

Ondermijnings- bewustzijn

Aandacht voor de keerzijde van kansen bij
de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Jorgen Schram
Jorren Scherpenisse
Mark van Twist
Myrthe van Delden

J.M. (Jorgen) Schram MSc

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij is als buitenpromovendus verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij zijn proefschrift in de bestuurskunde schrijft over burgeractivisme en hoe dat van invloed is op toezicht.

dr. J. (Jorren) Scherpenisse

is als co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB denktank verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij promoveerde aan de Universiteit Utrecht op zijn proefschrift over de omgang met tijd in het openbaar bestuur.

prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Tevens is hij wetenschappelijk directeur van de post-master opleiding internal auditing & advisory aan de Erasmus School of Accounting & Assurance.

T.A.M. (Myrthe) van Delden MSc

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Ze won in 2019 de scriptieprijs van de Erasmus Universiteit Rotterdam met een onderzoek naar de invloed van nudging op de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Inhoudsopgave

- 1. Regionale bedrijvigheid: een aantrekkelijk perspectief... → 4**
 - 1.1 De provincie Flevoland: een maakbaarheidsideaal → 4
 - 1.2 Regio Deal Noordelijk Flevoland: verzilvering van potentieel → 6
 - 1.3 Een ondermijningsparagraaf: de keerzijde van kansen → 8
 - 1.4 Actieonderzoek: meekijken met een ontwikkeling → 9
 - 1.5 Opbouw essay: van opgave, naar aanpak, en concretisering → 11

- 2. De opgave: ‘ondermijningsproof’ bedrijventerreinen → 14**
 - 2.1 Verwevenheid van legale en criminele structuren → 14
 - 2.2 Ondermijning in de regio → 16
 - 2.3 Bedrijventerreinen ‘ondermijningsproof’ ontwerpen → 19
 - 2.4 Reflectie: verlangen naar voorkomen? → 21

- 3. De aanpak: verbreding van een beweging → 25**
 - 3.1 Provincie en ondermijning → 25
 - 3.2 Aanpak van ondermijning binnen de provincie Flevoland → 27
 - 3.3 Een inktvlekwerking → 29
 - 3.4 Reflectie: organiseren van eigenaarschap? → 31

- 4. De concretisering: contouren van een checklist → 35**
 - 4.1 Aan de slag: van de tekentafel naar de bouwplaats → 35
 - 4.2 Een bedrijventerrein op maat → 36
 - 4.3 Reflectie: weerbaarheid als maatwerk? → 38

- 5. Conclusie: ontwikkelen van ondermijningsbewustzijn → 41**
 - 5.1 Voorbij de tragiek van goede bedoelingen → 41
 - 5.2 De functie van een checklist → 43
 - 5.3 Een Flevolandse aanpak → 45
 - 5.4 Tot slot: maakbaarheid in ontwikkeling → 46

Referenties → 49

Bijlage → 51

Maritiem Cluster Urk: een bedrijventerrein in een
betrokken vissersdorp → 51

MITC Marknesse: een bedrijventerrein op een
hightech campus → 54

1. Regionale bedrijvigheid: een aantrekkelijk perspectief...

1.1 De provincie Flevoland: een maakbaarheidsideaal

Verbeeldingsvermogen

Waar nu aardappels worden geroid, rijden straks zelfrijdende auto's door een kombocht. Waar nu het water tegen de dijk opspat, meren straks de nieuwste plezierjachten aan klaar voor onderhoud. Waar nu een postkoerier zijn auto parkeert, besturen straks studenten drones als onderdeel van hun opleidingsprogramma. En waar wij nu staan, fietsen straks inwoners over het bedrijventerrein. Met deze woorden zien een braakliggende akker, een lege dijk, een stille landweg en een verlaten industrieterrein er toch ineens heel anders uit. Om dit te kunnen zien is enig verbeeldingsvermogen wel noodzakelijk. Op de plekken zelf zijn immers nog geen tekenen zichtbaar die wijzen op een dergelijke transformatie van het gebied. Over enkele jaren zal dat anders zijn. Als alles volgens plan verloopt dan is de zojuist geschetste toekomst realiteit...

Plannen, ontwerpen en bouwen zit diep geworteld in de haarvaten van de provincie Flevoland. Sinds de inpoldering van de Zuiderzee en de drooglegging van de Noordoostpolder in 1940 heeft Flevoland tot op de dag van vandaag het oog gericht op de toekomst. Dat is op zich ook niet vreemd als je bedenkt dat nog geen tachtig jaar geleden op de plek waar nu het Provinciehuis in Lelystad staat je midden op zee zat. Op 1 januari 1986 werd Flevoland officieel de twaalfde provincie en daarmee ook tevens de jongste provincie van Nederland. Om het verschil aan te geven: Noord-Holland en Zuid-Holland werden de tiende en elfde provincie na een opsplitsing van de provincie Holland in 1840. Dat was dus ruim een eeuw eerder.

Net als andere provincies heeft Flevoland te maken met grote veranderingen op tal van terreinen, zoals energie, klimaat, economie, mobiliteit en werkgelegenheid. Denk bijvoorbeeld aan het toewerken naar 'duurzame energie' door minder energie te verbruiken, verminderen van het gebruik van fossiele energie en toewerken naar honderd procent hernieuwbare energie. Maar ook het (door)ontwikkelen van bestaande praktijken, zoals de groei van Almere, de herinrichting van het Markermeer/IJmeer, de verbouwing van Lelystad Airport en het realiseren van woningen om te kunnen voldoen aan de grote

vraag naar woningen binnen de Metropoolregio Amsterdam. Veranderingen die niet alleen vragen om consolidatie maar ook innovatie.

Vernieuwing betekent veelal ook afscheid van het oude of bestaande. Het komt regelmatig voor dat ambitieuze plannen moeten worden bijgesteld of zelfs sneuvelen doordat ze botsen met de wereld zoals we die op dat moment kennen of de historie ervan. Zo valt met enige regelmaat te lezen dat grote bouwprojecten anders moeten worden uitgevoerd dan oorspronkelijk gepland vanwege fysiek-ruimtelijke, sociaal-maatschappelijke of ecologische aspecten. Denk aan de aanleg van windmolens die te dicht bij een woonwijk of boerenerf worden geplaatst, de komst van een nieuwe shopping mall die niet doorgaat vanwege de positionering ervan ten opzichte van ondernemers in een nabijgelegen binnenstad of een snelweg die moet worden verlegd vanwege archeologische vondsten in de grond. Die 'hindernissen' zijn er niet ineens, maar waren er altijd al; ze werden echter nooit als hindernis ervaren. Bij vernieuwing en innovatie kan dat ineens veranderen, dan moet het 'nieuwe' zich tot het 'oude' verhouden. Ook voor provincies geldt dat ze bij ruimtelijke ontwikkeling in grote mate rekening hebben te houden met en soms zelfs gebonden zijn aan de geschiedenis van het gebied.

Voor Flevoland ligt dat allemaal net even anders. De relatief jonge geschiedenis van de provincie bepaalt in grote mate hoe zij naar de wereld kijkt en daar ook naar handelt. Uiteraard zijn er ook hier zaken waar rekening mee gehouden dient te worden, en ook niet alles kan, maar de pioniersgeest die de provincie kenmerkt in combinatie met een jonge geschiedenis maakt wel dat er veel mogelijk is; soms meer dan in andere provincies. In Flevoland heeft men minder te maken met historisch gegroeide structuren en patronen die vernieuwing ingewikkeld maken. Er is letterlijk en figuurlijk veel ruimte voor het inrichten van de toekomst. Men wordt niet zozeer 'gehinderd' door de geschiedenis van het gebied (er is nog veel open ruimte, er zijn weinig 'oude' obstakels waar rekening mee hoeft te worden gehouden, en sentiment speelt minder), maar is juist bezig om deze zelf te scheppen: door de ruimte in te richten, door samenwerkingsverbanden op te zetten en sociale gemeenschappen op te bouwen. In korte tijd heeft de provincie een reputatie opgebouwd als het gaat om toekomstgericht en planmatig besturen. In Flevoland bouwt men letterlijk aan de toekomst vanuit een zeker *maakbaarheidsideaal*.

Het idee van maakbaarheid wordt vaak aangehaald om er kritiek op te hebben. Het zou naïef zijn om te denken dat de wereld maakbaar is, dat je overal grip op hebt, dat je vooraf kunt verwachten wat de uitkomsten van een interventie zijn in een complexe en ambigue omgeving. En natuurlijk is het goed om oog te hebben voor de onzekerheid en onvoorspelbaarheid, en soms tragische

gevolgen, die aan de orde zijn bij het ontwerpen. Het aangelegde natuurgebied Oostvaardersplassen is een voorbeeld dat zowel de mogelijkheden alsook de kwetsbaarheden van die maakbaarheid laat zien. Dat betekent echter niet dat we maakbaarheid maar moeten afserveren. Sterker nog, heel veel is wél maakbaar. Onze hele omgeving is bedacht, gemaakt en functioneert doorgaans zoals het bedoeld is. Veel van de inrichting van de provincie Flevoland illustreert dat ook.

1.2 Regio Deal Noordelijk Flevoland: verzilvering van potentieel

De Regio Deal Noordelijk Flevoland is een mooi voorbeeld van dat kenmerkende en eigenzinnige maakbaarheidsdenken. In september 2018 heeft de provincie Flevoland, in samenwerking met de gemeenten Urk en Noordoostpolder en diverse andere partijen, een aanvraag voor een Regio Deal Noordelijk Flevoland ingediend bij het Rijk¹. Doel van de Regio Deal is om gezamenlijk met het Rijk te investeren in evenwichtige economische groei, welvaart en het welzijn van inwoners in Noordelijk Flevoland. De Regio Deal kent drie programmalijnen: de (door)ontwikkeling van het programma Maritiem Cluster Urk, de totstandkoming van een Mobiliteits- en Infrastructuur Testcentrum (MITC) in Marknesse en de verduurzaming van de IJsselmeervisserij. In totaal gaat het om een investering van ruim 30 miljoen euro.

De Regio Deal Noordelijk Flevoland: drie programmalijnen

De eerste programmalijn betreft het programma Maritiem Cluster Urk. In dit programma wordt ingezet op de verdere ontwikkeling van de maritieme sector op Urk, die is gebouwd rond enkele grote internationale bedrijven, die soms al generaties koploper zijn in hun specifieke bedrijfstak. Deze bedrijven behoren tot de mondiale top en hebben Urk als gezamenlijke uitvalsbasis. Groei, verbreding en innovatie zijn voor het maritiem cluster een noodzakelijke randvoorwaarde voor een duurzaam bestaan. De regio ziet het als uitdaging om het vestigingsklimaat voor de maritieme sector op Urk te behouden, te verbreden, te versterken en er een aantrekkelijk arbeidsklimaat te ontwikkelen om, als onderdeel van de sector Nederland Maritiem, aangesloten te blijven bij de top van Nederland en Europa. →

¹ Regio Deal Noordelijke Flevoland, zie website Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regio-deals/de-regio-deals-van-10-regios/regio-deal-flevoland>



De tweede programmalijn richt zich op het programma Mobiliteit en Infrastructuur Testcentrum (MITC) in Marknesse. Het RDW heeft de ambitie om haar testbaan in Lelystad te verplaatsen naar Marknesse en om rond deze testbaan een MITC te ontwikkelen in samenwerking met andere partijen. Door de combinatie van hightech testfaciliteiten en de goede reputatie van het Koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) en het RDW als onafhankelijke, betrouwbare instituties, kan in Marknesse invulling worden gegeven aan de behoefte om voertuigen te testen voor Europese typegoedkeuring. Het plan voor een MITC past in het streven van het Rijk om Nederland Testland waar te kunnen maken en sluit aan bij de ambitie van de regio om voor *smart mobility* proeftuin van Nederland te zijn. Het MITC zoekt met behulp van slimme ICT-toepassingen oplossingen voor vraagstukken rond bereikbaarheid, mobiliteit, cybersecurity en de ontwikkeling van schone en duurzame voertuigen, en test deze op locatie.

De derde programmalijn zet in op de verduurzaming van de IJsselmeer-visserij. De visserijdruk op het IJsselmeer en het Markermeer is al een aantal jaar niet meer in evenwicht met de draagkracht van het ecosysteem.² Voor zowel de vissers als de natuur is het belangrijk om dat evenwicht weer te vinden. Met de verduurzaming van de IJsselmeervisserij wordt de vangstcapaciteit in het IJsselmeer – Markermeer afgestemd op de hoeveelheid verantwoord te onttrekken vis. Dit betekent dat op termijn visbestanden qua omvang, samenstelling en populatieopbouw passen bij de draagkracht van het ecosysteem. Tevens doet het recht aan de ruimtelijke ingrepen in het kader van het Deltaplan en de IJsselmeeragenda 2050 om de natuurkwaliteit van het IJsselmeer te versterken. Met de aanpak in de Regio Deal wordt een deel van de randvoorwaarden gecreëerd om te komen tot een kleine, economische gezonde en duurzame visserijsector in Noordelijk Flevoland.

De Regio Deal Noordelijk Flevoland heeft als doel het gebied ‘*toekomstbestendig*’ te maken: door in het bijzonder aandacht te hebben voor deze drie programmalijnen moet de regio voorbereid zijn op toekomstige uitdagingen – wat die dan ook mogen zijn. Van oudsher is Noordelijk Flevoland een krachtige economie. Met name het maritiem cluster rondom Urk en de visserijsector rondom het IJsselmeer spelen hierin belangrijke rol. Tegelijkertijd heeft het gebied, net als andere soortgelijke regio’s in Nederland, ook te maken met krimp van de beroepsbevolking en de brede welvaart en welzijn

2 Nieuwsbericht website Rijksoverheid, 25-03-2019: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/03/25/overheden-investeren-92-miljoen-euro-in-verduurzaming-ijsselmeervisserij>

die geen gelijke tred houden met de economische groei in de gehele provincie. Dit mag overigens niet verward worden met de bevolkingsgroei, nergens in Nederland groeit de bevolking zo hard als in Flevoland. De provincie is zelfs de enige provincie waar alle gemeenten afgelopen jaar groter werden qua inwoners³. Tegelijkertijd is het voor jongeren op dit moment niet aantrekkelijk om in de regio te blijven wonen en werken als ze daarnaast ook willen studeren, de mogelijkheden daartoe zijn nu nog beperkt. En de opleidingen die er zijn sluiten vaak niet goed aan bij het werk wat ze uiteindelijk willen gaan doen. Ook voor lokale bedrijven roept dit (op termijn) vragen op als ze graag in de regio actief blijven, maar door een gebrek aan arbeidskrachten of arbeidskrachten die de juiste scholing hebben gehad in hun groei gehinderd worden.

Kortom, aan de Regio Deal ligt een sterke ambitie ten grondslag om economisch te groeien, koploper te zijn op het gebied van innovatie en de jongere generatie voor Flevoland te behouden. De Regio Deal Noordelijk Flevoland beoogt dat te bereiken door een gerichte en samenhangende impuls op het gebied van fysieke ontwikkelingsruimte, innovatie en talentontwikkeling. Op die manier wil het de brede welvaart in de regio naar een hoger niveau tillen en de potentie van het gebied verzilveren.

1.3 Een ondernijningsparagraaf: de keerzijde van kansen

Het verhaal van de Regio Deal Noordelijk Flevoland lijkt zich bijna als vanzelf te vertellen én te verkopen. Want wie is er niet voor groei, ontwikkeling en innovatie? Het versterken van de economie, aanjagen van bedrijvigheid en stimuleren van creativiteit in de regio, daar kun je toch niet op tegen zijn? En als er mogelijkheden zijn om een gebied waar ook allerlei uitdagingen liggen een impuls te geven laat je die toch niet onbenut? Dergelijke toekomstframes zijn krachtig en aantrekkelijk, ze brengen actoren in beweging.

Dat kan in het bijzonder zelfversterkend werken op knooppunten van activiteit, zoals steden maar ook bedrijventerreinen, havens en vliegvelden, die een zekere aantrekkingskracht hebben. Het zijn verzamelplaatsen waar activiteiten zich concentreren en belangen elkaar kunnen versterken. Dergelijke plekken zijn meer dan een verzamelingen van mensen, bedrijvigheid, kennis en creativiteit, maar ook een brandpunt van dynamiek. Door het samenkomen van al die elementen (mensen, bedrijvigheid, kennis en creativiteit) is er ruimte voor vernieuwing en doelkoppeling.

³ Nieuwsbericht Omroep Flevoland, 10-02-2021: <https://www.omroepflevoland.nl/nieuws/217282/almere-kent-grootste-groei-aantal-inwoners>

De kansen die de Regio Deal biedt heeft echter ook een keerzijde. Bedrijvigheid in de regio is immers een aantrekkelijk perspectief voor velen. Het trekt allerlei mensen en organisaties aan die op zoek zijn naar mogelijkheden om zich te ontwikkelen. Dat geldt voor goedwillende partijen met ambities, zoals ondernemers die willen doorgroeien, ijverige startups en ambitieuze studenten. Maar ook voor partijen met malafide intenties geldt dat groeiende economische activiteiten en verbeteringen in de infrastructuur nieuwe mogelijkheden biedt, bijvoorbeeld om nieuwe zakenpartners te maken, productie te draaien of opslagruimtes te benutten. Vanuit dat perspectief zijn het dus niet enkel de normale, hardwerkende ondernemers en burgers die profiteren van de kansen die de Regio Deal Noordelijk Flevoland schept voor de ontwikkeling van het gebied. Ook voor criminelen is het buitengewoon interessant om zich hier te vestigen. Uiteraard is dat niet direct vanaf buitenaf zichtbaar, laat staan dat deze bedrijfstak zichzelf kenbaar maakt of om aandacht vraagt voor hun belangen. Echter, vaak zijn stilte en onzichtbaarheid van dergelijke praktijken juist signalen dat criminelen zich succesvol weten te vestigen temidden van de bedrijvigheid.

