

Sluipend gif

Een onderzoek naar
ondermijnende
criminaliteit

Jerôme Lam
Ronald van der Wal
Nicolien Kop

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

www.politieacademie.nl

Ondermijning is inmiddels een gevestigd begrip in de misdaadbestrijding. Ondermijnende criminaliteit tast de fundamenten van de open samenleving aan. Het is niet nieuw, al doet de vele publiciteit voor dit fenomeen dat soms wel denken. Ondermijning en de effecten daarvan zijn ook niet altijd goed zichtbaar. Herkenning vergt een zekere mate van bewustwording. De aanpak van ondermijning is niet alleen aan politie en justitie voorbehouden. Veel meer is een integrale aanpak gewenst waarbij alle mogelijke ketenpartners in stelling kunnen worden gebracht en waarbij er sprake is van een combinatie van strafrechtelijke, bestuurlijke, financiële en/of sociale maatregelen. Er is dan ook beslist geen sprake van een eenduidige aanpak. De aanpak van ondermijning vereist vooral creativiteit en samenwerking.

Dit boek geeft een inkijk in de wereld van de ondermijning en de aanpak hiervan. Het begint met een historische beschrijving hoe het fenomeen ondermijning zich de voorbije decennia heeft ontwikkeld en wat de verschillende effecten zijn op de samenleving. Vervolgens staat het uitgebreid stil bij de actuele aanpak van ondermijning. Welke obstakels komt men daar tegen en hoe kunnen deze worden weggeruimd? Aan de hand van tien uiteenlopende casussen schetst het een beeld van die aanpak. Het boek sluit af met een reeks van *next practices*, die handvatten bieden voor een integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit.

ISBN 978-94-6236-811-8



9 789462 368118 >


• Politieacademie

« waakzaam en dienstbaar »

Sluipend gif

Sluipend gif

Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit

Jerôme Lam
Ronald van der Wal
Nicolien Kop

Met medewerking van:
Henk Greven
Barbara Bannink
Gea de Groes

Boom criminologie
Den Haag
2018

Wanneer je de manier waarop je naar dingen kijkt verandert,
veranderen de dingen waar je naar kijkt.

Max Planck (1858-1947)

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Foto omslag: Nandu River Iron Bridge corrosion / Creative Commons

© 2018 Politieacademie | Boom criminologie

ISBN 978-94-6236-811-8
ISBN 978-94-6274-802-6 (e-book)
NUR 741

www.boomcriminologie.nl

Voorwoord

Het boek *Sluipend gif* is het resultaat van een breed onderzoek naar ondermijnende criminaliteit. Een onderzoek dat in opdracht van de Nationale Politie door de afdeling Onderzoek van de Politieacademie is uitgevoerd. De politie is de opdrachtgever, maar in de aanpak van ondermijnende criminaliteit slechts één van de partijen die actie kan ondernemen. Er zijn ook andere partijen en organisaties nodig om tot een aanpak te komen. Gedurende het onderzoek is er ook aandacht geweest voor andere gezichtspunten, getuige de 76 interviews met betrokkenen uit diverse organisaties.

De afgelopen jaren is er behoorlijk wat aandacht geweest voor het begrip ondermijning vanuit bijvoorbeeld beleidsstukken van het ministerie van Veiligheid en Justitie, in veiligheidsplannen van gemeenten, vanuit de Regionale Informatie en Expertise Centra, bij de politie in de vorm van een landelijk programma (Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning), in diverse publicaties en in de media. De kernboodschap is dat ondermijnende criminaliteit niet altijd direct zichtbaar is, maar zichtbare gevolgen heeft voor de maatschappij en burger. De combinatie van ondermijning en een gebrek aan weerbaarheid van de samenleving kan uiteindelijk leiden tot maatschappelijke ontwrichting. Vervolgens wordt geconstateerd dat als deze ontwrichting eenmaal optreedt, het moeilijk is haar te keren en er een beweging ontstaat die zichzelf beloont en in stand houdt. Dat is zorgelijk, aangezien er een proces van normalisering kan optreden, een proces waarbij alternatieve en ontwrichtende structuren als normaal worden gezien. En dat is onwenselijk. Tevens wordt benadrukt dat ondermijnende criminaliteit niet alleen op hoog en abstract niveau plaatsvindt. Juist niet: het begint kleinschalig, vaak met bijvoorbeeld een persoon of familie in ieders directe omgeving, in een straat, wijk of dorp. Daar liggen naast de preventieve, bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke, fiscale en/of strafrechtelijke instrumenten dan ook zeker aangrijpingspunten voor een aanpak. In dit boek wordt hier op ingegaan.

Dit boek is een beschouwend tijdsdocument, bedoeld voor een brede doelgroep professionals die betrokken zijn bij de aanpak van

ondermijnende criminaliteit. Diepgaand worden achtergronden en ontwikkelingen beschreven. Er is voor ieder wat wils in te vinden. De literatuurverkenning laat zien hoe het begrip ondermijnende criminaliteit langzaam maar zeker in de spotlight is komen te staan, veel aandacht genereert, maar tegelijkertijd nog steeds ook veel begripsverwarring en vragen oproept. Wat is ondermijnende criminaliteit? Is het een hype die veel aandacht genereert? Of is het al langer aanwezig onder een andere naam? Ik merk in gesprekken dat soms alles als ondermijnende criminaliteit wordt gezien. En dat is onterecht mijn inziens, want dan wordt het een breed nietszeggend begrip. Dat roept direct de vraag op of het begrip ondermijning de lading dekt van wat het is.

Naast de literatuurstudie is er verder uitgebreid aandacht voor (de aanpak in) de praktijk. Het is goed om te zien dat er de laatste jaren door de aandacht voor het onderwerp mooie ontwikkelingen zijn gestart. Dat het soms ook nog zoeken is naar gepaste aanpakken, illustreren de beschreven praktijkcasussen, waarin duidelijk naar voren komt hoe verschillende partijen proberen samen te werken om tot een aanpak te komen. Samenwerken met partners lijkt vanzelfsprekend, maar behoeft ook zeker enige oefening en behendigheid van alle partijen. Op basis van de praktijkervaringen zijn er geen *best practices* maar *next practices* geformuleerd, die hopelijk inspirerend werken om verdere aanpakken te ontwikkelen. Getuige de zoektochten zal het compleet aanpakken van ondermijnende criminaliteit nooit slagen, maar dit betekent niet dat er geen aandacht voor dient te zijn. Het ontslaat niemand van het recht iets te doen wat binnen zijn of haar mogelijkheden ligt.

Kijkend naar het regeerakkoord (de extra uitgetrokken gelden) en naar de Toekomstagenda Ondermijning – een gezamenlijk product van politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en de regioburgemeesters, samen met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en Veiligheid en Justitie – kom ik tot de conclusie dat de benodigde aandacht voor het voorkomen en bestrijden van ondermijnende criminaliteit de komende jaren onverminderd is gegarandeerd. Het terugdringen en beheersbaar maken en houden van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Nederland blijft ons doel. En dat is ook de boodschap van dit boek, aandacht voor ondermijnende criminaliteit is en blijft nodig. Niet alleen vanuit de politie, maar van alle partijen.

Jannine van den Berg
 Politiechef en portefeuillehouder ondermijning
 Oktober 2017

Dankwoord

Dit boek is het product van betrokkenheid van velen. Daarom een woord van dank voor degenen aan wie dat toekomt.

Ten eerste de opdrachtgever Patricia Zorko, en in een latere fase door wisseling van functies respectievelijk Michel Baeten en Jannine van den Berg vanuit de Nationale Politie. Ten tweede willen we de mensen uit de praktijk bedanken voor de bijdragen die door hen zijn geleverd. Het gaat om een brede betrokken groep van deskundigen die dagelijks geconfronteerd worden met ondermijnende criminaliteit. Mensen van verschillende organisaties, zoals gemeenten, Regionale Informatie en Expertise Centra, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, het bedrijfsleven, de Politieacademie en de politie. Zonder de leerzame gesprekken met hen zou dit boek niet zijn wat het geworden is.

Ten derde een woord van dank voor de leden van de begeleidingscommissie: prof. dr. Toine Spapens, Arjan de Zwart (sectorhoofd Dienst Regionale Recherche), Hennie Schilders (plaatsvervangend hoofd Landelijk Informatie en Expertise Centrum), Annelies Vanlandschoot (adviseur/onderzoeker politie/docent Politieacademie), Maaïke de Graaf (Bureau Boven, School voor Politieleiderschap), Rob van der Kruk (deelprojectleider kennis en onderzoek landelijk programma Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning, politie), Ylona Meurs (strategisch adviseur van de opdrachtgever) en Nicole Lieve (projectleider landelijk programma Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning, politie). Dank voor de constructieve bijeenkomsten, waar kritische feedback niet werd gemeden.

Tot slot een woord van dank voor de mensen die in de allerlaatste leesfase nog een belangrijke rol hebben gespeeld: dr. Jan Nap (lector Politieacademie) en Jan Dobbelaar (senior beleidsadviseur, Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding). Dank voor jullie feedback. Tevens een woord van dank voor de interne leescommissie van de Politieacademie.

Oktober 2017

Jerôme Lam, Ronald van der Wal en Nicolien Kop

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 5 |
| Dankwoord | 7 |
| 1 Inleiding | 13 |
| 1.1 Ondermijning | 13 |
| 1.2 Begripsafbakening: ondermijning, ondermijnende en georganiseerde criminaliteit | 18 |
| 1.3 Doelstelling, centrale vraag en onderzoeksvragen | 21 |
| 1.4 Methoden van onderzoek | 23 |
| 1.5 Leeswijzer | 29 |
| 2 Ondermijnende criminaliteit, van alle tijden?! | 31 |
| 2.1 Inleiding | 31 |
| 2.2 De belangrijkste ontwikkelingen door de tijd heen | 32 |
| 2.2.1 De jaren zeventig | 34 |
| 2.2.2 De jaren tachtig | 36 |
| 2.2.3 De jaren negentig | 40 |
| 2.2.4 Vanaf 2000 | 46 |
| 2.3 Ondermijnende criminaliteit, een hype? | 56 |
| 3 Effecten van ondermijnende criminaliteit | 59 |
| 3.1 Inleiding | 59 |
| 3.2 Ondermijning als effect | 60 |
| 3.2.1 Aantasting van het financieel-economische stelsel | 61 |
| 3.2.2 Aantasting van de leefbaarheid | 64 |
| 3.2.3 Aantasting van de ecologische omgeving | 67 |
| 3.2.4 Aantasting van de moraliteit en het rechtsgevoel | 69 |
| 3.2.5 Aantasting van de rechtsstaat en zijn instituties | 72 |
| 3.3 Meetbaarheid van ondermijnende criminaliteit | 76 |
| 3.4 Tot slot | 79 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4 | De aanpak: recente ontwikkelingen | 81 |
| 4.1 | Inleiding | 81 |
| 4.2 | Recente ontwikkelingen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit | 83 |
| 4.2.1 | Programma Bestuurlijke Aanpak en de oprichting van de RIEC's | 83 |
| 4.2.2 | Strafrechtelijke aanpak: veranderende focus binnen de opsporing | 87 |
| 4.2.3 | Financiële aanpak | 88 |
| 4.2.4 | Een andere focus: criminaliteitsbeheersing | 92 |
| 4.3 | Programma's | 95 |
| 4.3.1 | Proeftuin: Intensivering Zuid Nederland | 95 |
| 4.3.2 | Van Taskforce B5 naar Taskforce BZ | 97 |
| 4.3.3 | Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning | 101 |
| 4.4 | Communicatie en een maatschappelijk barrièremodel | 102 |
| 4.4.1 | Het maatschappelijk barrièremodel | 102 |
| 4.4.2 | Communicatie: <i>naming & shaming</i> | 105 |
| 4.5 | Tot slot | 106 |
| 5 | Ondermijning in internationaal perspectief | 109 |
| 5.1 | Inleiding | 109 |
| 5.2 | Begripsvorming in het buitenland | 109 |
| 5.3 | Ondermijnende criminaliteit in het buitenland | 111 |
| 5.4 | De Italiaanse strijd tegen de maffia | 114 |
| 5.5 | Internationale samenwerking binnen de opsporing | 117 |
| 5.6 | Bestuurlijke aanpak in andere Europese landen | 119 |
| 5.6.1 | Bestuurlijke regulering als preventie | 120 |
| 5.6.2 | Working apart together | 121 |
| 5.7 | Tot slot | 123 |
| 6 | De aanpak van ondermijnende criminaliteit in de praktijk: tien casussen | 125 |
| 6.1 | Inleiding | 125 |
| 6.2 | Casuïstiek | 127 |
| | Casus 1 Onderzoek Rome: IKEA onder de growshops | 127 |
| | Casus 2 Haags Economisch Interventie Team (HEIT) | 134 |
| | Casus 3 Regulering full-contact vechtsport | 139 |
| | Casus 4 Onderzoek Riva: drugstransport per ambulance | 144 |
| | Casus 5 Project Autoverhuur: publiek-private samenwerking met een kwetsbare branche | 149 |
| | Casus 6 De Liemers: bewustwording onder ondernemers | 156 |
| | Casus 7 Vuurwerkopslag in NAVO-bunkers | 159 |

| | | |
|----------|---|------------|
| Casus 8 | Publiek-private samenwerking bij voorlichting over vuurwerk | 163 |
| Casus 9 | Project Fabricius: vrijplaats in de haven van IJmuiden | 165 |
| Casus 10 | Wijkkoning in De Kempen | 170 |
| 6.3 | Conclusie | 175 |
| 7 | Obstakels in de aanpak van ondermijnende criminaliteit | 177 |
| 7.1 | Inleiding | 177 |
| 7.2 | Obstakels | 178 |
| 7.2.1 | Het vaststellen van het probleem | 178 |
| 7.2.2 | Het betrekken van de interne en externe partners | 182 |
| 7.2.3 | Uitvoering | 188 |
| 7.2.4 | Evaluatie en verantwoording | 200 |
| 7.3 | Conclusie | 205 |
| 8 | Next practices | 207 |
| 8.1 | Inleiding | 207 |
| 8.2 | De volgende fase: uitdagingen in de leefwereld | 208 |
| 8.2.1 | Anders kijken naar het probleem | 209 |
| 8.2.2 | Het verstoren van het criminele bedrijfsproces | 210 |
| 8.2.3 | Het verstoren van sociale gelegenheidsstructuren | 212 |
| 8.3 | De volgende fase: uitdagingen in de systeemwereld | 214 |
| 8.3.1 | Van leefwereld naar systeemwereld | 215 |
| 8.3.2 | Van pioniersfase naar brede veranderingsfase | 217 |
| 8.3.3 | Top-down prioriteren, bottom-up organiseren | 219 |
| 8.3.4 | Competenties voor de toekomst | 220 |
| 8.4 | Verandering van tijdperk | 221 |
| 9 | Conclusie | 223 |
| 9.1 | Inleiding | 223 |
| 9.2 | Conclusies per onderzoeksvraag | 223 |
| | Nawoord | 233 |
| | Literatuur | 235 |
| | Afkortingenlijst | 247 |
| | Over de auteurs | 249 |



Inleiding

1.1 Ondernijning

In oktober 2016 presenteert het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn jaarlijkse cijfers met betrekking tot de misdaad in Nederland. Goed nieuws, want de conclusie is dat het aantal geregistreerde misdrijven in acht jaar tijd met ruim een kwart is afgenomen tot minder dan één miljoen. Deze daling is zichtbaar bij alle soorten misdrijven, maar geldt vooral voor vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde. De geregistreerde criminaliteit vertoont al jaren een dalende trend. De conclusie die hieraan veelal wordt verbonden is dat Nederland steeds veiliger wordt. De vraag is echter of dat werkelijk zo is. Het gaat hier immers uitsluitend om geregistreerde misdaad, ofwel misdrijven die door burgers zijn aangegeven of gemeld (Kessels & Vissers, 2016; Kop, 2012). Bekend is dat van alle veelvoorkomende criminaliteit waarvan burgers in Nederland slachtoffer worden (zoals gewelds-, vermogens- en vandalismedelicten) slechts 36 procent bij de politie wordt gemeld; van 27 procent wordt uiteindelijk daadwerkelijk aangifte gedaan (Akkermans, 2016).

Ondanks deze positieve cijfermatige ontwikkelingen klinken er tegelijkertijd ook andere geluiden. Er zijn vormen van criminaliteit die zich aan het zicht onttrekken en waar burgers ogenschijnlijk geen last van lijken te hebben. Soms zijn het activiteiten die zich in het schemergebied van de wet afspelen en waarvan niet duidelijk is of zij legaal of illegaal zijn, maar die wel een negatieve invloed op het functioneren van de rechtsstaat kunnen hebben. Men spreekt in dit verband over ondernijning. Deze term, die de laatste jaren steeds vaker wordt gebezigd, is een verwijzing naar de schadelijke effecten die zaken als drugshandel, mensenhandel, Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) en 'onaantastbaren'¹ hebben op zowel de individuele burger als de maatschappij als

1 Onaantastbaren zijn personen die zichzelf onaantastbaar wanen (en het in sommige gevallen praktisch ook zijn) door een gebrek aan ingrijpen door de overheid of hun omgeving. Deze waan van onaantastbaarheid schaadt het rechtvaardigheidsgevoel en veiligheidsgevoel van burgers, maar ook de beeldvorming van de overheid.

geheel. De compilatie *Samen gebundeld. Impressies van een integrale aanpak van ondermijning* opent als volgt:

‘Ondermijnende criminaliteit is een sluipend gif, dat langzaam maar zeker leidt tot het afsterven van de wortels van de democratische rechtsstaat en gaat ten koste van economische sectoren.’ (LIEC, 2015, p. 5)

Dit boek gaat over dat sluipende gif: over de ondermijnende gevolgen van georganiseerde criminaliteit.

Zes jaar voor het verschijnen van *Samen gebundeld* publiceert het voormalige regiokorps Amsterdam-Amstelland in 2009 een rapportage met als titel *Over ondermijning*. In deze rapportage wordt het begrip ondermijning voor het eerst gedefinieerd en als een fundamentele aantasting van de samenleving benoemd. De auteurs stellen dat ‘ondermijning de pijlers van de maatschappij aantast, met effecten op sociaal-cultureel, economisch, politiek, technologisch, ecologisch en demografisch vlak’. Daarbij geven zij aan dat het aanvreten van de structuren die de maatschappij moeten beschermen, misschien nog wel zorgelijker is. Dit geldt niet alleen voor overheidsinstanties, maar ook voor de publieke moraal en het normen-en-waardenbesef in de maatschappij (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009).

De jaren daarop wordt ondermijning alleen maar actueler. In 2016 schetst de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in de rapportage *Ondermijning ondermijnd* een vergelijkbaar beeld als dat in het rapport van Politie Amsterdam-Amstelland. De kernboodschap is dat de combinatie van ondermijning en een gebrek aan weerbaarheid van de samenleving kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting. Nog verontrustender is de daaropvolgende constatering dat wanneer maatschappelijke ontwrichting eenmaal optreedt, deze moeilijk te keren is. Er ontstaat een beweging die zichzelf beloont en in stand houdt. In het uiterste geval is er sprake van normalisering, waarbij alternatieve en ontwrichtende structuren als normaal worden gezien (Van der Steen e.a., 2016).

Als dit klopt, dan sluipt ondermijning als een gif onze samenleving binnen, langzaam en onzichtbaar. Deze ontwikkeling is alarmerend en het is dan ook noodzakelijk dat zowel het voorkomen als de aanpak van ondermijning volop de aandacht krijgt van de overheid. De Raad van Korpschefs presenteerde in 2011 de *Strategie Aanpak Criminaliteit 2011-2015*, waarin wordt gesteld dat nieuwe interventies nodig zijn voor de aanpak van de ondermijning van de samenleving door zware crimina-

liteit (Raad van Korpschefs, 2011). In toenemende mate zijn ministeries en overheidspartijen, al dan niet in samenwerking met maatschappelijke partners, intensief bezig met de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Enkele voorbeelden hiervan zijn de volgende:

- Sinds hun oprichting in 2008 zijn nu over het hele land tien Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en één Landelijke Informatie en Expertise Centrum (LIEC) actief. Zij ondersteunen de integrale en bestuurlijke aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.
- In 2013 heeft de landelijke stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit een leidraad opgesteld onder de titel *Integraal, tenzij* om de integrale samenwerking te verankeren en te intensiveren (Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit, 2013).
- Vanuit de Landelijke Eenheid van de politie heeft van 2013 tot september 2017 het programma Beter Bijdrage Aanpak Ondermijning (BBAO) gedraaid om het bewustzijn met betrekking tot ondermijning te vergroten en (lokaal) te ondersteunen bij de aanpak hiervan.
- Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft geïnvesteerd in diverse onderzoeksprogramma's op het gebied van georganiseerde misdaad, ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Tevens zijn in 2014 twee programma's gestart om de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit in het zuiden van Nederland aan te pakken, namelijk de Intensivering Zuid Nederland en de Taskforce BZ (Rijksoverheid, 2013, 2016; Politie, 2014).

Uitingen van ondermijning

De belangstelling voor dit thema blijft echter niet beperkt tot de overheid, ook de media hebben aandacht voor ondermijning en ondermijnende criminaliteit. *De Volkskrant* publiceert bijvoorbeeld in 2015 een artikelenserie waarin feilloos wordt uitgelegd hoe de georganiseerde misdaad in sommige Brabantse gemeenten is doorgedrongen in de bovenwereld. In een van deze artikelen geeft journalist Tromp een impressie van de verbeten machtsstrijd tussen criminelen en bestuurders in Brabant:

Hamming [Burgemeester van Heusden] merkt op dat de stille strijd tussen openbaar bestuur en criminele organisaties 'pittiger' wordt. Een goed ingevoerde bron zegt dat er in Noord-Brabant nog maar weinig burgemeesters zijn die niet zijn bedreigd. Hamming: 'Burgemeesters worden bedreigd. Natuurlijk word ik ook weleens bedreigd. Maar al word ik honderd keer bedreigd, het doet me niks. We trekken

de lijn door, je moet niet wijken. Het is soms lastig voor je privésituatie. Je gaat om half twaalf naar bed, je knipt het licht uit, krijg je vijf minuten later een sms'je. "Welterusten" staat er. Dat kan lastig zijn. Maar ik ga er niet voor aan de kant.' (Tromp, 2015a)

Inmiddels hebben verschillende gebeurtenissen de aandacht opgeëist van zowel de overheid als de media. Een prominent voorbeeld hiervan is de opmars van de OMG's, waarvan de Landelijke Eenheid en het Openbaar Ministerie (OM) in 2014 aangaven dat 80 procent van de individuele leden een strafblad heeft en dat 22 procent van de onderzochte OMG-leden niet in het bezit van een motorrijbewijs is. Een ander voorbeeld is de eerder aangehaalde media-aandacht voor de georganiseerde criminaliteit in Brabant en Limburg, waar de hennepcultuur en de productie van synthetische drugs welhaast endemische vormen hebben aangenomen. Hieraan gerelateerd zijn de bijna seriematige ontmanteling van hennepplantages in woonwijken en de vondsten van gedumpte chemisch afval in agrarisch gebied. Ook berichten over signalen van corruptie in de Rotterdamse haven en het verhandelen van opsporingsrelevante informatie van corrupte politiemedewerkers aan criminelen en criminele netwerken tonen dat dergelijke gebeurtenissen breed in de maatschappij plaatsvinden.

