrechtelijke perspectief moet duidelijker. Het kan niet zo zijn dat de gemeente c.q. de burgemeester in de plaats gaat treden van een tekortschietend repressief apparaat. De capaciteit en de kwaliteit van opsporing en handhaving kunnen beter (van ICT-specialisme tot sociale vaardigheden van wijkagenten). De verantwoordelijkheid van de gemeente is gedefinieerd vanuit de lokale kwaliteit, waarbij de interventies plaatsvinden op inhoudelijke gronden, daar waar de gemeente over betere instrumenten beschikt dan politie en Justitie.
2. Er is behoefte aan een structureel programma voor de buurten en regio's zonder kansen. De verleidingen van de drugsindustrie zijn te groot indien de reguliere mogelijkheden om een fatsoenlijk leven op te bouwen beperkt zijn. Geen eenmalige projecten, maar een nationaal programma van

achterstandsbeleid vanuit de reguliere organisaties (zie voor de argumentatie [https://www.verwey-jonker.nl/doc/2019/119011\\_Wijken\\_tegen\\_ondermijning\\_WEB.pdf](https://www.verwey-jonker.nl/doc/2019/119011_Wijken_tegen_ondermijning_WEB.pdf)). Gemeentebesturen weten over het algemeen precies waar de pijn zit, waar ze het zicht en de greep hebben verloren, waar de achterstanden het grootst zijn en waar de drugsindustrie infiltreert en rekruteert. Belangrijkste voorwaarde van succes: aansluiting van politie en justitie als sluitstuk van sociaal beleid.

3. Er is behoefte aan een maatschappelijk debat (vergelijk het met de klimaatacties), waarin op alle niveaus en door velerlei betrokkenen wordt gesproken over de wenselijke houding ten opzichte van de drugswereld in Nederland. Van de gemeenten kan niet worden verwacht dat zij verantwoordelijk worden voor het nationale vraagstuk van morele ambiguïteit. Van eventuele (geleidelijke) legalisering moeten geen hoge verwachtingen worden gekoesterd. Het debat moet in de eerste plaats zijn gericht op een heldere positie op grond waarvan burgers gaan melden, politie en Justitie hun prioriteiten beter kunnen stellen en andere partijen (zoals organisatoren van dansfestijnen) hun beleid kunnen definiëren.

Het is belangrijk te onderkennen dat in gemeenten problemen worden aangepakt die uitstijgen boven het lokale niveau. De bestrijding van ondermijnende criminaliteit vraagt om barrières op meerdere bestuurlijke niveaus: lokaal, nationaal en zelfs internationaal. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de lokale kwaliteit, maar behoeven gezien de ondermijnende problematiek steun van het Rijk. In dit essay heb ik geprobeerd uit te zoomen in een poging te voorkomen dat de discussie zich vastschroeft in een discussie over de rol van burgemeester. Deze is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, maar valt daar niet mee samen. De burgemeester gaat als voorzitter van het college over het geheel van de lokale kwaliteit en misschien wel vooral over de variëteit aan emoties die daarbij spelen.

# Literatuur

- Blanksma, E., P. Depla, J. Jorritsma, J. Mikkers & T. Weterings (2018). Een burgemeester is er ook voor keiharde misdaadbestrijding. NRC Handelsblad 10 april 2018.
- Blumer, H. (1954). What is wrong with social theory? *American Sociological Review*, 18, 3-10.
- Boutellier, J.C.J. (2019c). *A criminology of moral order*. Bristol: Bristol University Press.
- Boutellier, H., M. Boelens en N. Hermens (2019). *Weerbare wijken tegen ondermijning*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Boutellier, H. & R. Gilsing (2014). *Gewoon, dichtbij; gedeelde verantwoordelijkheid voor lokale kwaliteiten*. VNG jaarbericht 2014. Den Haag: VNG.
- Boutellier, H., Hermans, C. & van de Plas, F. (2019). *Ontsporende vrijheid. Over de maatschappelijke betekenis van ondermijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Boutellier, H., R. van Steden, Y. Eski en M. Boelens (2019). *Een einde aan ondermijning. Over de opkomst en ondergang van een beleidsconcept*. Tijdschrift voor veiligheid (ingediend).
- Brouwer, J. (2018) 'Ondermijning' is een loos begrip. Geraadpleegd op 5 oktober 2018: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/10/01/ondermijning-is-loos-begrip-a2040596>.
- Ezinga, M., L. Drost en M. Odekerken (2019). *Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur; Een inventarisatie van de bruikbaarheid en effectiviteit van bestuursrechtelijke maatregelen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Hoogewoning, F. & B. Welten (2010). *Bijdragen aan veiligheid: strategische verkenningen*. Tijdschrift voor de Politie, 72 (2) 5-9.