Om ook aandacht voor deze andere, meer 'donkere' kant van bedrijvigheid te krijgen heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) als voorwaarde aan de Regio Deal Noordelijk Flevoland gesteld dat er een ondermijningsparagraaf wordt ontwikkeld. In de ondermijningsparagraaf moet aandacht zijn voor het voorkomen van ondermijnende criminaliteit bij het realiseren van de verschillende programmalijnen. De ondermijningsparagraaf richt zich daarbij specifiek op twee van de drie programmalijnen, de ontwikkeling van het Maritiem Cluster Urk en het MITC in Marknesse. De verduurzaming van de IJsselmeervisserij wordt buiten beschouwing gelaten. Doel van de ondermijningsparagraaf is dat het preventieve maatregelen inzichtelijk maakt om ondermijnende activiteiten op de bedrijventerreinen tegen te gaan. Wat zijn de mogelijkheden om al bij het ontwerp en ontwikkeling van de nieuwe bedrijventerreinen na te denken over hoe in de toekomst ondermijning voorkomen kan worden of tenminste de kans dat het er zich kan nestelen zo klein mogelijk maakt? Kan er een 'ondermijningsproof' bedrijventerrein worden ontworpen? In hoeverre is het voorkomen van criminaliteit op deze plekken maakbaar?

1.4 Actieonderzoek: meekijken met een ontwikkeling

Vanuit de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) zijn wij door de provincie Flevoland gevraagd om mee te denken over de te ontwikkelen ondermijningsparagraaf. In de afgelopen jaren hebben wij op diverse plekken actief meegekeken en meegedacht over (de ontwikkeling van) een aanpak

van ondermijning, zoals in Rotterdam Zuid, het bedrijventerrein Spaanse Polder tussen Schiedam en Rotterdam en op Rijksniveau een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit⁴. In deze onderzoeken hebben we stilgestaan bij de vraag hoe de criminaliteit die zich in de loop der jaren in gebieden heeft weten te nestelen en steeds meer als een maatschappelijk probleem wordt ervaren, kan worden bestreden. De aanleiding voor deze onderzoeken was een andere dan bij de Regio Deal Noordelijk Flevoland. In de Regio Deal gaat het immers niet om criminaliteit die zich reeds in het gebied heeft gevestigd met een ondermijnende werking tot gevolg, maar hoe te voorkomen dat ondermijning een kwestie in de toekomst wordt.

Het andersoortige karakter van dit vraagstuk maakt ook dat wij vanuit de NSOB een andersoortige betrokkenheid hebben dan in eerdere onderzoeken naar de aanpak van ondermijning. Centraal staat niet hoe in een bepaald gebied ondermijning te bestrijden valt, maar hoe het te voorkomen is. Nadruk ligt niet zozeer op het aanpassen van wat historisch gegroeid is maar het ontwerpen van de toekomst. Daarnaast is het inhoudelijk vertrekpunt anders. Hier vormt economische ontwikkeling de start van het vraagstuk en de risico's die dat met zich meebrengt op het gebied van veiligheid, daar waar in eerdere onderzoeken juist veiligheidskwesties speelden en economische ontwikkeling in de weg zaten.

Dit is een inhoudelijk verschil maar ook een verschil qua proces, omdat het gaat over hoe een gesprek over ondermijning (dat er in de Regio Deal niet vanzelfsprekend is) op gang gebracht kan worden om tot preventieve interventies te komen. Net als in eerdere soortgelijke onderzoeken was onze betrokkenheid vanuit een actieperspectief, door mee te lopen en mee te kijken met een zich ontwikkelende praktijk, deze te beschrijven en daarop te reflecteren. We reflecteren niet alleen achteraf op de onderzoekspraktijk, maar doen dat door ook en vooral al tijdens het onderzoek terug te praten tegen die praktijk.

In dit onderzoek hebben we ervoor gekozen de actie vorm te geven op verschillende manieren. Zo hebben we een aantal gesprekken gevoerd met direct betrokkenen bij de aanpak, mensen van de provincie Flevoland maar ook van de gemeenten Urk en Noordoostpolder en andere partijen. Daarnaast hebben we momenten bijgewoond die belangrijk zijn in het totstandkomingsproces van de ondermijningsparagraaf en daar actief aan deelgenomen, zoals de ondertekening van de Regio Deal Noordelijk Flevoland maar ook ontwerp-sessies van de ondermijningsparagrafen van het Maritiem Cluster Urk en MITC

4 Zie essays: *Ondermijning ondermijnd* (2016), *Ondertussen in de Spaanse Polder* (2017) en *Zweven en Zwoegen op Zuid* (2018).

Marknesse. Tot slot hebben we wekelijkse ‘dagboekgesprekken’⁵ gehouden met de projectleider ondermijningsparagraaf Regio Deal vanuit de provincie Flevoland. Tijdens deze gesprekken reflecteerden we over de voortgang van de ondermijningsparagraaf. Dit deden we door terug te blikken op reeds gezette stappen en door vooruit te kijken naar en mee te denken over volgende stappen en ontwikkelingen. Een laatste vorm van betrokkenheid bij het traject ligt voor u, in de vorm van een essay waarin we opgedane inzichten beschrijven, interessante ideeën uitlichten en daarop reflecteren.

1.5 Opbouw essay: van opgave, naar aanpak, en concretisering

In dit essay doen we vanuit onze betrokkenheid verslag van het totstandkomingsproces van de ondermijningsparagraaf. Gedurende anderhalf jaar, tussen juni 2019 en maart 2021, hebben we met de provincie Flevoland en andere betrokken partijen mee mogen kijken hoe zij nadenken over en vormgeven aan ondermijningspreventie op het Maritiem Cluster Urk en het MITC in de Noordoostpolder als onderdeel van de Regio Deal Noordelijk Flevoland. Het essay heeft als doel de ontwikkeling van de ondermijningsparagraaf Regio Deal Noordelijk Flevoland te beschrijven en te reflecteren op inzichten uit deze aanpak. Daarbij gaat het ons niet zozeer om hoe de ondermijningsparagraaf inhoudelijk invulling krijgt, maar hoe het tot stand brengen hiervan onderdeel uitmaakt van een bredere beweging naar aandacht voor en omgang met ondermijning in de provincie Flevoland: hoe komt het thema ondermijning in de regio op de agenda, welke stappen worden daarvoor ondernomen en wat zijn dilemma’s waar men gaandeweg dit proces mee te maken krijgt?

Voor een deel heeft dit essay een beschrijvend karakter waarin we lezers meenemen in de totstandkoming van de ondermijningsparagraaf en de naar ons idee belangrijke momenten in dat proces uitlichten. Dit helpt om beter inzicht te krijgen in de keuzes en afwegingen die betrokkenen maken gedurende het traject en te begrijpen waarom ze op een bepaalde manier te werk gaan. Voor betrokkenen zelf helpt dit om op hun eigen werkpraktijk te kunnen reflecteren, voor anderen die geïnteresseerd zijn in de aanpak van ondermijning biedt dit een inzicht in hoe ze dat in Flevoland doen. Daarnaast heeft dit essay een meer reflexief karakter waarin we vanuit onze betrokkenheid inzichten naar voren halen die in onze optiek de moeite waard zijn om nader te bestuderen. Denk aan overeenkomsten en verschillen in de aanpak

5 Zie ook working paper Scherpenisse & Zwarts (2020), *Klein team, grote opgaven. Aantekeningen uit dagboekgesprekken met ambtelijk professionals*. Den Haag: NSOB.

van ondermijning in Flevoland en op andere plekken in Nederland, zoals het verschil tussen stad en regio maar ook het type bedrijvigheid op bedrijventerreinen dat andere vormen van ondermijning oproept. Maar ook meer conceptuele beschouwingen waarin we aannames, veronderstellingen maar ook onderliggende structuren en patronen blootleggen. In dit onderzoek is het bijvoorbeeld interessant om de idee van ‘ondermijningsproof’ nader te bestuderen en te koppelen aan noties over maakbaarheid, preventie en het verlangen naar voorkomen.

Om de inzichten te ordenen maken we een onderscheid tussen drie stappen in de ontwikkeling van de ondermijningsparagraaf van de Regio Deal Noordelijk Flevoland: *de opgave, de aanpak en de concretisering* van de ondermijningsparagraaf.

De eerste lijn richt zich op de *opgave* van de ondermijningsparagraaf: wat is eigenlijk het vraagstuk dat voorligt? Daarbij gaat het om de nieuw aan te leggen bedrijventerreinen als onderdeel van de Regio Deal Noordelijk Flevoland waarbij ondermijning dient te worden voorkomen. Dat is om twee redenen interessant. Allereerst omdat in veel soortgelijke vraagstukken sprake is van ondermijnende criminaliteit die zich reeds op een bedrijventerrein genesteld heeft en bestreden dient te worden. Hier gaat het er echter om dat het er nog niet is en moet worden voorkomen. Ten tweede gaat het over ondermijning als opgave van de provincie. Lange tijd leek ondermijning iets te zijn van de grote steden; dat waren de plekken waar ondermijning zich concentreert. Inmiddels zijn er steeds meer voorbeelden waarbij criminele activiteiten zich van de stad naar ook de regio verplaatsen. Het roept de vraag op welke rol provincies hebben in relatie tot ondermijningsproblematiek. In dit hoofdstuk verkennen we deze twee aspecten van de opgave.

De tweede lijn richt zich op de *aanpak* van de ondermijningsparagraaf: hoe wordt het vraagstuk aangevlogen en hoe komt het op de (politiek-bestuurlijke) radar van de provincie? In het verlengde van het vorig hoofdstuk rond de opgave gaat het hier om de zoektocht van de provincie naar haar rol in de aanpak van ondermijning. We beschrijven hoe het thema ondermijning binnen de provincie Flevoland steeds meer gemeengoed wordt. Interessant is de zoektocht om het bewustzijn van ondermijning in de organisatie te vergroten en hoe dit samenhangt met de te ontwikkelen ondermijningsparagraaf. Daarbij kijken we ook hoe de provincie zich bij deze aanpak verhoudt tot andere publieke en private partijen.

De derde lijn richt zich op de *concretisering* van de ondermijningsparagraaf: welke afwegingen worden gemaakt bij het ontwerpen van een checklist? In dit hoofdstuk staan we stil bij de eerste contouren van de checklist. Daarbij is

specifieke aandacht voor de lokale context waar het vraagstuk zich voordoet, die van Noordelijk Flevoland en in het bijzonder twee gebieden: het Maritiem Cluster Urk en het MITC in Marknesse. Twee verschillende gebieden, met ieder een eigen identiteit, karakter en kenmerken. Centraal staat de vraag hoe de context niet alleen de basis vormt van de uitdagingen die voorliggen maar ook is te benutten in de oplossingen ervan.

We sluiten het essay af met een conclusie waarin we de belangrijkste inzichten bundelen en vooruitblikken op mogelijke vervolgstappen van de ondermijningsparagraaf. We staan daarbij uiteraard stil bij de idee van maakbaarheid, dat staat in heel dit essay centraal, maar verbinden dat in de conclusie aan de vraag hoe de ondermijningsparagraaf ook duurzaam te maken. De checklist, maar ook onze eigen betrokkenheid als onderzoekers, heeft immers een tijdelijk karakter. Dat betekent dat interventies op enig moment en voor enige tijd effect sorteren. Met het oog op de uitdagingen die het ondermijningsvrije ontwerpen maar ook houden van bedrijventerrein met zich meebrengt, speelt sterk de vraag om te komen tot duurzame oplossingen. Kortom: hoe kan een tijdelijk proces van ontwerp blijvend effect sorteren? En wat is daar voor nodig?

2. De opgave: ‘ondermijningsproof’ bedrijventerreinen

2.1 Verwevenheid van legale en criminele structuren

Lege stallen

Een auto rijdt het boerenerf op. Met een glimlach stapt een man uit en steekt zijn hand uit ter kennismaking. De boer van wie het erf is kent de man niet en heeft hem ook nog niet eerder gezien. Met een lichte aarzeling schudt hij hem de hand. Zo vaak ontvangt hij immers geen bezoek, zeker niet als het anderen zijn dan familieleden of vrienden. Dat is ook niet heel vreemd aangezien zijn bedrijf in de polder verscholen ligt, het dichtstbijzijnde dorp ligt op een paar kilometer afstand. De man geeft de boer complimenten voor zijn bedrijf, de koeien die in de wei staan zien er goed uit en hebben lekker de ruimte om te kunnen grazen. Wel was hem opgevallen dat er een aantal stallen leegstonden, dat had hij vanaf de openbare weg kunnen zien. Zonde, zo stelt hij, je zou daar zoveel meer mee kunnen doen. En, niet geheel onbelangrijk, hij heeft daar wel een idee voor. Hij zit zelf ook in de agrarische business en richt zich op leegstaande stallen, schuren en mestkelders. Al snel valt het woord ‘hennep’ en de vraag of de boer hier interesse in heeft. Want wie wil dat nou niet, in korte tijd veel geld verdienen. De boer hoeft daar zelfs niets voor te doen, alleen de stal verhuren.

Als legale structuren worden gebruikt om criminele activiteiten te laten plaatsvinden wordt ook wel gesproken van georganiseerde ondermijnende criminaliteit of kortweg ‘ondermijning’. Kenmerkend hiervan is dat de bovenwereld en onderwereld met elkaar verweven raken. Het gaat dan om georganiseerde criminaliteit, die de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem aantast. Ondermijning is dus niet zozeer het doel van de georganiseerde criminaliteit, maar een bijeffect (Van der Steen et al. 2016). Desondanks kan het wel allerlei verstreckende gevolgen hebben en zelfs een ontwrichtende werking op de samenleving. Lam, van der Wal en Kop (2017) spreken in dat kader ook wel over ‘sluipend gif’.

Ondermijning laat zich als begrip overigens niet eenduidig definiëren. Wat het is, welke effecten het heeft en wat de omvang ervan is, is al jaren onderwerp van discussie. Omdat het vaag is, niet goed gedefinieerd en zich lastig laat begrenzen stellen critici dat het ‘alles en dus niks’ is. Tegelijkertijd is het wel een begrip wat politiek, bestuurlijk en ambtelijk relevant is, dat de

aandacht vestigt op bepaalde ervaren problematiek en aanzet tot handelen. Als onderzoekers bestuderen we het begrip ondermijning zoals dat ook in die hoedanigheid gehanteerd wordt.

Voor criminele organisaties is die verwevenheid belangrijk omdat de samenleving *een platform* biedt voor het produceren en verdienen maar ook als *een etalage* fungeert voor de opbrengsten van hun handelen. Bij de platformfunctie gaat het om onder meer diensten, constructies, productiemiddelen, productielocaties en ontmoetingsplekken die noodzakelijk zijn voor het verdienmodel van de criminelen. Deze benodigdheden bevinden zich ‘ergens’ in de samenleving. Soms zijn dat fysieke plekken, zoals een zeecontainer waar drugs in verstopt liggen, het leegstaande kantoorgebouw dat dient als ontmoetingsplek voor criminele handelingen of de (underground)bank die transacties mogelijk maakt. Soms zijn dat mensen en structuren waar gebruik van gemaakt wordt, zoals een chemicus die nodig is voor de productie van drugs, de havenmedewerker die ongezien wapens langs de beveiliging moet krijgen of jongeren die de drugs op straat verkopen. Soms zijn dat ook producten, zoals grondstoffen die nodig zijn voor het maken van synthetische drugs, omgebouwde smartphones die werken met een encrypted netwerk of voertuigen zoals boten, busjes en scooters die gebruikt worden voor het vervoer van geld, wapens of drugs. De samenleving wordt ook benut als etalage waar criminelen de opbrengsten van hun werk tonen. In het criminele circuit verdiende geld wordt uitgegeven aan dure huizen, auto’s en sieraden maar ook gestoken in sportverenigingen, stichtingen en buurtactiviteiten. Zo wordt een maatschappelijke status op- en uitgebouwd.

De gevolgen van ondermijning kunnen groot zijn. In de eerste plaats omdat het ‘normalisatie’ van de criminaliteit in de hand werkt, mensen vinden het steeds normaler dat het gebeurt. Dat kan passief zijn doordat mensen hun schouders er voor ophalen en zich er niet mee bemoeien, maar ook actiever doordat er een oogje wordt toegeknepen en er geen vragen worden gesteld bij verdachte handelingen. Het kan ook nog een stap verder gaan dan normalisatie wanneer ondernemers en burgers actief betrokken raken bij criminele handelingen in de vorm van hand- en spandiensten. Tops en Schilder (2016, p.1) zeggen daarover: *‘Crimineel handelen dat de potentie heeft om sluipenderwijs een zodanige sociale en economische invloed te ontwikkelen, dat het de fundamenten van de rechtsstaat kan ondermijnen en daarmee ook de veiligheid en integriteit van de samenleving.’* Of ondermijning daadwerkelijk de fundamenten van onze rechtsstaat ondermijnt is lastig te zeggen, dat het vergaande invloed kan hebben op allerlei economische, sociale en maatschappelijke structuren lijkt wel duidelijk.

De verwevenheid tussen boven- en onderwereld is een van de kenmerken van ondermijnende criminaliteit. Legale structuren worden daarbij dan als een soort springplank gebruikt om handel te drijven. Die verwevenheid is er niet 'plots', maar is een sluipend proces waarbij criminaliteit zich steeds verder nestelt in maatschappelijke structuren – wat de aanpak ervan bemoeilijkt. Een tweede kenmerk is dat dit proces zich lange tijd onopvallend en onzichtbaar voltrekt. Voor de buitenwereld is het niet of nauwelijks zichtbaar, maar achter de schermen vinden allerlei criminele handelingen plaats – variërend van de handel in drugs, wapens en mensen tot aan het witwassen van grote sommen geld en allerlei soorten fraude zoals oplichting maar ook faillissements-, identiteits- en bijstandsfraude. In de schaduw van de (bestuurlijke) aandacht raakt dit als een hardnekkig onkruid steeds verder geworteld.

Bedrijventerreinen hebben in de aanpak van ondermijning sinds een aantal jaar in het bijzonder aandacht. Net als havens, vliegvelden en recreatieparken fungeren ze met grote regelmaat als vrijplaatsen voor criminele activiteiten. Het zijn plekken die bekend staan als zogeheten 'criminogene gelegenheidsstructuren', ze vormen een rijke bodem voor criminelen om hun verdienmodel vorm te geven. In relatieve rust en anonimiteit kunnen criminelen er productie draaien, goederen opslaan en deals sluiten. Vaak zijn het ook plekken die goed zijn aangesloten op infrastructurele netwerken waardoor het ideale uitvalsbasis vormen om snel en ongezien aan- en af te rijden. Per regio zien de gelegenheidsstructuren er anders uit. In gebieden met veel water zullen havens eerder gelegenheidsstructuren vormen terwijl in gebieden met veel akkerbouw boerenerven een hoger risico vormen voor criminele activiteiten. Ondermijning kan zich in principe overal voordoen, maar per regio zullen de verschijningsvorm, aard, omvang en intensiteit ervan variëren. Het is dus van belang per regio ondermijning en de risico's daarop in beeld te krijgen. Zo ook in Flevoland.