Deze gebeurtenissen lijken te impliceren dat de criminaliteit aan het veranderen is. Sommige deskundigen stellen dan ook dat de onderwereld professionaliseert en verhardt. Criminelen en criminele organisaties zouden gebruikmaken van moderne communicatietechnologieën (Hignett, 2012) en hun criminele organisatie besturen zoals andere bedrijven dat ook doen (Von Lampe, 2007). Nieuwenhuis en Pannekoek deden voor het *Nationaal Dreigingsbeeld 2012* onderzoek naar de werkwijzen van georganiseerde criminaliteit en stelden vast dat criminele samenwerkingsverbanden veelvuldig gebruikmaken van contra-strategieën. Als belangrijkste gevolg hiervan zien zij de ondermijning van de samenleving. Niet alleen doordat criminelen zich aan de overheid kunnen onttrekken, maar hiermee ook het vertrouwen in de overheid aantasten (Nieuwenhuis & Pannekoek, 2012; Boerman e.a., 2012). Ook in het recent verschenen *Nationaal Dreigingsbeeld 2017* (NDB) komt de zorg rondom ondermijning veelvuldig aan de orde. Met betrekking tot de handel in en productie van synthetische drugs wordt bijvoorbeeld geconcludeerd dat:

'Vanwege de groeiende markt en de stevige Nederlandse criminele scene zullen gezondheidsklachten, milieuvervuiling, overlast en ondermijning ook toenemen. De grotere productiecapaciteit zal

meer verwevenheid van onder- en bovenwereld met zich meebrengen. De ondermijnende werking die uitgaat van deze georganiseerde criminaliteit zal vooral in het zuiden van het land gevoeld (blijven) worden.’ (Boerman e.a., 2017, p. 57)

Het NDB wijst verder op de ondermijnende effecten van de handel in cocaïne. Zo is verharding in het criminele circuit onder andere waar te nemen in de liquidaties die Nederland de laatste jaren regelmatig doen opschrikken. Deze vinden regelmatig plaats in de openbare ruimte, waardoor onschuldige omstanders direct gevaar lopen. Ook lijkt er in toenemende mate sprake van excessief geweld door bijvoorbeeld het gebruik van zware automatische wapens. De onderzoekers concluderen dat de impact op de samenleving groot is (Boerman e.a., 2017).

De problemen blijven echter niet beperkt tot de drugscriminaliteit. Onderzoek voor het *Nationaal Dreigingsbeeld* wijst verder uit dat ondermijning in bijvoorbeeld de milieusector veelvuldig voorkomt. Legale bedrijven worden misbruikt voor illegaal gewin. Er is sprake van oneerlijke concurrentie door bedrijven die het niet zo nauw nemen met de regelgeving. Een van de gevolgen is dat eerlijke bedrijven onder druk worden gezet om zelf ook te gaan sjoemelen, willen zij in dit klimaat kunnen overleven. Hierdoor kan uiteindelijk het normbesef in de gehele branche worden aangetast (Boerman e.a., 2017).

Deze ontwikkelingen zijn zorgelijk. Het beeld wordt geschetst dat de (georganiseerde) misdaad op een onzichtbare manier onze samenleving beheerst. Hoewel criminaliteit altijd slachtoffers maakt, lijkt het erop dat niet langer slechts individuen c.q. criminelen slachtoffer worden, maar dat inmiddels ook de samenleving als geheel bedreigd wordt. De fundamenten van de maatschappij lijken te worden aangeast door ondermijnende vormen van criminaliteit.

Tegelijkertijd worden hierdoor allerlei vragen opgeroepen: Wie zegt dat de problemen beperkt zijn tot incidenten, tot bepaalde geografische gebieden, zoals in Brabant, of alleen tot het openbaar bestuur? Is ondermijning iets van alle tijden of is het een zogeheten ‘hype’, een onderwerp dat momenteel een overmatige media-aandacht genereert? Is er daadwerkelijk sprake van professionalisering en verharding in het criminele circuit? En is de overheid voldoende in staat om zich hiertegen te verweren? Deze vragen zijn echter niet eenvoudig te beantwoorden en daarom is nader onderzoek naar deze recente ontwikkelingen wenselijk.

1.2 Begripsafbakening: ondermijning, ondermijnende en georganiseerde criminaliteit

Ondanks de aandacht voor het thema ondermijning is het niet altijd duidelijk wat er daadwerkelijk met het begrip wordt bedoeld. In de praktijk is er vaak geen scherp onderscheid te maken tussen georganiseerde misdaad, ondermijnende criminaliteit en ondermijning. Deze begrippen worden dan ook naast elkaar, door elkaar en als synoniemen gebruikt. Hiermee ligt het risico op (begrips)verwarring op de loer.

Het vinden van een sluitende definitie van dergelijke begrippen is echter geen sinecure. Dat is een ambitieuze onderneming die kan leiden tot vergaande discussie. Twintig jaar geleden werd dit al aangetoond tijdens de zoektocht naar een definitie van het begrip georganiseerde criminaliteit, zoals beschreven in hoofdstuk 2 van de *Eindrapportage Georganiseerde Criminaliteit in Nederland* (Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996). Inmiddels hebben verschillende auteurs zich gewaagd aan een definitie van het begrip ondermijning. Hoewel deze definities uiteenlopen, hebben zij vrijwel allemaal met elkaar gemeen dat het gaat om het aantasten van de (structuur van de) maatschappij of de samenleving. Een van de eerste definities, die nog steeds veel wordt gebruikt, is die uit het rapport van Politie Amsterdam-Amstelland:

‘Ondermijning is het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, leidend tot een aantasting van haar fundamenten en/of van de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt.’ (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009, p. 46)

Omdat de Nationale Politie de opdrachtgever is van het onderhavige onderzoek, is het politieperspectief in de eerste plaats bepalend geweest voor de eerste focus. Daarom is gekozen voor ondermijnende *criminaliteit* als vertrekpunt en het richten van de onderzoeksvragen. Voor het onderzoek is de volgende definitie als uitgangspunt genomen:

‘Ondermijnende criminaliteit is criminaliteit die de formele (rechtstaat) of de informele (fatsoenlijke verhoudingen) grondslag van onze samenleving systematisch aantast.’ (Tops & Van der Torre, 2014, p. 24)

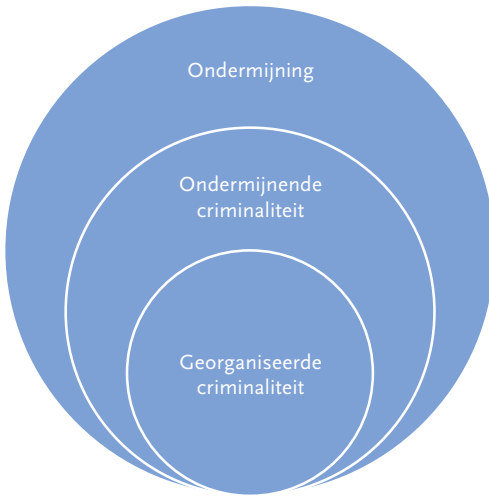
De belangrijke richtinggevende elementen in deze definitie zijn dat het ten eerste gaat om criminaliteit en ten tweede om de systematische aantasting van onze samenleving. De intentie om geldelijk gewin of macht te verkrijgen vormt hierop een belangrijke aanvullende afbakening in het kader van dit onderzoek. Hiermee wordt namelijk terrorisme uit religieuze of ideologische overwegingen uitgesloten, ondanks het ondermijnende en ontwrichtende karakter hiervan op de samenleving.

De genoemde definitie geeft handvatten om ondermijnende criminaliteit te onderscheiden van georganiseerde criminaliteit wanneer deze wordt afgezet tegen de definitie van georganiseerde criminaliteit. Een van de meest gangbare definities van georganiseerde criminaliteit werd vastgesteld door de onderzoeksgroep-Fijnaut ten tijde van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden:

‘Er is sprake van georganiseerde criminaliteit indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te schakelen.’ (Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996, p. 24-25)

Ondermijnende criminaliteit is een breder en overstijgend begrip, niet per se gepleegd door groepen. Bij georganiseerde criminaliteit is per definitie sprake van ondermijning, terwijl er geen sprake hoeft te zijn van (georganiseerde) criminaliteit om een ondermijnd effect op de samenleving te hebben. Het begrip ondermijning is nog ruimer, waarbij er niet eens sprake hoeft te zijn van criminaliteit voor de aantasting van de samenleving.

Ondanks dat de onderzoeksvragen primair gericht zijn op ondermijnende criminaliteit, is de insteek van het onderzoek echter breder dan ondermijnende criminaliteit alleen. Op deze wijze is er ook oog voor ondermijning in bredere zin, zoals afgebakend door de definitie van Politie Amsterdam-Amstelland. Hiermee wordt in dit onderzoek ruimte gegeven voor de inclusie van het schemergebied tussen legaal en illegaal en de verwevenheid tussen boven- en onderwereld, c.q. ondermijning. Figuur 1.1 geeft visueel weer hoe ondermijning, ondermijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit zich tot elkaar verhouden.



Figuur 1.1 Ondermijning, ondermijnende en georganiseerde criminaliteit

Naast het door elkaar lopen van de begrippen ondermijning, ondermijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit ligt er een tweede risico op verwarring op de loer. Duidt ondermijning op de oorzaak (de onderliggende criminaliteit of het onderliggende gedrag) of is ondermijning het gevolg? Beide interpretaties zijn mogelijk, zo laat Faber zien. Hij geeft een tweeledige definitie, waarbij ondermijning enerzijds als activiteit en anderzijds als het effect op de samenleving gedefinieerd wordt (Faber, 2013):

‘Ondermijning als *activiteit* (“zij, hij ondermijnt”) staat voor “het zodanig onregelmatig of onrechtmatig gebruik van kennis, toegang, positie, of vertrouwen dat daardoor de legale en beoogde werking van samenlevingssystemen (de bovenwereld) in het gevaar komt, en gelijktijdig het ontstaan en de werking van illegale samenlevingssystemen (de onderwereld) wordt gefaciliteerd”.’

‘Ondermijning als *gevolg* (iets is ondermijnd) staat voor “aantasting van de robuustheid van legale samenlevingssystemen waardoor hun beoogde werking of continuïteit onder wisselende omstandigheden niet kan worden gegarandeerd, als gevolg van onregelmatig of onrechtmatig gebruik van kennis, toegang, positie, of vertrouwen, mede tot uitdrukking komend in alternatieve of parallelle illegale samenlevingssystemen”.’

Voor dit onderzoek is gekozen om ondermijnende criminaliteit te zien als activiteit: het plegen van criminaliteit waardoor de samenleving wordt misbruikt of aangetast. Waar het onderzoek ingaat op de gevolgen van ondermijning, wordt gesproken over effecten van ondermijning.

1.3 Doelstelling, centrale vraag en onderzoeksvragen

De doelstelling van het beschreven onderzoek in dit boek is meer inzicht te krijgen in de verschillende facetten van het fenomeen ondermijnende criminaliteit teneinde een bijdrage te leveren aan het versterken van de huidige aanpak en te komen tot *next practices*. Hierbij wordt ingegaan op zowel de diverse verschijningsvormen als de modi operandi die bij ondermijnende criminaliteit een rol spelen. Daarnaast richt het onderzoek zich op de aanpak van ondermijnende criminaliteit door politie, justitie en veiligheids- en maatschappelijke partners. Een speciaal aandachtspunt hierbinnen is de aanpak van ondermijnende criminaliteit in het buitenland en de eventuele lessen die hieruit geleerd kunnen worden. Deze doelstelling leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

Hoe heeft de ondermijnende criminaliteit in Nederland zich ontwikkeld, in welke mate hebben politie en haar partners hierop een effectief antwoord gevonden en welke lessen kunnen vanuit internationaal perspectief worden geleerd?

Om verder richting te geven aan het onderzoek zijn vier deelvragen geformuleerd.

1. *Wat is de huidige aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in Nederland en hoe heeft deze zich over de afgelopen decennia ontwikkeld?* De afgelopen jaren heeft het veiligheidsthema ondermijning steeds meer aandacht gekregen in zowel het wetenschappelijk onderzoek als in de praktische aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en in de media. Is ondermijning door deze aandacht een hype geworden, of is ondermijning een fenomeen van alle tijden? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal het onderzoek informatie opleveren over het historisch besef en de aanpak van het fenomeen. Aspecten die hierbij aan de orde komen zijn onder andere sinds wanneer en op welke wijze ondermijnende criminaliteit zichtbaar wordt in de samenleving, welk effect ondermijning heeft op de samenleving, in welk opzicht

de ondermijnende criminaliteit de laatste jaren is veranderd, of er sprake is van een verharding en professionalisering in het criminele circuit, welke contra-strategieën door criminelen worden ingezet en of bepaalde vormen van criminaliteit ‘normaal’ zijn geworden binnen onze samenleving of een alternatieve manier vormen om deel uit te maken van het systeem.

2. *Wat zijn de effecten van ondermijnende criminaliteit op de Nederlandse samenleving en op welke wijze worden deze effecten zichtbaar?*

Criminaliteit heeft altijd een effect op de samenleving. Soms is dit effect duidelijk zichtbaar, met name wanneer burgers direct slachtoffer worden. De zogeheten *high impact crimes* – woninginbraken, straatroof en roofovervallen – zijn hier voorbeelden van. Van andere soorten criminaliteit zijn deze effecten echter minder direct zichtbaar. Burgers worden niet direct slachtoffer, doen geen aangifte, of criminelen doen hun best om een activiteit af te schermen. De handel in softdrugs is een voor de hand liggend voorbeeld. Het valt echter te verwachten dat er ook bij deze vormen van criminaliteit een negatieve impact is op de samenleving. De term ondermijning verwijst expliciet naar deze effecten. Wat zijn deze effecten, onder andere op de rechtsstaat, het financieel-economisch stelsel, de leefbaarheid, en de normen en waarden in de maatschappij? En kunnen deze effecten gemeten worden?

3. *Op welke wijze treedt de overheid met haar partners op tegen ondermijnende criminaliteit en hoe heeft deze aanpak zich ontwikkeld?*

Hoe wordt ondermijnende criminaliteit aangepakt door politie, justitie en veiligheids- en maatschappelijke partners en welke methoden (kunnen) worden ingezet om tot resultaten te komen? Het doel van dit deelaspect van het onderzoek is om duidelijk te krijgen hoe de aanpak van ondermijnende criminaliteit zich de laatste decennia heeft ontwikkeld, wat het huidige antwoord van de overheid en haar partners is om de ondermijnende criminaliteit tegen te gaan, en wat het (maatschappelijk) effect hiervan is. Tevens zal worden gekeken naar de ervaringen en *best practices* vanuit andere sectoren, maar ook naar buitenlandse aanpakken, om hieruit lessen te destilleren die kunnen bijdragen aan een effectievere aanpak.

4. *Welke lessen kunnen er worden geleerd met betrekking tot de toekomstige aanpak van ondermijnende criminaliteit?*

Welke informatie, ervaringen en inzichten uit de twee voorgaande deelvragen zijn te gebruiken om te komen tot nieuwe strategieën en interventies; de zogenoemde *next practices*, waarmee vervolgens in de praktijk kan worden geëxperimenteerd? Waar liggen de toekomstige

risico's met betrekking tot ondermijning, en welke competenties vraagt dit van politie en ketenpartners om ondermijning op een effectieve manier te kunnen bestrijden?

1.4 Methoden van onderzoek

Door middel van kwalitatief onderzoek is antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag: Hoe heeft de ondermijnende criminaliteit in Nederland zich ontwikkeld, in welke mate hebben politie en haar partners hierop een effectief antwoord gevonden en welke lessen kunnen vanuit internationaal perspectief worden geleerd?, en de daaruit voortkomende deelvragen. Ter beantwoording van de geformuleerde onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden (zie tabel 1.1).

| | (1) Aard en omvang | (2) Effecten | (3) Aanpak | (4) Lessen |
|---------------------|--------------------|--------------|------------|------------|
| Literatuuronderzoek | X | X | | |
| Peerreview | | | X | X |
| Interviews | X | X | X | X |
| Expertmeeting | | | X | X |
| Bijeenkomsten | | | X | X |

Tabel 1.1 Onderzoeksmethoden per onderzoeksvraag

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van medio 2015 tot medio 2017 en is gefaseerd uitgevoerd. Per fase stond steeds een andere onderzoeksvraag centraal. De drie fasen worden hierna beschreven.

Fase 1: verdieping

Om het antwoord te vinden op de vraag wat de huidige aard en omvang is van ondermijnende criminaliteit in Nederland en hoe deze zich over de afgelopen decennia heeft ontwikkeld, heeft primair literatuur- en documentenonderzoek plaatsgevonden. Hierbij is teruggegaan van het heden tot midden jaren zeventig. Voor deze tijdspanne is gekozen omdat dit het moment vormde dat de eerste waarschuwend geluiden vanuit de politie klonken met betrekking tot de opmars van georganiseerde criminaliteit, terwijl dit over het algemeen vooral als een buitenlands probleem werd beschouwd. Er is gekeken naar de ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit gedurende deze periode en de effecten hiervan op de Nederlandse samenleving. Welke vormen nam (georga-

niseerde) criminaliteit aan, hoe heeft deze zich ontwikkeld en welke factoren zijn hiervan op invloed geweest, hoe werd criminaliteit zichtbaar in de samenleving en hoe reageerde de overheid op deze ontwikkelingen? En wat voor effecten hebben deze vormen van criminaliteit (gehad) op de Nederlandse samenleving.

Voor deze eerste fase van het onderzoek is primair gebruikgemaakt van wetenschappelijke literatuur die deze ontwikkelingen in beeld brengt. Omdat tijdens een eerste verkenning al snel duidelijk werd dat ondermijning een relatief recente term is, heeft de literatuurstudie breed plaatsgevonden en zich naast ondermijning gericht op de verschijningsvormen en mechanismen zoals deze door vorenstaande werkdefinitie worden ingekaderd. Het literatuuronderzoek richtte zich hierdoor onder andere op begrippen als georganiseerde criminaliteit, zware criminaliteit, drugscriminaliteit, smokkel en witwassen. Naast specifieke criminaliteitsvormen is onderzoek gedaan naar de achterliggende mechanismen waardoor ondermijning plaatsvindt, zoals verwevenheid tussen boven- en onderwereld, witwassen, facilitators, contra-strategieën en/of corruptie. Ook is gekeken naar de wijze waarop deze raakvlakken tussen boven- en onderwereld zichtbaar zijn geworden en zich door de jaren heen hebben ontwikkeld. Daarnaast is door middel van literatuur onderzocht welke effecten deze verschijningsvormen van ondermijning hebben (gehad) op de samenleving en hoe deze in de loop der jaren zichtbaar zijn geworden. Naast wetenschappelijke literatuur is uitvoerig gebruikgemaakt van (interne) politiedocumenten, beleidsstukken, onderzoeksrapportages en parlementaire enquêtes. De opbrengsten van deze zoektocht vormden de eerste fase van het onderzoek.

Fase 2: aanpak

In de tweede fase van het onderzoek stond de vraag centraal op welke wijze de overheid met haar partners optreedt tegen ondermijnende criminaliteit en hoe deze aanpak zich heeft ontwikkeld. Een deel van deze onderzoeksvraag kon worden beantwoord aan de hand van het in fase 1 beschreven literatuur- en documentenonderzoek. Aanvullend literatuuronderzoek gaf diepgaander inzicht in de actuele ontwikkelingen in de aanpak van ondermijning. Hiervoor is onder andere gebruikgemaakt van recente beleidsstukken, veiligheidsprogramma's van het kabinet, publicaties van de RIEC's en het LIEC, informatieproducten van het landelijke programma Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning en evaluaties van projecten zoals de Taskforce Brabant-Zeeland en de Intensivering Zuid Nederland.

Tevens is voor het onderzoek gebruikgemaakt van de bevindingen uit een zestal peerreviews die de Politieacademie in de periode 2014-2016 op het thema integrale werkvoorbereiding heeft uitgevoerd. Deze peerreviewmethode is ontwikkeld door de Politieacademie (Adang, 2008) als intercollegiale leermethodiek. Het uitgangspunt van deze methodiek is om professionals uit de praktijk te betrekken bij een leervraag. Door het meekijken met een gebeurtenis of een werkproces kunnen leerervaringen worden uitgewisseld. Het uiteindelijke doel is het vaststellen van aandachtspunten en *best practices*. Later is deze onderzoeksmethode ook door het lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde toegepast op de (integrale) werkvoorbereiding. De resulterende rapportages van de desbetreffende peerreviews geven hiermee een inzicht in de projectmatige aanpak van ondermijning (Lam & Kop, 2016).

