



Over de eisen aan vitale coalities in achterstandswijken

## De opkomst van een 'rovershol'

### **Inleiding**

Aantasting van de leefomgeving ontstaat niet van de ene op de andere dag. Bewoners zagen al veel eerder de leefbaarheid rond een woningencomplex teruglopen. Maar niemand greep in en zo ontstond een 'rovershol'. Dat is ook de kern van de "Broken Windows" theorie van de twee Amerikaanse wetenschappers James Q. Wilson en George L. Kelling. Zij stellen dat overlast en criminaliteit kunnen worden voorkomen door een streng en consequent optreden tegen kleine criminaliteit en leefbaarheidsdelicten. Het zijn vaak de kleine anti-sociale gedragingen die aan de basis staan van het verlies van (een gevoel van) leefbaarheid in de wijk.

### **Wat is een 'rovershol'?**

In een wijk in Rotterdam stond enkele jaren geleden een leeg en uitgewoond woningencomplex op de nominatie voor executie door de sloopkamer. Een ondertekent doodvonnis liet echter op zich wachten. Nadere onderzoeken naar de aanwezigheid van asbest, problemen met de vergunningverlening en een lage urgentie bij de desbetreffende instanties zorgden voor een trage voortgang.

Al gauw kreeg het sloopcomplex een nieuwe bestemming. Dealers, krakers, dak- en thuislozen, drugsgebruikers, psychiatrisch gestoorden en helers vonden hun weg naar binnen. Het complex bood onderdak aan een ieder die maar wilde. De enige regulering vond plaats door de nieuwe bewoners zelf, middels verbaal of fysiek geweld.

Buurtbewoners zagen met lede ogen aan hoe hun leefomgeving zich ontwikkelde. 's Avonds na zevenen kwam niemand nog buiten. Begrijpelijk, want in en om het complex wemelde het van de ongere types en dito activiteiten. "Het was gewoon een rovershol", aldus Ron Sla, van de gemeente Rotterdam en belast met het oplossen van leefbaarheidsproblemen.

### **Broken Windows**

In New York paste toenmalig burgemeester Giuliani de basisprincipes van de theorie van Wilson en Kelling toe. Hij organiseerde een intensieve aanpak van de straathandel in drugs en prostitutie. Ook de metro van New York deed mee en pakte graffiti en zwartrijden consequent aan. Het leidde jaren later tot een grote reductie in vandalisme en een sterke verbetering van de leefbaarheid. Het meest spectaculaire was wellicht de sterke afname in het aantal moorden. Het geheel aan maatregelen maakte van New York zes jaar op rij de veiligste grote stad in de VS.



De resultaten in New York zijn imposant en worden dan ook veelvuldig aangehaald als men spreekt over de “Broken Windows theorie” of over “zero-tolerance door politie”. Vooral het laatste wordt keer op keer genoemd als zijnde de oplossing van leefbaarheidsvraagstukken. De laatste jaren is er echter ook kritiek op de theorie. Met name over de vraag of er een verband is tussen de genoemde successen en de ‘Broken Windows’ theorie is men kritisch. Een nauwkeuriger bestudering van het “rovershol” in Rotterdam leert ook ons dat er meer nodig is dan streng politie-optreden tegen kleine criminaliteit en leefbaarheidsdelicten.

### **Hoe kon het ‘rovershol’ ontstaan?**

Vóór de bezetting van het sloopcomplex door “rovers” was in de buurt al meer aan de hand. Er bleek een tekort aan toezicht en handhaving op het gebied van relatief eenvoudige gedragsregels, met een sterk anti-sociaal karakter. Eenvoudige zaken als het correct aanbieden van vuilnis, aanpak van zwerfvuil, oplossen van graffiti, optreden tegen openbare dronkenschap en bestraffen van intimiderend gedrag.

Daar kwam bij dat de kwaliteit van de openbare ruimte niet op orde was. In de buurt was sprake van achterstallig onderhoud aan bestrating, groenvoorzieningen en straatmeubilair zoals bankjes, paaltjes, verlichting, hekwerken en portieken. Ook voor het oog minder zichtbare delicten tierden welig zoals onderhuur en hennepkwekerijen in woningen, overbewoning en het opzetten van illegale verblijfsinrichtingen door kamerverhuurbedrijven.