2.2 Ondermijning in de regio

Lange tijd was ondermijning vooral een probleem van het stedelijk gebied, met name in de Randstad. Grote steden als Rotterdam, Amsterdam en Den Haag zijn al decennia druk bezig met de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De laatste jaren richt men zich daarbij ook steeds meer op de ondermijnende werking van criminele activiteiten. De toegenomen aandacht hiervoor komt in de eerste plaats voort uit dat criminele activiteiten en de uitwassen ervan steeds meer aan het licht komen in de bovenwereld. Schietpartijen, drugs-handel, wilde achtervolgingen, bedreigingen en intimidatie trekken de aandacht. Ze leggen bloot wat zich al langer in een soort parallelle wereld afspeelde, voor de buitenwereld niet of nauwelijks zichtbaar. Als er iets in het

criminele circuit gebeurde werd dat ook daar opgelost. Steeds vaker krijgen burgers echter een inkijkje in deze grotendeels verborgen wereld. Wie nu de televisie of radio aanzet ontkomt haast niet aan berichten over partijen drugs die zijn onderschept, schietpartijen op klaarlichte dag, een winkelstraat die is afgezet omdat er een granaat aan de voordeur van een café is bevestigd, martelkamers die zijn aangetroffen in zeecontainers en burgemeesters die moeten onderduiken na bedreigingen. Praktijken die lange tijd enkel en alleen voorbestemd leken voor videofilms en televisieseries of verhalen over Zuid-Amerikaanse landen. Steeds vaker klinkt dan ook de vraag of Nederland inmiddels ook een zogeheten ‘Narcostaat’ is.

Ondermijning in de regio was tot voor kort niet echt een thema. Het was er weinig zichtbaar, veroorzaakte meestal ook geen grote overlast en kreeg logischerwijs dus minder aandacht. Daar begint echter verandering in te komen. In grensregio’s zoals Noord-Brabant, Zeeland, Limburg en Gelderland is men zich al langer bewust van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit en de problemen die het met zich meebrengt. Deze provincies gelden – sommige van oudsher – als belangrijke doorvoerroutes van mensen en middelen. Andere provincies zoals Flevoland, Drenthe en Friesland leken hier minder last van te hebben. Een verschil dat verklaart zou kunnen worden door de ligging van provincies tussen twee of zelfs drie landen, ware het niet dat ook een deel van de andere provincies grensregio’s zijn. Deze zomer werd echter op het Drentse platteland, in het dorp Nijeveen, de grootste cocaïnewasserij op Nederlandse bodem ooit ontdekt⁶. Dat in deze en andere regio’s ook steeds vaker sprake is van criminele activiteiten met ondermijnende werking lijkt een andere verklaring te hebben.

Een eerste reden die genoemd wordt is de opmars van de georganiseerde criminaliteit. Het is een fenomeen dat zich als een virus verspreidt en continu bezig lijkt met uitbreiding. Experts zijn terughoudend in schattingen hoe groot de omvang is van de georganiseerde criminaliteit in Nederland, maar zijn het erover eens dat het al jaren een groei lijkt door te maken in zowel absolute als relatieve zin⁷. In die zin is het niet vreemd dat in de verspreiding van georganiseerde criminaliteit, ondermijning zich ook steeds vaker in de regio manifesteert, op zoek naar nieuwe plekken om zich te nestelen.

6 Artikel RTL Nieuws 11 augustus 2020: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5176580/cocainewasserij-coke-nijeveen-drugs-straatwaarde>

7 Interview Cyrille Fijnaut ‘Drugscriminaliteit is hooguit te beheersen’ in NRC 30 augustus 2019.

Een tweede reden die genoemd wordt is een verplaatsing van ondermijnende, criminele activiteiten van de stad naar de regio. Nu in de steden ondermijning steeds beter in beeld komt, worden er gerichtere acties uitgevoerd om dit tegen te gaan, wat de omgeving voor criminelen minder aantrekkelijk maakt. Criminaliteit is in de eerste plaats vooral een business model. Het is bedoeld om zo snel en zo veel mogelijk geld te verdienen. Op het moment dat er aan dit model afbreuk plaatsvindt doordat er spullen in beslag worden genomen, transacties niet kunnen doorgaan of handel minder effectief plaatsvindt, zoeken criminelen naar andere manieren om het business model in stand te houden. Vanuit die optiek is het niet vreemd dat ondermijning zich verplaatst vanuit de stad richting buitengebieden en kleinere plaatsen. Dit waterbed-effect is op meerdere plekken al in kaart gebracht.⁸

Een derde reden die genoemd wordt is dat plekken in de regio allerlei andere, nieuwe mogelijkheden voor criminelen bieden. In de stad scheppen de drukte en bedrijvigheid een klimaat waarin criminaliteit goed kan gedijen. In de regio geldt juist dat de ruimte en relatieve rust interessante mogelijkheden bieden voor criminelen. Het maakt het mogelijk om vrij onzichtbaar te opereren en zo goed als anoniem te blijven, aspecten waar ondermijning erg bij gebaat is. Vaak concentreren ondermijnende activiteiten zich op plaatsen buiten het onmiddellijk zicht. In de regio zijn in dat kader vakantieparken, (verlaten) boerenerven en braakliggende terreinen interessant. Ook omdat zij vaak weer via allerlei vertakkingen verbonden zijn met locaties als havens, vliegvelden en bedrijventerreinen. Daarnaast zijn deze plekken in de regio niet alleen aantrekkelijk vanwege de ruimte en rust, criminelen hebben hier vaak ook een relatief makkelijke ingang. In de regio's spelen ook problemen rond vergrijzing, werkloosheid en armoede. Zo kunnen verpauperde en leegstaande vakantieparken en verlies-draaiende boeren vaak goed een extra bron van inkomsten gebruiken. Uit onderzoek naar vakantieparken blijkt dat ondernemers permanente bewoning accepteren om financieel rond te kunnen komen. Hierdoor worden sommige parken een verzamelplek voor sociale problemen en criminaliteit. Van zogenaamde vitaliteitsproblemen blijkt op 25 tot 30 procent van de Nederlandse parken al sprake te zijn.⁹ Uit een onderzoek¹⁰ binnen de provincie Noord-Brabant blijkt dat er in de agrarische sector een toename aan leegstand wordt gesignaleerd. De verwachting is dat in 2030 veertig procent van de agrarische bedrijfsgebouwen leeg staat. Deze plekken

8 Bruinsma, G., Bernasco, W., & Elffers, H. (2010). Ruimtelijke verplaatsing van criminaliteit: Theorie, methodologie en empirie. ER Muller (red.), *Criminaliteit: Criminaliteitsbestrijding in Nederland*, 375-396.

9 Dings, M. (2015). Wat doen we met het vakantiepark? *S+RO*, nummer 04-05

10 Vereniging Brabantse gemeenten, provincie Brabant & BMC (?). Ondertussen in het buitengebied; bestuurskracht en de bestuurlijk aanpak van ondermijnende criminaliteit.

zijn buitengewoon aantrekkelijk voor de productie van hennep en synthetische drugs. Ook blijken er op verschillende plekken verbanden te zijn met illegale huisvesting.

Naast de redenen waarom criminelen zich steeds meer in de regio begeven, is het feit dat ondermijning hier steeds meer en beter zichtbaar wordt ook toe te wijzen aan de inspanningen van overheden. Criminaliteit en ondermijning is namelijk niet ineens van de een op de andere dag nieuw in de regio. Lokale en regionale partijen zijn zich er in toenemende mate bewust van en besteden er dus ook meer aandacht aan. Dit zorgt ervoor dat dergelijke praktijken steeds meer en ook beter in beeld komen, vooral als het gaat om specifieke vormen van ondermijning. In Noord-Brabant zijn drugsdumpingen inmiddels zo normaal geworden dat ze het nieuws niet meer halen. Hetzelfde geldt voor het oprollen van een gemiddelde hennepkwekerij of XTC-lab. Deze toenemende aandacht heeft ook binnen andere provincies waar ondermijning nog niet zo nadrukkelijk in beeld is geleid tot meer (bestuurlijke) aandacht. Zo zijn de provincies Groningen, Friesland en Drenthe begin 2020 een campagne gestart tegen drugslabs en hennepkwekerijen in de buitengebieden. De betrokken partijen, politie, diverse gemeenten, openbaar ministerie en plattelandsorganisaties waaronder LTO Noord hebben tot doel plattelandsbewoners meer bewust te maken van criminaliteit en de mogelijke gevolgen zoals afpersing en bedreigingen.¹¹

Kortom: de regio is net zo goed kwetsbaar voor ondermijnende criminele activiteiten als de stedelijke omgeving dat is. Natuurlijk is het niet hetzelfde, is beleid ook niet één op één over te nemen, maar de idee dat ondermijning zich beperkt tot de stedelijke gebieden geldt niet langer. Georganiseerde criminaliteit en de ondermijnende werking ervan vindt ook in de regio plaats. Dat was al zo, maar het lijkt zich ook steeds vaker expliciet daar te manifesteren omdat het nieuwe kansen biedt voor ondermijnende activiteiten. Niet alleen de ruimte en rust die de regio te bieden heeft zijn aantrekkelijk, maar ook de regionale uitdagingen zoals vergrijzing, werkloosheid en armoede in combinatie met de investeringen van lokale en regionale overheden om dit tegen te gaan in deze gebieden creëren kansen voor criminelen.

2.3 Bedrijventerreinen ‘ondermijningsproof’ ontwerpen

De Regio Deal Noordelijk Flevoland heeft tot doel de bedrijvigheid in de regio een impuls te geven. Belangrijk onderdeel daarvan is de aanleg van bedrijven-

11 De la Court, J. (2020, 8 januari). Campagne tegen criminele ondermijning op platteland Noord Nederland. In: Nieuweoogst.

terreinen op Urk en in Marknesse. Vanuit meerdere oogpunten is dit interessant. Heel de idee van bedrijventerreinen is op zich al een studie waard. Vaak wordt met bedrijventerreinen een duidelijk afgebakend gebied bedoeld dat zich in het bijzonder richt op de vestiging van commerciële bedrijven. Deze plekken zijn veelal gelegen tegen de randen van de bebouwde kom van een dorp of stad of in het buitengebied ervan – uitzonderingen daar gelaten. Hier zijn diverse redenen voor. Logistiek is het handig omdat zij zich zo in de buurt van diverse uitvalswegen bevinden, zoals auto(snel)wegen, spoorwegen, waterwegen en luchtwegen. Financieel is het aantrekkelijk omdat de grond verder van het centrum van een dorp of stad over het algemeen goedkoper is. Vanuit sociaal oogpunt heeft het als voordeel dat de kans op het veroorzaken van overlast met bedrijvigheid kleiner is. Tot slot is het ruimtelijk ook eenvoudiger om in het buitengebied uit te breiden dan in het centrum van een stad.

De laatste jaren is er over bedrijventerreinen veel te doen. Zo klinken er geluiden die wijzen op een teloorgang alsook een herwaardering van bedrijventerreinen. Critici verklaarden onlangs nog het hele concept ‘bedrijventerrein’ als failliet; de idee van scheiding van werken, wonen en recreëren lijkt steeds meer plaats te maken voor mengvormen.¹² In die visie is er geen plaats meer voor bedrijventerreinen waar slechts één van die functies centraal staat, namelijk het werken. Er moeten gemengde wijken komen met bedrijfsverzamelgebouwen waar zowel gewoond, gewerkt als gerecreëerd kan worden. Dit geldt in het bijzonder voor stedelijk gebied waar de ruimte schaars is.

Andersom is er ook de ontwikkeling dat bedrijventerreinen juist weer aan aanzien winnen. Het zijn plekken waar innovatie plaatsvindt en synergievoordelen kunnen worden behaald. Voor zowel reeds bestaande als nieuw aan te leggen bedrijventerreinen geldt dat het plekken zijn waar uitstekend rekening kan worden gehouden met ambities als verduurzaming, multifunctionaliteit en veilig en verantwoord ondernemen. Daarnaast heeft het veranderend consumentengedrag, waarbij steeds meer allerhande goederen online gekocht worden via webshops, er aan bijgedragen dat er juist weer een groeiende behoefte is aan dergelijke bedrijfsruimte. Distributiecentra van onder meer online webwinkels maar ook supermarkten hebben fysieke ruimte nodig om hun spullen te kunnen opslaan en klaarmaken voor verzending.¹³ Alle eerder genoemde redenen waarom bedrijventerreinen worden aangelegd gelden ook voor hen. In die discussie over zowel de kansen en risico's van bedrijventerreinen past ook het denken over ondermijning.

12 Artikel het Parool, 23 december 2019: <https://www.parool.nl/amsterdam/steeds-minder-plek-voor-bedrijventerreinen-in-amsterdam~b52fca69/>

13 Artikel BNR, 6 augustus 2020: <https://www.bnr.nl/nieuws/economie/10417642/vraag-naar-opslag-en-distributieruimte-groeit-fors>

De aanleg van nieuwe bedrijventerreinen als onderdeel van de Regio Deal zet in dat kader ook aan tot denken. Het gaat immers uit van een grote belofte van regionale bedrijvigheid en past in een bredere ontwikkeling waarin regio's proberen op allerlei manieren hun gebied aantrekkelijker te maken voor bedrijven, recreatie en ander soortige investeringen. Vaak heeft de provincie hier ook een rol in, net als de provincie Flevoland dat heeft bij de Regiodeal Noordelijk Flevoland. Nieuwe bedrijvigheid betekent vaak een positieve impuls voor het gebied maar het trekt ook ongewenst ondernemerschap aan. Met de ondermijningsparagraaf wil de provincie Flevoland aandacht richten op die andere kant, de aan te leggen bedrijventerreinen moeten 'ondermijningsproof' worden. Een interessante woordkeuze: de opgave is niet criminaliteit bestrijden, ook niet inperken, maar volledig voorkomen. Daarmee is 'ondermijningsproof' ook op twee manieren te interpreteren: als ultieme doelstelling waar je naartoe werkt (toekomstbeeld als een doel dat je voor ogen hebt en waar je naartoe werkt, een *pull*), of als streven dat de betrokken bij elkaar brengt en voortstuwt (toekomstbeeld als een ambitie die de wind in de rug geeft, een *push*). Lijkt hetzelfde, maar is nogal verschillend in zijn werking en beoordeling van zowel succes als falen.

2.4 Reflectie: verlangen naar voorkomen?

De douanierspost

Om de ondermijningsparagraaf van vorm en inhoud te voorzien organiseert de projectleider ondermijningsparagraaf Regio Deal van de provincie Flevoland zogeheten 'werksessies'. In deze sessies wordt in een klein gezelschap van betrokkenen gebrainstormd over een bepaald thema: wat is het doel van het bedrijventerrein, welke invalshoeken zijn belangrijk, wat zijn mogelijke risico's, welke partijen kunnen een bijdrage leveren aan het voorkomen van ondermijning, enzovoort. Tijdens een van deze sessies oppert op enig moment iemand om een douanierspost bij de poort van het bedrijventerrein te vestigen. Zodra je het nieuw aan te leggen bedrijventerrein nadert is direct zichtbaar dat er aandacht is voor veiligheid. De douanierspost staat overigens niet op zichzelf, maar vormt een onderdeel van een groter geheel aan fysieke beveiligingsmaatregelen, zoals camera's, slagbomen, hekwerk en toegangspasjes. Deze interventies moeten bijdragen aan de veiligheid van het bedrijventerrein en naast hun zichtbaarheid ook een afschrikwekkende functie hebben. De andere betrokkenen reageren enthousiast en het gesprek gaat al snel over welke maatregelen 'nog meer' passen in deze lijn om te komen tot een dekkend netwerk van interventies. Totdat op enig moment iemand de vraag stelt wat de impact van al deze maatregelen is op de uitstraling van het bedrijventerrein. →



Voelen ondernemers en andere bezoekers zich nog wel welkom op zo'n plek? Was niet het streven om het bedrijventerrein een uitnodigend karakter te geven? En hoever willen we eigenlijk gaan met maatregelen: wat mag preventie kosten in termen van privacy, toegang en uitstraling?

Het voorbeeld van de douanierspost laat daarmee precies zien hoe ingewikkeld en dubbelzinnig het 'ondermijningsproof' ontwerpen van een bedrijventerrein is. Het idee om bij de ingang van het bedrijventerrein een douanierspost te vestigen, het plaatsen van een hek rond het bedrijventerrein, camera's ophangen en slagbomen plaatsen valt prima uit te leggen, het zijn immers allemaal maatregelen die bijdragen aan het verkleinen van de kans op criminaliteit. Echter, het sluit criminaliteit niet uit, dat kan immers niet. Dat is dan overigens geen reden om dan maar 'niets' te doen, het zou echter wel de vraag op moeten werpen met welk doel en tegen welke prijs dergelijke maatregelen genomen moeten worden. Dit is niet enkel een technische of financiële kwestie, maar gaat ook over de vraag wat voor uitstraling dergelijke maatregelen hebben en of dat strookt met het achterliggend doel dat je ermee na wilt streven.

De vraag hoe de nieuw aan te leggen bedrijventerreinen op Urk en in Marknesse 'ondermijningsproof' gemaakt kunnen worden, is even logisch als ingewikkeld. Naast de meer praktische kant ervan, hoe je dit zo goed mogelijk zou kunnen doen, is het namelijk ook een conceptueel vraagstuk. De onderliggende kwestie is het verlangen naar voorkomen. Sinds de jaren '80 van de vorige eeuw heeft het denken over risico's en de beheersing daarvan een enorme vlucht genomen. De Duitse socioloog Ulrich Beck spreekt in zijn boek *Risikogesellschaft* (1986) in dat kader over een samenleving die weigert het noodlot te accepteren ('dingen gebeuren nu eenmaal') en een overheid die daarin probeert te voorzien door zoveel mogelijk beheersmaatregelen te nemen. Een manier van denken én handelen die sindsdien niet minder aanwezig lijkt te zijn, maar eerder zelfs aan kracht lijkt te winnen. Rik Peeters (2015) spreekt in dat kader ook wel over de aanwezigheid van een '*preventieparadigma*' dat sterk in het Nederlands openbaar bestuur aanwezig is. Preventie wordt gezien als hét antwoord op risico's. De idee van 'voorkomen is beter dan genezen' is gepromoveerd tot beleidsadagium op tal van terreinen – in het veiligheidsdomein, maar ook in de zorg, het onderwijs en sociaal domein is het terug te vinden.