In 2016 heeft verder een uitgebreide interviewronde plaatsgevonden. Aan de hand van de literatuurverkenning zijn de onderzoeksvragen geoperationaliseerd naar een onderwerpenlijst en bijbehorende interviewvragen. Vervolgens zijn respondenten gericht geselecteerd en benaderd voor hun medewerking aan het onderzoek. De eerste selectie heeft op twee verschillende manieren plaatsgevonden, namelijk via het landelijke programma *Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning* en via de RIEC's. Het landelijke programma was een tijdelijk initiatief om de aanpak van ondermijning in de praktijk van onderaf te ondersteunen. Het uitgangspunt was een sterk netwerkgerichte benadering. In samenspraak met leden van het projectteam zijn respondenten van binnen en buiten de politie geselecteerd. De steekproef is vastgesteld aan de hand van criteria: er is gekeken naar een evenredige vertegenwoordiging van partijen die een rol spelen in de aanpak van ondermijning. Hierbij is rekening gehouden met een vertegenwoordiging van respondenten van zowel de overheid als de private sector. Binnen deze selectie op basis van de moederorganisatie is op individueel niveau een afweging gemaakt met betrekking tot kennis, expertise en rol in de aanpak van ondermijning. Vanwege de centrale rol die de RIEC's spelen in de aanpak van ondermijning op regionaal niveau zijn ook respondenten vanuit alle tien de RIEC's benaderd. Uiteindelijk is vanuit elk RIEC minimaal één respondent geïnterviewd in het kader van het onderzoek. In totaal is er voor het onderzoek met 76 personen gesproken. De verdeling van respondenten over de organisaties is weergegeven in tabel 1.2.

| Organisatie | Aantal respondenten | Organisatie | Aantal respondenten |
|---|---------------------|-----------------------------|---------------------|
| Belastingdienst/FIOD/ Douane | 6 | Politie- academie | 5 |
| Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning (programmeam) | 7 | Publiek-private partijen | 6 |
| Ministerie van V en J/ Openbaar Ministerie/NCTV | 9 | RIEC/LIEC | 13 |
| Openbaar bestuur | 8 | Wetenschap | 5 |
| Politie | 17 | | |
| Totaal: | 76 | | |

Tabel 1.2 Verdeling en aantallen respondenten

Van alle interviews werd een geluidsopname gemaakt. Voor de daaropvolgende kwalitatieve analyse zijn de interviews woordelijk uitgewerkt in de vorm van een gespreksverslag. Dit verslag is in de meeste gevallen aan de respondenten ter verificatie voorgelegd om te controleren of er geen feitelijke onjuistheden waren opgenomen en of de inhoud van het gesprek niet verkeerd werd geïnterpreteerd. In sommige gevallen leverden respondenten nog inhoudelijk nieuwe informatie in de vorm van tekstuele aanvullingen; deze zijn verwerkt in het verslag.

In het de periode september-oktober 2016 is de interviewronde uit de tweede fase afgerond. Vervolgens zijn alle interviews door middel van kwalitatieve analysesoftware open, axiaal en selectief gecodeerd. Concreet betekende dit dat de tekst uit de gespreksverslagen is gelabeld. Betrouwbaarheid is nagestreefd door alle leden van het onderzoeksteam onafhankelijk van elkaar de teksten te laten coderen. Codering vond plaats op basis van de eerder samengestelde topiclijsten, waarbij de onderzoekers ook in de gelegenheid waren om nieuwe codes toe te voegen en te gebruiken. Vervolgens zijn deze individuele coderingen met elkaar vergeleken. De interbeoordelaarsbetrouwbaarheid bleek uiteindelijk hoog en onderlinge verschillen in codering bleken minimaal. In de volgende fase van de analyse zijn de codes onderling met elkaar vergeleken en de codes die met elkaar in verband bleken te staan zijn thematisch gegroepeerd. Deze gegroepeerde codes zijn vervolgens (herleidbaar) samengevat, waarbij rekening is gehouden met prevalentie. Deze gedestilleerde teksten hebben zo de basis gevormd voor de resultatenhoofdstukken. Hoewel de focus van de interviews in deze fase van het onderzoek lag op de tweede onderzoeksvraag, leverde de uitkomsten van deze gesprekken ook veel informatie op met betrek-

king tot de eerste en derde onderzoeksvraag. Deze informatie is opgenomen in de desbetreffende hoofdstukken van deze publicatie.

Expertmeeting

In het najaar van 2016 is door het onderzoeksteam een tweedaagse expertmeeting georganiseerd. Bij deze bijeenkomst waren experts van uit de politie (1), het OM (1), de Belastingdienst (1), het openbaar bestuur (1), de wetenschap (1) en het RIEC (1) vertegenwoordigd. Deze tweedaagse meeting is gebruikt om in de vorm van een groepsinterview inhoudelijk van gedachten te wisselen met steeds één expert over het thema ondermijning. In totaal hebben in de loop van die twee dagen zes van deze gesprekken plaatsgevonden, waarvan schriftelijk verslag is gemaakt. Deze verslagen zijn als data opgenomen bij de analyse van de interviews.

Internationale expertmeeting

Voor de tweede fase van het onderzoek zou een internationale expertmeeting worden georganiseerd. Het doel was om inhoudelijk in gesprek te gaan met enkele experts uit het buitenland, om zo antwoord te kunnen geven op de vraag welke lessen uit het buitenland zouden kunnen bijdragen aan een effectievere Nederlandse aanpak. Tijdens de voorbereiding van deze bijeenkomst is gesproken met meerdere experts uit Nederland met internationale ervaring vanuit zowel de onderzoekswereld als de praktijk. Gedurende die gesprekken kwam naar voren dat veel landen qua wet- en regelgeving niet goed vergelijkbaar zijn met de Nederlandse situatie. Verder werd al vrij snel duidelijk dat Nederland op veel gebieden vooroploopt met betrekking tot de aanpak van ondermijningsproblematiek. Op basis van deze bevindingen is in overleg met de begeleidingscommissie besloten om vanwege de beperkte meerwaarde de internationale expertmeeting niet door te laten gaan.

Bijeenkomsten

Tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn door de onderzoekers diverse bijeenkomsten bijgewoond, waaronder een expertmeeting met betrekking tot de aanpak van een wijkkoning, een expertmeeting van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), een expertmeeting georganiseerd door de Landelijke Eenheid, een themadag van het programma Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning, het politiedebat over ondermijning op de Politieacademie en een boekbespreking met Pieter Tops over zijn boek *De achterkant van Nederland* (Tops & Tromp, 2017).

Fase 3: leren van de praktijk

Tijdens de derde fase van het onderzoek stond het leren van en in de praktijk centraal. Hiervoor is gekeken naar de diverse vormen waarop ondermijning in de praktijk plaatsvindt en wordt aangepakt. Er is via het professionele netwerk van het onderzoeksteam een verkenning gedaan naar actuele en relevante casuïstiek. Vanuit deze verkenning zijn uiteindelijk elf casussen nader onderzocht op basis van de volgende selectiecriteria: verscheidenheid en diversiteit in de problematiek, geografische spreiding, het maatschappelijke en ondermijnende aspect van de problematiek, de primaire insteek van de resulterende aanpak en of er een integrale afweging is gemaakt bij het oppakken van de casus. Het laatste betekent overigens niet dat de desbetreffende casus daadwerkelijk integraal is uitgevoerd, maar wel dat er in beginsel niet direct vanuit het opsporingsperspectief is gestart. Deze criteria leidden tot een selectie van casuïstiek waarbij de aanpak relatief nieuw of uniek is, of waarbij expliciet factoren te onderscheiden zijn die hebben bijgedragen aan het succes. Binnen deze selectie waren casussen vertegenwoordigd vanuit een financieel, strafrechtelijk, bestuursrechtelijk, publiek-privaat en milieuperspectief. Van deze elf casussen kon uiteindelijk één casus niet in het boek worden verwerkt. Ten tijde van het schrijven van deze publicatie was het operationele onderzoek nog niet afgerond, waardoor niet alle informatie gedeeld of openbaar gemaakt kon worden.

De informatieverzameling in deze fase bestond primair uit interviews met direct bij de aanpak betrokken personen. In eerste instantie zijn de personen die een centrale of regierol vervulden binnen de casus benaderd voor een interview. Net als bij eerdere interviews werd in het gesprek aan de respondenten gevraagd of zij nog andere personen konden benoemen die een inhoudelijke aanvulling zouden kunnen leveren met betrekking tot de casus. Na ieder interview werd de afweging gemaakt of er voldoende informatie was verzameld of dat aanvullende interviews nodig waren. Ook van de interviews in deze gespreksronde zijn geluidsopnames vastgelegd en vervolgens uitgewerkt in gespreksverslagen. Waar deze beschikbaar waren, is aanvullende data verzameld door middel van documentenonderzoek. Deze documenten betroffen bijvoorbeeld een projectvoorstel vanuit werkvoorbereiding, fenomeenanalyses, projectplannen of convenanten die door samenwerkingspartners zijn afgesloten. Op basis van deze informatie werd de casuïstiek volgens een vooraf vastgesteld analysekader uitgewerkt en beschreven. Hierbij is gekeken naar het maatschappelijk effect, de urgentie, de directe aanleiding waardoor de casus is opgepakt, de voorbereidingsfase, de uitvoeringsfase, de opbrengsten van de aanpak, en de lessen die in bredere zin uit de casus getrokken kunnen worden.

Van de elf casussen die concreet zijn geanalyseerd en uitgewerkt bleek één casus uiteindelijk niet volledig te kunnen worden gebruikt in het onderzoek. Vanwege nieuwe operationele ontwikkelingen bleek de informatie in de beschrijving te gevoelig om in dit stadium van het onderzoek openbaar te kunnen maken. In overleg met een betrokken procesbegeleider vanuit de politie is daarom besloten om de concrete casusbeschrijving niet op te nemen in deze publicatie. De lessen die op hoger abstractieniveau getrokken kunnen worden uit deze casus, met betrekking tot de aanpak, obstakels, samenwerking en verantwoording, zijn wel meegenomen in het onderzoek.

Begeleidingscommissie

Voor de inhoudelijke begeleiding is voor de duur van het onderzoek een begeleidingscommissie aangesteld. In deze commissie waren zeven experts vanuit de politie, het politieonderwijs, het LIEC, de wetenschap en het programma Betere Bijdrage Aanpak Ondernijning vertegenwoordigd. Naast een aantal individuele bezoeken van de onderzoekers aan alle leden van de commissie is de gehele begeleidingscommissie gedurende het onderzoek tweemaal bij elkaar gekomen, waarbij de voorlopige resultaten van het onderzoek werden gepresenteerd en van gedachten is gewisseld over de inhoudelijke koers van het onderzoek. Tevens is er feedback gegeven op de conceptrapportage.

1.5 Leeswijzer

In dit boek komen de volgende thema's aan bod. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 een historische schets gegeven van het fenomeen ondermijnende criminaliteit vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw. Beschreven wordt hoe aan de hand van praktijkervaringen en wetenschappelijk onderzoek een beeld is gecreëerd van het begrip ondermijning. Het tweede hoofdstuk geeft daarmee antwoord op de eerste onderzoeksvraag, die is gericht op de aard en ontwikkeling van ondermijnende criminaliteit. Hoofdstuk 3 handelt over de effecten die ondermijning heeft op de samenleving en haar structuren. De beschrijving in dit hoofdstuk vormt een antwoord op de tweede onderzoeksvraag, waarbij het effect op de samenleving centraal staat. Daarna wordt in hoofdstuk 4 de actuele wijze waarop ondermijnende criminaliteit wordt aangepakt, uiteengezet. Hoofdstuk 5 richt zich op de landen om ons heen, waarbij nader wordt ingegaan op de wijze waarop ondermijning in het buitenland wordt aangepakt. Hoofdstuk 4 en 5 geven antwoord op de derde onderzoeksvraag over hoe de overheid en haar partners onder-

mijning het hoofd bieden en welke lessen geleerd kunnen worden van het buitenland. De vierde onderzoeksvraag staat centraal in de laatste drie hoofdstukken. Hoofdstuk 6 illustreert de aanpak van ondermijning in de praktijk door middel van tien casusbeschrijvingen. In hoofdstuk 7 worden op basis van interviews en onderzochte casuïstiek de belangrijkste obstakels beschreven die een rol spelen bij de aanpak van ondermijning. Hoofdstuk 8 biedt een beschouwende terugblik en een kijk naar de toekomst door het benoemen van *next practices*. Het boek eindigt in hoofdstuk 9 met een conclusie en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

2

Ondermijnende criminaliteit, van alle tijden?!

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkeling en de aanpak van ondermijnende criminaliteit en beslaat de periode van 1970 tot heden. Hierbij staat de verwevenheid van onder- en bovenwereld centraal, hetgeen als een belangrijke factor van ondermijnende criminaliteit wordt aangemerkt. Het geeft een beeld hoe georganiseerde en omvangrijke criminele netwerken succesvol hebben weten door te dringen tot de bovenwereld en een zekere status van onaantastbaarheid hebben weten te bereiken.

Vanaf het begin van de jaren zeventig worden de productie en de handel van verdovende middelen voor veel criminelen het belangrijkste middel van bestaan. Deze drugscriminaliteit, maar ook andere vormen van criminaliteit hebben effect op de samenleving en het functioneren van de rechtsstaat. Door misbruik van criminelen wordt de integriteit van onder andere de juridische sector en het openbaar bestuur aangetast. De criminele netwerken kunnen immers niet zonder de hulp van de bovenwereld functioneren. Die hulp wordt vaak op slinkse wijze afgedwongen. Dit wordt al in de jaren zeventig erkend. In de jaren tachtig dringen deze risico's ook door tot de beleidsmakers, wat aanleiding is voor een reeks van onderzoeken naar de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Op deze onderzoeken wordt in paragraaf 2.2.2 ingegaan. Tevens wordt een beeld geschetst van de huidige vormen van georganiseerde criminaliteit in Nederland en hoe deze verweven zijn met de bovenwereld. Het zal duidelijk worden dat ondermijnende criminaliteit geen nieuw fenomeen is, maar al vanaf de jaren zeventig aanwezig is in de Nederlandse samenleving. Wel is de terminologie in de loop der jaren aan verandering onderhevig geweest. Waar men eerst sprak over innesteling, ontwrichting en verwevenheid, is in de laatste jaren het begrip ondermijnende criminaliteit in opkomst. De onderliggende vormen van criminaliteit die hiermee worden aangeduid, zijn echter verre van nieuw. Wat steeds duidelijker is geworden, is dat door de sterke verwevenheid die is ontstaan tussen boven- en onderwereld er geen

duidelijke scheiding meer is tussen de ‘goeden’ en ‘kwaden’ in de maatschappij en dat er sprake is van een groot grijs gebied waar veel partijen bij betrokken zijn (Kop e.a., 2007). Hierdoor wordt ondermijnende criminaliteit een complex begrip en dient de aanpak zich over een breed front uit te strekken.

De Monitor Georganiseerde Criminaliteit van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van 2012, ook wel de WODC-monitor genoemd (Kruisbergen e.a., 2012), onderscheidt drie verschillende strategieën om georganiseerde misdaad het hoofd te bieden: de strafrechtelijke aanpak, de situationele of bestuursrechtelijke aanpak en de financiële aanpak. Deze drie strategieën zijn ook toepasbaar op het bredere thema ondermijnende criminaliteit. Inmiddels wordt echter steeds duidelijker dat deze vormen van aanpak niet los van elkaar kunnen worden gebruikt. De kracht ligt erin dat de verschillende invalshoeken elkaar versterken in een integrale aanpak. Een dergelijke integrale benadering is relatief nieuw. Lange tijd is de strafrechtelijke aanpak leidend geweest, maar vanaf de jaren negentig komt die aanpak steeds meer onder druk te staan. Nieuwe inzichten, mede voortkomend uit de aanpak van ‘kleine criminaliteit’, hebben in de jaren negentig de traditionele strafrechtelijke aanpak onder druk gezet. In de daaropvolgende decennia is een integrale aanpak ontwikkeld, ofwel een amalgaam van strafrechtelijke, financiële, bestuurlijke, communicatieve en sociale maatregelen, waaraan alle betrokken partijen een bijdrage kunnen leveren. In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 2.2.3 die aanpak belicht, van de ontwikkeling van de integrale aanpak naar de huidige werking. De bevindingen van dit hoofdstuk zijn gebaseerd op literatuur- en documentenonderzoek en uit de interviews met 76 respondenten.

2.2 De belangrijkste ontwikkelingen door de tijd heen

In de volgende paragrafen worden in tijdvakken de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot ondermijnende criminaliteit en de aanpak hiervan besproken. Het vertrekpunt is halverwege de jaren zeventig en de beschrijving eindigt in het eerste decennium van de 21ste eeuw, als het begrip ondermijning formeel zijn intrede doet.

In figuur 2.1 zijn de ontwikkelingen die in dit hoofdstuk aan de orde komen op een tijdlijn weergegeven.

Figuur 2.1 Tijdlijn ontwikkelingen ondermijnende criminaliteit en aanpak

Jaren zeventig

Ondermijnende criminaliteit:

- Eerste signalen van georganiseerde criminaliteit
- Georganiseerde bendes
- Toenemende handel in verdovende middelen

Aanpak:

- Roep van commissaris Blauw
- Focus op overlast
- Lage prioriteit handel in softdrugs

Jaren tachtig

Ondermijnende criminaliteit:

- Stijging georganiseerde criminaliteit
- Toenemende handel in softdrugs
- Toename geweld en liquidaties

Aanpak:

- Beleidsplan Samenleving en criminaliteit
- Focus op kleine criminaliteit
- Georganiseerde criminaliteit onderwerp van wetenschappelijk onderzoek
- Eerste misdaadanalyse

Jaren negentig

Ondermijnende criminaliteit:

- Criminelen als misdaadondernemers
- Toenemende verwevenheid in maatschappelijke innesteling
- Verschuiving van criminele organisaties naar samenwerkingsverbanden
- De val van Bruinsma
- Opkomst 'stenenmaffia': symbiose tussen criminaliteit en vastgoedhandel

Aanpak:

- WODC-rapport misdaadondernemingen
- Uitbreiding tap, observatie- en infiltratiecapaciteit
- Dutch-American Conference on Organised Crime
- IRT's
- Oprichting Unit Synthetische Drugs
- Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden
- Start Monitor Georganiseerde Criminaliteit
- Eerste schreden bestuurlijke aanpak

Vanaf 2000

Ondermijnende criminaliteit:

- Versterking criminele machtsposities door o.a. softdrugs en vastgoed
- Liquidatiegolf

Aanpak:

- Invoering Wet BIBOB
- Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad
- Programma Bestuurlijke Aanpak
- Programma FinEc
- Project Emergo
- Pilot RIEC's
- Intrede begrip ondermijning

2.2.1 *De jaren zeventig*

1974 *De eerste signalen van ondermijnende criminaliteit*

In 1974 publiceert de Rotterdamse commissaris Jan Blaauw een artikel in het *Algemeen Politieblad* waarin hij de aandacht vraagt voor de georganiseerde criminaliteit (Blaauw, 1974). Terwijl een groot deel van Nederland nog in de veronderstelling verkeert dat zware criminaliteit aan onze grenzen voorbijgaat, waarschuwt Blaauw dat dit fenomeen ook in Nederland aan een gestage opmars is begonnen. Hoewel het door Blaauw geschetste criminaliteitsbeeld niet overeenkomt met het gangbare Amerikaanse model van een maffioze piramidale organisatie, is er wel degelijk sprake van professionele criminele organisaties. Zij kenmerken zich door een grote mobiliteit en zijn actief op het terrein van de handel in verdovende middelen, diefstallen van vrachtauto's en ladingen, diefstallen van textiel en elektronische apparatuur, overvallen, afpersingen en illegale jeneverstokerijen. De handel in verdovende middelen concentreert zich dan nog vooral in het westen van het land, in Rotterdam en Amsterdam. Georganiseerde inbrekersbendes, vaak afkomstig uit het woonwagenmilieu, zijn actief in Noord-Brabant en Limburg. Het zuidelijke grensgebied vormt ook de werkplek van veel illegale jeneverstokers, die weer geworteld zijn in het smokkelaarsmilieu. Er lopen lijnen naar landen als de Bondsrepubliek Duitsland, België, Engeland en Zweden en naar het Midden- en Verre Oosten. Blaauw waarschuwt voor de groei van het aantal illegale gokhuizen en vermoedt een sterke drang tot syndicaatvorming. Tegelijk wijst hij op de dreigende verwevenheid van onder- en bovenwereld. De criminele bendes hebben de neiging te willen infiltreren in het bedrijfsleven met het doel om monopolieposities te vestigen.

Met de opmerkingen van Blaauw wordt op dat moment weinig gedaan (Klerks, 2000). De opsporing kenmerkt zich tot die tijd tot een veelal lokale aanpak van de criminaliteit en een louter repressieve inzet, die uitsluitend gericht is op daders en vervolging. De betrokkenheid van het Openbaar Ministerie (OM) bij de aanpak van de georganiseerde misdaad beperkt zich in die tijd tot het dagelijks overleg tussen de recherche en de officier van justitie. Een golf van overvallen op banken, postkantoren en geldtransporten is in het midden van de jaren zeventig aanleiding om de recherche uit te breiden en zogenoemde recherchebijstandsteams op te richten. Deze zijn samengesteld uit rechercheurs van zowel de gemeente- als de rijkspolitie. Dit stelt de politie in staat om landelijk opererende daders en dadergroepen op te sporen. Hiermee wordt voor het eerst een structurele aanzet gegeven voor een bovenlokale aanpak van de criminaliteit (Fijnaut, 2007).

Deze ontwikkeling wordt gevolgd door de oprichting van de Criminele Inlichtingendiensten in 1977.

De georganiseerde drugscriminaliteit blijft echter groeien. Het lokale bestuur richt zich vooral op de overlast die deze criminaliteit veroorzaakt. De recherche maakt vooral jacht op lokale criminelen. Grotere verbanden worden onvoldoende gezien. Veel meer kijkt men naar de directe effecten van de drugshandel op de buurt: de overlast van zogeheten kleine criminaliteit die wordt gepleegd door gebruikers/verslaafden die geld nodig hebben om aan hun dagelijkse portie drugs te kunnen komen, woningen dalen in waarde en bedrijven, meestal horecagelegenheden, lijden onder de aanwezigheid van een drugscene (Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996). Beruchte gebruikersgebieden zijn de Amsterdamse Zeedijk, het Utrechtse Hoog Catharijne en het Arnhemse Spijkerkwartier.

Door de herziening van de Opiumwet in 1976 krijgt de opsporing van softdrugs een lage prioriteit. Dit is het begin van het gedoogbeleid. Het idee is dat men door middel van het voorwaardelijk gedogen de markt voor softdrugs beheersbaar kan maken en criminaliteit kan tegengaan. Het heeft echter een tegenovergesteld effect; door het gedoogbeleid krijgt de drugshandel een nieuwe impuls. Er ontstaat een situatie waarbinnen men met enige durf en zakelijk inzicht veel geld kan verdienen. Met name in de Randstad stappen criminelen, die zich voorheen vooral bezighielden met (bank)overvallen, over op de hasjsmokkel en -handel. Ook in het Brabantse criminele milieu en in de criminele woonwagenwereld is een overgang waarneembaar van de smokkel en illegale stokerijen naar de drugshandel (Klerks, 2000). Er is als het ware sprake van een criminele schaalvergroting. Blaauw waarschuwt in 1980 opnieuw voor de risico's van de georganiseerde criminaliteit, die de komende tien jaar via belangen in de gokwereld, de illegale vuurwapenhandel, de prostitutie en de 'witteboordencriminaliteit' een groot deel van de samenleving zal gaan beheersen. Bovendien zullen criminelen proberen te infiltreren in het overheidsapparaat, onder meer door middel van het corrumperen van met name politie- en douanebeambten. Blaauw vindt dat het justitieel en politieel apparaat onmiddellijk tot de tegenaanval moet overgaan. Grote bazen moeten worden aangepakt en het criminele vermogen moet worden afgepakt (Blaauw, 1980).