Door niet direct kleine leefbaarheidsdelicten aan te pakken, is een mate van acceptatie van de situatie ontstaan waardoor vanden denken nog een stap verder te kunnen en mogen gaan. In de loop der jaren ontstond daardoor een gedrocht als het “rovershol”; een cumulatie van ontmoedigen van bewoners en professionals.

Het gaat dus niet uitsluitend om crimineel gedrag. Veel van de getoonde tekortkomingen kunnen en moeten worden aangepakt door instanties als de gemeente, politie, woningcorporaties en nutsbedrijven. Maar de professionals van deze organisaties krijgen evenveel ontmoedigen te verwerken als de bewoners. Deze intern gerichte ontmoedigen zijn deels door hen zelf veroorzaakt, en deels door het uitblijven van middelen, beslissingen en bestuurlijke daadkracht. Deze ontmoedigen leiden op zijn best tot het aanpassen van professionals aan de situatie of, het slechtste scenario, het terugtrekken van professionals.

### **Naar een oplossing**

Er is geen snelle oplossing, geen trucje dat kan worden uitgehaald. De verloedering van de wijk en de veelal daaraan gepaard gaande demoralisering van professionals, is niet in één of twee kwartalen hard werken opgelost.

In het voorbeeld werd de wijk niet beter door versneld het ‘rovershol’ te slopen en nieuwbouw neer te zetten. Hoe belangrijk een ‘investering in stenen’ ook is, het blijkt



in verloederde wijken evenzeer belangrijk en noodzakelijk stevig te investeren in een vitale coalitie. Een 'investering in vitaliteit' dus.

### **Smeden van een 'vitale coalitie'**

Een coalitie is volgens de Van Dale: een verbond tussen één of meerdere partijen tegen een bestrijdende partij. In casu dus een verbond tegen de verloedering. Vitaliteit raakt aan de kracht tot leven en dus het wezenlijke van een coalitie; de grondslag van de coalitie. In dit geval de mate waarin de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving wordt opgepakt.

Investeren in een vitale coalitie vergt derhalve het samenbrengen van partijen én het vitaliseren van de coalitie. Dat laatste element wordt graag genoemd maar men vergeet veelal aan te geven wat men onder vitaliteit verstaat en hoe men dat denkt te bereiken. Het creëren van vitale coalities voor de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving in verloederde wijken kent, naar onze mening, een drietal elementen: 1) creëren van een verbond van partners 2) zorgen voor gemeenschappelijkheid van doelstellingen en het hermoraliseren van professionals en 3) herwaarderen van zakelijkheid. De laatste twee hebben betrekking op het vitaliseren van een coalitie.

### Samenbrengen

Voor de nodige slagkracht is het vanzelfsprekend dat organisaties en instanties elkaar kennen of op zijn minst weten te vinden. Zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau. Het gaat dus verder dan het afsluiten van een convenant op strategisch niveau. Een coalitie is een samenwerkingsverband waar men elkaar op alle drie niveaus kent, ziet en spreekt en gezamenlijk werkt aan oplossingen. Dat lijkt relatief eenvoudig, maar het komt nog vaak voor dat, ondanks dat er een getekend convenant ligt, ambtenaren van de gemeente de wijkagenten niet kennen en/of de woonconsulenten in de buurt niet gesproken hebben.

### Hermoraliseren van professionals | Het belang van gemeenschappelijkheid

Na het smeden van een coalitie volgt het vitaliseren ervan.

Door te werken vanuit dezelfde doelstellingen en het toekennen van dezelfde mate van urgentie aan de op te lossen problemen werkt men aan gemeenschappelijkheid.