Deze ontwikkeling is op zichzelf niet heel vreemd. Er valt immers best wat te zeggen voor het denken over preventie en het beperken van risico's waar mogelijk. Achteraf tot de conclusie komen dat je eigenlijk iets had kunnen voorkomen spreekt niemand aan. Echter, en daarin schuilt het gevaar,

transformeert het *'preventiedenken'* niet alleen onze opvattingen over en besef van risico's maar zet het ook nadrukkelijk aan tot handelen en legitimeert dit. Boutelier (2003) spreekt in dat kader ook wel van een 'veiligheidsutopie'. Daarmee komen andere kwesties aan de orde, zoals hoe ver je hierin kan gaan, hoe vroeg je ergens bij moet zijn en hoe zwaar interventies ten behoeve van preventie wegen. Uiteindelijk blijft de vraag wat 'het voorkomen' mag 'kosten': welke gevolgen van preventie zijn te rechtvaardigen met het oog op mogelijk voorkomen excessen.

Als we terug gaan naar de wens van de Regio Deal Noordelijk Flevoland om door middel van een ondermijningsparagraaf preventieve maatregelen te nemen waarmee ondermijning in de toekomst kan worden voorkomen op de nieuw aan te leggen bedrijventerreinen zien we een soortgelijke kwestie terug. Naar ons idee is het in ieder geval van belang om bewust te zijn van de kanttekeningen die bij dit denken geplaatst kunnen worden. Preventie heeft zijn waarde: het draagt bij aan de veiligheid doordat het tot op zekere hoogte ook risico's beperken en daarmee de kans op mogelijke excessen verkleint. Echter, kan ook preventie nooit voor honderd procent risico's uitsluiten – laat staan excessen voorkomen. Er blijft altijd een factor aanwezig waar je niet of nauwelijks invloed op hebt, in dat kader wordt ook wel gesproken over 'het verzoenen met tragiek' (Frissen, 2013). Dat is misschien geen welkome boodschap, maar wel een die wat ons betreft ten alle tijden in het achterhoofd moet zitten bij het denken over en nemen van preventieve maatregelen.

De Regio Deal gaat om het ontwerpen en bouwen van twee industrieterreinen. De vraag is nu hoe in dat ontwerpproces ook bewustzijn kan worden gecreëerd van de risico's op ondermijning, om hier in het ontwerp zo goed mogelijk rekening mee te worden gehouden. In termen van maakbaarheid gaat het dan om voorkomen dat ondermijning plaatsvindt, zich vestigt, nestelt en invreet in deze gebieden. Maar daaraan vooraf gaat ook een eerste fase van maakbaarheid: het voorstelbaar, invoelbaar en inleefbaar maken. Ontwerpen begint immers met verbeeldingsvermogen. Het perspectief van maakbaarheid leert ons hier dus dat bewuste inzet op preventie van criminaliteit pas kan plaatsvinden als er aandacht en urgentie ontstaat. Het moet onderdeel van de opgave worden waar mensen naartoe werken, onderdeel van de overwegingen in het ontwerpproces.

Maakbaarheidsinzicht: *het zichtbaar maken van een opgave*

Een eerste inzicht vanuit het perspectief van maakbaarheid gaat over hoe te zorgen dat de opgave ook écht worden, dat het als het ware gaat leven. Om dat te realiseren moet de opgave worden 'gemaakt', *maak het herkenbaar, invoelbaar*, maak het een reële opgave. Pas als dat gevoel er is, kan ook →



bewust nagedacht worden over de vraag hoe het ontwerp weerbaar gemaakt kan worden tegen de dreigingen van ondermijning. Ondermijning moet een splinter worden die de mensen niet meer loslaat, die aandacht vergt, die je niet kunt negeren.

Dat kan echter niet zonder het besef dat niet alles voorkomen kan worden en dat preventie ook altijd met een prijs komt. Het kan zorgen voor inperking van bewegingsvrijheid, van privacy, van de ruimte voor bedrijven om te innoveren door de randen van de wet op te zoeken. Het kan bovendien een afschrikwekkende werking hebben voor betrokken partijen, de energie uit een samenwerking halen, enzovoort.

Het is daarom hier de kunst om het aandacht te geven en urgentie te laten groeien, maar niet het hele beeld te laten bepalen of overheersen. Het moet het ontwerp versterken, niet de droom die eraan ten grondslag ligt vernietigen. Dat vraagt om een subtiele strategie: wel onderdeel, maar niet hoofdpunt. Niet de kern, maar ook niet te negeren. Dat vergt naast de opgave ook aandacht voor de aanpak: hoe dit te benaderen, hier aandacht voor te krijgen, dit op de agenda te krijgen, en daarbij steeds de kunst van balanceren toe te passen.

3. De aanpak: verbreding van een beweging

3.1 Provincie en ondermijning

Ondermijning op de agenda

Het is begin juli 2019 als op het Provinciehuis in Lelystad het coalitieakkoord 2019-2023 wordt gepresenteerd *'Flevoland: Ruimte voor de toekomst'*. Voor het eerst wordt er in een Flevolands coalitieakkoord gesproken over de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Onder de noemer 'weerbare overheid' is te lezen dat ondermijning een thema is waarvan het belang voor de provincie de afgelopen jaren steeds duidelijker is geworden. Voorheen leek dit vooral een thema voor politie en openbaar ministerie, zoals de bestrijding van witwassen, mensenhandel, hennepsteelt en synthetische drugs. Het gaat echter ook om het voorkomen dat overheden ondermijnende criminaliteit onbewust faciliteren, zoals misbruik van vergunningen en subsidies of zakendoen met partijen die criminelen ondersteunen, en het in gedrang komen van integer bestuur als gevolg van criminele druk en infiltratie. Het bestuur van de provincie Flevoland heeft daarom besloten dat het tijd wordt om hier ook zelf actief iets aan te doen: het voorkomen van en zo nodig bestrijden van ondermijnende criminaliteit staat op de bestuurlijke agenda.

De bestuurlijke erkenning van ondermijning in Flevoland past bij een toenemende bewustwording bij steeds meer overheden en semipublieke instellingen dat het een brede maatschappelijke kwestie vormt die aandacht verdient. Ondermijning is niet langer alleen een vraagstuk voor politie en justitie. Ministeries, gemeenten, provincies maar ook Belastingdienst, Veiligheidshuizen en zelfs woningcorporaties, onderwijsinstellingen en jeugdzorgorganisaties houden zich er mee bezig. Nu op steeds meer plekken criminaliteit en de uitwassen ervan zichtbaar worden en burgers zich direct of indirect ermee geconfronteerd weten, is dit ook voor politiek en bestuur relevant. Zo ook in de provincies.

Dat de provincie Flevoland ondermijning tot een van de thema's heeft benoemd waar de komende jaren aandacht voor is, was echter niet vanzelfsprekend. De aanpak van ondermijning, of breder veiligheid, is immers niet

als één van de zogeheten ‘zeven kerntaken’ van de provincie benoemd¹⁴. Enkele jaren geleden werd binnen de provincies stevig gediscussieerd over wat de provinciale kerntaken zouden moeten zijn en wat de consequenties zijn voor thema’s die niet binnen die kerntaken vallen. Deze provinciale kerntakendiscussie resulteerde in een stevige inperking van provinciaal handelen. Het uitgangspunt werd om niet overal meer bij te springen en geen hindermacht te vormen waar het provinciaal belang niet in het geding was. De kerntaken zijn leidend. Enkel wanneer je als provincie het verschil kan maken op een bepaald dossier kan hier van worden afgeweken. Dat betekent dat provincies zich *in principe* niet langer bemoeien met domeinen als zorg, onderwijs en ook veiligheid. Of, althans, dat hoogstens nog doen als afgeleide van een van de kerntaken.

Vanuit die optiek is het niet vreemd dat het bestuur van de provincie Flevoland – evenals andere provincies – tot een aantal jaar geleden niet direct op het thema ondermijning is ingesprongen maar een houding aannam die zich kenmerkte door enige terughoudendheid. Niet dat er helemaal geen aandacht voor was, maar deze concentreerde zich bij een aantal personen, waaronder de Commissaris van de Koning. Nu ondermijning steeds vaker ook in de regio zichtbaar wordt, en niet enkel in steden, komt hier verandering in. Zeker ook gezien ondermijning misschien niet direct tot een van de kerntaken behoort, maar indirect daar wel aan raakt. Zo krijgen kerntaken als vitaal platteland, regionale economie en kwaliteit van openbaar bestuur wel te maken met aspecten van ondermijning. Denk aan het gebruiken van boerenerf voor het telen van wiet, het huren van woningen op vakantieparken voor de fabricatie van synthetische drugs en risico’s van infiltratie door criminelen of hun stromannen in lokale en provinciale politiek en openbaar bestuur. Dat ondermijning als thema ook nationaal en lokaal steeds hoger op de politieke agenda komt en ook de media aandacht aan ondermijning als vraagstuk besteden versterkt het idee dat provincie hier ook wat mee ‘moet’ – en in meer proactieve zin ‘een toegevoegde waarde’ in kan hebben¹⁵.

De wijze waarop de provincie Flevoland dat doet is te kenmerken als een aanpak langs twee lijnen: een programma gericht op het voorkomen en zo nodig bestrijden van ondermijnende criminaliteit en een aanpak die inzet op integriteits- en veiligheidsvraagstukken onder de noemer van ‘weerbare overheid’. Voor de eerste lijn, van aanpak ondermijnende criminaliteit, wordt aangesloten bij de inzet van andere partijen op dat thema, waaronder gemeenten en in het bijzonder het Regionaal

14 De zeven kerntaken van de provincies bestaan uit duurzame ruimtelijke ontwikkeling, milieu, energie en klimaat, vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden, regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer, regionale economie, culturele infrastructuur en monumentenzorg en kwaliteit van openbaar bestuur.

15 Zie in dat kader ook onderzoek naar mogelijke rol van provincie bij ondermijning: Delden, M. van, Frissen, P.H.A., Schram, J.M., M.J.W. van Twist (2021), *De wijsheid van traag bestuur. Provincie en ondermijning*. Den Haag: NSOB.

Informatie en Expertisecentrum (RIEC). Deze lijn komt ook terug in het Interbestuurlijk Programma waarin Flevoland samenwerkt met de provincie Utrecht en Noord-Holland als regio Midden-Nederland. Voor de tweede lijn, van weerbaarheid, staat de provincie zelf primair aan de lat. Hierbij gaat het immers ook om de kerntaken die raken aan ondermijning en de vraag hoe beleid bij kan dragen aan het weerbaarder maken van domeinen en sectoren tegen criminele invloeden. Preventie staat hierbij centraal. Voor een deel gaat dat om maatregelen gericht op de criminaliteit zelf, bijvoorbeeld door de kansen te verkleinen dat criminelen voet aan de grond krijgen. Denk aan extra aandacht van toezichthouders en surveillanceteams. Daarnaast gaat het om maatregelen die moeten helpen sectoren weerbaarder te maken tegen criminelen, bijvoorbeeld door voorlichtingscampagnes over criminaliteit en de gevolgen ervan maar ook door proactief te investeren in kwetsbare sectoren waardoor zij beter in staat zijn weerstand te bieden. Denk aan meldpunten voor criminaliteit maar ook financiële vangnetten voor burgers en bedrijven die in financiële problemen komen.

3.2 Aanpak van ondermijning binnen de provincie Flevoland

Binnen de provincie Flevoland wordt op verschillende plekken aan de aanpak van ondermijning gewerkt. Net als in veel andere provincies heeft ook in Flevoland de Commissaris van de Koning een belangrijke rol bij de provinciale aanpak van ondermijning. Hij is immers in de eerste plaats verantwoordelijk voor het bevorderen van de door hem noodzakelijk geachte samenwerking tussen verschillende bestuurslagen en heeft een bijzondere rol als het gaat om de kwaliteit en integriteit van het openbaar bestuur in de provincie¹⁶. Bij een ramp, crisis of ordeverstoring kan de Commissaris ook besluiten op te treden, deze mogelijkheid voor ingrijpen is eveneens opgenomen in de Wet Veiligheidsregio's¹⁷. Ook kan hij vanuit zijn rol als *Rijksheer* zelf initiatieven ontplooiën om ondermijning tegen te gaan. Hij heeft in die hoedanigheid een onafhankelijke positie als 'het rijk binnen de provincie', indien nodig zou hij zelfs tegen het beleid van de eigen provincie in kunnen gaan en vergaande maatregelen nemen. Een meer programmatische aanpak wordt vaak echter op een plek in de (provinciale) organisatie belegd en niet – althans direct – bij de Commissaris van de Koning. Dat kan zijn bij het Kabinet van de Commissaris van de Koning maar ook bij een beleidsafdeling of een speciaal daarvoor in het leven geroepen projectgroep of programmteam.

16 Ambtsinstructie Commissaris van de Koning (2016, 1 februari). Artikel 1. Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006728/2016-02-01>

17 Wet Veiligheidsregio's (2021, 1 januari). Artikel 42. Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2021-01-01/#Paragraaf9_Artikel42

Met de toegenomen aandacht voor ondermijning is ook in Flevoland daarom besloten de aanpak van ondermijning breder te trekken. In 2019 heeft het RIEC Midden-Nederland een weerbaarheidsscan gehouden om voor de organisatie mogelijke kwetsbaarheden en risico's van ondermijning in beeld te brengen, onder meer op basis van groepsgesprekken met medewerkers. Binnen de provincie moet ondermijning niet alleen iets zijn waar de Commissaris van de Koning en zijn Kabinet zich mee bezighoudt en verantwoordelijk voor voelt, het moet breder in de organisatie verankerd zitten. Met als doel dat het uiteindelijk bij iedereen in de provinciale organisatie in gedachten komt te zitten: op het moment dat er een bepaald vraagstuk zich voordoet moet de vraag rijzen of hier mogelijke 'ondermijningsrisico's' aan de orde *kunnen* zijn. Niet omdat ondermijning altijd en overal is, maar wel om ervoor te zorgen dat er bewustzijn ontstaat van waar kwesties zich kunnen voordoen. Meest voor de hand liggend zijn dossiers waar ondermijning een reëel risico vormt, zoals leegstand in het buitengebied, regionale werkloosheid en bestuurlijke spanning. Bij dergelijke vraagstukken is inmiddels bekend dat criminelen hier dankbaar gebruik van proberen te maken. Het gaat echter ook om vraagstukken en domeinen waar het minder voor de hand ligt of nog niet van bekend is dat het voor criminelen interessant kan zijn, zoals ruimtelijke ordeningstrajecten, natuurbeheer en milieutoezicht.

De aandacht voor ondermijning als onderdeel van de Regio Deal Noordelijk Flevoland past ook in die ontwikkeling van 'verbreding'. Om de ondermijningsparagraaf die in het kader van de Regio Deal wordt ontwikkeld van vorm en inhoud te voorzien is binnen de provincie een projectleider ondermijningsparagraaf Regio Deal in het leven geroepen. Iemand die in het kader van de Regio Deal het gesprek hierover voert, aanschuift bij allerlei overleggen en binnen de organisatie beweging op dit terrein mobiliseert. Wanneer er een vergadering plaatsvindt in het kader van de Regio Deal waar ondermijning mogelijk aan de orde is, of zou kunnen zijn, sluit deze projectleider aan om erover mee te praten. Wanneer er als onderdeel van de Regio Deal een werksessie wordt georganiseerd over de ondermijningsparagraaf, haalt deze projectleider de juiste mensen bij elkaar. En wanneer er een informatiebijeenkomst over de Regio Deal gepland staat, verzorgt deze projectleider een toelichting op het thema ondermijning. Idee is dat de ondermijningsparagraaf op die manier niet alleen gestalte krijgt maar ook breder binnen de organisatie ter sprake komt. De projectleider ondermijningsparagraaf Regio Deal vormt binnen de Regio Deal als het ware de belichaming van de aandacht en urgentie die aan het thema wordt toegekend, naast de aandacht die binnen de provincie aan ondermijning wordt gegeven middels de Commissaris van de Koning en zijn Kabinet.

Ondermijning wordt daarmee letterlijk en figuurlijk een punt op de agenda. In de eerste plaats vanuit de bijeenkomsten die worden georganiseerd om de ondermijningsparagraaf vorm te geven, maar ook doordat het relevant is voor andere dossiers en vraagstukken. Ondermijning is dan ook meer dan alleen een risico voor de openbare orde in de regio of integriteit van het openbaar bestuur, maar is een veelkoppig vraagstuk en speelt ook op thema's als ruimtelijke ontwikkeling, landschapsinrichting en economische bedrijvigheid. Ondermijning beperkt zich niet tot één dossier of domein; in principe kan het zich overal manifesteren. Het in het leven roepen van een projectleider ondermijningsparagraaf Regio Deal, iemand die er verantwoordelijk en aanspreekbaar op is, past in de lijn van de ontwikkeling van ondermijningsbewustzijn binnen de provincie. Het thema wordt binnen de provincie breder geagendeerd dan alleen door de Commissaris van de Koning en zijn kabinet. Tegelijkertijd speelt ook hier de vraag hoe het thema ondermijning niet alleen iets is van de projectleider ondermijningsparagraaf Regio Deal, 'zij is ervan', maar van de hele organisatie. Hoe krijgen ook andere projectleiders, beleidsmedewerkers en procesmanagers ondermijning als aandachtspunt in hun hoofd?