Blaauw krijgt bijval van de hoofdstedelijke recherche, die eveneens waarschuwt voor de risico's van de alsmaar uitdijende handel in softdrugs. Ook zij ziet met lede ogen aan hoe er een ware cannabis-industrie ontstaat. Het gedoogbeleid zet gemeenten nauwelijks aan tot maatregelen. Voor steden als Amsterdam vormen de coffeeshops

een lucratieve economische sector. Er gaat meer geld in om dan in de heroïne. De winsten zijn hoog en omdat de markt vooral in handen is van Nederlanders, betekent dit dat het illegale vermogen wordt terugge-sluisd in de legale economie. Er is sprake van verweving van onder- en bovenwereld en corruptie kan hier het gevolg van zijn (Klerks, 2000).

2.2.2 De jaren tachtig

1985 *Het Beleidsplan Samenleving en criminaliteit: een nieuw vertrekpunt*

In 1985 laat het Ministerie van Justitie onderzoek doen naar de criminaliteit in Nederland. De resultaten worden gepresenteerd in het *Beleidsplan Samenleving en criminaliteit*. De samenstellers van dit beleidsplan constateren dat de criminaliteit in Nederland sinds 1970 fors is gestegen. Dat komt (mede) door de transitofunctie van Nederland. De zee- en luchthavens spelen een belangrijke rol bij de doorvoer van illegale producten als harddrugs, prostitutie en wapens. De ‘georganiseerde criminaliteit’ vormt aldus een ernstige bedreiging voor de samenleving. De winsten uit de drugshandel worden geschat op 3 à 4 miljard gulden, die uit het illegale gokwezen op 0,5 miljard. Ook in de prostitutie worden grote winsten gemaakt. In totaal worden winsten van de ‘bedrijfstak criminaliteit’ geschat op 15 à 20 miljard gulden, waarbij wordt opgemerkt dat hierover geen belastingen worden betaald. Deze bedragen illustreren de ernst van het probleem in financieel-economisch opzicht. Zij maken tevens duidelijk tegenover welke krachten de overheid zich bij de bestrijding van de misdaad ziet geplaatst. Behalve deze financieel-economische component wijst het beleidsplan ook op het maatschappelijk effect. Normen vervagen en de drempel om deel te nemen aan illegale activiteiten waarmee in korte tijd veel geld kan worden verdiend, wordt lager. Dit heeft een direct effect op de leefomgeving (Ministerie van Justitie, 1985).

Het *Beleidsplan Samenleving en criminaliteit* is de aanzet tot een reeks van maatregelen ter bestrijding van de criminaliteit. Deze betreffen hoofdzakelijk de zogeheten kleine criminaliteit. Hier ligt de kiem voor het integraal werken. Het beleidsplan van de commissie-Roethof uit 1983 geeft namelijk een eerste impuls voor een meervoudige aanpak van de criminaliteit in Nederland. Voor het eerst is er sprake van een bestuurlijke component bij de criminaliteitsbestrijding. Erkend wordt namelijk dat naast politie en justitie ook andere instanties een rol kunnen spelen bij de aanpak van criminaliteit, al is die rol voornamelijk

preventief van aard. Binnen de politie leiden deze ideeën eveneens tot een verschuiving. De aanpak van de kleine criminaliteit wordt ingebed in de basispolitiezorg en als (deel)taak toebedeeld aan de basisteams. Jansen omschrijft dit als een doorbraak van de monopolisering van de opsporing, die tot dan toe in handen is van de recherche en het Openbaar Ministerie (Jansen, 2011; Klerks, 2000). Er is sprake van een scheiding in de criminaliteitsbestrijding: de bestrijding van de kleine criminaliteit is voor de basisteams, die van de georganiseerde criminaliteit blijft liggen bij de rechercheafdelingen.

Tegelijk wordt de georganiseerde criminaliteit voorwerp van wetenschappelijk onderzoek. Onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en onderzoek van de gemeentepolitie Amsterdam tonen de omvang van de georganiseerde criminaliteit. Met name het onderzoek van de gemeentepolitie Amsterdam, dat aan een select gezelschap van ministers en Kamerleden wordt gepresenteerd, maakt indruk en is aanleiding tot oprichting van de Strategische Beleidsgroep Criminele Organisaties, die opdracht krijgt om criminele organisaties landelijk te inventariseren. Het zijn de bevindingen van deze onderzoeken die de beleidsmakers doordringen van de ernst en de omvang van de georganiseerde criminaliteit. Er wordt vastgesteld dat de bestrijding hoofdzakelijk op lokaal niveau plaatsvindt, wat een gevolg is van de inrichting van het toenmalige politieapparaat in korpsen gemeentepolitie en een korps rijkspolitie. Het advies luidt om te komen tot een effectievere en bovenlokale bestrijding.

Begin 1988 wordt op advies van de Recherche Adviescommissie (RAC) de projectgroep Misdaadanalyse opgericht. Hierin zijn de vier grootste gemeentepolitiekorpsen, de rijkspolitie en de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) vertegenwoordigd. De opdracht is een kwantitatief overzicht samen te stellen van criminele groeperingen die hetzij georganiseerde criminaliteit, hetzij bovenlokale groeps-criminaliteit plegen. Hiervoor zijn vijf criteria vastgesteld (zie kader). Uit de ingediende overzichten destilleren analisten 189 groeperingen die voldoen aan alle criteria, met uitzondering van 'politieke invloed' (Spaens, 2006; Klerks, 2000). De conclusie is dat duizenden criminelen op professionele wijze actief zijn binnen een criminele organisatie. Het rapport is voor minister Korthals aanleiding om 14 miljoen gulden beschikbaar te stellen voor de vorming van vijf Interregionale Recherche teams (IRT's) om deze vormen van criminaliteit te bestrijden (Klerks, 2000).

Criteria voor criminele groepen (zoals vastgesteld door de Recherche Advies Commissie)

1. Er is sprake van een hiërarchische structuur met vaste taakverdeling.
2. Binnen de groep worden sancties toegepast.
3. Er worden meerdere typen delicten gepleegd.
4. Er worden overheidsfunctionarissen of medewerkers van legale bedrijven omgekocht (corruptie).
5. Het met criminaliteit verdiende geld wordt in legale activiteiten geïnvesteerd (witwassen).

In 1991 worden de criteria aangevuld met:

6. Er wordt gebruikgemaakt van dekmantelfirma's.
7. De groep is al langer dan drie jaar actief.
8. Men maakt zich schuldig aan (pogingen tot) liquidaties van personen binnen het criminele milieu.

Politie en justitie geven in diezelfde periode ook steeds meer veront- rustende signalen af. Begin 1988 zeggen enkele recherchechefs in het weekblad *Elsevier* niet meer opgewassen te zijn tegen de georganiseerde criminaliteit. Het geweld neemt toe. Dat is onder meer te zien aan het groeiende aantal liquidaties. Het WODC schat de illegale economie dan op 4 tot 6 miljard gulden. De belangen van onder- en bovenwereld zijn in bepaalde sectoren al met elkaar verweven. Het gesuggereerde over-heidsantwoord is eenzijdig. Aangegeven wordt dat hard politioptreden de relatief rustige misdaadmarkt kan verstoren. Naar verwachting zal dit gepaard gaan met onderlinge concurrentie en geweld, waardoor de netwerken en hoofdrolspelers meer zichtbaar worden. Doet men niets en blijft de rust op die misdaadmarkt gehandhaafd, dan zal mogelijk een verdere verstrengeling van belangen van onder- en bovenwereld het gevolg zijn (Klerks, 2000).

1990 *Misdaadondernemers*

De risico's van verwevenheid worden uitgelicht in het WODC-rapport *Misdaadondernemingen. Ondernemende misdadigers in Nederland*, dat in 1990 verschijnt (Van Duyne e.a., 1990). De onderzoekers introduce- ren de bedrijfsmatige benadering: misdadigers zijn rationele onderne- mers, daarom dient een criminele onderneming te worden benaderd als variëteit van economische organisaties, als bedrijven die op markten opereren. In die zin loopt het rapport vooruit op het barrièremodel dat hierna in paragraaf 2.2.4 aan de orde komt. Het rapport onderscheidt

twee verschillende categorieën van misdadige ondernemers: ten eerste de ondernemers die hun bedrijf geheel en al ophangen aan één illegaal product, waarbij het dan vrijwel altijd verdovende middelen betreft, en ten tweede ondernemers die zich bezighouden met bedrijfsmatige misdaad, koppelbazerij, fraude, beleggingsfraude, milieucriminaliteit, flessentrekkerij, btw-fraude, EG-fraude enzovoort.

De eerste categorie maakt gebruik van twee functionele marktgebieden: de eigen dienstenmarkt van de onderwereld en de dienstenmarkt van de bovenwereld. Op de illegale dienstenmarkt haalt de crimineel zijn inlichtingen en werft hij 'betrouwbaar' personeel. De bovenwereld wordt belangrijk bij een groeiende omzet of een toenemend handelsbereik. Al was het alleen maar om politie en justitie op afstand te houden. Misdaadondernemers behoren tot de betere (betalende) klanten van de advocatuur. Daarnaast vereisen bepaalde ondernemingsvormen, vooral de bedrijfsmatige misdaad, voor hun welslagen diensten van de bovenwereld: misleidende boekhouding, fiscale adviezen, oprichting van rechtspersonen en dergelijke. Voorts zijn er de 'handelsoverschotten', die weggewerkt moeten worden door middel van witwasoperaties. Ten slotte kan het nodig zijn om belangrijke personen om te kopen, zoals opsporingsambtenaren, douaniers en (plaatselijke) politici (Van Duyne e.a., 1990).

Het hoofd van de justitiële dienst van de gemeentepolitie Utrecht, Van Baarle, spreekt van maatschappelijke innesteling. De invloed van criminelen op ondernemingen, op de politiek en de overheid neemt toe naarmate de financiële macht van criminelen groeit. Hij geeft ook aan dat de speelruimte van criminelen is toegenomen daar waar zij zich met legale activiteiten bezighouden. Dit komt door een verruiming van de normen ten aanzien van softdrugs, gokken en prostitutie, terreinen waarin de georganiseerde criminaliteit van oudsher grote financiële belangen heeft, maar ook door veranderende prioriteitenstelling of wetgeving. De liberalisering van de markt, een proces dat vanaf het einde van de jaren tachtig wordt ingezet, kan worden misbruikt voor illegale activiteiten (Van Baarle, 1990).

Het klassieke beeld van de criminele organisatie met een duidelijke bedrijfsstructuur wordt in deze tijd geleidelijk aan losgelaten en verschuift naar het inzicht dat er meer sprake is van criminele samenwerkingsverbanden. Deze hebben zelden een permanent karakter. Het zijn veel meer netwerken van individuen die bereid zijn deel te nemen aan lucratieve projecten, waarbij flexibiliteit hun belangrijkste kenmerk is.

2.2.3 De jaren negentig

Naar een integrale aanpak van de georganiseerde criminaliteit

Waar in de aanpak van de kleine criminaliteit in de jaren tachtig al de eerste schreden werden gezet op het pad van een integrale aanpak, wordt die lijn in de jaren negentig verder uitgewerkt. Het idee dat een effectieve aanpak niet zonder de medewerking van partners kan, dringt geleidelijk aan door.

Voor politie en justitie wordt gaandeweg duidelijk dat de situatie ernstig is. De vervevenheid tussen onder- en bovenwereld wordt steeds sterker. Het instrumentarium van de recherche wordt uitgebreid met tap-, observatie- en infiltratiecapaciteit. Aan het begin van de jaren negentig krijgt de aanpak een steeds sterker wordende preventieve component, waaronder de doorlichting van overheidsbeleid op het ongewild bevorderen van gelegenheidsstructuren, het actief tegengaan van corruptie binnen de overheid, het kritisch bekijken van diverse vergunningensystemen en de toenemende samenwerking met het bedrijfsleven. Bij de politie worden plannen gemaakt om meer financiële deskundigheid in huis te halen. De gedachte is dat criminelen het niet alleen vervelend vinden om hun inkomen kwijt te raken, maar dat het hen op deze manier ook onmogelijk wordt gemaakt om door middel van dat vermogen een plek in de bovenwereld te bemachtigen. Als laatste is er ook de wil om de gebiedsgebonden politiezorg actief te betrekken bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (Jansen, 1990).

Een belangrijk moment van heroriëntering is de *Dutch-American Conference on Organised Crime* in 1990. Doel is het bedenken van een gezamenlijke strategie ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Naast de strafrechtelijke aanpak wordt het repertoire uitgebreid met een preventief bestuursrechtelijk perspectief. Een van de uitkomsten van die bijeenkomst is de *Notitie inzake de bestrijding van de zware/georganiseerde criminaliteit in het Randstedelijk gebied van Nederland* uit 1991, ook wel de Randstadnotitie genoemd. Hierin stellen de auteurs – de korpschefs van de drie grote steden en de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) – dat alleen een zuiver strafrechtelijke/repressieve benadering van de georganiseerde criminaliteit niet voldoende is om uiteindelijk tot een beheersing van het probleem te komen. ‘Zo’n benadering leidt enkel tot successen op de korte termijn en gaat voorbij aan de onderkende noodzaak om ook op het terrein van de zware/georganiseerde misdaad tot een geïntegreerde aanpak, waaronder tevens begrepen een meer bestuurlijke aanpak, te komen (probleemoplossende benadering)’ (Klerks, 2000). Weliswaar ligt het zwaartepunt van de aanpak bij politie en justitie, maar de inzet van andere partijen in de

strijd tegen de georganiseerde criminaliteit is van groot belang. De samenwerking tussen de politie en haar bestuurlijke ketenpartners wordt cruciaal genoemd. Bij het nemen van bestuurlijke maatregelen zal de politie op structurele wijze bij de besluitvorming moeten worden betrokken. Zij beschikt immers over de benodigde kennis en deskundigheid die zijn verkregen uit strafrechtelijke onderzoeken. Die kennis en deskundigheid vormen de basis voor een bestuurlijke aanpak. Daarnaast dient de wetenschap te worden ingeschakeld om de fenomenen te verklaren (Derksen & Klein, 2010; Jansen, 2011). Een direct uitvloeisel van de Randstadnotitie is de oprichting van de Interregionale Rechercheteams (IRT's) of kernteams, van waaruit nieuwe methoden en tactieken worden ontwikkeld

1991 *De val van de organisatie van Bruinsma*

De eerste IRT's gaan in 1989 van start. De eerste jaren maakt een IRT jacht op het netwerk van drugsbaron Klaas Bruinsma. Op het hoogtepunt van zijn hegemonie beschrijft *Het Parool* dit netwerk als de grootste en meest gewelddadige maffia-achtige misdaadorganisatie in Nederland. Bruinsma's netwerk, dat vele malen object van onderzoek is geweest, toont hoe onder- en bovenwereld verweven raken. Bruinsma leidt aanvankelijk een voor de buitenwereld sober leven (Klerks, 2000; Middelburg, 2006; Leistra, 2006).

Bruinsma is vernieuwend met betrekking tot zijn samenwerking met de bovenwereld. Hij onderkent als geen ander het belang van professioneel advies op zakelijk, juridisch en financieel terrein. Hij weet advocaten, fiscalisten en ook ambtenaren aan zich te binden en verkeert in kringen van beleggers en beurshandelaren. Hij sluit overeenkomsten met internationale ondernemers. Om negatieve publiciteit te keren en de journalistiek te beïnvloeden legt hij contacten met de pers. Ten slotte probeert hij herhaaldelijk de opsporing te frustreren door politiemensen om te kopen, die vervolgens informatie lekken. Bovendien heeft hij een goede informatiepositie bij de Douane, de Belastingdienst en het Amsterdamse stadhuis. Hier wordt veel geld voor betaald (Klerks, 2000).

Nadat de organisatie in 1990 een zware klap wordt toegediend door het onderscheppen van een grote partij hasj, wordt Bruinsma onvoorzichtig en wordt hij in juni 1991 geliquideerd. De uitwerking die het onderscheppen van het hasjtransport heeft op Bruinsma en zijn organisatie biedt de politie aanknopingspunten voor toekomstige effect-gerichte interventies van andere criminele kopstukken.

1996 *Crisis in de opsporing*

Aanvankelijk gaan de IRT's voortvarend te werk. Ze zijn een proeftuin voor nieuwe opsporingsmethoden en -technieken. Uiteindelijk ontstaan er twee opsporingspraktijken, die in de recherchewereld ook wel worden aangeduid als de preciezen, de teams die volgens de wetten en regels te werk gaan, en de rekkelijken, de teams die het uitgangspunt 'wat niet bij wet is verboden, is dus toegestaan' huldigen. De laatstgenoemde teams komen in opspraak vanwege onder meer het doorlaten van grote hoeveelheden harddrugs, het inzetten van burgerinfiltranten en het 'witwassen' van illegitiem verkregen informatie. Dit is in 1994 aanleiding voor het houden van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden. De uitkomsten van de parlementaire enquête zorgen voor een schok in de wereld van de opsporing en zijn aanleiding voor een ingrijpende aanpassing van de opsporingsmethoden (Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996).

Onderdeel van de werkzaamheden van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEC) is een diepgaand onderzoek naar de staat van de criminaliteit in Nederland door een team van onderzoekers onder leiding van C. Fijnaut. De resultaten zijn neergelegd in de nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland*, die in september 1996 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Dit document geeft een indringend beeld van de georganiseerde criminaliteit in het land. De onderzoekers constateren dat er in Nederland nog geen sprake is van Italiaanse of Amerikaanse toestanden, waarbij organisaties als de mafia doelbewust infiltreren in de bovenwereld en daarmee een parallelle samenleving creëren. Niettemin is de Nederlandse situatie verontrustend. Met name de handel in drugs is overheersend. Met betrekking tot het bedrijfsleven noemt de onderzoekscommissie een vijftal kenmerken die de kwetsbaarheid voor verwevenheid tussen boven- en onderwereld vergroten (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996):

1. Branches waarmee leden van criminele groepen van oudsher relatief vertrouwd zijn. Zij weten wat er technisch en financieel en omgaat. Genoemd worden de bouwnijverheid, de automobielsector, de horeca en het transportwezen. De betrokken criminelen beschikken vaak over persoonlijke netwerken tot binnen de bedrijven die er deel van uitmaken. Zij kennen de technische faciliteiten die bedrijven in deze sectoren bieden, en ook hun mogelijkheden om geld wit te wassen.
2. De sector of branche heeft een lage drempel van toetreding. Er zijn weinig diploma's vereist om als zelfstandig ondernemer te beginnen en het is niet moeilijk om iemand met de benodigde papieren als zaakwaarnemer of katvanger op die plaats neer te zetten.

3. Het gaat om branches die naast enkele grote bedrijven een heleboel kleine ondernemingen kennen die zijn gewikkeld in harde onderlinge concurrentie. De continuïteit is lang niet altijd verzekerd, omdat zij slechts schakels vormen in een keten van economische activiteiten die zij niet kunnen beheersen. Bovendien gaat er relatief veel cash geld in om en dat biedt weer mogelijkheden om activiteiten en inkomsten niet in de administratie op te nemen.
4. Binnen de sector of branche is nog weinig geregeld, of de regels zijn complex, tegenstrijdig of in de praktijk onwerkbaar. Genoemd wordt de afvalverwerkingsbranche of het werken met illegale arbeid.
5. Meervoudig slachtofferschap van veelvoorkomende criminaliteit. Dit kan norm-overtredend gedrag in de hand werken.

Vervolgens richt de onderzoekscommissie zich op enkele specifieke branches, waarbij zij aangeeft dat dit slechts een selectie is. Het zijn branches die dicht aanliggen tegen de levering van illegale goederen en diensten en tegen de traditionele georganiseerde criminaliteit, en waarvan elders in de wereld bekend is dat zij onder invloed staan van de georganiseerde criminaliteit. De onderzoekers beschrijven vijf sectoren die vanuit hun optiek kwetsbaar zijn voor criminele infiltratie, te weten de horeca, de transportsector, de bouwnijverheid, de autobranche en de afvalverwerkingsbranche (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996).

Volgens de onderzoekers is er op dat moment geen sprake van doelbewuste infiltratie in de bovenwereld. Legale branches worden volgens hen niet door criminele groepen gecontroleerd. Wel stellen zij vast dat in tal van branches organisatiecriminaliteit plaatsvindt, ofwel criminaliteit gepleegd wordt vanuit een legaal bedrijf zelf. Daarbij gaat het veelal om fraude, belastingontduiking, oneigenlijk gebruik van subsidies en milieucriminaliteit. Bij die laatste categorie gaat het vooral om het ontlopen van heffingen. De gevolgen hiervan zijn schadelijk voor de economie, de sociaal-maatschappelijke verhoudingen en het milieu. Daarnaast is er de beroeps- of groepsriminaliteit waarvan de branches het slachtoffer zijn (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996).

Speciale aandacht is er voor de vrije beroepsbeoefenaars: het notariaat, de advocatuur en de accountancy. Zij kunnen namelijk een brugfunctie vervullen in de georganiseerde criminaliteit. Juist deze beroepsgroepen dragen vanwege hun maatschappelijke functie ook een zekere maatschappelijke verantwoordelijkheid. Daarom genieten zij bepaalde privileges, zoals het verschoningsrecht voor de advocatuur en het notariaat. Juist de gecombineerde aanwezigheid van financieel-juridische kennis en de uitstraling van betrouwbaarheid maakt advocaten, notarissen en accountants tot aantrekkelijke potentiële partners

voor de georganiseerde criminaliteit (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996).

Het beeld dat bestaat over de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld is dan al algemeen aanvaard. De onderzoekers scherpen dit beeld hooguit aan door de constatering dat de criminele winsten toenemen en daardoor de noodzaak voor criminelen om dit geld te beleggen in de bovenwereld groter is geworden (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996). De gevolgen hiervan kunnen desastreus zijn. De innesteling van de onderwereld in de bovenwereld lijkt moeilijk te stuiten. Misdaadverslaggevers tonen aan dat de georganiseerde criminaliteit in de loop van de jaren negentig een symbiose aangaat met de Amsterdamse vastgoedhandel, ook wel de stenenmaffia genoemd. Er worden tientallen miljoenen guldens aan drugsgeld in onroerend goed belegd (Middelburg & Vugts, 2011). Via schimmige bv's worden her en der in de stad dure panden opgekocht. Vooral het Amsterdamse Wallengebied blijkt bijzonder geliefd te zijn. De in 2004 geliquideerde Amsterdamse vastgoedhandelaar Willem Endstra is misschien wel het grootste voorbeeld van de verwevenheid van onder- en bovenwereld. Hij verbindt zich al aan het begin van de jaren negentig met een aantal kopstukken uit het criminele milieu. Hij koopt voor hen panden en helpt bij het witwassen van hun illegale vermogen. Dit bezorgt hem de titel 'bankier van de onderwereld' (Leistra, 2006).