Huls, F. W. M., Schreuders, M. M., Ter Horst-van Breukelen, M. H., & Van Tulder, F. P. (2001). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2000*. WODC.

Kalidien, S. (red.) (2018). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2017: ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: WODC.

Karsten, N., L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam & GJ Leenknecht (2013). *Majesteitelijk en magistraatelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University

Koning, B. de (2018). *Ondermijning ondergraaft vooral ons gezonde verstand*. Website Follow the Money, 8 december 2018.

Ministerie van Justitie (1985). *Samenleving en criminaliteit; een beleidsplan voor de komende jaren*. Den Haag, Staatsuitgeverij.

Minister van Veiligheid en Justitie (2017). *Toekomstagenda Ondermijning*. Tweede Kamer der Staten-Generaal 2016 – 2017, 29911, nr. 167.

Minister van Justitie en veiligheid (2019). *Brief aan de Tweede Kamer over aanpak ondermijning; reactie op voorlichting Raad van State*. 6 juni 2019

Noort, W. J. van & R.T.P. Wiche (2006). *Nederland als voorbeeldige natie*. Uitgeverij Verloren.

Politie Amsterdam-Amstelland (2009), *Over Ondermijning*. Amsterdam: politie Amsterdam-Amstelland.

Princen, M. (2015). *De gekooide recherche; het ware verhaal achter de matige prestaties van de Nederlandse opsporing*. Amsterdam: Prometheus.

Prins R.S. (2014), *Safety first. How local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors*. (Dissertatie. Public Administration, Social Sciences, Erasmus University Rotterdam).

Raad van Hoofdcommissarissen, *Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005)*. *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.

Raad van State (2019). *Verzoek om voorlichting over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning*. Den Haag: Raad van State.

Regioburgemeesters (2017). Proeve van wetgeving, z.p., z.u.

Regioburgemeesters, VNG, NGB (2019). Brief aan de Tweede Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid, 4 juli 2019.

Sackers, H. (2010). Herder, hoeder en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht. Nijmegen: Radboud universiteit.

Salet, R. (2019). Verborgen strijd in het veiligheidsdomein; over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit. Tijdschrift voor veiligheid (18)1, p. 3-19.

SBO (2019). Brief advies synthetische drugs SBO. Den Haag: Strategisch Beraad Ondernijning.

Schneiders, B. (2018). Haal de burgemeester uit de vuurlinie. NRC Handelsblad 19 maart 2018

Schuilenburg, M. (2017). The securitization of society: crime, risk, and social order. New York: New York University Press.

Struikma, N., C. Akerboom e.a. (2017), Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur. Den Haag: WODC.

Tops, P. W. (2007). Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond. Amsterdam: Atlas.

Tops, P. & E. van der Torre (2014). Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit. Den Haag: Boom-Lemma uitgevers.

Tops, P. en Tromp, J. (2017). De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken. Amsterdam: Balans.

Tops, P. & J. Tromp (2019). De achterkant van Amsterdam. Een verkenning van drugsgerelateerde criminaliteit. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Torre, E. van der, T. van der Torre-Eilert (2013). Driehoeken: overleg en verhoudingen Van lokaal tot nationaal. Apeldoorn: Politie en wetenschap

Wæver, O. (1993). Securitization and desecuritization. Copenhagen: Centre for Peace and Conflict Research.



**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 82 00  
info@vng.nl

oktober 2019

**vng.nl**