3.3 Een inktvlekwerking

Uitgangspunt van de Regio Deal is de betrokkenheid van verschillende partijen bij de realisatie. Achterliggend idee is dat zij ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het slagen ervan dragen. Ook voor de te ontwikkelen ondermijningsparagraaf geldt dat niet enkel de provincie Flevoland hier zorg voor draagt. Men neemt wel het initiatief, maar doet het niet alleen. De projectleider ondermijningsparagraaf Regio Deal van de provincie Flevoland heeft daarom vanaf het begin twee werkgroepen in het leven geroepen om de ondermijningsparagraaf vorm te geven: een werkgroep voor de bedrijventerreinen op Urk en een werkgroep voor het MITC in Marknesse. Dit besluit is te zien als resultaat van een hele reeks inspanningen, maar ook als volgende impuls daarvoor. Een patroon van inktvlekwerking. Dat ontstaat niet vanzelf, maar is het resultaat van gerichte inspanning, bewustwordingsprocessen, organisatiemechanismen en toeval.

In deze werkgroepen wordt toegewerkt naar een zogeheten 'checklist' met daarin preventieve maatregelen om ondermijning op de nieuw aan te leggen bedrijventerreinen te voorkomen. Wat die checklist precies is, zowel qua inhoud als vorm, maakt onderdeel uit van het totstandkomingsproces. Betrokken partijen bepalen gezamenlijk wat de bijdrage van de checklist zou moeten zijn aan het weerbaar maken van de bedrijventerreinen tegen ondermijnende invloeden. Daarbij is het goed mogelijk dat dit per bedrijventerrein verschilt.

Dit hangt immers sterk samen met de context waarin deze vorm krijgt, zoals het type bedrijven dat daar gevestigd is en daarbij horende risico's maar ook de mate van abstractie van preventieve maatregelen.

De werkwijze van de werkgroepen kent wel een vaste structuur als het gaat om welke partijen betrokken worden als de manier waarop de checklist tot stand komt. Bij de betrokken partijen wordt er een onderscheid gemaakt naar drie lijnen van betrokkenheid: eerstelijns betrokken actoren, tweedelijns betrokken actoren en derdelijns betrokken partijen.

- De eerste categorie betreft partijen die de zogeheten 'binnenring' vormen en direct bij het vraagstuk betrokken zijn, te denken valt aan de provincie Flevoland, betrokken gemeenten (Urk en Noordoostpolder) en bij het MITC primaire partijen RDW, NLR en DNW. Zij zijn primair verantwoordelijk voor de te ontwikkelen bedrijventerreinen.
- De tweede categorie betreft partijen die niet tot de kern behoren maar wel een directe bijdrage kunnen leveren aan het ontwerp van de ondermijningsparagraaf, bijvoorbeeld door relevante kennis met de thematiek. Te denken valt aan het RIEC Midden-Nederland, Politie Midden-Nederland, maar ook veiligheidsdeskundigen en projectleiders bij de ontwikkeling van andere bedrijventerreinen.
- De derde categorie zijn partijen die niet direct, maar mogelijk wel op termijn een rol kunnen spelen bij het verder brengen van de ondermijningsparagraaf in de praktijk. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld ondernemersverenigingen waar bedrijven in zitten die gevestigd zijn op het bedrijventerrein, buurtcomités waar burgers zich inzetten voor hun wijk maar ook partijen als belastingdienst, OM, NVWA en Inspectie SZW. Veel van deze partijen hebben (op termijn) een belangrijke functie als het gaat om het draagvlak voor, invulling van en handhaving van de ondermijningsparagraaf in de praktijk. Zij zijn echter niet zozeer de partijen die al in de eerste fasen van de ondermijningsparagraaf in beeld komen bij het ontwerpen en ontwikkelen maar in een later stadium een belangrijke rol spelen bij het beheren en controleren.

Idee is dat in de loop der tijd de betrokkenheid groter wordt, in zowel kwantiteit als kwaliteit. Door meer mensen uit te nodigen om mee te denken bij de totstandkoming als ook uitvoering van de ondermijningsparagraaf ontstaat een breder gevoel van eigenaarschap. Voordat het zover is dient er wel eerst een proces op gang gebracht te worden. Bij bijna ieder proces begint het met een kleine groep betrokkenen, die samen optrekken en langzaam uitbreidt omdat zij anderen erbij halen of doordat het 'rondzingt' en mensen op eigen initiatief aansluiten. In de beginperiode van het ontwerp van de ondermijningsparagraaf (in de vorm van een checklist) richt de projectleider

ondermijningsparagraaf Regio Deal zich dan ook op het vormen van een kerngroep bij zowel het Maritiem Cluster Urk als het MITC. Deze kerngroep moet het hart van de aanpak gaan vormen en wordt gezien als een zogeheten ‘coalition of the willing’. Het is een beperkt aantal personen die dicht op het proces zitten en waarvan de projectleider ondermijningsparagraaf Regio Deal de inschatting maakt dat zij in staat zijn om de ondermijningsparagraaf inhoudelijk maar ook procesmatig verder te brengen.

Met deze groep van direct betrokkenen wordt ook de checklist ontwikkeld. Door middel van werksessies verkennen zij wat het doel is van het bedrijventerrein, wat mogelijke kansen en risico's zijn, waar mogelijkheden liggen en wat interessante invalshoeken zijn. Op die manier krijgt de checklist steeds meer vorm en invulling. Het ontwerpen van de checklist vertolkt daarmee ook een dubbelfunctie. In de eerste plaats werkt het toe naar een overzicht met concrete aandachtspunten en aanbevelingen: waar moet en kun je op letten bij het ontwerpen van een bedrijventerrein waar de kans op ondermijning zo klein mogelijk wordt gemaakt? Dit is de stip op de horizon waar partijen zich rond organiseren, de handvatten die de checklist op moet leveren als onderdeel van de ondermijningsparagraaf van de Regio Deal Noordelijk Flevoland. Daarnaast, minder expliciet maar minstens zo belangrijk, beoogt men met de checklist dat steeds meer partijen zich bewust worden van en betrokken raken bij de aanpak van ondermijning in de regio: gemeenten, bedrijven maar ook burgers. Op die manier moet er een breed ondermijningsbewustzijn ontstaan dat steeds breder verspreid en verankerd raakt: een soort inktvlekwerking.

3.4 Reflectie: organiseren van eigenaarschap?

Ontwikkeling van een gezamenlijke checklist

Voor de projectleider ondermijningsparagraaf Regio Deal van de provincie Flevoland is het een spannende dag. Na lange tijd vindt er weer een werksessie plaats over het aan te leggen bedrijventerrein op Urk. Door omstandigheden heeft het project enige tijd stil gelegen. Naast de COVID19-perikelen, waar heel Nederland mee te maken heeft, waren er op Urk ook meer specifieke kwesties waardoor de werksessies en de te ontwikkelen checklist naar de achtergrond zijn verdwenen.

Nu de rust enigszins lijkt wedergekeerd op het voormalige eiland, is er weer tijd en ruimte om het over de ondermijningsparagraaf en meer in het bijzonder de checklist te hebben. Hoewel de projectleider ondermijningsparagraaf Regio Deal de afgelopen maanden liever al verder was gekomen met de ontwikkeling van de checklist, en het haar voorkeur had om eerder →



samen te komen, koos zij er bewust voor om het gezamenlijk optrekken in dit proces voorrang te geven. Het succes van de checklist hangt immers sterk samen met het gevoeld eigenaarschap ervan, zo is haar gedachte. Het risico dat ze signaleert is dat het *haar* checklist wordt en niet een *gezamenlijke* checklist.

Binnen zowel de provincie Flevoland als het gaat om het thema ondermijning, als de ontwikkeling van de ondermijningsparagraaf in het kader van de Regio Deal Noordelijk Flevoland speelt betrokkenheid en eigenaarschap een belangrijke rol. Het verhaal over hoe ondermijning steeds meer een breed gedeeld thema begint te worden in de provincie Flevoland laat zich vertellen als een gestroomlijnd verhaal. Het is en blijft echter een duidelijke zoektocht naar betrokkenheid, verantwoordelijkheid en eigenaarschap – binnen de provincie Flevoland maar ook breder in de regio. Op papier is het snel geregeld en in formele zin zijn dit soort zaken snel vastgelegd maar in de praktijk is het altijd een kwestie van aftasten van verantwoordelijkheden en zoeken naar passende verhoudingen tussen partijen – en dat gaat zelden makkelijk of vanzelf.

Waar in grote steden als Rotterdam, Amsterdam en Den Haag maar ook op diverse plekken in Noord-Brabant en Gelderland het gesprek over ondermijning en de aanpak ervan al jaren vrij vanzelfsprekend wordt gevonden, lag dat in Flevoland en andere, soortgelijke regio's in Nederland tot voor kort nog anders. Er was geen directe aanleiding of gevoelde urgentie om het thema ondermijning als een van de regionale speerpunten te nemen. Uiteraard waren ook hier wel signalen van (mogelijke) aanwezigheid van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, onder meer via het RIEC Midden Nederland, maar de aard, omvang en dreiging ervan was anders. Inmiddels is ondermijning wel als maatschappelijke kwestie en bestuurlijke uitdaging geduid in Flevoland, zo valt ook te lezen in het Coalitieakkoord 2019-2023. De ondermijningsparagraaf van de Regio Deal Noordelijk Flevoland dient ook in het verlengde van die bestuurlijke aandacht te worden gezien: het maakt onderdeel uit van een brede aandacht voor het thema ondermijning binnen de provincie. Door nu preventieve maatregelen te nemen kan in een later stadium mogelijk grootschalige repressie voorkomen worden. Het draagt tevens bij aan het gesprek over ondermijning in de regio, bij overheden maar *juist* ook bedrijven en burgers. De ontwikkeling van de ondermijningsparagraaf helpt op die manier ook een breder bewustzijn te creëren.

Dit is echter een spannend en weerbarstig proces. Het toewijzen van een projectleider ondermijningsparagraaf Regio Deal markeert het belang van de thematiek en de prioriteit die er aan wordt toegekend, naast de Commissaris van de Koning en zijn Kabinet is er nu ook ambtelijk vanuit de Regio Deal

iemand verantwoordelijk voor. Kunst is om het niet alleen iets van de project-leider ondermijningsparagraaf Regio Deal te laten zijn ('zij is ervan'), maar te zorgen dat het van iedereen wordt ('wij gaan er allemaal over'). Dat is overigens makkelijker gezegd dan gedaan. Om dat voor elkaar te krijgen zullen meer mensen binnen de provincie – en daarbuiten – het thema ondermijning moeten omarmen. Ondermijning kenmerkt zich immers door de verwevenheid van legale en illegale structuren, waardoor het bij ieder vraagstuk aan de orde kan zijn en dus ook expliciete aandacht bij eenieder behoeft.

Het is dus een proces dat veel tijd, aandacht en bestuurlijke rugdekking nodig heeft. Zeker ook omdat ondermijning een thema is dat niet behoort tot de door provincies gedefinieerde kerntaken. En, misschien nog wel ingewikkelder, daar zelfs mee op gespannen voet kan staan. Aandacht voor ondermijning (bij economische bedrijvigheid) kan zomaar ook leiden tot het afwijzen van projectvoorstellen, het niet in zee gaan met bepaalde ondernemers en vertraging van bureaucratische processen. De stemming rond het thema kan dan al snel omslaan van enthousiasme en steun naar twijfel en kritiek. Het organiseren van eigenaarschap voor de checklist, de ondermijningsparagraaf en nog breder het thema ondermijning binnen de provincie Flevoland maar ook in relatie met de partijen daarbuiten is daarmee niet zonder meer een formaliteit. Interventies om een inktvlekwerking op gang te brengen gaan ook over het zoeken naar balans tussen enerzijds partijen meekrijgen door te waarschuwen en alarmeren, en anderzijds partijen niet afschrikken door te negatief afschrikwekkend te worden. Om zo'n beweging te creëren, en partijen mee te krijgen werkt het niet om alleen maar te waarschuwen en gericht te zijn op straffen en disciplineren. Het gaat dus ook om partijen meekrijgen in een opwaartse beweging, iets waar zeker ook private partijen zich mee willen identificeren.

Maakbaarheidsinzicht: *het eigen maken van een opgave*

Ontwerpen begint met verbeelding. Maar enkel inbeelden en dromen, ofwel het herkennen en erkennen van de opgave, is nog niet voldoende. Het is nog geen actie. Daarvoor is het nodig dat partijen verantwoordelijk nemen, zich het thema toe-eigenen, ervan zijn en ervoor gaan om dit te realiseren.

Daarom hier een tweede inzicht vanuit het perspectief van maakbaarheid: naast het 'maken van' een opgave, gaat het ook om het 'eigen maken' van de opgave. Een eerste stap om dat hier voor elkaar te krijgen was het aanstellen van een projectleider ondermijningsparagraaf Regio Deal en het afspreken dat preventie van ondermijning onderdeel wordt van de Regio Deal. Daarmee worden in structurende zin stappen gezet richting eigenaarschap: het is een punt op de agenda (wat), van de partijen die →



samenwerken aan de Regio Deal (wie), als onderdeel van het tijdpad waarin we toewerken naar de realisatie van de industrieterreinen (wanneer), in de concrete vorm van een checklist (hoe). Vanuit structurerend perspectief is het eigenaarschap zo belegd, georganiseerd.

Maar dat alleen is onvoldoende. Eigenaarschap is niet alleen in de structuur te regelen. Het is ook een kwestie van verhoudingen, van gegund worden, van andere partijen meekrijgen, van volhouden, ook bij wind tegen, van rugdekking, vasthoudend zijn, krediet en vertrouwen winnen. Eigenaarschap kan in de structuur wel ergens belegd zijn, maar vervolgens toch groeien, of afzakken, of wegvloeien of overgenomen worden. Daarom is ook een dynamisch perspectief op eigenaarschap van belang. Op dat vlak vallen dan hele andere inspanningen op: we noemden al het ondermijning als opgave invoelbaar en inleefbaar maken (wat), maar daarnaast gaat het om het op gang krijgen van een inktvlekwerking waarin steeds meer het bewustzijn groeit en meer mensen zich gaan verbinden aan de opgave (wie), het onderdeel maken van reguliere gesprekken, een ritme voor de aandacht organiseren en zo van verre toekomst naar het heden brengen (wanneer) en zo het ondermijningsbewustzijn laten groeien, niet alleen via het product checklist maar ook via het proces van groeiend ondermijningsbewustzijn (hoe).

4. De concretisering: contouren van een checklist

4.1 Aan de slag: van de tekentafel naar de bouwplaats

Man-made land

De lichten in de zaal doven en aanwezigen kijken verwachtingsvol naar het scherm. Onder aanvoering van opzweepende muziek en flitsende beelden wordt de zojuist uitgesproken ambitie van de Regio Deal Noordelijk Flevoland nog wat extra kracht bijgezet. In hoog tempo wisselen video-fragmenten elkaar af. Indrukwekkende vergezichten met lijnopstellingen van windmolens, strak verdeelde landbouwkavels en indrukwekkende schepen worden opgevolgd door actiebeelden van vissersboten op woeste zee, auto's die door een kombocht scheuren en rondvliegende drones. Tot slot komen er allerlei mensen in beeld, ondernemers, bewoners, bestuurders, ambtenaren en studenten die hun trots uitspreken voor wat er in de regio gebeurt maar ook grote ambities hebben met het gebied. Alles wat je hier ziet was er eerst nog niet. Het sterkt de gedachte dat niets onmogelijk is en alles maakbaar. Het moge duidelijk zijn: in Flevoland gebeurt het.

In december 2019 wordt op het Provinciehuis in Lelystad de intentieverklaring voor de Regio Deal Noordelijk Flevoland ondertekend. Onder meer de secretaris-generaal van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de Commissaris van de Koning Flevoland en de burgemeesters van Urk en Noordoostpolder zetten hun handtekening onder de verbintenis. De video die de internationale topositie van de provincie Flevoland op het gebied van maritiem en testfaciliteiten benadrukt is speciaal gemaakt voor deze feestelijke gelegenheid. Het is een dag waar lang naar is uitgekeken door alle betrokken partijen. De ondertekening markeert het moment dat er ook écht aan de slag kan worden gegaan met de verschillende programmalijnen, eindelijk.

De aanloop naar de ondertekening is voor betrokkenen lang en spannend geweest. Eerst moest er een aanvraag worden ingediend, vervolgens werden een aantal Regio Deals uitgekozen, waarna betrokken ministeries per Regio Deal nog hun wensen en eisen konden aangeven die in het definitieve voorstel moesten worden verwerkt. Voordat dit allemaal achter de rug is, zijn alweer een flink aantal maanden voorbij. Voor partijen die tegen de grenzen van hun mogelijkheden aanlopen, soms zelfs letterlijk, kan het niet snel genoeg gaan. Tijd betekent voor hen letterlijk geld.

De feestelijke ondertekening heeft ook een dubbel karakter vanwege een tragische gebeurtenis een maand eerder. Op de dag dat eigenlijk de Regio Deal ondertekend zou worden vond er een ongeluk op zee plaats waarbij enkele Urker vissers vermist werden. Later bleken zij overleden. De festiviteiten die gepland stonden, waaronder opening door de minister, werden last-minute afgezegd. Geen discussie mogelijk. Het tekent de onderlinge samenhang en verbondenheid van betrokken partijen bij de Regio Deal. De provincie Flevoland heeft samen met de gemeente Urk en gemeente Noordoostpolder en een aantal andere partijen intensief samengewerkt aan het realiseren van de Regio Deal Noordelijk Flevoland. Een samenwerking waar veel tijd, energie en aandacht in is gaan zitten maar die zich met de Regio Deal wel lijkt te gaan uitbetalen.

Die wederzijdse verbondenheid maakt de Regio Deal krachtig maar is ook noodzakelijk. Individueel zouden de partijen er niet in geslaagd zijn om tot een dergelijke impuls voor het gebied of delen daarvan te komen. Noch de gemeenten, noch de provincie, noch andere betrokken partijen zoals bedrijven en onderwijsinstellingen. Die gezamenlijkheid biedt ook een solide basis wanneer het minder voorspoedig gaat. Nog voordat er echt aan de slag gegaan kan worden met de Regio Deal hebben betrokkenen al te maken met meerdere tegenslagen. Eerst de tragische gebeurtenis met de Urker kotter, daarna kwamen de kwesties van de stikstofreductie en PFAS op tafel, gevolgd door uitstel van de ontwikkeling van Lelystad Airport en meest recent de COVID19-pandemie. Op z'n zachtst gezegd kent de Regio Deal niet een vliegende start. Het mag de ambities en energie die met de Regio Deal gemoeid zijn niet temperen. Dat staat immers haaks op de maakbaarheidsgedachte en ondernemingszin die in Flevoland zo sterk aanwezig is. Bij alle betrokkenen bij de Regio Deal zit een enorme drive om het praten en plannen zo snel mogelijk om te zetten naar bouwen en realiseren. Niet vreemd voor een Provincie die aan de tekentafel is bedacht.