In oktober 1993 komt de hoofdcommissaris van Amsterdam, Nordholt, met de mededeling dat de georganiseerde criminaliteit in de gemeentepolitiek is geïnfiltreerd. Er zou een stroman op de kandidatenlijst van de PvdA in een Amsterdamse deelraad staan. De Binnenlandse Veiligheidsdienst maakt bekend de Amsterdamse politiek bij te zullen staan in haar campagne voor integriteit (Klerks, 2000).

1998 *Na Van Traa: onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit*
De politieke impact van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden is groot. Een van de conclusies is dat het beleid dat ten grondslag ligt aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit beter gefundeerd zal moeten zijn. Vervolgonderzoek is noodzakelijk om het criminele milieu en zijn methoden in beeld te brengen. De jaren na Van Traa worden gekenmerkt door tal van onderzoeksactiviteiten. Zo worden onder meer de transportsector, de speelautomatenbranche en de betrokkenheid van bedrijven bij criminaliteit in het algemeen tegen het licht gehouden. Er vinden fenomeenonderzoeken plaats naar bijvoorbeeld synthetische drugs door de kernteams. Zij maken criminaliteitsbeeldanalyses, waarvan het onderzoek naar de Turkse georganiseerde criminaliteit in Nederland een voorbeeld is. Proefschriften van criminologen als Klerks en Spapens hebben de Nederlandse drugswereld

als onderwerp (Klerks, 2000; Spapens, 2006; Bovenkerk & Yesilgoz, 1998). De minister van Justitie besluit om de Tweede Kamer stelselmatig om de twee jaar te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de georganiseerde misdaad. Dit is het begin van de *Monitor Georganiseerde Criminaliteit*: een doorlopend onderzoeksproject dat ten doel heeft de inzichten uit actuele en concrete zaken te verbinden met het beleid inzake georganiseerde misdaad en zo het leervermogen op dit gebied te vergroten (Kleemans e.a., 1998). Dit gebeurt op grond van de bestudering van opsporingsonderzoeken, een methode die al eerder is beproefd door onder anderen de criminoloog Van Duyne (Van Duyne e.a., 1990; Van Duyne, 1996). De opsporingsonderzoeken bevatten veel kennis over de organisatie en modus operandi van de georganiseerde criminaliteit. Door middel van een systematische beschrijving en ontsluiting van de belangrijkste gegevens en opgedane inzichten uit opsporingsonderzoeken kan de kennis over de georganiseerde criminaliteit worden vergroot en wordt het mogelijk om periodiek een actueel beeld van de georganiseerde criminaliteit in Nederland te creëren (Kleemans e.a., 2002).

Wat al in de eerste onderzoeksrunde wordt geconcludeerd, is dat het gangbare beeld van het criminele organisatie-model als duurzame piramidale organisaties met een strenge hiërarchie, een duidelijke taakverdeling, een gedragscode en een intern sanctiesysteem niet langer klopt. Dat er geen sprake was van hiërarchische organisaties, was feitelijk geen bevinding. In 1990 werd dit ook al vastgesteld door Van Duyne, en later werd dit bevestigd door de onderzoeksgroep-Fijnaut. Zoals deze laatste al schetste, kan men veel beter spreken van criminele netwerken, waarbinnen daders in wisselende verbanden samenwerken. Zij hebben een fluïde en dynamisch karakter. Het veelal ontbreken van een piramidestructuur betekent echter niet dat er geen sprake zou zijn van hiërarchische verhoudingen of van afhankelijkheidsrelaties. Binnen netwerken nemen bepaalde personen, bijvoorbeeld financiers en organisatoren van smokkeltransporten, een veel centralere rol in dan anderen, omdat velen afhankelijk zijn van hun hulpbronnen, zoals geld, kennis en contacten. Deze personen vormen de 'knooppunten' binnen de criminele netwerken en zij duiken in verschillende samenwerkingsverbanden op. Andere knooppunten zijn de 'facilitators', die hun diensten kunnen leveren aan meerdere criminele samenwerkingsverbanden. Het betreft onder meer geldwisselaars, ondergrondse bankiers, documentenvervalsers, transporteurs, bv-makelaars of financiële adviseurs. Het cement van de criminele samenwerking wordt gevormd door sociale relaties. De criminele partners kennen elkaar op basis van familie- en vriendschappelijke banden en introduceren elkaar weer bij anderen. Zo worden ook bruggen geslagen tussen de verschillende

criminele netwerken. De criminele samenwerkingsverbanden hebben hierdoor een grote veerkracht. Zij lijken weinig hinder te ondervinden van arrestaties en in beslagnemingen, omdat geen schakel onvervangbaar is. Hierdoor worden de ontwikkeling en groei van de criminele netwerken nauwelijks afgeremd. Personen raken via hun sociale relaties betrokken bij criminele samenwerkingsverbanden, worden gaandeweg steeds minder afhankelijk van andermans hulpbronnen, zoals geld, kennis en contacten, en zoeken vervolgens hun eigen weg. Bij deze nieuwe samenwerkingsverbanden betrekken zij weer personen uit hun eigen sociale omgeving, en het verhaal begint opnieuw (Kleemans e.a., 2002; Kleemans, 2011). Bovendien heeft de georganiseerde criminaliteit een transnationaal karakter (Van de Bunt & Kleemans, 2007). Ondanks de verwevenheid en afhankelijkheid van de bovenwereld lijkt georganiseerde criminaliteit vaak lang onzichtbaar te blijven (Vander Beken e.a., 2012; Kleemans e.a., 1998).

2.2.4 Vanaf 2000

2003 *Ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak*

De bestuurlijke aanpak die zich vanaf de jaren negentig ontwikkelt, is deels geïnspireerd door de wijze waarop de Amerikaanse overheid criminele machtsposities als die van de *cosa nostra* afbreekt. Daar blijkt dat inzet van het bestuursrecht een waardevolle bijdrage levert aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (Huisman, 2010). Die methode wordt in zowel de Randstadnotitie als in de nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland* uit 1992 als waardevol aangemerkt. Laatstgenoemde nota legt vooral de nadruk op de verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld en belicht de rol die het openbaar bestuur kan spelen om een dergelijke vermenging te voorkomen. Ook de rapportage *Gewapend bestuursrecht* (Struiksma & Michiels, 1994) geeft handreikingen voor de inzet van het openbaar bestuur, waarbij het voorkomen dat publiekrechtelijke regelingen door criminelen misbruikt worden een belangrijk aandachtspunt is (Prins, 2016).

In het rapport van de onderzoeksgroep-Fijnaut, die in opdracht van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden onderzoek doet naar de georganiseerde criminaliteit in Nederland, komt de bestuurlijke aanpak eveneens rijkelijk aan bod. Een belangrijk aspect van die bestuurlijke aanpak is de samenwerking tussen de verschillende organisaties – politie, justitie en openbaar bestuur – en de wijze waarop zij hun informatie (kunnen) delen. Samen met de nota *Gewapend bestuursrecht* worden de contouren geschetst van de latere BIBOB-wetgeving (Prins, 2016). Het zijn de eerste schreden op het pad

van een bestuursrechtelijke aanpak. Een van de eerste keren dat de nieuwe aanpak wordt beproefd is in het Amsterdamse Wallengebied. Naar Amerikaans voorbeeld wordt een methodiek ontwikkeld die het mogelijk maakt om gebieden of branches te analyseren en door te lichten. Indien nodig kan de gemeente dan (bestuurlijke) maatregelen treffen, zoals het aanpassen van algemene plaatselijke verordeningen. In 2000 wordt deze methodiek ook in andere stadsdelen geïntroduceerd. Het Wallenteam wordt opgeheven en ondergebracht in het nieuwe Van Traa-team.

Een tweede voorbeeld van de bestuurlijke aanpak is de aanleg van de Amsterdamse Noord-Zuidlijn, de metroverbinding tussen de zuidelijke en de noordelijke stadsdelen. Het is hier opnieuw tastbare problematiek dan wel lokale urgentie die de overheid dwingt tot het ontwikkelen van een nieuw beleidsrepertoire. Bij de aanbesteding van dit grote bouwproject worden de aannemers die intekenen op de opdracht stuk voor stuk gescreend door het in 1999 ingestelde gemeentelijk bureau Screenings- en Bewakingsaanpak. Het bureau maakt gebruik van een methode die ook in New York wordt toegepast. Daar heeft de georganiseerde misdaad een sterke positie in de bouwwereld weten te verwerven. De naar Nederlandse maatstaven aangepaste screeningsprocedure vormt de basis voor de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, kortweg de Wet BIBOB (Van Heddeghem, 2002).

Het Amsterdamse voorbeeld vindt navolging. De gemeente Venlo start in 2001 met het project Hektor. De stad kampt met een groeiende overlast van drugsrunners en grotendeels buitenlandse drugstoeristen in het stadscentrum. Hektor moet deze overlast het hoofd bieden. Het project behelst een meervoudige aanpak, bestaande uit een combinatie van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving. De maatregelen richten zich onder meer op de coffeeshops en op het vastgoed, waar de stad inzet op een herontwikkeling van probleemgebieden. Het project loopt tot en met 2004, maar krijgt in 2005 een vervolg (Snippe e.a., 2006; Ministerie van Justitie, 2007).

De bemoedigende resultaten van Hektor stralen af op andere Limburgse gemeenten, en de provincie ontwikkelt zich als een proeftuin van de bestuurlijke aanpak. In 2004 ondertekenen vijf gemeenten, de provincie Limburg, het Openbaar Ministerie en de Regiopolitie Limburg-Zuid het convenant *Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit Limburg-Zuid*. Wederom is het Fijnaut die, ditmaal samen met Spans, het openbaar bestuur attendeert op de wijze waarop criminelen gebruikmaken van de lokale infrastructuur in het grensgebied. Met name de 'hennepindustrie' heeft deze ruimte gepakt. Hun onderzoek toont dat criminelen gebruikmaken van panden en woningen voor de productie, handel en opslag van verdovende middelen. Daarnaast zijn

de panden de basis van andere criminele activiteiten, zoals mensenhandel en illegale huisvesting. Deze bevindingen overtuigen het bestuur van de noodzaak tot bestuurlijke maatregelen om te voorkomen dat het openbaar bestuur onbewust meewerkt aan de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld. (Spapens & Fijnaut, 2005; Huisman, 2010).

De bestuurlijke aanpak krijgt in 2003 een belangrijke impuls door de invoering van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB). Deze wet spoort aan tot een strikter vergunningenbeleid en maakt het openbaar bestuur (mede)verantwoordelijk voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

2004 *Vernieuwende concepten: preventie, tegenhouden en het barrièremodel*

Behalve de bestuurlijke aanpak en de toenemende aandacht voor integraal werken wordt er ook geëxperimenteerd met nieuwe opsporings- en criminaliteitsbeheersingsconcepten. Duidelijk is dat preventie een belangrijke rol kan spelen. Dat gebeurt immers onvoldoende vanuit een strafrechtelijke aanpak, omdat deze aanpak grotendeels voorbij gaat aan de maatschappelijke oorzaken van criminaliteit en crimineel gedrag (Lissenberg e.a., 2001). Om criminaliteit werkelijk te voorkomen wordt gepleit voor een breed opgezet preventiebeleid dat gericht is op het wegnemen van de structurele determinanten van crimineel gedrag. Lissenberg e.a. maken onderscheid in primaire, secundaire en tertiaire preventie:

- Primaire preventie bepaalt en verbetert de omstandigheden in de fysieke en sociale omgeving, waardoor de gelegenheid tot het plegen van misdrijven wordt beperkt.
- Secundaire preventie is gericht op het vroegtijdig identificeren van potentiële daders en omvat maatregelen waarmee zo veel mogelijk wordt voorkomen dat misdrijven worden gepleegd.
- Tertiaire preventie richt op personen die misdrijven hebben gepleegd en omvat maatregelen om recidive te voorkomen.

Wat bijdraagt tot succes is een nauwere samenwerking van betrokken instanties, kortom een meersporenbeleid met gelijktijdig persoonsgerichte en situationele preventie (Lissenberg e.a., 2001).

Vanuit de gedachte dat preventie kan helpen ondermijnende criminaliteit te voorkomen, is een aantal strategische concepten ontwikkeld. Een van die concepten is Tegenhouden. Dit concept wordt in 2003 gelanceerd en heeft in zijn begindagen vooral een sterke preventieve inslag en wordt gezien als een onderdeel van het bredere concept Informatiegestuurde Politie (Kop & Klerks, 2009). Het concept Tegenhouden is vooral bedoeld als beheersingsmethodiek, om de gelegenheid tot

het plegen van criminele activiteiten in te perken. Dit kan variëren van het geven van voorlichting over hang-en-sluitwerk ter voorkoming van inbraak tot inzet van de Wet BIBOB om ervoor te zorgen dat er geen vergunningen worden afgegeven die onbedoeld criminele activiteiten faciliteren (Tamerus, 2012).

Van het concept Tegenhouden is het een kleine stap naar het barrièremodel. Dit model is in korte tijd uitgegroeid tot een belangrijk wapen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Het gaat ervan uit dat de overheid en haar partners barrières opwerpen om het criminelen lastig te maken om hun illegale activiteiten te ontplooiën. Bij het barrièremodel wordt uitgegaan van de logistieke processen die nodig zijn om een (criminele) organisatie te laten renderen. Men redeneert vanuit de idee dat illegale activiteiten vergelijkbaar zijn met legale bedrijfsprocessen. Het gehele criminele bedrijfsproces, inclusief de contacten met de bovenwereld, wordt op deze wijze in kaart gebracht en per onderdeel kan worden gekeken hoe het proces kan worden verstoord en welke veiligheidspartner dit het best kan doen.

Fijnaut is de eerste die in 1993 deze gedachte omzet in een werkmiddel voor het toenmalige kernteam Zuid-Nederland. Het komt om verschillende redenen niet goed van de grond (Spapens, 2011). In 2005 ontwikkelt de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst het barrièremodel, dat is bedoeld om het proces van illegale arbeid inzichtelijk te maken. In 2006 ontwerpt deze dienst een soortgelijk model voor het tegengaan van mensenhandel. In de afgelopen jaren heeft het barrièremodel zijn waarde bewezen. Als middel leent het zich bij uitstek voor de integrale aanpak. Het model maakt enerzijds inzichtelijk welke partijen bewust of onbewust een (crimineel) proces faciliteren, en anderzijds welke partijen in staat zijn effectieve interventies toe te passen (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2012). Het doel is hierbij niet per se het aanhouden van verdachten, maar juist het verstoren en frustreren van het criminele proces. Van der Burg, procureur-generaal bij het Openbaar Ministerie, merkte in dit verband op de Dag van de Ondermijning (18 maart 2016) op dat er schaarste kan worden gecreëerd van bijvoorbeeld goederen en diensten die nodig zijn voor de uitvoering van criminele zaken. Spapens (2011) geeft ook een voorbeeld van een barrièremodel in de milieucriminaliteit. Een analyse van bedrijfsprocessen, zo betoogt hij, vormt een uitstekend hulpmiddel om systematisch naar illegale activiteiten te kijken. Zo'n analyse kan ook zichtbaar maken welke partijen allemaal een bijdrage kunnen leveren aan een betere bestrijding en preventie van georganiseerde criminaliteit. Wel waarschuwt Spapens ervoor dat een integrale aanpak op grond van logistieke analyse niet moet worden gezien als alternatief voor goed researchewerk. Inmiddels zijn er vele barrièremodellen

op verschillende thema's, zoals hennep, loverboys, malafide uitzendbureaus, mobiele bendes, co-vergisting enzovoort (CCV, z.j.).

2007 *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad*

Ondanks dat de eerste stappen zijn gezet, toont de overheid gedurende de eerste jaren van de 21ste eeuw in algemene zin niet veel aandacht voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. De gekozen aanpak in Limburg en Amsterdam is eerder uitzondering dan regel. De waarschuwingen van de Parlementaire Enquêtecommissie en de Monitor Georganiseerde Criminaliteit worden niet altijd opgepakt. Die verminderde aandacht kan niet alleen worden toegeschreven aan de uitkomsten van de Parlementaire Enquêtecommissie, die zware kritiek uitoefende op het gebruik van verschillende opsporingsmethoden. Zij is ook een gevolg van het in 2002 ingezette veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving, dat in hoge mate de beleidsagenda bepaalt. Dit programma van het ministerie van Justitie legt de prioriteit bij de aanpak van jeugdproblematiek, overlast en verloedering, en agressie en geweld. Overigens is hier ook sprake van een integrale aanpak, want zoals in het programma wordt vermeld 'zal een combinatie van preventieve, strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen en dus een integrale aanpak door lokaal bestuur, OM, politie en andere partners (zoals hulpverlening, scholen, Centra voor Jeugd en Gezin en woningcorporaties) nodig zijn om de genoemde thema's succesvol te kunnen oppakken'. Het is dus vooral een politieke keuze, die de aanpak van de georganiseerde criminaliteit naar de achtergrond dringt.

De verandering komt in 2007 onder het kabinet-Balkenende IV. Uitspraken van de Nationale Recherche om het offensief tegen 25 kopstukken uit de onderwereld op te voeren en berichten over grootschalige vastgoedfraude, waarbij ook het Philips-pensioenfonds betrokken zou zijn, zetten de georganiseerde criminaliteit volop in de schijnwerpers. Tegelijk zijn de oprukkende criminaliteit en overlast in veel woonwijken onderwerp van discussie. Al deze signalen wekken een zekere maatschappelijke urgentie en zijn als zodanig van invloed op de politieke besluitvorming. Bij de totstandkoming van het kabinet-Balkenende IV in februari 2007 belooft het kabinet de aanpak van de financieel-economische en de georganiseerde criminaliteit en cybercrime te zullen intensiveren. De ontwikkeling van de integrale aanpak komt nu in een stroomversnelling. In de periode 2007-2008 worden vier stappen gezet op weg naar de integrale aanpak ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Het ministerie van Justitie neemt het voortouw.

1. Veiligheid begint bij voorkomen

De eerste stap is het programma *Veiligheid begint bij voorkomen*, dat in 2007 het licht ziet. Dit programma is in grote lijnen een voortzetting van het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*, zij het dat de aandacht nu ook uitgaat naar minder zichtbare vormen van criminaliteit, zoals cybercrime, en de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, waaronder fraude, corruptie en witwassen. De tweede stap is het parlementair onderzoek naar de verwevenheid van de onder- en bovenwereld. Die verwevenheid komt onder meer naar boven in de onderzoeken die worden gedaan in het kader van de *Monitor Georganiseerde Criminaliteit in Nederland*.

2. Monitor Georganiseerde Criminaliteit in Nederland

Het is een terugkerend thema: voor de georganiseerde criminaliteit zijn de contacten met de bovenwereld een levensvoorwaarde. Wanneer de wettige omgeving niet langer afnemer is van de illegale producten, nemen de levenskansen zienderogen af. Daarnaast hebben criminelen de gewone maatschappelijke infrastructuur nodig. Genoemd worden transport, huisvesting, het voorzien in apparatuur en stoffen, financiële, juridische en administratieve diensten, en afscherming, beveiliging of promotie (Van de Bunt & Kleemans, 2007). Waar de legale en de illegale wereld elkaar raken, kan dit op vier verschillende niveaus plaatsvinden: via personen, bedrijven, gemeenschappen of overheidsdiensten (Van de Bunt & Kleemans, 2007). Ook gemeenschappen zoals Outlaw Motorcycle Groups (OMG's) zijn naast een goede weringsgrond uitermate geschikt voor afscherming (Kruisbergen e.a., 2012). Vervolgens wordt aangegeven dat bepaalde vormen van criminaliteit volledig ingebed kunnen zijn in bepaalde beroepsrelaties: 'Het gaat hier dus niet om "interfaces" tussen criminele ondernemers en wettige beroepsbeoefenaren (zie ook Tjihuis, 2006), maar om beroepsbeoefenaren die in de context van hun beroep georganiseerde criminaliteit plegen' (Van de Bunt & Kleemans, 2007).

In 2008 mengt de Tweede Kamer zich in het onderzoek naar de verwevenheid van onderwereld en bovenwereld. In een parlementair onderzoek onder leiding van het Kamerlid Joldersma richt de onderzoekscmissie zich op de contacten tussen de georganiseerde criminaliteit en de bovenwereld. De commissie concludeert dat over de omvang van de verwevenheid nauwelijks iets is te zeggen, maar dat de georganiseerde criminaliteit de bovenwereld op verschillende manieren nodig heeft. De commissie richt zich onder meer op de vastgoedsector, makelaars en taxateurs, op het notariaat, de advocatuur en de financiële dienstverlening. Aan de hand van dit onderzoek stelt de commissie dat er steeds meer mensen vanuit de bovenwereld betrok-

ken raken. Vaak is er een symbiotische relatie en wordt de scheidslijn tussen bovenwereld en onderwereld steeds meer fictief. Met name het vastgoed wordt als risicosector aangeduid. Maar ook het verschoningsrecht van de advocatuur wordt als kwetsbaar genoemd, evenals het werken met zogeheten derdenrekeningen. Het zelfreinigend vermogen van de brancheorganisaties – die intern toezicht uitoefenen op de gedragingen van hun leden – schiet soms tekort. De deregulering die ook in deze sectoren plaatsvindt en bedoeld is om de markt toegankelijker te maken, geeft criminelen gelegenheid tot het sluiten van schimmige transacties (Joldersma e.a., 2008).

De verwevenheid tussen onderwereld en bovenwereld blijft een constant onderzoeksthema. Er is geen sprake van een vastomlijnde scheiding. Zoals Faber (2013) aangeeft: er is in de samenleving geen afgebakend hoekje waar criminelen verblijven, net zomin als er een bovenwereld is. Het gaat deels om een psychologisch onderscheid dat ons daarnaast helpt ons aan de ‘goede’ kant te positioneren. In het schemergebied tussen boven- en onderwereld bevinden zich de zogenoemde *facilitators*. Deze personen vormen de brug tussen de legale en de illegale wereld en zorgen ervoor dat criminelen aspecten van de legale wereld kunnen gebruiken voor hun criminele activiteiten. Zij stellen criminelen bijvoorbeeld in staat om panden te huren, crimineel geld wit te wassen, bedrijven op te richten of benodigde apparatuur aan te schaffen. Niet iedere *facilitator* is zich bewust van zijn rol: sommigen zijn te goeder trouw, anderen zijn verwijtbaar laakbaar of staan bewust in dienst van de criminaliteit (Klerks & Kop, 2004; Kruisbergen e.a., 2012).

3. Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad

De derde stap wordt gevormd door het programma *Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad* uit 2008, opnieuw van het ministerie van Justitie, dat nog vóór het eindrapport van de commissie-Joldersma zal verschijnen. Dit programma zet sterk in op een integrale aanpak. Die richt zich niet alleen op individuele daders en criminele samenwerkingsverbanden, maar ook op de achterliggende gelegenheidsstructuren, de illegale markten en de verwevenheid tussen boven- en onderwereld. De aanpak van de georganiseerde misdaad is gefundeerd op drie pijlers: de preventieve en bestuurlijke aanpak, de repressieve en strafrechtelijke aanpak en internationale samenwerking. De belangrijke thema's zijn mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, misbruik van vastgoed en de verwevenheid tussen boven- en onderwereld.

4. Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit

De preventieve en bestuurlijke aanpak uit het programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad krijgt een concrete invulling in het programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, dat als vierde stap mag worden gezien. Dit programma bevat een blauwdruk voor de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's). Ten slotte verschijnt nog binnen deze regeringsperiode (op 13 december 2007) het programma Financieel-economische criminaliteit (FinEc), dat is ontwikkeld om vorm te geven aan de aanpak van witwassen, fraude en corruptie.

2007 Project Emergo: aanpak van het Wallengebied

Concreet wordt de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld voor het eerst projectmatig aangepakt in Amsterdam, waar in 2007 het project Emergo van start gaat met de ondertekening van een convenant tussen de gemeente Amsterdam en de rijksoverheid (Gemeente Amsterdam & Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011). Aanleiding hiertoe is de zorg over de vermenging van onderwereld en bovenwereld in het centrum van Amsterdam. Vooral in het Wallengebied wordt een sterke verwevenheid tussen onder- en bovenwereld waargenomen. De buurt is een criminogene omgeving. Er is sprake van witwassen in vastgoed en bedrijven, en van betrokkenheid van georganiseerde misdaad bij branches als prostitutie, coffeeshops, smartshops en delen van de horeca. Er wordt onder meer geconstateerd dat er malafide praktijken binnen de vastgoedsector bestaan, zoals onrechtmatige bewoning of verhuur, gebruik van panden voor criminele activiteiten, gebruik van panden als dekmantel van illegale activiteiten, en speculatie van vastgoed. Er vindt mensenhandel en illegale prostitutie plaats. Er wordt weinig aangifte gedaan en het is lastig om strafrechtelijk bewijs rond te krijgen. Het idee is dat de criminogene infrastructuur alleen kan worden doorbroken als een aantal sectoren wordt teruggedrongen en hervormd (Derksen & Klein, 2010).

Het project Emergo behelst een gebiedsgerichte aanpak. Het doel is om de gelegenheidsstructuur die het Wallengebied geeft aan de georganiseerde misdaad, in kaart te brengen en aan te pakken. Verschillende partners, waaronder politie, Openbaar Ministerie, gemeente en rijk, werken samen. Zij doen dat op grond van een convenant. De aanpak bestaat uit een combinatie van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke interventies (Gemeente Amsterdam & Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011) Het project Emergo is ook een leerproces. In de uitvoeringsfase krijgt men te maken met juridische, organisatorische en technische onmogelijkheden en complicaties. Ondanks het afsluiten van het convenant hebben de deelnemers niet de vrijheid

om alle persoonsgebonden informatie uit te wisselen. Er is een leemte tussen enerzijds toezicht en handhaving en anderzijds strafrechtelijk onderzoek. Verondersteld wordt dat informatie vanzelf zal worden gevolgd door interventie. Dat blijkt niet terecht. Vaak leveren bestuurlijke, strafrechtelijke en fiscale interventies juist betere informatie die nieuwe interventies mogelijk maakt. De projectgroep Emergo stelt voor om de BIBOB uit te breiden naar vergunningvrije branches als souvenirwinkels, minisupermarkten en vastgoedtransacties. Ook adviseert de projectgroep om onderzoek te doen naar de inzet van proactieve bestuurlijke bevoegdheden en naar het verminderen van de bescherming van vastgoedeigenaren wanneer er sprake lijkt te zijn van op naam van een stroman gezet bezit, met zwart geld aangekocht. Ten slotte adviseert zij om het onmogelijk te maken om bij de Kamer van Koophandel en het kadaster juridische constructies te laten passeren waarvan bedrijfseconomisch of fiscaal niet duidelijk is wie de eigenaar is (Projectgroep Emergo, 2011). Het project Emergo vormt het eerste integrale samenwerkingsverband tussen justitie en diverse partners. In zekere zin leverde het project de blauwdruk voor de huidige RIEC's.

2007 *Ondermijning als veiligheidsthema*

De term ondermijning wordt in 2007 als criminaliteitsvorm geïntroduceerd door de Raad van Korpschefs. De raad bouwt daarmee voort op het in 2005 verschenen rapport *Politie in ontwikkeling. Een visie op de politiefunctie*. Hierin beschrijft de Raad van Hoofdcommissarissen wat het politieke antwoord zou moeten zijn op de veranderende maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste decennia. In dit rapport wordt voor het eerst gesproken over de ondermijnende werking van criminaliteit. Burgers die zich buiten de maatschappelijke orde plaatsen, hebben een ontwrichtende of ondermijnende invloed op die samenleving (Raad van Hoofdcommissarissen, 2005). Ondermijning wordt in dit rapport nog hoofdzakelijk als een effect gezien.

Politie in ontwikkeling schetst een visie, een missie en een strategie, maar nergens is te lezen wat de veiligheidsproblemen zijn die moeten worden aangepakt. Het is een bewuste keuze. Uitgangspunt is dat het definiëren van veiligheid de verantwoordelijkheid is van de Raad van Korpschefs (Welten & Hoogewoning, 2010). Deze spreekt zich begin 2007 uit over wat onder veiligheid moet worden verstaan. Het begrip veiligheid wordt ingevuld in vijf veiligheidsthema's. Dit zijn ongelijkwaardigheid, overlast, veelvoorkomende criminaliteit, criminaliteit met een grote impact op het slachtoffer, en ondermijning. Hier wordt ondermijning voor het eerst als afzonderlijk veiligheidsthema genoemd. Ondermijning heeft betrekking op activiteiten die de rechtsorde en de democratie in gevaar brengen. De politie staat voor de

integriteit van het maatschappelijk verkeer en de bijbehorende instituties. Aantasting van deze integriteit is veelal sluipend. Het gaat vaak om criminele netwerken waarbij onder- en bovenwereld in toenemende mate verweven raken (Welten & Hoogewoning, 2010). In 2011 wordt door de Raad van Korpschefs in de *Strategie Aanpak Criminaliteit 2011-2015* het aantal veiligheidsthema's van vijf teruggebracht naar drie, te weten: veelvoorkomende criminaliteit (VVC), *high impact crimes* (HIC) en ondermijning door zware criminaliteit (Raad van Korpschefs, 2011).

Het veiligheidsthema ondermijning wordt vervolgens verder uitgewerkt door het regiokorps Amsterdam-Amstelland. De neerslag van dit onderzoek is te vinden in het rapport *Over ondermijning. Een verkenning naar het fenomeen, de aanpak en mogelijke verbeteringen*, dat in 2009 wordt gepresenteerd. Ondermijning wordt in dit rapport gedefinieerd als 'het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, leidend tot een aantasting van haar fundamenten en/of van de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt' (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009, p. 9). Het rapport *Over ondermijning* is een gedegen onderzoek naar de verschijningsvormen, de factoren die ondermijning kunnen bevorderen of remmen, de belangrijkste criminele actoren en de tot dan toe gehanteerde vormen van aanpak in de regio Amsterdam-Amstelland. Ondermijning komt hier in een grote verscheidenheid voor. De onderzoekers beschrijven diverse vormen van fraude, corruptie, de productie en handel van verdovende middelen, mensenhandel, illegaal gokken en milieucriminaliteit, en zij geven aan dat er in de hoofdstad verschillende vrijplaatsen zijn, waaronder belwinkels, woonwagencentra, illegale casino's en uitzendbureaus, en de locaties van een Outlaw Motorcycle Group zoals de Hells Angels. Daarnaast schaarft het rapport ook religieus geweld en dierenactivisme onder ondermijning.

Factoren die een bevorderend effect op ondermijning hebben, moeten onder meer worden gezocht in de veranderende mentaliteit van de burger. De individualisering van de samenleving heeft geleid tot een afbrokkeling van de sociale cohesie. 'Als het eigen belang steeds meer boven het algemene belang wordt gesteld, en als de burger zich steeds minder verantwoordelijk voelt voor de overkoepelende problemen in de maatschappij, bestaat er het gevaar van normvervaging' (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009, p. 115), aldus de onderzoekers. Daarnaast is er sprake van een dalend vertrouwen in de overheid en haar handhavers en angst voor daders of dadergroepen. De gevolgen van dit alles zijn dat meer burgers geneigd zullen zijn om de grenzen van het toelaatbare op te zoeken en elkaar ook minder zullen aanspreken op normafwijkend gedrag. Eenzelfde tendens is waarneembaar in het bedrijfsleven, waar het zogeheten durfkapitalisme wordt benoemd als

factor die ondermijnd gedrag kan bevorderen. Het genereren van maximale winst drijft bedrijven tot het nemen van grote risico's waarbij grenzen worden overschreden. Als voorbeeld wordt de vastgoedsector genoemd, waar gebouwen soms veel te hoog worden getaxeerd. Het is vaak onduidelijk waar de investeringen vandaan komen. Mogelijk is dit geld vanuit de georganiseerde misdaad afkomstig. De grens tussen durfkapitalist en criminele verwevenheid vervaagt (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009).

Het Amsterdamse rapport geeft als eerste een helder beeld van het veiligheidsthema ondermijning. Het thema wordt een speerpunt in de aanpak van criminaliteit. Het krijgt een prominente plaats in de in 2011 gereedgekomen *Strategie Aanpak Criminaliteit 2011-2015* van de Raad van Korpschefs. Deze strategie is grotendeels bedoeld om ordening aan te brengen en richting te geven aan de opsporing. Volgens de strategie is ondermijning omvangrijk en voltrekt zij zich in het niet-zichtbare domein. Zij heeft een ondermijnende werking op de integriteit van de rechtsstaat en samenleving. De strategie voorspelt dat de betekenis van deze criminaliteit alleen maar zal toenemen, omdat de infrastructuur en de economische positie van Nederland gelegenheid bieden voor ondermijnende criminaliteit (Raad van Korpschefs, 2011).

2.3 Ondermijnende criminaliteit, een hype?

Hoewel de recente media-aandacht soms doet vermoeden dat ondermijnende criminaliteit een hype zou zijn, blijkt uit het voorgaande dat dit niet het geval is. Ondermijnende criminaliteit is beslist geen nieuw fenomeen. Hoewel de Nederlandse situatie niet zodanig is dat er sprake is van 'een staat binnen een staat' en dat er sprake zou zijn van moedwillige infiltratie in overheden en van overname van overheidstaken door criminele organisaties, zoals bijvoorbeeld in Italië het geval is, is zowel georganiseerde criminaliteit als de schadelijke werking van criminaliteit door de verwevenheid van onder- en bovenwereld al decennia lang waarneembaar in de Nederlandse samenleving. Meerdere malen ook wekten gebeurtenissen de nodige aandacht van (wetenschappelijk) onderzoekers en de media (onder andere Kop e.a., 2007). Vaak genereerde het onderzoek op zijn beurt ook weer de nodige aandacht.

Lange tijd is in Nederland ondermijnende criminaliteit vooral gezien als georganiseerde misdaad. Het gevolg van dit perspectief is dat het daarmee bijna vanzelfsprekend een strafrechtelijk probleem werd, waarvoor de verantwoordelijkheid vooral lag bij de klassieke misdaadbestrijders: de politie en het OM. In veel gevallen lag de bestrij-

ding daardoor in handen van enkele specialistische teams binnen deze partijen, waardoor er een zekere mate van afstand tussen de aanpak en de maatschappij ontstond. De opkomst van het begrip ondermijnende criminaliteit het afgelopen decennium gaat hand in hand met een meer integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit en verwevenheid. Daarnaast is in de laatste jaren de focus van de aanpak meer verschoven van daders en criminaliteitsvormen naar het maatschappelijke effect van zowel criminaliteit als aanpak. Het besef is gegroeid dat er naast een strafrechtelijk probleem ook sprake is van een sociaaleconomisch probleem, met daaruit voortvloeiende normatieve vraagstukken en aantasting van de directe leefomgeving. In zekere zin lijkt de aandacht voor ondermijnende criminaliteit daarmee meer te zeggen over de ontwikkeling van het perspectief waardoor naar de onderliggende problematiek gekeken wordt dan over de problematiek zelf. Een eenzijdige kijk is lange tijd onderdeel van het probleem geweest, waardoor de bredere effecten en verschijningsvormen onzichtbaar bleven. Door ondermijnende criminaliteit niet alleen te zien als een strafrechtelijk maar ook als een sociaal, economisch en maatschappelijk probleem werd het meer waargenomen en kreeg het ook een sterkere politieke urgentie.

3

Effecten van ondermijnende criminaliteit

3.1 Inleiding

(Georganiseerde) criminaliteit heeft een negatieve invloed op de samenleving. Zij heeft een ondermijnende werking op de breed geaccepteerde maatschappelijke structuren. Bij het veiligheidsthema ondermijning wordt dan ook vooral uitgegaan van het effect. Soms heeft criminaliteit een onmiddellijk effect op directe slachtoffers. Intimidatie, bedreiging en fysiek geweld zijn hier voorbeelden van. Zij maken een forse inbreuk in het leven van mensen. Een onmiddellijk effect kan ook de overlast zijn die omwonenden ondervinden van een locatie waar criminele activiteiten plaatsvinden of waar criminelen elkaar ontmoeten. Criminaliteit heeft echter ook een ondermijnd effect op de samenleving of de rechtsstaat als geheel. Vaak is dit effect niet direct zichtbaar.

Dit hoofdstuk belicht de effecten van ondermijnende criminaliteit. Paragraaf 3.2 richt zich op de aard van de ondermijning: is het een activiteit of een effect, of is het een mengeling van beide? Vervolgens worden successievelijk effecten van ondermijnende criminaliteit op de samenleving toegelicht. Paragraaf 3.3 gaat in op de vraag in hoeverre de effecten van ondermijnende criminaliteit meetbaar zijn, gericht op het expliciet inzichtelijk maken van deze effecten.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op literatuuronderzoek. Waar in de bronnen die voor dit hoofdstuk zijn benut gesproken wordt over georganiseerde criminaliteit, is deze term overgenomen. In dit hoofdstuk wordt daarom naast ondermijnende criminaliteit veelvuldig verwezen naar georganiseerde criminaliteit. Tijdens het lezen is het derhalve belangrijk om te beseffen dat georganiseerde criminaliteit een onderdeel van ondermijnende criminaliteit is en dus per definitie een ondermijnd effect heeft op de samenleving. Figuur 1.1 in paragraaf 1.2 geeft de onderlinge verhouding visueel weer.

3.2 Ondermijning als effect

Bij ondermijning zijn de activiteit en de effecten nauw met elkaar verbonden. Faber (2013) stelt dat ondermijning het gevolg is van criminele activiteiten en zelden een doel op zich. Criminelen hebben namelijk hoofdzakelijk zelfverrijking als doel. Ondermijning is dan ook vooral een *gevolg* van een criminele activiteit, en mogelijk op zichzelf niet eens van één criminele activiteit maar van een cumulatie van meerdere van die activiteiten. Deze worden los van elkaar gepleegd door meerdere personen. Voor een dergelijke benadering is ook gekozen door het voormalige regiokorps Amsterdam-Amstelland, waarbij ondermijning wordt gekoppeld aan een aantal herkenbare vormen van criminaliteit (zoals fraude en illegale handel in drugs, wapens en mensen) en criminele activiteiten (zoals geweld, contra-strategieën en vrijplaatsen). Toch is niet de criminaliteitsvorm zelf bepalend, maar hetgeen dat wordt ondermijnd en de wijze waarop dat gebeurt, namelijk het aantasten van de maatschappelijke fundamenten of de structuur die de maatschappij beschermd (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009).

Het programma *Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning* (uit 2014) spreekt van 'het verzwakken of misbruiken van (de structuren van) onze maatschappij met ontwrichtende gevolgen op maatschappelijke terreinen'. Ondermijning tast het vertrouwen aan in bijvoorbeeld overheid, politie en justitie en dus in de rechtsstaat.

Naast deze systeemschade heeft ondermijning ook een directer effect. Niet alleen vindt ondermijning plaats als gevolg van een criminele activiteit, andersom wordt criminaliteit ook gefaciliteerd door ondermijning (Faber, 2013; Politie Amsterdam-Amstelland, 2009). Door ondermijning raakt de samenleving verzwakt en kwetsbaar. Dit geeft weer gelegenheid voor criminele activiteiten. Ook deze zijn gericht op het verwerven van geld of macht en hebben een negatief gevolg voor de slachtoffers.

De effecten van ondermijning zijn onder te verdelen in vijf categorieën:

1. aantasting van het financieel-economische stelsel;
2. aantasting van de leefbaarheid;
3. aantasting van de ecologische omgeving;
4. aantasting van de moraliteit en het rechtsgevoel;
5. aantasting van de rechtsstaat en zijn instituties.

In het navolgende worden de effecten per categorie nader toegelicht. Sommige effecten zullen in meerdere categorieën voorkomen en dus is een zekere overlap niet uitgesloten. Zo zal aantasting van het financieel-economische stelsel schade toebrengen aan zowel de financiële

sector als aan het vertrouwen in de rechtsstaat, omdat deze in de ogen van burgers nalaat om doortastend tegen dergelijke criminele activiteiten op te treden.

3.2.1 *Aantasting van het financieel-economische stelsel*

Er wordt veel geld verdiend door middel van illegale activiteiten. De gemeente Tilburg beraamde in 2014 de totale omzet van de in haar stad actieve hennepkwekers op een bedrag tussen de 728 en 884 miljoen euro. Dat is ongeveer gelijk aan de gemeentelijke begroting van de stad, die meer dan 200.000 inwoners telt. Volgens onderzoekers van de Universiteit van Tilburg toont dit aan dat de hennephandel zo omvangrijk is dat er sprake is van 'een serieuze bedreiging voor de veiligheid en integriteit van de samenleving'. De drugshandel is uitgegroeid tot een criminele industrie die steeds meer 'de legale en economische en juridische infrastructuur corrupteert'. Het samenlevingssysteem wordt hierdoor aangetast (Haenen, 2014; Spapens e.a., 2007).

Het Tilburgse voorbeeld laat zien hoeveel geld er (naar schatting) wordt verdiend in een criminele sector als de hennepcultuur. De drugsmarkt genereert grote winsten die deels moeten worden witgewassen en geherinvesteerd in de Nederlandse economie of in het buitenland. Daardoor vloeit het geld weer terug in de samenleving. Dit heeft ernstige financieel-economische gevolgen. Het is een systematisch effect, omdat het ingrijpt in het financiële stelsel. Het Internationaal Monetair Fonds deed in 1997 onderzoek naar de macro-economische gevolgen van het fenomeen witwassen. Het onderzoek onder leiding van Quirk (2017) maakte onder andere duidelijk dat de samenleving altijd schade lijdt. Zo is er vrijwel altijd sprake van belastingontduiking. Crimineel geld wordt immers gegenereerd door middel van (illegale) transacties. Deze worden opzettelijk buiten het reguliere financieel-economische systeem gehouden. Er vindt in de regel geen afdracht van belastingen plaats en dus lopen de staat en daarmee de gemeenschap belangrijke en vaak ook omvangrijke inkomsten mis.

Het onderzoek laat verder zien dat witwaspraktijken zich per definitie onttrekken aan nationale statistieken. Hierdoor baseren centrale bankiers hun beleid op foutieve gegevens. Zo kan de geldhoeveelheid in een land in de praktijk veel groter zijn dan geraamd, waardoor effecten op reële rentestanden en wisselkoersen optreden.

Witwassen heeft ook effect op de economische groei. Veel criminele activiteiten hebben tot gevolg dat geld van eigenaar wisselt: van mensen die veel sparen naar mensen die veel consumeren, of van laagrenderende maar relatief veilige investeringen naar hoogrenderende maar

riskante beleggingen. Volgens Quirk zal de economische groei daaronder lijden. Beleggers van zwart kapitaal zullen hun geld veelal benutten voor kleine, riskante investeringen en in bedrijven die vaak zelf ook weer crimineel actief zijn en dikwijls actief betrokken zijn bij fraude, oplichting en belastingontduiking.

Door (her)investering van crimineel geld ontstaan parallelle structuren. Hierdoor kan een alternatieve lokale economie ontstaan. De lokale economische functie van misdaadgeld verschaft de criminele geldschietter een belangrijke maatschappelijke status. Dit geld wordt geïnvesteerd in ondernemingen, soms in de vorm van een lening die een startende ondernemer niet zou krijgen bij een reguliere bank. Door deze financiële praktijken vervaagt het onderscheid tussen onderen bovenwereld, want het criminele geld gaat onderdeel uitmaken van het economische verkeer. Tops en Van der Torre beschrijven dit naar aanleiding van hun onderzoek naar de invloed van de georganiseerde criminaliteit op de wijkenaanpak. Voor een deel van de bewoners en ondernemers in een wijk biedt zo'n parallelle economie ook crimineel-economische kansen (Tops & Van der Torre, 2014). Tegelijk maakt het de crediteuren sterk afhankelijk van de criminele geldschietters. Die relatie kan weer directe gevolgen hebben voor de ontvangende groep. Te denken valt aan afpersing en het eisen van een tegenprestatie.

Een ander voorbeeld van een parallelle structuur is het verschijnsel van *underground banking*. Sinds de invoering van de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) in 1994 maken criminelen steeds meer gebruik van het zogeheten illegaal bankieren. Bij *underground banking* worden bancaire handelingen verricht buiten het toezicht van de overheid, waardoor er ook geen controle plaatsvindt. Uit het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996) komt onder andere naar voren dat het witwassen en herinvesteren de verbindende schakels zijn tussen de illegaliteit en de legale sectoren. Inmiddels maken criminelen gebruik van crypto-currencies zoals bitcoins. Dit stelt hen nog beter in staat om onzichtbaar te blijven. Andere voorbeelden van parallelle systemen zijn de mogelijkheden tot het anoniem (ver)huren van woningen, auto's of boten. Doordat criminelen toezicht proberen te ontwijken door parallelle circuits op te zoeken, ontstaat de vraag naar een specifiek soort facilitator die in deze behoefte kan voorzien (Kruisbergen e.a., 2012). Zo kunnen bepaalde malafide autoverhuurbedrijven de mogelijkheid bieden om anoniem een auto te huren. Makelaars en pandjesbazen kunnen meewerken aan het ontstaan van spookbewoners: mensen die niet op een bepaald adres staan ingeschreven, maar daar wel wonen.