In een wijk met verloedering moeten professionals wel eerst de verloedering erkennen. En dat is nog niet eenvoudig, want niet alleen buurtbewoners 'accepteren' de verslechterde situatie. Ook professionals, die binnen hun eigen organisaties gedemoraliseerd raken omdat men niet beschikt over de benodigde bevoegdheden en middelen, 'accepteren' langzaam maar zeker de aantasting van de leefomgeving als normaal (voor die buurt). Dit proces is herkenbaar in de praktijk als bijvoorbeeld een buurtagent zegt: "Die persoon heeft een winkeldiefstalletje op zijn naam en nog wat dealeractiviteitjes". De aantasting van de leefomgeving voor de buurt wordt verwoord met verkleinwoorden. Het belang voor en het effect op de kwaliteit van de



leefomgeving wordt daarmee onvoldoende (h)erkend. Hoewel niet geëxpliciteerd in de theorie is dit precies waar de 'Broken-Windows theorie' tegen ageert. Erken het probleem, ook in zijn kleinste vormen.

Dit is een belangrijke vaststelling. Een duurzame verbetering van de leefomgeving werkt dus niet zonder ook aandacht te besteden aan het 'hermoraliseren' van de professionals in het gebied. In Rotterdam sprak stadsmarinier Gerard Spierings, een hoge ambtenaar belast met veiligheid en betrokken bij de casus van het sloopcomplex, over 'common ground' van professionals. "Op het moment dat er sprake was van anti-sociaal gedrag in een jeugdhonk, kregen diezelfde jongeren weer eenvoudig toegang tot een jeugdhonk aan de andere kant van de wijk. Het verstorende anti-sociale gedrag had voor hen dus nauwelijks consequenties. Ook woonconsulenten van corporaties hadden noodgedwongen de grenzen van het toelaatbare verlegd. Tegen de wildgroei van onderhuur werd nauwelijks opgetreden bij gebrek aan investeringen in een goed werkend instrumentarium."

Werken aan gemeenschappelijkheid en daarmee tegelijk het proces van hermoralisatie in gang zetten is een langdurig proces. Middels 'heisessies', continue en consequent aanspreken op anti-sociaal gedrag en de rol van professionals daarin, is een omslag in denken en vooral handelen te bewerkstelligen. Onderdeel van de gemeenschappelijke uitgangspunten moet in ieder geval zijn: het willen 'terugveroveren' van de buurt op vandalen, anti-socialen, dealers en wat al dies meer. Dit betekent onder andere toezicht op en handhaving van regels.

#### Herwaardering van zakelijkheid

'Afspraak is afspraak' is binnen veel organisaties een gevleugelde term. Maar wie goed kijkt, ziet dat binnen vrijwel alle geledingen van organisaties die afspraak lang niet altijd geldig is.

In wijken met een sterk verwaarloosde leefomgeving zie je dat het vertrouwen onder bewoners in de lokale overheid en maatschappelijke instanties laag is. Men heeft in de loop der jaren veel beloftes en plannen voorbij zien komen, maar feitelijk zien zij 'rovershollen' in hun achtertuin.

Maar beloftes moeten ook na te komen zijn. Dat betekent dat de constellatie waarbinnen een belofte gemaakt wordt, goed moet functioneren en ingericht moet zijn op het oplossen van problemen. 'Maar dat is van nature al zo', zult u zeggen. 'Het is immers het *raison d'être* van de organisatie.' In de praktijk blijkt dit nogal eens tegen te vallen. Het ontbreekt te vaak aan een goed projectplan waarin opdrachten met realistische resultaten of doelstellingen, werkwijzen en de inzet (taken en bevoegdheden) van personen zijn beschreven.



Te vaak ook ontbreekt het in projecten aan tussentijdse metingen van de resultaten en evaluaties van het proces. De vraag, gedurende het traject, of doelstellingen ook worden gehaald, wordt veelal niet beantwoord.

Investeren in een planmatige en zakelijk aanpak door professionals kan zinvol zijn. Hoewel daarbij direct moet worden opgemerkt dat het gaat om de toepassing van de principes, en niet uitsluitend om de kennis. Er kan niet worden volstaan met een training projectmanagement. Men moet de zakelijkheid van projectmanagement toepassen.