4.2 Een bedrijventerrein op maat

Het aan de slag gaan met de ondermijningsparagraaf krijgt concreet vorm via de eerdergenoemde werksessies die geïnitieerd en georganiseerd worden door de projectleider ondermijningsparagraaf Regio Deal van de provincie Flevoland. Tijdens deze werksessies wordt onder haar leiding per bedrijventerrein nagedacht hoe de ondermijningsparagraaf concreet vorm kan krijgen in een checklist. Daarbij worden de twee pijlers, Maritiem Cluster Urk en MITC Marknesse, afzonderlijk behandeld. Iedere pijler volgt een eigen traject, wat ook moet uitmonden in een eigen checklist. Niet alleen zijn er verschillende partijen bij betrokken, maar ook de context waar het vorm krijgt ziet

er anders uit: het gaat om andere bedrijvigheid, in een andere omgeving en met andere betrokkenheid van overheden, bedrijven en burgers.

Hoewel de werksessies bij het Maritiem Cluster Urk in een verder gevorderd stadium zijn dan het MITC Marknesse, volgen beide werksessies wel een soortgelijke opzet. Centraal staat de vraag hoe bedrijventerreinen te ontwerpen die 'ondermijningsproof' zijn. Bij de start van beide trajecten staat men dan ook uitgebreid stil bij de vraag welk doel zij hiermee voor ogen hebben: wat voor bedrijventerrein streeft men met de Regio Deal na? Achterliggend idee is dat het doel van het bedrijventerrein uiteindelijk ook het karakter en daarmee de vorm en invulling ervan bepaalt en dat de maatregelen hoe het 'ondermijningsproof' te maken hier bij aan moeten sluiten. Vervolgens wordt er stilgestaan bij de kansen en risico's die bij het specifieke karakter van het bedrijventerrein horen, ook gegeven de context waarin het vorm krijgt. Tot slot komt de vraag aan bod met welke uitdagingen het bedrijventerrein te maken heeft die het nemen van bepaalde maatregelen lastig maken, zoals ruimtelijk beperkingen, type bedrijvigheid en financiële of juridische belemmeringen.

Uitgangspunt voor de ondermijningsparagraaf en de checklist zijn ruimtelijk-fysieke interventies om de bedrijventerreinen tegen ondermijning te beschermen. Al snel tijdens de gesprekken van de werksessies ontstaat discussie of bepaalde maatregelen hier wel of niet toe behoren, en in het verlengde daarvan, of deze afbakening helpt of juist beperkt. Denk bijvoorbeeld aan het aanleggen van een fietspad door het bedrijventerrein met als doel andere mensen naar het bedrijventerrein te trekken en zo extra oren en ogen vormen om mogelijke criminele of illegale activiteiten te signaleren. Het aanleggen van het fietspad is op zich duidelijk een fysiek-ruimtelijke interventie, tegelijkertijd is het achterliggend idee die van een sociale controlefunctie. In het gesprek wordt dan ook al snel duidelijk dat ruimtelijke-fysieke interventies sterk samenhangen met interventies met een meer financieel-economische, sociaal-maatschappelijke of juridische invalshoek. Daarom besluiten de betrokkenen tijdens de werksessies zich niet enkel te richten op ruimtelijk-fysieke interventies, maar ook te kijken hoe maatregelen met een meer financieel-economische, sociaal-maatschappelijke en juridische invalshoek bij kunnen dragen aan de weerbaarheid van het bedrijventerrein.

In de bijlage beschrijven we hoe een checklist er voor het Maritiem Cluster Urk alsook MITC Marknesse uit kan zien.

4.3 Reflectie: weerbaarheid als maatwerk?

Een rondje haven

Op Urk is men trots op hun werkhaven, waar de arbeid en het werken nog echt centraal staat. De maatschappelijke betrokkenheid bij de haven is dan ook groot. Zo is het gebruikelijk dat op zondag na de lunch, en vaak ook kerkbezoek, gezinnen 'een rondje haven' maken. Dit is bijzonder, omdat de aandacht niet zozeer naar de jachthaven uitgaat maar vooral gericht is op de werkhaven. Gezamenlijk lopen familieleden en vrienden dan door de haven en kijken naar het werk dat daar verricht wordt gedurende de week. In sommige andere (voormalig) vissersdorpen is in de loop der tijd de aandacht meer verschoven naar de culturele kant ervan en het toerisme. Op Urk is dat anders, daar vreest men een dergelijk scenario waar de haven als een soort openlucht museum zou fungeren. Dat Urk dat scenario wil afwenden bleek in 2019 toen de gemeente voor het project 'De Parel van Flevoland' een bedrag van 2,5 miljoen euro zou krijgen vanuit de Zuiderzeelijngelden. Onderdeel van de projectaanvraag was dat er voor 2022 een hotel gerealiseerd zou worden in de haven. Het draagvlak voor deze ontwikkeling was echter onvoldoende. De subsidie werd met 500.000 euro verminderd en het grootschalige hotel in de haven is daarmee van de baan.

In het meest recente ondermijningsbeeld van het RIEC Midden-Nederland wordt gewezen op de internationale handel en de 'ons-kent-ons'-cultuur op Urk die mogelijk ondermijnende activiteiten in de hand werken^{18,19}. De sociale cohesie wordt daarin als risico gezien voor criminaliteit waarin de nauwe banden van familie- en vrienden worden benut als gesloten bolwerk. Andersom geldt dat die nauwe betrokkenheid en sociale cohesie juist ook gebruikt zou kunnen worden om ondermijning te bestrijden. De extra ogen op de bedrijventerreinen zouden ook als preventief instrument gezien kunnen worden waarbij ze een soort afschrikwekkende functie hebben of zelfs actief worden ingezet om informatie te verzamelen over mogelijk illegale activiteiten.

Voor de Regio Deal is het interessant én belangrijk om te kijken hoe deze betrokkenheid van inwoners bij de haven en bedrijvigheid terug kan komen in de nieuwbouwplannen. Het betekent het letterlijk *concretiseren* van de ondermijningsparagraaf: in de gebouwde omgeving openheid, zichtbaarheid

18 Ondermijningsbeeld Urk Regionaal Informatie- en Expertisecentrum Midden-Nederland: https://www.urb.nl/mgd/files/infographic_ondernijningsbeeld_-_gemeente_urb_o.pdf

19 Nieuwsbericht NOS, 25-7-2019: <https://nos.nl/artikel/2294992-ons-kent-ons-cultuur-leidt-tot-criminaliteit-op-urb.html>

en gedeelde trots uitstralen. In de eerste plaats gaat het dan om de vraag hoe de buitendijkse servicehaven en binnendijks bedrijventerrein toegankelijk zijn te maken voor geïnteresseerden. Ideeën die daar bij horen zijn fiets- en voetgangerspaden die door de bedrijventerreinen heen lopen, maar ook goede zichtlijnen zodat mensen ook iets kunnen zien van de bedrijvigheid. Een volgende stap zou kunnen zijn om te kijken hoe burgers ook actief betrokken kunnen worden bij wat er in het Maritiem Cluster gebeurt. Kunnen burgers bijvoorbeeld helpen bij het schoon maar ook veilig houden van de bedrijventerreinen? Vanuit de idee van ondermijningsbewustzijn en preventieve maatregelen is de sociale betrokkenheid een interessant en relevant aspect.

Het Mobiliteits- en Infrastructureel Testcentrum (MITC) in Marknesse heeft weer een heel ander karakter en richt zich in het bijzonder op hoogwaardige, technologische vernieuwing op het gebied van smart mobility. Daarmee kiest het MITC ook een duidelijke koers en trekt het een bepaald type bedrijven en organisaties naar het bedrijventerrein. Bedrijvigheid waar specialistische kennis en kunde centraal staat en veelal sprake is van bedrijfsgevoelige informatie. Dit in combinatie met de ligging in het buitengebied zorgt er voor dat de inwoners van omliggende dorpen weinig tot geen binding met het MITC hebben. De mensen die er werken of op bezoek komen zijn vrijwel allen forensen. Het maakt ook dat de toegang ertoe anders geregeld is dan op reguliere bedrijventerreinen, hier is niet iedereen overal welkom. De geslotenheid van bepaalde delen is voor bedrijven een reden om ernaartoe te komen, om in rust en achter gesloten deuren veilig de nieuwste ontwerpen te kunnen testen. Het veiligheidsgevoel hier komt voort uit de duidelijk aanwezige controle en beveiliging, fysiek en digitaal. Voor een deel betreft dat zichtbare beveiliging, zoals hekken, slagbomen, waarschuwingsborden, camera's, beveiligingsposten en surveillanceauto's. Voor een deel gaat dat ook over niet of nauwelijks zichtbare beveiliging, zoals aanmeldingspapieren, bezoekerspassen, bewegings-sensoren en screening. Beveiliging hier heeft dan ook een dubbele functie, het helpt in de opsporing van mogelijk risico's maar ook in de beeldvorming heeft het een functie: het laat zien dat er aandacht is voor veiligheid.

De ontwerpvrage van het bedrijventerrein van het MITC heeft daarmee een heel ander karakter dan de buitendijkse servicehaven en het binnendijks bedrijventerrein op Urk. Het gaat om andersoortige bedrijvigheid, ander type partijen, andere binding met de omgeving. Ook eventuele risico's van ondermijning zijn hier anders dan op Urk. Waar op Urk de hechte gemeenschap en de 'ons-kent-ons'-cultuur als ondermijningsrisico's worden gezien, wordt bij het MITC juist de hoge mate van anonimiteit, de geringe binding met de omgeving, concurrentiegevoeligheid en de 'ieder-voor-zich'-cultuur beschouwd als factoren die bij de kans op ondermijning een rol spelen. De ondermijningsrisico's richten zich bij het MITC echter op andere vormen van criminele of illegale activiteiten

dan bij veel andere, reguliere bedrijventerreinen. De risico's hier lijken minder snel te vinden in de drugscriminaliteit of wapenhandel die vaak met 'ondermijning' worden geassocieerd. Bij het MITC gaat het eerder om bedrijfs- of overheidsspionage, waarbij het verkrijgen van waardevolle (test)informatie het doel en daarmee ook de belangrijkste risicofactor vormt.

Interessant is dan ook de vraag hoe een bedrijventerrein is te ontwerpen waarbij de context niet alleen het uitgangspunt vormt voor de vraag waar mogelijke risico's zitten als het gaat om ondermijning maar tevens de oplossing kan vormen. Dat betekent dat er geen 'standaard' oplossing bestaat voor het 'ondermijningsproof' ontwerpen van een bedrijventerrein, maar dat het telkens zoeken is naar hoe de omgeving eruit ziet, wat daar specifieke kenmerken van zijn en hoe dit doorwerkt in doelen, kansen, risico's en uitdagingen.

Maakbaarheidsinzicht: *het tastbaar maken van een opgave*

Vanuit het perspectief van maakbaarheid bespraken we in de vorige twee hoofdstukken het belang van het 'maken van' de opgave en het 'eigen maken' van de opgave via eigenaarschap. De derde stap in het ontwerpproces (na verbeelding en toe-eigenen) is dan het 'echt maken': de concretisering. Wat in het ontwerpproces zwevend en verbeeldend begint, moet op enig moment via eigenaarschap ook ergens landen, hard gemaakt worden, stollen. Het moet niet in abstractie blijven hangen; mensen willen ermee aan de slag. Iets waar men mee, letterlijk in de hand, de boer op kan.

Daarbij speelt dan wel wederom de uitdaging om dat concretiseren van ondermijningsbewustzijn enerzijds recht te doen met een stevige aanpak, en anderzijds niet de boventoon te voeren in het concretiseren van de droom van de nieuwe industrieterrinen. Voor je het weet verdrijft het harde (ondermijningsrisico's) het zachte (innovatiekansen). Of wordt het hard tegen hard, en word je een remmer in vaste dienst.

Daarom is het belangrijk hierbij te kiezen voor meekoppelen. Zorgen dat het één het ander mogelijk maakt. Wat dat betreft is het interessant dat we de perceptie tegenover het voorkomen dan wel bestrijden van ondermijning op bedrijventerrein door de tijd heen hebben zien veranderen. Van een onderbelicht thema, naar een thema dat weerstand oproept, naar een thema dat als 'niet leuk, maar noodzakelijk' wordt gezien, naar een thema dat als kansrijk wordt gezien. Een ondermijningsproof bedrijventerrein gaat dan samen met economische kansen, met betrokkenheid van bewoners, met lokale trots en met bestuurlijke verantwoordelijkheid. Dus wat helpt voor een mooi bedrijventerrein zorgt ook voor minder kans op verborgen criminaliteit. Niet afwegen, maar slim combineren: meekoppelen.

5. Conclusie: ontwikkelen van ondermijningsbewustzijn

5.1 Voorbij de tragiek van goede bedoelingen

De Japanse Duizendknoop

Ergens in het begin van de 19e eeuw, tussen 1824 en 1840, haalde de bekende Duitse botanicus Philipp Franz von Siebold de Japanse Duizendknoop (*Fallopia Japonica*) naar Europa. In Nederland was het eerste exemplaar te zien in de Hortus Botanicus te Leiden, wat von Siebold gebruikte als plek om planten uit Azië in Europa te introduceren. De Japanse Duizendknoop werd naast zijn uitstraling als sierplant, vooral geroemd om zijn grote groei­kracht en vermogen zich te vestigen in zowel voedselrijke als voedsel­arme omgevingen, zoals op zand, klei of veen. De plant is daarmee ideaal om te plaatsen op plekken waar weinig andere planten groeien, langs wegen, bruggen en tunnels. Inmiddels is men hier sterk van teruggekomen en wordt de Japanse Duizendknoop tot de meest invasieve exoten gerekend. Is de plant eenmaal gevestigd, dan is hij zeer moeilijk weer weg te krijgen. Daar komt bij dat het door zijn sterke groei­kracht inheemse plantensoorten verdringt. De sterke wortel­stokken en stengels van de Japanse duizend­knoop zijn in staat om schade te veroorzaken aan gebouwen, leidingen en wegen. En heeft de plant zich eenmaal weten te vestigen, dan is het schier onmogelijk om deze nog weg te krijgen – met alle gevolgen van dien.

We begonnen dit essay met het beloftevolle verhaal over verbeeldingsver­mogen en over hoe de Regio Deal Noordelijk Flevoland een volgende stap betekent in de regionale ontwikkeling van een nog relatief jong gebied. De provincie Flevoland bezit een enorm potentieel dat er op wacht om verzilverd te worden. Natuurlijk spelen ook hier kwesties op sociaal, economisch en ecologisch gebied maar de boventoon is vooral positief, het gaat om het aanjagen van innovatie, creëren van mogelijkheden en benutten van kansen.

De kansen hebben echter ook een keerzijde – of zijn althans niet zonder risico. In dit essay hebben we stilgestaan bij die andere kant van de Regio Deal, een van ondermijnende criminaliteit en de uitdagingen en bedreigingen die op dat vlak zich aandienen wanneer het gaat om regionale bedrijvigheid. Wanneer er ergens investeringen worden gedaan, bijvoorbeeld door de aanleg van bedrijventerreinen maar ook vliegvelden, havens, winkelcentra of

recreatieparken, zijn het niet alleen goedwillende ondernemers en burgers die ervan willen profiteren. Ook criminelen willen hun graantje meepikken van de economische kansen die ontstaan. Dit roept voor de provincie Flevoland, maar breder ook andere partijen, de vraag op hoe ook aandacht te hebben voor deze ‘schaduwkant’ van het wenkend perspectief.

Het verhaal van de Japanse Duizendknoop is in dat opzicht een interessante metafoor. Het levert in ieder geval drie inzichten op die hier relevant zijn en als lessen te beschouwen zijn:

- In de eerste plaats vanwege de *verblindende vooruitgang* die vernieuwing met zich mee kan brengen. Hoewel de buitenkant er nog zo mooi uit kan zien, schijn kan ook bedriegen. Net als voor de Japanse Duizendknoop geldt bij de Regio Deal maar ook andere, soortgelijke trajecten dat vaak met name de focus ligt op de beloftevolle kant ervan: de dynamiek die ervan uitgaat, de impuls die het geeft aan de regio en de ontwikkelingskansen die er achter vandaan komen. Kansen brengen echter ook risico’s met zich mee.
- Ten tweede, en om het nog ingewikkelder te maken, lijkt er sprake te zijn van een *paradoxe oplossing*: soms betekent de oplossing voor het ene probleem de start van een ander (soms zelfs nog groter) probleem. In het geval van de Japanse Duizendknoop was vooraf niet voorzien dat de aanplanting ervan op lastig begroeibare plekken vanuit idee van ‘vergroenen’ uiteindelijk de onderliggende structuren zou aantasten en zelfs asfalt van wegen zou doen splijten. Voor de Regio Deal is dit een belangrijk inzicht, omdat juist van ondermijnende criminaliteit de verwevenheid van boven en onderwereld, legale en illegale structuren en wettelijke en criminele activiteiten een belangrijk kenmerk is.
- Tot slot speelt *permanentie van tijdelijkheid* hier ook een belangrijke rol, wat op korte termijn kansen en mogelijkheden biedt kan op lange termijn in de weg zitten en risico’s in de hand werken. De Japanse Duizendknoop werd lange tijd gezien als tijdelijke oplossing om lastig begroeibare plekken van groen te voorzien en zo andere ecologische structuren kon helpen versterken. Na verloop van tijd werd steeds meer duidelijk dat de Japanse Duizendknoop niet hielp om biodiversiteit te vergroten, maar andere planten juist verdrong: het bleek een invasieve exoot. Jaren later is men nog altijd bezig de Japanse Duizendknoop te verdrijven en de ecologische structuur te herstellen. Voor de Regio Deal geldt dat interventies en het uitblijven daarvan, hoe tijdelijk ook, uiteindelijk een permanent effect kunnen hebben.