Onerlijke concurrentie en fraude

Daarnaast treedt nog een ander effect op. Criminele geldstromen die worden geïnvesteerd in bedrijven, leveren oneerlijke concurrentie op. Malafide bedrijven zijn voor hun voortbestaan immers niet afhankelijk van legale winsten en kunnen zichzelf zelfs veroorloven om verlies te draaien. Tops en Van der Torre (2014) noemen de autobranche als voorbeeld. Er is een wezenlijk verschil in bedrijfsvoering tussen bonafide autobedrijven en autobedrijven die crimineel geld witwassen of accepteren.

Ook horizontale fraude – wanneer burgers of rechtspersonen (bedrijven, banken, verzekeringsmaatschappijen) elkaar benadelen – heeft een direct effect op het financieel-economische stelsel. Horizontale fraude uit zich onder meer in internetfraude, hypotheekfraude, faillissementsfraude, merkfraude, fraude met betalingsmiddelen, verzekeringsfraude en voorschotfraude. De omvang van deze fraude laat zich moeilijk schatten. De schade van verzekeringsfraude werd in 2012 alleen al op 900 miljoen euro geschat. Langdurige horizontale fraude tast het vertrouwen in een rechtvaardige samenleving aan. Het leidt tot wantrouwen in het functioneren van het financieel-economische stelsel. Dat komt doordat illegale gelden in omloop komen die worden witgewassen of op andere wijze worden geïnvesteerd in criminele activiteiten. Bovenal schendt het ook het vertrouwen in elkaar, in de medemens met wie men handelt. Een goed voorbeeld hiervan is de fraude in online handel.

De gevolgen komen in de eerste plaats voor rekening van de bedrijven, organisaties en instellingen, of van de overheid. Om zich tegen dergelijke illegale praktijken te wapenen zijn bedrijven en de overheid verwikkeld in een voortdurende wedloop met fraudeurs om hun systemen en producten te beveiligen en hun klanten tegen de aanvallen van fraudeurs te beveiligen. De mails die klanten krijgen toegestuurd uit naam van hun bank of verzekeringsmaatschappij met het verzoek om persoonlijke gegevens zoals een pincode of wachtwoord te verstrekken, zijn hier een voorbeeld van. Niet alleen richt fraude materiële en reputatieschade aan voor de getroffen bedrijven, ook moeten zij zich voortdurend (financieel) inspannen om de fraudeurs een stap voor te blijven (Bloem & Hartevelde, 2012). De kosten van beveiliging worden in veel gevallen verdisconteerd in het tarief dat de klanten betalen.

Financiële schade is er ook voor de energiebedrijven en woningcorporaties, die voortdurend worden geconfronteerd met schade als gevolg van hennepeteelt. De kosten die zijn gemoeid met het opruimen van milieuschade die is veroorzaakt door chemische bedrijven of afvalverwerkers, zijn enorm. Om verscheidene redenen kunnen deze kosten

vaak niet door de veroorzakers zelf worden opgebracht, met als gevolg dat de overheid hiervoor opdraait. Het opruimen van de schade en vervuiling na een brand bij een bedrijf in Moerdijk dat chemicaliën mengde en verpakte, kostte de overheid ruim 65 miljoen euro. Op kleinere schaal hebben gemeenten in het landelijk gebied, polderschappen en Staatsbosbeheer in toenemende mate te maken met lozingen van chemisch afval afkomstig uit xtc-laboratoria. Zij draaien op voor de schoonmaakkosten, die afhankelijk van de vervuilingsgraad variëren van enkele duizenden tot enkele tienduizenden euro's.

3.2.2 Aantasting van de leefbaarheid

Dat er een samenhang is tussen criminaliteit en leefbaarheid openbaart zich voor het eerst in de jaren tachtig, wanneer de eerste tekenen van verpaupering en verloedering zichtbaar worden. Het betreft in veel gevallen de wijken met relatief veel sociale huurwoningen met lage huren. De *Broken Windows Theory*, van de Amerikaanse wetenschappers Wilson en Kelling (uit 1982), gaat ervan uit dat fysieke en sociale wanorde voorlopers zijn van criminaliteit (Maskaly & Boggess, 2014). Ook in Nederland vindt deze theorie volgers. De theorie wordt een nieuw paradigma onder bestuurders en leidt tot aandacht voor herstel en behoud van leefbare wijken. In de loop der jaren heeft deze theorie de nodige kritiek gekregen, waarbij als een van de belangrijkste tegenargumenten wordt aangevoerd dat sociale en fysieke wanorde geen oorzaak zijn, maar juist symptomen van onderliggende problematiek.

In de jaren negentig wordt de aantasting van de leefbaarheid als gevolg van criminaliteit beschreven door de onderzoeksgroep-Fijnaut. Deze doet onderzoek naar de criminaliteit in Amsterdam, Arnhem en Enschede. Aan de hand hiervan stelt zij vast dat in Amsterdam en Arnhem criminele groepen machtsposities in wijken en buurten hebben verworven door de aankoop van onroerend goed en van horecaondernemingen. Het is aannemelijk dat deze groepen vanuit die positie in staat zijn om zogeheten *racketeering*-praktijken te ontwikkelen in de horeca en aanverwante bedrijfstakken. Deze Amerikaanse term betekent dat legale bedrijven worden gebruikt om criminele activiteiten, variërend van witwassen tot het afdwingen van protectie, onder een dekmantel te kunnen uitvoeren. Het bezit van een grote hoeveelheid onroerend goed en ondernemingen biedt in Nederland dan ook volop gelegenheid om andere activiteiten te ontplooiën, zoals drugshandel, mensenhandel, wapenhandel en illegaal gokken (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996). Deze activiteiten brengen met zich mee dat in de binnensteden het probleem van de georganiseerde criminaliteit verweven

raakt met het probleem van wat men dan nog kleine criminaliteit noemt en wat nu wordt gerekend tot de veelvoorkomende criminaliteit of *high impact crimes*. Junkies hebben immers geld nodig voor hun verslaving en plegen autokraken, winkeldiefstallen en straatroof. De verkoop- en gebruikerspunten zijn een bron van overlast en criminaliteit. Daardoor concentreren de daders zich vaak op een specifieke buurt. Berucht zijn in die tijd de Amsterdamse Zeedijk en omgeving, Perron Nul bij het Rotterdamse Centraal Station en het Arnhemse Spijkerkwartier (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996). Dit maakt georganiseerde criminaliteit in de gebieden waar de illegale goederen en diensten worden gedistribueerd heel concreet, heel zichtbaar, grijpbaar zelfs. Daarnaast is er een verschuiving zichtbaar als het gaat om criminele concurrentie. Afrekeningen en liquidaties vinden in de publieke ruimte plaats. De schietpartij in de Amsterdamse Staatsliedenbuurt in 2012 is daar een voorbeeld van. Kogels sloegen in huizen en een woonboot. Liquidaties gebeuren ook op tijdstippen dat veel mensen op straat zijn. Zo wordt in juni 2015 een persoon geliquideerd bij een schoolplein. Enkele schoolkinderen zijn getuige van de moord. Een laatste voorbeeld is het afgesneden hoofd dat in maart 2016 voor een Amsterdamse shishalounge wordt aangetroffen. Dat georganiseerde criminaliteit onzichtbare criminaliteit is, is dus maar een halve waarheid.

Een aantal criminogene gebieden is in de loop der jaren soms drastisch aangepakt. Het Arnhemse Spijkerkwartier, het Amsterdamse Wallengebied, de omgeving van Rotterdam Centraal Station, delen van Rotterdam-Zuid, en Hoog Catharijne en het Zandpad in Utrecht zijn hier voorbeelden van. Criminaliteit en overlast zijn zichtbaar teruggedrongen.

In de huidige achterstandswijken heeft georganiseerde criminaliteit eveneens een ontwrichtende werking. Drugspannen en schimmige horecagelegenheden zorgen voor directe overlast doordat leveranciers en gebruikers elkaar hier treffen. Hennepplantages en laboratoria voor synthetische drugs brengen fysieke risico's met zich, zoals stank, geluidsoverlast en brandgevaar. Winkels en horeca die zijn gefinancierd met crimineel geld zorgen voor oneerlijke concurrentie met bonafide winkeliers. Tops en Van der Torre (2014) richtten zich in hun onderzoek op de aanpak van kwetsbare wijken. In 2007 werden veertig van deze wijken, ook wel bekend als Vogelaarwijken, Krachtwijken of Prachtwijken, opgenomen in het programma Wijkenaanpak. Onderdelen van de aanpak waren onder meer armoedebestrijding, het opknappen van de wijk en de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit en overlast. De criminaliteit en overlast zijn in deze wijken stevig aangepakt, maar, zoals de onderzoekers aangeven, loopt deze wijkenaanpak tegen zijn grenzen aan. De (georganiseerde) criminaliteit is een

verstorende factor. Het onderzoek laat ook zien dat het beeld dat ondermijnende criminaliteit zich aan het oog van de burger zou onttrekken, moet worden bijgesteld. Daar waar de criminaliteit niet direct zichtbaar is, hebben de wijkbewoners er wel kennis van. Veel wijkbewoners weten dus dat er illegale activiteiten in de wijk plaatsvinden en kennen de personen die deze activiteiten organiseren of uitvoeren. Een deel van de wijkbewoners maakt hier gebruik van. Voor een ander deel is dit aanstootgevend (Tops & Van der Torre, 2014).

Lokale inbedding

Duidelijk is ook dat de georganiseerde criminaliteit zonder lokale inbedding nauwelijks succesvol kan opereren. Veel daders zijn sterk lokaal geworteld. Dit komt onder meer naar voren in de Monitors Georganiseerde Criminaliteit. Criminelen maken gebruik van reeds bestaande relaties met zowel de legale omgeving als met potentiële mededaders. Zij hebben een voorsprong in kennis ten aanzien van de mogelijkheden die de omgeving hun biedt voor het ontplooiën van criminele activiteiten, waardoor zij zich kunnen ontwikkelen tot veelzijdige, lokale, illegale entrepreneurs. Sommigen van hen blijven steken in de lokale omgeving en weten het niveau van 'local hero' vaak nauwelijks te overstijgen, anderen vinden aansluiting bij criminele samenwerkingspartners buiten de regio en buiten Nederland (Van de Bunt & Kleemans, 2007).

Klerks en Kop komen in 2004 tot eenzelfde conclusie. Criminelen bedienen zich van hun lokale omgeving. Overal waar georganiseerde criminaliteit zich lokaal ontplooit kunnen er drie analytische elementen onderscheiden worden: de fysieke infrastructuur, het sociale netwerk en de bedrijfsmatige logistiek. De wijk is een belangrijke schakel in het sociale netwerk. De criminelen hebben hier status en wanen zich ook beschermd in een vertrouwde omgeving. Tegelijk oefenen zij invloed uit op diezelfde wijkomgeving.

Die aanwezigheid strekt zich vaak uit over meerdere generaties. Dat blijkt uit het onderzoek naar overheersende criminele families in een wijk van Moors en Spapens (2017). Zij onderzochten de intergenerationale overdracht van delinquent gedrag in zeven (autochtone) families in Noord-Brabant. Vanuit een historisch perspectief wilden ze meer inzicht krijgen in de achtergronden en (criminele) ontwikkelingen binnen Noord-Brabantse criminele families. Daarnaast was het doel om na te gaan in welke mate intergenerationale overdracht van (georganiseerde) criminaliteit plaatsvindt en welke verklaringen te geven zijn voor dit verschijnsel, specifiek in de context van georganiseerde misdaad in Noord-Brabant. Moors en Spapens laten in hun onderzoek zien dat er daadwerkelijk gesproken kan worden van 'criminele families'. Bij

de onderzochte families is het plegen van strafbare feiten, door mannen maar ook vrouwen, een constante factor. Opvallend is dat de familieleden op een breed crimineel spectrum actief zijn (geweest). Over verschillende generaties heen, maar ook binnen generaties beperken ze zich niet tot één soort criminaliteit. Ze plegen verschillende typen delicten en zijn van diverse markten thuis. De onderzoekers stellen dat het duidelijk is dat vooral de criminele gelegenheden op het vlak van verdovende middelen – wietteelt en synthetische drugs in het bijzonder – ervoor hebben gezorgd dat deze families in de afgelopen decennia ver konden uitgroeien boven het niveau van simpele lokale (veel) plegers van vermogenscriminaliteit. Moors en Spapens laten zien dat de gezinnen zijn ingebed in *extended families* met gedeelde normen en waarden, maar ook in buurten of specifieke omgevingen. Zij zijn moeilijk te benaderen of te doorbreken door buitenstaanders.

3.2.3 Aantasting van de ecologische omgeving

In het verlengde van de leefomgeving mag ook de ecologie worden genoemd. Milieucriminaliteit is *big business*. Hier gaan enorme sommen geld in om. Milieucriminaliteit manifesteert zich in vele vormen. In het laatste Nationaal Dreigingsbeeld, dat van 2017, worden drie domeinen genoemd.

Het eerste domein omvat afval en reststromen. Door de economische globalisering en het verschil in internationale wet- en regelgeving omtrent de verwerking van afval is afval een exportproduct geworden. Het is voor Nederlandse bedrijven aantrekkelijk om het afval in het buitenland te laten verwerken, omdat zij de regels in eigen land te streng vinden. Er wordt gebruikgemaakt van illegale methoden om kosten voor afvalverwerking te drukken of er geld aan te verdienen. Andere vormen van criminaliteit die vallen onder de categorie afval en reststromen zijn het blenden van stookolie en de verwerking van reststromen, waarmee over het algemeen niet-herbruikbare bijproducten in de levensmiddelenindustrie worden bedoeld. Een van de voorbeelden die worden genoemd, is de asbestverwerking. In deze sector, die vanwege de grote gezondheidsrisico's aan strenge regels is gebonden, zijn veel zogeheten *free riders* actief, ofwel bedrijven die asbest verwijderen zonder te voldoen aan de wettelijke meldingsplicht en zonder gecertificeerd te zijn. Ook gerenommeerde sloopbedrijven en aannemers lichten de hand met de regelgeving. Er wordt gesjoemeld met de zogeheten classificering, en verwijderde asbest wordt regelmatig illegaal gestort om kosten en moeite voor juiste verwerking uit te sparen.

Het tweede domein omvat de bodemketen en het oppervlaktewater. Hierbij gaat het om de handel en verwerking van vervuilde grond en om mestverwerking, en inmiddels kunnen hier ook de illegale dumpingen en lozingen van het afval van xtc-laboratoria aan worden toegevoegd. Deze vinden over het algemeen op afgelegen plekken in de natuur plaats.

Het derde domein is dat van het vervoer van gevaarlijke stoffen in het binnenlandse wegvervoer. Hier blijkt dat veel transporteurs zich niet altijd verantwoordelijk voelen voor de lading die zij vervoeren. Door de ware aard van de vracht te verhullen omzeilen zij restricties op het vervoer en ook de kostbare analyses die vooraf moeten gaan aan het transport.

Risico en slachtofferschap

De risico's van milieucriminaliteit zijn evident. Milieucriminaliteit leidt tot aantasting van de fysieke en psychische gezondheid. Bij de illegale praktijken van afvalverwerkers lopen zowel medewerkers als omwonenden grote gezondheidsrisico's. Reststromen die op frauduleuze wijze in omloop worden gebracht in de voedselketen, hebben eenzelfde gevolg. Het blenden van stookolie raakt de hele bevolking, omdat de vervuilde stoffen bij verbranding in de atmosfeer komen (Boerman e.a., 2017).

Risico's zijn er ook voor het milieu door illegale lozingen op het oppervlaktewater, vermenging van vervuilde grond en overbesteding. Milieucriminaliteit leidt bovendien tot angst, hinder en onbehagen. Het gesjoemel met reststoffen in de voedselketen maakt dat consumenten het vertrouwen verliezen in leveranciers. Het gaat hierbij overigens niet alleen om voedsel, maar ook om sjoemelsoftware die werd aangetroffen in auto's van het Volkswagenconcern.

Het is in dit verband ook van belang dat sinds het intreden van de 21ste eeuw het begrip slachtofferschap onderwerp van politieke en wetenschappelijke discussie is geworden. Er is in toenemende mate aandacht voor mensen die slachtoffer zijn geworden van acties door de overheid en het bedrijfsleven, van witteboordencriminaliteit en van milieueffecten zoals vervuiling en klimaatsverandering. Een voorbeeld hiervan is de *socials harms approach* van Hillyard en Toombs, waarbij de nadruk voor het slachtofferschap ligt op de ervaren schade in plaats van op de gepleegde criminaliteit, vanuit de gedachte dat criminaliteit een legaal en sociaal construct is. Een van de gebieden waar deze brede benadering van slachtofferschap en schade zichtbaar is, is het milieu. Onder andere White pleit voor een holistische benadering van *environmental harm*, waarbij slachtofferschap niet alleen beperkt is tot

mensen, maar bijvoorbeeld ook betrekking heeft op dieren en soorten (Hall, 2012).

3.2.4 Aantasting van de moraliteit en het rechtsgevoel

Ondermijnende criminaliteit heeft vaak te maken met normen, waarden en vertrouwen in de overheid. De Politie Amsterdam-Amstelland concludeert in haar rapport *Over ondermijning* dat de integriteit van de politiek, de economie of de maatschappij en het vertrouwen van de burger daarin wordt aangetast (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009). Dit fenomeen is niet nieuw. Historisch onderzoek naar de criminaliteit en de cultuur van volksbuurten toont hoe de historie van wijken en families vaak doorwerkt in het heden. In de loop van de tijd zijn plaatsgebonden subculturen ontstaan die een effect hebben op de moraliteit en het rechtsgevoel van wijkbewoners. Zij delen een gemeenschappelijk verleden. Nieuwe bewoners maken zich dit gevoel van lokale saamhorigheid eigen, om vervolgens deel uit te kunnen maken van de wijkgemeenschap.

Uit het historisch onderzoek blijkt dat er in volkswijken altijd een zekere mate van criminaliteit aanwezig was. Dit werd vaak verklaard vanuit armoede. De ellendige omstandigheden waarin veel wijkbewoners leefden, dwong hen tot criminaliteit om in hun basislevensbehoeften te voorzien. Armoede is echter niet altijd een verklaring. Britse historici wezen er al op dat het in sommige buurten in Londen heel gewoon was om met diefstal een inkomen te verdienen. Stelen uit grootwinkelbedrijven werd niet afgekeurd. Het was een manier om de oneerlijke verdeling tussen arm en rijk te effenen (Hood & Joyce, 1999; White, 1986).

Dat beeld werd ook herkend in het criminologisch onderzoek dat Jens aan het einde van de jaren dertig van de twintigste eeuw uitvoerde in Utrecht. Zij concludeerde dat in de Utrechtse volksbuurten afwijkende normen bestonden. Criminelen waren in deze wijken gevestigde personen, en hoewel hun gedrag niet door iedereen werd goedgekeurd, werd er wel tegen hen opgekeken (Jens, 1941).

Ten slotte wordt een dergelijk mechanisme ook beschreven in de historische studie van Klein Kranenburg naar het leven in de Haagse Schilderswijk tussen 1920 en 1985. Een groep bewoners was betrokken bij georganiseerde fietsendiefstal en heling van rijwielen. Deze activiteiten vonden veelal in de openbaarheid plaats. De daders ontleenden er hun populariteit in de buurt aan, anderen profiteerden mee. Zij verzetten zich er in ieder geval niet tegen (Klein Kranenburg, 2013).

Dat criminelen een zeker aanzien in een wijk of buurt genieten, wordt ook aangetoond door de Amerikaanse socioloog Wilson in zijn studie over de Amerikaanse stadsgetto. In een gedepriveerde buurt zijn de criminelen de meest succesvolle bewoners. Zij hebben geld en laten dit ook veelvuldig op straat zien. Zo verwerven zij een functie als rolmodel. Wanneer alle bewoners wel iemand kennen die geld verdient met criminele activiteiten, wordt het minder afwijkend en in sommige gevallen zelfs moreel geaccepteerd (Wilson, 2012).

Deze onderzoeken richten zich voornamelijk op stadswijken. In sommige dorpsgemeenschappen doet zich een soortgelijk mechanisme voor. Bekend zijn de Brabantse gehuchten 't Heike (St. Willibrord) en Zandschel (Kaatsheuvel), die zich ontwikkelden tot criminele bases. Het waren gesloten en geïsoleerde gemeenschappen, waar de overheidscontrole tekortschoot.

De parlementaire onderzoekscommissie-Joldersma, die in 2008 onderzoek verrichtte naar de verwevenheid tussen onderwereld en bovenwereld, voegt hier nog een element aan toe. De commissie stelt dat de onderwereld deels de bovenwereld nodig heeft om te kunnen bestaan. Uit het onderzoek blijkt dat de bovenwereld steeds vaker betrokken raakt bij de onderwereld en ook de gelegenheid verschaft voor criminele activiteiten. 'Er ontstaat een schemergebied waarin de grenzen van correct gedrag zijn opgerekt en raken aan malafide praktijken' (Joldersma e.a., 2008). Doordat de grens tussen boven- en onderwereld verzwakt raakt, leidt dit ertoe dat de burger er niet langer op kan vertrouwen dat bepaalde activiteiten, personen en activiteiten gevrijwaard zijn van criminaliteit. Dit kan vervolgens normvervaging in de maatschappij tot gevolg hebben.

Tops en Van der Torre (2014) schetsen een overeenkomstig beeld. Het is de drugscriminaliteit die een zware stempel op wijken drukt. Crimineel geld, al dan niet verdiend met het kweken en/of verhandelen van drugs, werkt statusverhogend. In krachtwijken zijn de sociale en economische functies van georganiseerde misdaad niet abstract of academisch, maar nuchter, dichtbij, concreet en begrijpelijk. Misdaad levert geld op en in die wijken wonen en leven veel mensen die daar behoefte aan hebben. Het is een groep die vaak op het bestaansminimum leeft. Misdaad is dan niet alleen een vorm van economische stijging, maar ook van sociale stijging. Dat is hoe het in de leefwereld van wijkbewoners wordt ervaren. Misdaad is een manier om mee te tellen. Bovendien biedt deelname, in welke vorm dan ook, een mogelijkheid om relatief snel en veel geld te verdienen. Ondanks de risico's die zijn verbonden aan de criminele handelingen, maakt dit financiële aspect de criminaliteit soms aantrekkelijker dan een reguliere baan (Tops & Van der Torre, 2014). Ook Moors en Spapens (2017) tonen in hun onder-

zoek naar criminele families aan hoe criminaliteit zich generaties lang innestelt in buurten en wijken en daar een patroon vormt dat moeilijk te doorbreken is.