Een besluitvaardige organisatie is de tweede belangrijke voorwaarde in het herwinnen van zakelijkheid. Projectplannen, doelstellingen, beleidsplannen, plannen van aanpak...niets is zo demotiverend voor een professional als van de ideeën niets terecht komt omdat de organisatie niet tijdig de juiste beslissingen neemt. Noodzakelijke bevoegdheden blijven te ver van de straat verwijderd waardoor professionals tegen blinde muren oplopen en beloftes niet kunnen waarmaken. Organisaties dienen daarom hun professionals te voorzien van bevoegdheden die nodig zijn om de aantasting van de leefomgeving tegen te gaan.

Een vitale coalitie is gebaat bij het in de organisatie zo laag mogelijk neerleggen van verantwoordelijkheden en bijpassende bevoegdheden. Pas dan kunnen professionals zich richten op het wezenlijke van de coalitie; het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving.

### **Wie is de smid?**

Een vitale coalitie moet men smeden. En zoals we zojuist zagen is dat niet een kwestie van professionals bij elkaar roepen, maar vergt dat een stevige inzet op gemeenschappelijkheid en zakelijkheid. De gemeentelijke organisatie is veelal de aangewezen initiator van dit proces. Dat lijkt een alom geaccepteerd uitgangspunt. In het rapport 'De gemeente als regisseur; lokale daadkracht mobiliseren' (Koulen e.a. 2006) wordt gesteld, overigens zonder verdere motivatie, dat de rol van afstemming en motivering is voorbehouden aan de gemeente.

In het geval van verbetering van leefomgeving in verloederde wijken is het noodzakelijk dat de gemeente als regisseur én het beleidskader kan vaststellen én beschikt over doorzettingsmacht. De gemeente moet haar beleid zo goed mogelijk uitleggen en 'verkopen'. Maar de overheid kan het niet alleen. Partners in de wijk dienen voldoende motivatie te hebben te willen investeren in de vitaliteit van een coalitie. De verloederde wijk is over het algemeen motivatie genoeg. Investeren doet men door daadkrachtig gemeenschappelijkheid, hermoralisatie en zakelijkheid ter hand te nemen.



### **Hoe liep het af?**

In een gezamenlijke actie van politie, gemeente, woningcorporatie, aannemer en nutsbedrijf zijn in één dag alle woningen ontruimd, trappen eruit gezaagd, gasleidingen afgesloten, ramen dichtgemetseld en stalen deuren geplaatst. Twee maanden later is het complex gesloopt en is gestart met nieuwbouw. Volgens metingen is de beleving van veiligheid in de wijk sterk toegenomen.

Aan de wijk van het rovershol is een 'stadsmarinier' toegewezen. Stadsmariniers zijn speciale ambtenaren die de samenwerking moeten verbeteren tussen alle instanties die zich met veiligheid bezighouden: gemeente, politie, justitie, hulpverlening en andere instellingen. De stadsmarinier<sup>1</sup> organiseerde de vitaliteit in de coalitie.

Het oplossen van de problematiek van het 'rovershol' in het beschreven stadium kost veel energie. Daarvoor bleek hierboven beschreven aanpak noodzakelijk. Onze overtuiging is dat als er eerder sprake was van een vitale coalitie, bestaande uit gemeenschappelijkheid, hermoralisatie en zakelijkheid, het oplossen van dit complex vol problemen eenvoudiger was geweest.

Vitaliteit komt niet vanzelf en vergt ook enige moed. Hermoraliseren van uw professionals is immers geen fijne boodschap. Zijn gemeenten en instanties met de komende investeringen van het kabinet in achterstandswijken bereid naar zichzelf te kijken en te investeren in de vitaliteit van coalities ?

drs. Bernard Korfker  
drs. Koop van der Wier

---

Bernard Korfker en Koop van der Wier werken bij Capae, een organisatie gericht op het creëren van samenwerkingsverbanden waarin beleid wordt omgezet in uitvoering.

#### Literatuur

Koulen, I., Scheidel, C., Wolthuis J.A.(2006); De gemeente als regisseur, lokale daadkracht mobiliseren. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

---

<sup>1</sup> In 2006 won het stadsmarinierschap van de gemeente Rotterdam de Hein Roethofprijs voor het beste initiatief ter voorkoming van criminaliteit.