Kort en goed, ook in Flevoland ligt de tragiek van goede bedoelingen op de loer: met de beste intenties worden allerlei activiteiten ontplooid, wordt ondernemerschap aangemoedigd en wordt ruimte georganiseerd. Maar voor je het weet ben je bij onvoldoende ondermijningsbewustzijn eigenlijk precies het verkeerde aan het doen, en in de hand aan het werken wat liefst voorkomen wordt.

5.2 De functie van een checklist

De keuze voor een ondermijningsparagraaf als onderdeel van de Regio Deal is in dat kader interessant, omdat het kan worden beschouwd als een bewuste interventie om voorbij te komen aan deze tragiek van goede bedoelingen. Echter, wanneer het verkeerd gebruikt wordt, ook juist een averechts effect kan hebben. Dan is de checklist niet het instrument dat helpt om ondermijning tegen te gaan, maar het in de hand werkt doordat het blinde vlekken veroorzaakt en de suggestie kan wekken dat daarmee alle risico's zijn afgedekt en (kritisch) gesprek erover in de kiem smoort.

Het is daarom interessant en relevant om stil te staan bij het achterliggende idee om een checklist voor 'ondermijningsproof' bedrijventerreinen te ontwerpen en de functie die de checklist heeft. De checklist kan immers op verschillende manieren worden bekeken. In de eerste plaats als eigenstandig *product* dat moet helpen bij het denken over en nemen van maatregelen om bedrijventerreinen weerbaar te maken tegen vormen van ondermijnende criminaliteit. In deze vorm dient de checklist als een tool om op verschillende niveaus interventies te ontwikkelen. Eerder noemden we in dat kader al dat er vanuit verschillende perspectieven andersoortige maatregelen kunnen worden genomen. Denk bij het fysiek-ruimtelijk perspectief aan interventies zoals hekwerk, slagbomen en camera's, terwijl het bij het financieel-economisch perspectief gaat om interventies zoals subsidies maar ook boetes. Naast de andersoortige interventies per perspectief helpt de checklist ook om een onderscheid te maken waar, op welk niveau de maatregelen effect moeten sorteren: op specifieke onderdelen van het bedrijventerrein, het bedrijventerrein als geheel of nog breder ook rondom het bedrijventerrein. Bij fysiek-ruimtelijke interventies valt daarbij te denken aan een onderscheid op het niveau van individuele kavels, het totale terrein alsook de infrastructuur eromheen. Bij sociaal-maatschappelijke interventies gaat het dan juist om een onderscheid naar individuele burgers en bedrijven, collectieven van burgers en bedrijven (zoals ondernemers- of bewonersverenigingen) en totaal aan burgers en bedrijven (ook breder in de regio). Zo bezien levert de checklist als product een houvast om maatregelen te ontwikkelen waarmee het bedrijventerrein voor zover dat kan weerbaar gemaakt wordt tegen ondermijning.

De checklist kan evengoed ook worden gezien als een *proces*, zowel in de ontwikkeling ervan als wat het in beweging kan zetten. Anders dan wat de naam doet vermoeden gaat het ontwikkelen van een checklist namelijk niet alleen of zozeer over de punten die erop staan, de maatregelen die als het ware zijn 'af te vinken'. De checklist zorgt er ook voor dat er een gesprek op gang wordt gebracht en waarmee een zeker bewustzijn voor ondermijning wordt aangewakkerd bij mensen die er direct en indirect mee te maken krijgen. Als we kijken naar de werksessies rond de ondermijningsparagraaf van de Regio Deal die de projectleider ondermijningsparagraaf Regio Deal van de provincie Flevoland initieert wordt de checklist vooral ook gebruikt als een stip op de horizon. Het brengt mensen in beweging en vormt een doel waar gezamenlijk naar toe gewerkt kan worden. Niet het eindproduct is in dat kader van belang, maar het totstandkomingsproces en de manier waarop het gebruikt wordt als onderdeel van gesprekken waar afwegingen, reflecties en dilemma's ter tafel komen. Vanuit de idee van de checklist als proces is het bedenken van interventies als camera's, boetes of surveillancediensten behulpzaam maar niet cruciaal. De gesprekken die eraan voorafgaan in het ontwerp van de checklist of achteraf ontstaan wanneer de checklist in gebruik wordt genomen sorteren een veel groter effect, zo is de idee. In de werksessies ging het dan bijvoorbeeld om dilemma's als: hoe houd je rekening in het ontwerp met vormen van ondermijning die je nu nog niet voorziet, hoe zorg je ervoor dat de bedrijventerreinen wel uitnodigend zijn maar ook een gevoel van veiligheid uitstralen en hoever gaat publieke verantwoordelijkheid voor veiligheid en waar begint de private rol (bijvoorbeeld parkmanagement en particuliere beveiliging).

De twee functies die de checklist heeft, als product en als proces, kunnen uit elkaar worden getrokken voor analyse maar hangen uiteindelijk ook simpelweg met elkaar samen; ze kunnen niet zonder elkaar. Zonder een product loopt het proces op enig moment vast omdat er eindeloze 'praatsessies' ontstaan zonder resultaat. Zonder een proces komt het product niet goed van de grond omdat mensen zich er niet in herkennen of eigenaar van voelen. De manier waarop de checklist rond de Regio Deal wordt ontwikkeld is daarmee een interessant voorbeeld ook voor andere soortgelijke vraagstukken omdat het juist die samenhang tussen product en proces laat zien. Hoewel stevast de checklist voor 'ondermijningsproof' bedrijventerreinen als eindpunt wordt gezien én genoemd, is van meet af aan het uiteindelijke doel van de ondermijningsparagraaf om breder aandacht te ontwikkelen voor de keerzijde van kansen bij regionale bedrijvigheid: een zeker *ondermijningsbewustzijn*.

5.3 Een Flevolandse aanpak

In de afgelopen anderhalf jaar hebben we mee mogen kijken met het totstandkomingsproces van de ondermijningsparagraaf van de Regio Deal Noordelijk Flevoland. In dit essay hebben we proberen te beschrijven hoe de ontwikkeling van de ondermijningsparagraaf als onderdeel van de Regio Deal Noordelijk Flevoland vorm krijgt en welke bijzondere, interessante en noemenswaardige inzichten we daarbij vanaf de zijlijn waarnemen.

Dit is een bijzonder traject vanwege de invalshoek van preventie van ondermijning, waarbij de kwesties van ondermijning nog niet zozeer aan de orde zijn maar wel in de toekomst als reëel worden beschouwd. Om te voorkomen dat op een later moment het nodig is reeds gevestigde criminaliteit te bestrijden, is de gedachte in een vroeg stadium maatregelen te nemen om dit te voorkomen. De ondermijningsparagraaf – en in het bijzonder de checklist – dient daar invulling aan te geven.

Dat betekent overigens niet dat de ontwikkeling van de ondermijningsparagraaf zonder slag of stoot gaat. Voor een deel zit dat in de samenwerking tussen de betrokken partijen die elkaar moeten vinden op allerlei vlakken, maar ook politiek-bestuurlijke tijd en ruimte moeten zoeken om hier verder in te komen. Daarnaast zijn er allerlei externe factoren die er voor zorgen dat na een voortvarende start er enige vertraging is ontstaan: van landelijke kwesties als COVID19 en PFAS tot lokale vraagstukken zoals integriteitsonderzoek op Urk. Stuk voor stuk zijn dit logische verklaringen maar het laat ook zien dat een dergelijke proces niet als vanzelf ‘loopt’. En ook voor het vervolg geldt dat er allerlei uitdagingen zijn, nadat de checklist is gepubliceerd zal er invulling aan worden gegeven en zal men moeten nadenken hoe interventies ook duurzaam te maken zijn.

Daarnaast is dit ook een lastig traject omdat de urgentie groot is als een probleem of kwestie zoals ondermijning ervaarbaar is, maar hier is het hoogstens een vermoeden, een risico, een voorstelling. Sterker nog, terwijl de Regio Deal Noordelijk Flevoland een wenkend perspectief beoogt, vestigt de ondermijningsparagraaf de aandacht op de mogelijke risico's en kan daarmee al snel ervaren worden als 'gezeur', 'doemdenken' of 'pessimisme'. Waar iedereen vooruit wil, zorgt de aandacht voor de ondermijningsparagraaf ook voor een remmende werking om toch nog eens goed na te denken over de risico's die achter de kansen vandaan komen. Tegelijkertijd is dit ook nodig: niemand wil dit graag en precies daarom is het belangrijk dat er (ook binnen de provincie) aandacht voor is.

De ondermijningsparagraaf als onderdeel van de Regio Deal dient echter ook vanuit een breder perspectief te worden bekeken. Het maakt onderdeel uit van een set maatregelen waarin de provincie Flevoland samen met andere partijen aandacht heeft voor het voorkomen en bestrijden van ondermijning. In dit essay hebben we daar niet zozeer bij stilgestaan, maar ook andere ontwikkelingen zijn in dat kader de moeite waard. Meest in het oog springt het initiatief van 'De Flevolandse Norm', die moet bijdragen aan het tegengaan van ondermijning door criminele organisaties²⁰. De provincie Flevoland trekt in gezamenlijkheid op met alle Flevolandse gemeenten ook in beleid, om het voor criminelen moeilijker te maken om in de provincie voet aan de grond te krijgen. Enerzijds wordt de bestrijding van ondermijning zo geïntensiveerd en anderzijds draagt het bij aan het voorkomen van een waterbedeffect doordat in de ene gemeente ondermijning steviger wordt aangepakt dan in een andere gemeente. De Flevolandse Norm bevat in totaal tweeëntwintig ambities die een gezamenlijke norm en aanpak vormen.

5.4 Tot slot: maakbaarheid in ontwikkeling

De vraag is hoe je daar dan invulling aan geeft. In dit essay hebben we gezien hoe de provincie Flevoland dat doet door middel van een ondermijningsparagraaf die vorm krijgt als checklist. Dat klinkt weinig wereldschokkend, en de checklist is dat op zichzelf ook niet. Maar de waarde van de checklist is in het bijzonder gelegen in het idee erachter, het totstandkomingsproces en de werking die ervan uitgaat. Dat zit namelijk niet zozeer in het product maar in het proces.

Maakbaarheid, waar vaak ook kritiek op is, speelt hierin een grote en belangrijke rol. Of het nu gaat om het *zichtbaar* maken van een opgave, waarbij een vraagstuk echt en reëel wordt tijdens het maakproces in beelden en woorden als onderdeel van gesprekken en presentaties. Of om het *eigen* maken van een opgave, door verantwoordelijkheid te organiseren, eigenaarschap te ontwikkelen en een inktvlekwerking op gang te brengen. Of wanneer het *tastbaar* maken van een opgave centraal staat, waarbij het denken en spreken over vraagstukken en oplossingen concreet gemaakt wordt, het landt en zowel letterlijk als figuurlijk beet te pakken is. Telkens speelt maakbaarheid een belangrijke rol.

²⁰ Website provincie Flevoland, 20 mei 2021: <https://www.flevoland.nl/actueel/criminelen-krijgen-in-heel-flevoland-dezelfde-beha>

De uiteindelijke opbrengst is *ondermijningsbewustzijn*. Geen bewustzijn of onderbewustzijn maar ondermijningsbewustzijn: bewust van ondermijning – zonder dat het meteen het zicht wegneemt op de kansen. Achterliggend idee is ondermijning uit het onderbewuste te halen (vaag van gehoord, maar geen aandacht voor), maar tegelijkertijd ook niet vooraan in het bewustzijn te brengen (eerste waar je aan denkt, wat voorop staat). Het is eerder iets daar tussenin, sensitiviteit voor ondermijning als onderdeel van het werken aan kansen. Het moet wel steeds in het achterhoofd zitten, als een signaal op de achtergrond, een herkenningspunt om te voorkomen dat het misgaat en de tragiek van goede bedoelingen optreedt. Maar het moet niet verstarrend en verstijvend werken, dat helpt niet. Mensen moeten wel gewoon durven maken, bewegen en handelen.

Dat leidt tot de paradoxale conclusie dat ondermijningsbewustzijn niet iets groots en meeslepends is, maar dat het subtiele en fijnzinnige precies is wat het moet zijn. Het vrolijke, meeslepende en feestelijke verhaal (met handtekeningen plaatsen, fotomomenten, lintjes doorknippen en bestuurders op een podium) is voor de kansen. Het andere verhaal, van achter de schermen, in de luwte en met enig ongemak omgeven (als iedereen het feest verlaten heeft, als de rommel is achtergelaten, als het licht bijna uit is en het onkruid gaat groeien) is voor de risico's. En ook daar is aandacht voor nodig.

Dat dit essay er nu is betekent niet dat ook de ondermijningsparagraaf af is. We hebben een deel van het totstandkomingsproces van dichtbij mogen volgen en de naar ons idee op dat moment interessante inzichten proberen te vangen in dit essay. Telkens vanuit de idee dat de wijze waarop hier een aanpak van ondermijning wordt ontwikkeld ook relevant is voor andere provincies en organisaties die zich met een nieuw thema gaan bezighouden. Voor zowel dit essay als de ondermijningsparagraaf van de Regio Deal geldt dat deze niet zozeer bedoeld is als 'best practice' maar dat het een lens vormt om te zien hoe gegeven de context opgaven, aanpak en concretisering in trajecten anders vorm krijgen. Waarbij het interessant is, en daar begonnen we ook dit essay mee, dat hier een zeker idee van maakbaarheid in besloten zit. Het gaat immers niet alleen over inspelen op de context en condities die er zijn, maar om deze ook nadrukkelijk te beïnvloeden, aan te passen en zelf te maken: 'shaping'.

In zekere zin maken wij daar met dit essay ook een onderdeel van uit. Over of het een vooraf uitgedachte en bewuste keuze is kan worden gediscussieerd, maar door ons als onderzoekers erbij te betrekken en een essay te laten schrijven wordt het verhaal over het 'ondermijningsproof' ontwerpen van bedrijventerreinen als opgave voor de provincie Flevoland ineens waar. Het bestaat, want het staat geschreven en is beschreven. Datzelfde geldt voor een

ambtenaar van de provincie Flevoland die projectleider ondermijningsparagraaf Regio Deal wordt. Door alleen al de functie zo te noemen is het thema ondermijning ineens ook breder binnen de provincie verankerd. Ondermijning is niet alleen bij de Commissaris van de Koning of zijn Kabinet belegd, maar ook op andere plekken in de organisatie zijn er mensen mee bezig én verantwoordelijk voor. En dat geldt ook voor andere aspecten, zoals de ondermijningsparagraaf, de checklist en de Regio Deal Noordelijk Flevoland, door het op een bepaalde manier te noemen en er via handelen concreet invulling aan te geven wordt het écht en waar.

Referenties

- Beck, U. (1996), *Risk Society*. Londen: SAGE.
- Bouttelier, H. (2003), *De Veiligheidsutopie*, Den Haag: Boom.
- Declercq, M. M. (2020), *De ontdekking van Urk*. Amsterdam: Podium Uitgeverij.
- Delden, M. van, Frissen, P.H.A., Schram, J.M., M.J.W. van Twist (2021), *De wijsheid van traag bestuur. Provincie en ondermijning*. Den Haag: NSOB.
- Frissen, P.H.A. (2013), *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Gennep.
- Lam, J., Wal, R., van der, & Kop, N. (2018), *Sluipend gif*. Den Haag: Boom criminologie.
- Peeters, R. (2015), *Het verlangen naar voorkomen. Hoe het preventieparadigma de overheid verandert*.
- Scherpenisse, J., M. van Twist & J. Schram (2017), *Ondertussen in de Spaanse Polder. Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: NSOB.
- Scherpenisse, J. (2019), *Tucht van de tijd. Over het tijdigen van bestuur en beleid*. Den Haag: NSOB.
- Schön, D.A. (1983), *The reflective practitioner: How professionals think in action*. Routledge.
- Schram, J., J. Scherpenisse, & M. van Twist (2018), *Zweven en zwoegen op Zuid; een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid*. Den Haag: NSOB.
- Schram, J., M. Brok, M. Schulz & P. Frissen (2020), *Meer waarde(n) van screenen. Beoordelen van betrouwbaarheid als vak*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, J. Schram, N. Chin-A-Fat & J. Scherpenisse (2016), *Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven) lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: NSOB.

Tops, P., & H. Schilders (2016), Naar een meervoudige aanpak van ondermijning. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 78 (7), 12 – 15.

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

Bijlage

In de deze bijlage beschrijven we hoe het denken over de ondermijningsparagraaf zich heeft ontwikkeld en hoe een checklist er voor het Maritiem Cluster Urk alsook MITC Marknesse uit kan zien. Dit is niet een weergave van hoe de checklist eruit ziet, maar het beschrijft de specifieke context waar de checklist op is gebaseerd en die de basis vormt van wat de uiteindelijk checklist moet vormen. Achterliggend idee is dat de specifieke context in belangrijke mate bepaalt hoe mogelijke kansen en risico's eruitzien en welke maatregelen daarbij aansluiten. We baseren ons daarbij op de gesprekken en discussies die we tijdens onze betrokkenheid van het onderzoek bij hebben gewoond.

Maritiem Cluster Urk: een bedrijventerrein in een betrokken vissersdorp

De haven die uit z'n jasje groeide

Mei 2018 is Urk voor even wereldnieuws. De 'Dancing Hare', een van de meest luxe jachten ter wereld, krijgt in de haven van Urk bij Balk Shipyard een opknopbeurt. De Urkers zelf kijken al niet meer op van de blinkende jachten in de haven, die liggen er immers regelmatig, maar dit keer is het anders. De 'Dancing Hare' is een jacht met een lengte van 57 meter en een breedte van 9 meter, telt drie dekken en heeft een geschatte waarde van 15 miljoen euro. De werkplaats van Balk Shipyard moet zelfs verbouwd worden om het jacht te kunnen opknappen, anders past het niet op de werf. Een tijdelijke tentconstructie maakt het mogelijk om dergelijke grote projecten te kunnen doen.

De situatie bij Balk Shipyard is weliswaar het meest extreem maar tegelijkertijd wel exemplarisch voor veel bedrijven in de haven van Urk. Succesvolle bedrijfsvoering en internationaal een uitstekende naam hebben ervoor gezorgd dat maritieme ondernemers – soms zelfs letterlijk – uit hun werkplaats op de haven zijn gegroeid. Allerlei constructies worden verzonnen om toch door te kunnen blijven gaan, van het opzetten van tenten voor extra ruimte tot zelfs het afhalen van delen van de cascohal om projecten te kunnen huisvesten. Dit zijn echter tijdelijke oplossingen, er is sprake van structureel ruimtegebrek. Om in de toekomst door te kunnen blijven groeien en innoveren is verplaatsing naar een nieuwe plek noodzakelijk. De oplossing die wordt gevonden is de ontwikkeling van Port of Urk, bestaande uit een nieuwe buitendijkse servicehaven ten zuiden van Urk en aangrenzend een nieuw binnendijks bedrijventerrein.

Het Maritiem Cluster op Urk vindt zijn oorsprong in de visserij. Niet voor niets wordt Urk tot de belangrijkste vissersdorpen van Nederland gerekend. De laatste decennia is de bedrijvigheid op dit vlak verbreed naar viswerking, scheepsbouw- en onderhoud (re-fit) en nautische dienstverlening. Urk behoort op maritiem gebied tot de top van Nederland en Europa. Fysieke uitbreiding is noodzakelijk om de werkgelegenheid op Urk te behouden en te kunnen doorgroeien. Het gaat daarbij in eerste instantie om ruimte voor reeds gevestigde bedrijven die behoefte aan uitbreiding hebben door de groeiende vraag naar maritieme producten en diensten. Met de ontwikkeling van de nieuwe buitendijkse servicehaven en het binnendijks bedrijventerrein ontstaat ook weer ruimte in de oude haven van Urk voor kleinere nautische en maritieme bedrijven, watersport, toerisme en recreatie. Dit biedt kansen voor nieuwe, kleinere ondernemers die op Urk hun activiteiten willen starten. Tot slot heeft de Regio Deal tot doel om een Maritieme Campus te ontwikkelen waardoor er ook een goede onderwijsinfrastructuur op Urk ontstaat. Studenten hoeven dan niet langer de regio te verlaten om te studeren en voor bedrijven moet het voldoende geschikt arbeidspotentieel opleveren. Het ROC Friese Poort en het Berechja College spelen hierin een belangrijke rol, zij moeten de basis leggen voor het maritiem middelbaar beroepsonderwijs in de regio Flevoland en Midden-Nederland.

Belangrijk bij de ontwikkeling van het Maritiem Cluster op Urk is dat het binnendijkse en buitendijkse bedrijventerrein in verbinding staan met de gemeenschap. Niet alleen de ondernemers maar ook de inwoners voelen zich sterk verbonden met de bedrijvigheid op Urk. Het past ook bij de identiteit van Urk waar samenhang en gemeenschapszin hoog in het vaandel staan. De haven en de activiteiten die er plaatsvinden maken een belangrijk onderdeel uit van de geschiedenis en cultuur. In veel van de gesprekken die tijdens de werksessies worden gehouden komt dit aspect dan ook ter sprake: hoe zijn de betrokken burgers en bedrijven van Urk in te zetten bij de vormgeving van de maatregelen om het bedrijventerrein ondermijningsproof te maken?

**Figuur: schematische weergave ontwikkeling ondermijningsparagraaf
Maritiem Cluster Urk**

MARITIEM CLUSTER URK		
PERSPECTIEVEN	ASPECTEN	KENMERKEN
<i>Ruimtelijk-fysiek</i>	<i>Doelen</i>	Een schoon, veilig en duurzaam bedrijventerrein
	<i>Kansen</i>	Combinatie binnendijks en buitendijks bedrijventerrein met geografisch gunstige ligging landelijk (ten opzichte van Randstad) maar ook internationaal (doorvoer Europa)
	<i>Risico's</i>	Ondernemingszin die doorslaat in 'gewoon' dingen doen/praktisch oplossen, zoals tijdens het proces aanvraag vergunning alvast gaan bouwen, wat een glijdende schaal kan vormen richting criminele activiteiten
	<i>Uitdagingen</i>	Werkhavens en bedrijventerrein zijn door weg gescheiden, zorgen voor aansluiting – ook met oog op overzicht handhaving. Daarnaast voorkomen dat oude bedrijventerrein en haven leeg komen te staan en voedingsbodem bieden voor ondermijnende activiteiten
<i>Sociaal-maatschappelijk</i>	<i>Doelen</i>	Een toegankelijk bedrijventerrein voor iedereen (bewoners, ondernemers, bezoekers)
	<i>Kansen</i>	Betrokkenheid van bewoners en (lokale) ondernemers om bijdrage te leveren aan bedrijventerrein
	<i>Risico's</i>	Sociale cohesie kan zorgen voor een lagere meldingsbereidheid bij problemen of signalen van ondermijning
	<i>Uitdagingen</i>	Sociale cohesie en betrokkenheid inzetten voor waakzaamheid op 'signalen' van ondermijning

<i>PERSPECTIEVEN</i>	<i>ASPECTEN</i>	<i>KENMERKEN</i>
<i>Financieel-economisch</i>	<i>Doelen</i>	Een internationaal, toekomstbestendig bedrijventerrein met ruimte voor groei van ondernemers
	<i>Kansen</i>	Lokale ondernemers en bedrijven op Urk hebben al aantal jaar groeivraag en ook groeipotentieel
	<i>Risico's</i>	Verbondenheid met Urk sterk waardoor risico te gericht op lokale ondernemers en bedrijven te raken
	<i>Uitdagingen</i>	Voorkomen dat ondernemingszin doorslaat in actieve betrokkenheid bij of faciliteren van ondermijnende criminaliteit, zoals vervoer of opslag van illegale producten en goederen

MITC Marknesse: een bedrijventerrein op een hightech campus

Vliegende auto's

Lange tijd leek het een futuristische gedachte, een vliegende auto. Iets wat enkel voorkwam in sciencefiction-films of in schetsen van tekenaars als de gebroeders Rudolf en Robbert Das. Twee jaar geleden verscheen het bericht in de media dat het bedrijf PAL-V (Personal Air and Land Vehicle) uit het Brabantse Raamsdonksveer dit zo maar eens op korte termijn werkelijkheid zou kunnen laten worden. Achter de schermen bouwden zij de PAL-V Liberty, een zogeheten autogiro, een kruising tussen helikopter en auto. In het voertuig kunnen twee personen zich over de openbare weg en in de lucht verplaatsen. Dit jaar gaan mogelijk de eerste exemplaren al de weg op.

Voertuigen zoals de PAL-V, waarin verschillende functies en modaliteiten worden gecombineerd, zullen in de toekomst steeds vaker voorkomen, zo is de verwachting. Elektrische voertuigen en zelfrijdende auto's kennen we inmiddels al, maar voertuigen zoals de PAL-V die autorijden met vliegen combineren zijn nieuw. Bij het Koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) in Marknesse en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) in Lelystad kijken ze er al niet meer van op. De afgelopen jaren hebben zij diverse tests uitgevoerd met dergelijke voertuigen. De NLR focust zich daarbij op het vliegen en beweging in de lucht, de RDW op het autorijden en beweging op de weg. In de praktijk zijn dit natuurlijk geen gescheiden onderdelen, het voertuig stijgt

immers, landt ergens en kan dan doorrijden. Samenwerking tussen de NLR en de RDW is daarom belangrijk en zal in de toekomst enkel aan belang winnen. Want het gaat niet alleen om auto's voor particulier gebruik, ook wordt al gewerkt aan vliegende taxi's. Waar voor de PAL-V de vooruitzichten steeds positiever zijn dat op korte termijn het voertuig in gebruik genomen kan worden, is dat voor de vliegende taxi anders. Maar de NLR en RDW zijn er al wel mee bezig, ze willen daar op voorbereid zijn.

Om dit te realiseren zijn een aantal stappen nodig. Zo zal het huidige testcentrum van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), dat nu nog naast de luchthaven Lelystad is gevestigd, worden verplaatst naar de locatie in de Noordoostpolder waar ook het Koninklijk Nederlandse Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) en de Duits-Nederlandse Windtunnel (DNW) huishouden. De verplaatsing van het RDW testcentrum maakt het mogelijk om een grotere en geavanceerdere testbaan te realiseren. Daarnaast is de verwachting dat de RDW, NLR en DNW in de toekomst steeds vaker zullen samenwerken nu voertuigen niet langer een modaliteit beslaan, zie ook het voorbeeld van de PAL-V Liberty. Door de partijen ook fysiek samen te brengen moet een hoogwaardig smart mobility cluster ontstaan met synergievoordelen op het gebied van kennisdeling tussen verschillende vervoerssoorten. Ook zal de windtunnel van de DNW een upgrade krijgen om de nieuwste voertuigen met geavanceerde technologie te kunnen blijven testen. Naast het samenbrengen van de RDW, NLR en DNW op het MITC-terrein, heeft de Regio Deal ook tot doel om een Diginity en een campus te ontwikkelen. De Diginity en de campus moeten ruimte bieden aan bedrijven die zich met slimme, duurzame en veilige mobiliteit bezighouden en gebruik willen maken van de testfaciliteiten. De Diginity is ook een semi-open omgeving waar voertuigen, die bijvoorbeeld al in de gesloten omgeving bij de RDW, NLR en DNW zijn getest, in een gebouwde, real-life omgeving uitgetest kunnen worden. De campus moet als ontmoetingsplaats voor kennisdeling gaan fungeren. Een fysieke plek op het MITC-terrein waar (wetenschappelijk) onderwijs, kennisinstellingen en R&D-afdelingen van techbedrijven samen kunnen komen om kennis en netwerkcontacten uit te wisselen. In de eerste plaats gericht op smart mobility maar ook met oog voor smart shipping en smart farming.

De ontwikkeling van het MITC in Marknesse past in de ambitie om Nederland als hét testland steviger op de kaart te zetten: *'Smart Mobility, Dutch Reality'*. Dit sluit ook aan bij de wens van de provincie Flevoland, en breder de regio Midden-Nederland, om op het gebied van smart mobility de proeftuin van Nederland te zijn. Waar de Brainport-regio rondom Eindhoven bekend staat om innovaties op het gebied van automotive, wil Flevoland dat voor smart mobility en het daarvan zijn. Door middel van slimme ICT-toepassingen moeten kwesties rond bereikbaarheid, mobiliteit, cybersecurity en de

ontwikkeling van schone en duurzame voertuigen worden opgepakt. Centraal staat de verschuiving van testen en experimenteren in een gesloten testomgeving, naar toepassing en gebruik in de dagelijkse praktijk. In de nieuwe situatie moet die overgang beter tot uitdrukking komen op het terrein zelf. In een gecontroleerde 'real life'-omgeving zal de communicatie tussen voertuig en omgeving worden getest. Nu vinden tests vooral (en soms alleen) achter gesloten deuren, in een testomgeving plaats. Op het nieuwe bedrijventerrein is de idee dat voertuigen die in de veilige, gesloten testomgeving als goed of veilig zijn aangeduid, ook getest kunnen worden in een semi-open omgeving, zoals het open gedeelte van het MITC-terrein, waar ook de campus is gehuisvest. In de gesprekken over het MITC Marknesse komt dit aspect dan ook ter sprake: hoe is een bedrijventerrein te ontwerpen waar open en gesloten delen samenkomen en er synergie ontstaat zonder dat het risico's met zich meebrengt voor ondermijning?

Figuur: schematische weergave ontwikkeling ondermijningsparagraaf MITC Marknesse

MOBILITEITS- EN INFRASTRUCTUREEL TESTCENTRUM (MITC) MARKNESSE

<i>PERSPECTIEVEN</i>	<i>ASPECTEN</i>	<i>KENMERKEN</i>
<i>Ruimtelijk-fysiek</i>	<i>Doelen</i>	Een deels open en deels gesloten bedrijventerrein waarbij synergie tussen ondernemers kan ontstaan
	<i>Kansen</i>	Kruisbestuiving tussen de campus (open gedeelte) en de testfaciliteiten (gesloten gedeelte)
	<i>Risico's</i>	Een van de aspecten (open-gesloten) neemt de overhand. Het open gedeelte vormt een inbreuk op de privacy van het gesloten gedeelte of andersom het gesloten gedeelte zit samenwerking in de weg
	<i>Uitdagingen</i>	Bedrijventerrein moet tegelijkertijd toegankelijk en werkbaar zijn. Beveiliging mag samenwerking niet in de weg gaan zitten, en andersom

MOBILITEITS- EN INFRASTRUCTUREEL TESTCENTRUM (MITC) MARKNESSE

<i>PERSPECTIEVEN</i>	<i>ASPECTEN</i>	<i>KENMERKEN</i>
<i>Sociaal- maatschappelijk</i>	<i>Doelen</i>	Een bedrijventerrein dat ook een ontmoetingsplaats biedt voor kennisdeling tussen bedrijven, onderwijs- en kennisinstellingen, overheden en samenleving
	<i>Kansen</i>	Er ontstaat een dynamiek met (zichzelf)versterkende effecten die leidt tot vernieuwing in termen van producten, samenwerkingen en kennisdeling
	<i>Risico's</i>	Afschrikfunctie beveiliging krijgt overhand waardoor mensen gevoel krijgen niet welkom te zijn of waar in het geheim dingen gebeuren
	<i>Uitdagingen</i>	Bedrijventerrein en aanwezige bedrijven hebben niet (direct) een sterke binding met lokale context, waardoor 'ieder-voor-zich'-cultuur kan ontstaan. Dat individueel en in zekere anonimiteit opereren kan voedingsbodem vormen voor ondermijnende activiteiten
<i>Financieel- economisch</i>	<i>Doelen</i>	Een innovatief, high-tech bedrijventerrein waar ruimte is voor het testen van de nieuwste voertuigen met ruimte voor gezonde competitie
	<i>Kansen</i>	Door kruisbestuiving tussen aanwezige partijen ontstaan nieuwe mogelijkheden in termen van afzetmarkt, productontwikkeling en procesinnovatie
	<i>Risico's</i>	Concurrentie en competitieve element in innovatie leidt tot wedloop om informatie en data, met kans op bedrijfs- of overheidsspionage
	<i>Uitdagingen</i>	Bedrijventerrein moet uitnodigen om in samenwerking met partijen creatief en innovatief bezig te zijn, maar wel ook een veilige omgeving bieden om gevoelige informatie te delen

Eerder publiceerde de NSOB

2021

Onzichtbaar, maar onmisbaar

Lessen over samenwerking in de executiekitten bij de implementatie van de herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)

Marije Huiting Bruno Koopmans Martin Schulz Mark van Twist

Omgaan met onvoorspelbaarheid

Een bestuurskundige reflectie op gemeentelijke post-COVID-19 herstelplannen

Martin Schulz Petra Ophoff Annemarie van der Wilt Nancy Chin-A-Fat Mark van Twist

Actuele kwestie, klassieke afweging

Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid

Jorgen Schram, Henk den Uijl, Mark van Twist

Legitimiteit gezocht

Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces

Martijn van der Steen, Geerten Boogaard, Pim Jansen, Joost Westerweel, Bruno Koopmans

Omgaan met verlies in transities

Voorbij een focus op koplopers

Andrea Frankowski, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Meer waarde(n) van screenen

Beoordelen van betrouwbaarheid als vak

Jorgen Schram, Monique Brok, Martin Schulz, Paul Frissen

Samenhang vraagt sturing

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas, Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans

2020

Buiten-gewoon werk

Perspectief op de Expertise-unit Sociale Stabiliteit

Ilsa de Jong, Henk den Uijl, Martijn van der Steen

Kwaliteitsafspraken in het MBO

Andrea Frankowski, Martijn van der Steen

Rijker verantwoord, met regie

Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context

Jorren Scherpenisse, Joost Vos, Mark van Twist

Naar een nieuw fundament

Opgavegericht sturen, leren en verantwoord, bij de aanpak van ondermijning

Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen

Wethouder in en tussen politiek en netwerk

Omgaan met het politieke

Martin Schulz, Marije Huiting, Paul Frissen

Experimenteren en Opschalen

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven

Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse,

Martijn van der Steen, Mark van Twist

Post-NPM perspectieven

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kaders

Marije Huiting, Mark van Twist

Kijk op kaders

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM

Marije Huiting, Mark van Twist

Grenzeloos samenwerken

Van A naar B, via B.

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse

Draagvlak in transities

In het kader van het onderzoek naar sturing in transities van DRIFT en de NSOB, is een viertal essays verschenen over sociale dimensies van transities; draagvlak, gedrag, in- en uitsluiting en sociale innovatie

Derk Loorbach, Jorren Scherpenisse

Sturing in transities

Een raamwerk voor strategiebepaling

Gijs Diercks, Derk Loorbach, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Marleen Ladder, Sophie Buchel, Igno Notermans, Nena Bode, Roel van Raak

Oog voor het overige

Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018

Mark van Twist, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong

Leren Institutionaliseren

Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak

Martin Schulz, Eva Kunseler, Petra Ophoff, Martijn van der Steen

Trends in organiseren: een signalement van overheidsorganisaties van de toekomst

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Jorren Scherpenisse

Gemaakt Gewoon

Leiderschap in het programma Samen Noord-Holland

Martin Schulz, Jelle Rinzema, Frank Norbruis, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Eigenaarschap in het passend onderwijs

Reflecties op passend onderwijs als 'common'

Andrea Frankowski, Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Taal voor Transitie

Een reflectie op de sturing van het RES-proces

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Jitske van Popering-Verkerk, Bruno Koopmans

Leren van doen

Ervaringen met samenwerken in het IBP

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff

Leren van Covid-19

Hans de Bruijn, Martijn van der Steen

Van bureaucraat en grenswerker

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen

Henk den Uijl, Martin Schulz

Verdeel(de) verantwoordelijkheid

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek
Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist

Gevangen door belangen?

Het asbeststelsel

Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong

Van optellen naar vermenigvuldigen

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist

De opgave aan tafel

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik

Het Nieuwste Waterschap

Van A naar B, via B

*Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,
Myrthe van Delden, Piera Fehres*

Onderzoek alles, behoud het goede

Herwaardering van het verenigingsmodel

Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist

2019

Participeren in partnerships

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist

De uitdaging van uitkeren

Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Gemeenteraden Positioneren

Van professionaliseren naar politiseren

Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2021

ISBN NUMMER

978-90-831277-8-1

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.