In een omgeving waar criminaliteit gewoon lijkt te worden, heeft zij invloed op het veiligheids- en rechtsgevoel. Tussen beide is een verband. Om zich veilig te kunnen voelen moeten mensen er boven alles in kunnen geloven dat de wereld om hen heen rechtvaardig is (Hamilton & Lerner, 1982; Eysink Smeets, 2016). Het rechtvaardigheidsgevoel wordt op verschillende wijzen aangetast, en daarmee ook het vertrouwen in de rechtsstaat. Ongewenste maatschappelijke ontwikkelingen waar de burger geen invloed op heeft, hebben een sterke invloed op dit gevoel. Een voorbeeld hiervan is het reeds genoemde durfkapitalisme, waarbij bedrijven streven naar maximale winst en daardoor steeds geneigd zijn de grenzen op te zoeken. De graaicultuur bij banken is hier een uitvloeisel van. Ook bij semioverheidsinstellingen zoals woningcorporaties en scholengemeenschappen zijn bestuurders verwickeld in onwenselijke praktijken. Het zijn dienstverlenende instellingen die van nature dicht bij de burger staan en door een onduidelijke of ongewenste bedrijfsvoering niet meer als betrouwbaar worden gezien. Ook de schimmige fiscale constructies door middel van brievenbusfirma's en spraakmakende affaires zoals de Bouwfraude en de LIBOR-affaire missen hun negatieve uitwerking niet. In het geval van de Bouwfraude betrof het onregelmatigheden bij het aanbesteden van overheidsprojecten, wat leidde tot een parlementaire enquête. De LIBOR-affaire draaide om het kunstmatig beïnvloeden van de rentstanden van interbancaire leningen door een van de grote Nederlandse consumentenbanken. In meerdere van deze gevallen van vermeende fraude wordt om verschillende redenen een schikking getroffen en van verdere strafvervolgning afgezien. Dat geeft bij een deel van de burgers het beeld dat mensen er toch mee weggomen. Dit alles heeft implicaties voor het rechtsgevoel van burgers. De overheid wordt zwakte en het plegen van klassenjustitie verweten.

Daarnaast heeft ook de strenge handhaving een rol in de veiligheids- en rechtvaardigheidsbeleving. De socioloog Eysink Smeets deed onderzoek naar de veiligheidsbeleving in Rotterdam en geeft aan dat de strenge handhaving in wijken, die de gemeente na 2003 inzette om verloedering en criminaliteit tegen te gaan, in de ogen van het publiek tot een zekere verbetering heeft geleid. De wijken zijn veiliger geworden. Tegelijk creëert en versterkt het soms een gevoel van onrechtvaardig behandeld te worden. De goedwillende burger vindt dat hij op kleine zaken (te) hard of uit financiële motieven wordt aangepakt, terwijl grotere boeven de dans lijken te ontspringen (Eysink Smeets, 2016).

3.2.5 *Aantasting van de rechtsstaat en zijn instituties*

Rechtsstaat onder druk

In 1996 presenteert Lupsha een groeimodel waarin wordt weergegeven hoe georganiseerde criminaliteit effect heeft op het functioneren van de staat. Volgens Lupsha evolueert de invloed van georganiseerde criminaliteit over drie verschillende fasen: de roofzuchtige, de parasiterende en de symbiotische fase. De roofzuchtige fase kenmerkt zich doordat georganiseerde criminaliteit nog territoriaal gebonden is en door middel van onder andere geweld een machtspositie probeert te verwerven. In deze fase wordt georganiseerde criminaliteit onder andere vanwege het geweldskapitaal gebruikt door legitieme partijen. Maatschappelijke ontwikkelingen en onrust geven veelal kansen om hun machtsbasis en invloed uit te breiden naar de volgende stap in de evolutie. De parasiterende fase is het moment dat georganiseerde criminaliteit door corruptie in de economische en politieke sectoren doordringt. In deze fase komt georganiseerde criminaliteit op min of meer gelijkwaardige voet te staan met de staat en ontstaat er een corrupte relatie met legale machtshebbers. De laatste fase is er een van symbiose en wederkerigheid tussen de staat en georganiseerde criminaliteit. In deze fase kan georganiseerde criminaliteit niet langer worden gezien als een criminaliteitsprobleem en werken de traditionele methoden van rechtshandhaving niet meer omdat de criminaliteit een onderdeel van de staat is geworden. Sprekende voorbeelden in dit opzicht zijn de vergaande politieke invloeden van de maffia en de yakuza op het politieke bestel (Wright, 2013).

Over het algemeen wordt aangegeven dat een dergelijke infiltratie in de instituties van de overheid in Nederland nog niet aan de hand is. Toch zijn er wel degelijk tekenen dat de rechtsstaat als gevolg van ondermijnende criminaliteit onder druk komt te staan. Daar waar ondermijnende criminaliteit de moraliteit en het rechtsgevoel aantast, heeft dit ook effect op het vertrouwen van burgers in het functioneren van de rechtsstaat en zijn instituties. Criminelen sturen bewust aan op ondermijning van die rechtsstaat. Wanneer zij zich effectief weten af te schermen van sociale controle of toezicht, kunnen zij zich onaantastbaar gaan wanen. Het gaat hierbij niet alleen om toezicht vanuit de politie, maar om toezicht van alle 'poortwachters' die ervoor moeten zorgen dat de regels van de samenleving worden nageleefd. Wanneer criminelen zich aan dit toezicht weten te onttrekken, doet dit afbreuk aan het vertrouwen van de burger in het vermogen van de overheid om deze criminaliteit te bestrijden. Het neutraliseren van sociale controle en toezicht, of het afschermen, kan op diverse manieren plaatsvinden. Zo kunnen toezichthouders worden bedreigd, gecorrumpeerd, inge-

palmd of in diskrediet worden gebracht (Kruisbergen e.a., 2012). Een in 2017 gehouden onderzoek naar corruptie onder de politie van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) laat zien dat criminelen bewust pogingen doen om te infiltreren in de politie. Politieambtenaren ontvangen geld in ruil voor vitale informatie, die de crimineel in staat stelt zijn activiteiten uit te voeren (Bahara e.a., 2017). Nieuwenhuis en Pannekoek (2012) maken duidelijk welke effecten corruptie heeft op de maatschappij; hierdoor wordt de maatschappelijke structuur verzwakt in sociaal, economisch en politiek opzicht. Met name ambtelijke corruptie tast het vertrouwen in de rechtsstaat en de kwaliteit van de samenleving aan. Corruptie geeft criminelen een deur naar de bovenwereld. Een andere manier van afscherming vindt plaats wanneer de strijd met het toezicht niet wordt aangegaan, maar men uitwijkt naar de eerder besproken parallele structuren (Kruisbergen e.a., 2012).

Parallele structuren

Georganiseerde misdaad ondergraaft zodoende (overheids)instituties en activiteiten die gericht zijn op het benutten van legale kansen. In kwetsbare gebieden kunnen criminele of deviante subculturen ontstaan. De bewoners die deel uitmaken van die subcultuur hebben een hekel aan de overheid en stellen inmenging van diezelfde overheid niet op prijs. Er is sprake van een diep ingesleten levenspatroon. Zoals in het onderzoek naar de Veiligheidsscan in de grote Brabantse steden naar voren komt, ontwikkelt zich een strijd om het publieke domein. Er heerst in zekere zin een territoriumstrijd, want in bepaalde (kleine) delen van de stad denken mensen met een deviante of criminele subcultuur min of meer hun gang te kunnen gaan, dus zonder inmenging van de overheid. Zo konden in het verleden vrijplaatsen ontstaan waar kleine, min of meer autonoom opererende gemeenschappen zich voor hun inkomsten toelagden op criminaliteit, waaronder zware en georganiseerde criminaliteit. De woonwagenkampen zijn hier een voorbeeld van, maar ook in wijken kunnen criminele families domineren en zelfs trachten om klassieke maatschappelijke en overheidstaken over te nemen. Te denken valt aan sponsoring van wijk evenementen met crimineel geld of aan het bemiddelen bij buurtgeschillen (Beke e.a., 2011; Moors & Spapens, 2017).

Vaak zijn er zichtbare indicaties van criminaliteit aanwezig, zoals het rondrijden in dure auto's, het in bezit hebben of beheren van schimmige horecagelegenheden of winkels, of het aankopen van panden door personen van wie de inkomsten niet zijn te herleiden naar legale verdiensten. In de ogen van veel burgers wordt hier onvoldoende tegen opgetreden. Dit wordt met name de politie aangerekend. Dit kan

aanleiding zijn voor een afbrokkeling van het vertrouwen in de politie. Wijkbewoners die wel voor een verkeersovertreding worden bekeurd, voelen zich onheus bejegend. Tops en Van der Torre (2014) geven aan dat dergelijke incongruenties niet alleen kunnen leiden tot microverzet tegen politietoedredingen, maar dat zij een schadelijk effect hebben op de burgerzin en belastingmoraal van mensen. De nabijheid van criminele kansen die kunnen leiden tot snelle financiële verrijking, en in de ogen van de bewoners ook tot een verhoging van de sociale status, alsmede de uitstraling van criminele rolmodellen maken dat wijkbewoners andere keuzes maken, aansluiting vinden bij de ‘gangbare’ criminele subcultuur en het formele circuit van persoonlijke en sociale ontwikkeling mijden. Tops en Van der Torre geven tevens aan dat er een kans bestaat dat ook de frontlijnwerkers die actief zijn in de genoemde organisaties, het verkeerde pad op gaan. Voorbeelden zijn onderwijsinstellingen, jongerenwerk, jeugdzorg en andere instellingen die erop zijn gericht om mensen te stimuleren om te leren en te werken en in het algemeen bij te dragen aan maatschappelijke ontwikkeling.

Criminele contra-strategieën

De georganiseerde criminaliteit tast als een sluipend gif de fundamenteën van de rechtsstaat aan. Bekend is dat criminele netwerken, waartoe ook de Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) worden gerekend, via bekenden trachten door te dringen tot voor hen belangrijke informatie. Het is onderdeel van een doelbewuste contra-strategie die zij hanteren. Tromp (2015a, 2015b) beschrijft in zijn artikelen hoe leden van een crimineel drugsnetwerk in Gilze Rijen trachtten om op lokaal niveau politieke invloed te verkrijgen door zich kandidaat te stellen voor de gemeenteraadsverkiezingen. Kolthoff, lector Ondermijning, en commissaris van de Koning Cornielje zien dat deze tactiek inmiddels op bredere schaal wordt toegepast. Criminelen en criminele samenwerkingsverbanden azen op gemeenteraadszetels. Zij zullen zich niet zelf verkiesbaar stellen, maar werken met stromannen. Het zijn vooral de lokale partijen die als kwetsbaar worden gezien voor dergelijke infiltratiepogingen. De grote landelijke politieke partijen hebben hier volgens Kolthoff beleid op ontwikkeld. Ze kunnen kandidaten tegen het licht houden en laten hen bijvoorbeeld een integriteitsverklaring tekenen. Kolthoff ziet hier een rol voor de burgemeester. Zo kan de burgemeester samen met fractievoorzitters bijvoorbeeld de financiële en privésituatie van kandidaten bespreken. Door een dergelijke begeleiding en facilitering kan criminele infiltratie worden voorkomen. (Toonen, 2017; Dirks, 2017).

Daarnaast vormen pogingen tot omkoping van ambtenaren, bestuurders en politie een voortdurend risico. Tot de criminele contra-strategieën behoren ook mediamanipulatie door bijvoorbeeld poli-

tieacties in een verkeerd daglicht te stellen of door zich voor te doen als slachtoffer van overheidshandelen, de contrasurveillance, al dan niet met gebruik van technische hulpmiddelen, en het infiltreren in het overheidsapparaat door middel van vrienden of familieleden. Ten slotte kan er ook sprake zijn van omkoping in ruil voor diensten zoals vergunningen of voor cruciale informatie over concurrenten of lopende opsporingsonderzoeken en op handen zijnde acties.

Het gebruik van contra-strategieën kan directe gevolgen hebben: telefoonmaatschappijen worden benadeeld door sabotagepraktijken en inbreuk. Wanneer privacygevoelige informatie in handen komt van criminelen, kan dit gevolgen hebben voor bijvoorbeeld medewerkers van een opsporingsproces. Het kan leiden tot bedreiging, intimidatie of zelfs geweld. Nieuwenhuis en Pannekoek (2012) geven echter aan dat ook al leiden deze werkwijzen tot directe gevolgen voor slachtoffers, de uiteindelijke gevolgen veel verder reiken dan de criminele hoofdactiviteit en zorgen voor de ondermijning van de samenleving en de rechtsstaat.

Aantasting van de rechtsstaat en zijn instituties gebeurt soms ook openlijk en op een zeer brutale wijze. De aanslag op het gemeentehuis van Waalre in juli 2012 is een voorbeeld van zo'n directe provocatie aan het adres van de rechtsstaat. De journalist Tromp toont aan hoe bestuurders en ambtenaren worden geïntimideerd. Langs die weg worden zij onder druk gezet om besluiten te nemen die in het voordeel van de daders werken (Tromp, 2015a, 2015b, 2015c, 2015d). De burgemeester van Helmond moet in 2010 onderduiken na bedreigingen van criminelen. Ditzelfde overkomt een wethouder van Emmen, die door een OMG is bedreigd. De indruk bestaat dat het aantal bedreigingen toeneemt. De Universiteit Groningen doet onderzoek naar dit fenomeen.

Politie Amsterdam-Amstelland benadrukt in haar rapport *Over ondermijning* (2009) dat de gevolgen van een afnemend vertrouwen in de overheid serieus genomen moeten worden. Wanneer dit vertrouwen afneemt en burgers elkaar ook niet meer durven aan te spreken, bijvoorbeeld uit angst voor represailles, ontstaat er een blinde vlek in de samenleving. Wanneer normoverschrijdend gedrag wordt genegeerd, vormt dit een voedingsbodem voor ondermijning: een laag vertrouwen en toenemende individualisering kunnen angst tot gevolg hebben. Hierdoor kunnen burgers vatbaarder worden voor onder andere misbruik, misleiding, manipulatie of verminderde aanspreekbaarheid. Een ander gevolg kan zijn dat bepaalde plaatsen worden vermeden, met onder andere als gevolg dat er vrijplaatsen ontstaan waar niet langer zicht op is. In het rapport wordt dan ook geconcludeerd dat de maatschappelijke norm van de maatschappij de eerste drempel tegen ondermijning is.

Tops en Tromp gaan in hun studie *De achterkant van Nederland* (2017) nog een stap verder. Zij zien de houding van sommige wijkbewoners als een vorm van verzet. Wat ontstaat, is een weerbare onderklasse. Met die veronderstelling sluiten zij aan bij de ideeën van sociologen als Bauman en Boutellier, die vraagtekens plaatsen bij het neoliberalisme. Dit neoliberalisme creëert een andere samenleving, waarin bestaande zekerheden worden afgebroken. Bauman (2010) spreekt van een vloeibare samenleving. De overheid trekt zich terug op tal van terreinen. De verzorgingsstaat krimpt. Overheidstaken worden overgeheveld naar de private sector (Boutellier, 2011). Er wordt aangestuurd op een participatiesamenleving. Het Sociaal en Cultureel Planbureau geeft aan dat de sociale ongelijkheid groeit. Er zijn groepen in de bevolking die minder van de welvaart profiteren. Tops en Tromp (2017) geven aan dat deze ontwikkeling ook ten koste gaat van de sociale cohesie: ‘Het oergevoel dat we alleen met saamhorigheid de boel bij elkaar houden, is verdampt.’ Er is een harde maatschappij voor in de plaats gekomen waarin egoïsme en roofzucht naar boven komen. Het vertrouwen in de overheid brokkelt af. Fraudes worden gemeengoed, zoals de grootschalige fraude met het persoonsgebonden budget. Dat gaat ook ten koste van de sociale cohesie. In hun portret van de Tilburgse Vogeltjesbuurt illustreren Tops en Tromp hoe dit werkt: ‘Er is sprake van een veelal verzwegen, maar ontzagwekkende ondermijning van de rechtsorde. In de brede rafelrand van de samenleving organiseert men een eigen bestaan, tegen de overvloed en de winnaars van de (neo)liberale welvaartsmaatschappij’ (Tops & Tromp, 2017, p. 247).

3.3 Meetbaarheid van ondermijnende criminaliteit

Wat is nu precies de omvang van ondermijnende criminaliteit en hoe groot is de veroorzaakte schade? Deze vragen zijn moeilijk te beantwoorden. Ondermijnende criminaliteit laat zich om meerdere redenen lastig vangen in cijfers.

Ten eerste wordt ondermijnende criminaliteit vooral bepaald door het effect op de maatschappij en de samenleving. Dit betekent dat ondermijnende criminaliteit niet eenvoudig in beeld kan worden gebracht door een aantal ‘vaste’ criminaliteitsvormen te kwantificeren. Ook de effecten zelf zijn vaak lastig te meten, omdat het dikwijls gaat over abstracte en meer subjectieve gevolgen, zoals verlies van vertrouwen, normvervaging en reputatieschade. Zelfs wanneer het effect meer tastbaar is, zoals economische schade, valt dit in de praktijk moeilijk

met enige nauwkeurigheid vast te stellen. Het WODC voert onderzoek uit naar minder zichtbare criminaliteitsvormen.

Ten tweede wordt het maatschappelijke effect meestal niet veroorzaakt door één duidelijk aanwijsbaar incident, maar gaat het vaak om een opeenstapeling van meerdere gedragingen. De complexiteit neemt toe doordat de activiteiten los van elkaar door meerdere personen gepleegd kunnen worden (Faber, 2013).

Ten derde hoeft het niet eens per definitie te gaan om criminele activiteiten. Ook niet-criminele gedragingen, met een relatief lage maatschappelijke impact, kunnen ondermijnend werken wanneer ze structureel plaatsvinden. Bijvoorbeeld wanneer er vrijplaatsen ontstaan waar geen sprake meer is van toezicht, of wanneer bepaalde groepen jongeren zichzelf onaantastbaar wanen en dit ook zo door de omgeving wordt ervaren. Als er geen sprake is van criminaliteit, heeft dit tot gevolg dat bijvoorbeeld aangiftecijfers niet langer representatief zijn voor de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in de samenleving.

Ten vierde bestaat het risico dat daar waar ondermijnende criminaliteit wel voortkomt uit criminaliteit, dit niet evenredig wordt weergegeven in de politiecijfers. Vaak betreft ondermijnende criminaliteit 'slachtofferloze' criminaliteit, waarvan de ondermijnende gevolgen indirect zichtbaar worden. Handel in drugs ontstaat bijvoorbeeld als gevolg van behoefte, vraag en aanbod. In zekere zin heeft dit voordelen voor alle betrokkenen: de handelaren en de gebruikers. Het ondermijnende aspect kan echter naar voren komen in bijkomende effecten zoals verloedering in de buurt door junks en dealers, schade aan de reputatie van de transportsector of een extra belasting van de gezondheidszorg. Ook daar waar de ondermijnende criminaliteit direct slachtoffers maakt, zal dit niet altijd worden geregistreerd bij de politie. Slachtoffers van mensenhandel, afpersing, geweld en intimidatie zullen bijvoorbeeld vaak niet geneigd zijn om hiervan aangifte te doen uit angst voor represailles.

Tot slot maakt de heimelijke aard van ondermijnende criminaliteit het lastig om goed zicht te krijgen op de aard en omvang van het probleem. Ondermijnende criminaliteit kenmerkt zich doordat het plaatsvindt in het schemergebied tussen de boven- en onderwereld. Juist deze verwevenheid maakt de gevolgen voor de maatschappij zo schadelijk. Het gaat echter om een grijs gebied, waar het onderscheid tussen goed en kwaad niet altijd even scherp is. De ruimte ontstaat door legale en illegale mogelijkheden van de context, waarbij betrokkenen variëren in de mate van (bewuste) betrokkenheid. Daarnaast is er voor de betrokkenen veel aan gelegen om onzichtbaar te blijven. Doordat zij actief

gebruikmaken van afscherming, ontwijking en contra-strategieën is het niet eenvoudig om hier goed zicht op te krijgen.

Als gevolg hiervan kunnen gedupeerden zoals woningcorporaties en energiemaatschappijen slechts een schatting maken van misgelopen inkomsten of daadwerkelijke schade. Voor veel andere gedupeerden en sectoren is dit nog veel moeilijker, zoals de toename in zorgkosten die wordt veroorzaakt door verslavingsproblematiek of de kosten van de opvang als gevolg van het door mensenhandel en -smokkel toenemende aantal asielzoekers. Waar ondermijnende criminaliteit als een sluipend gif de fundamenten van de maatschappij aantast, zullen de effecten door de hele samenleving voelbaar zijn.

De complexiteit heeft niet alleen implicaties voor de meetbaarheid, maar ook voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. In het rapport *Rijker verantwoord* gaan Vos en Groen (2015) in op de rol die cijfers en prestatiesturing spelen binnen de politieorganisatie. Binnen de politie staat vooral de beheersmatige kant van de organisatie centraal. Prestaties worden vooral in cijfers uitgedrukt, waarbij de cijfers een doel op zich zijn geworden. Ze zijn op zichzelf belangrijker geworden dan de juistheid van wat ze trachten weer te geven of de betekenis hiervan. Terwijl de auteurs van het rapport juist benadrukken dat een cijfermatige sturing niet langer aansluit op onze complexe samenleving: ‘Dat type sturing (...) ontnemt eerder het zicht op de praktijk dan dat het er grip op krijgt.’ ‘Hitting the target, missing the point’, wordt dit genoemd. Wanneer eenvoudige cijfermatige doelstellingen niet meer aansluiten op de complexiteit van de samenleving, vraagt dit een andere manier van kijken naar effecten. Dat sluit bijvoorbeeld aan op een meer programmatistische aanpak van ondermijnende criminaliteit. Strafrechtelijk optreden is niet altijd meer vanzelfsprekend of het hoofddoel. Het maatschappelijk effect wordt niet altijd bepaald door het aantal aanhoudingen of het afgepakte bedrag. Partners zijn soms beter in staat om effectief op te treden, waardoor de cijfermatige eer buiten de politie komt te liggen. En bepaalde interventies zijn niet altijd meetbaar, zoals het afbreken van de sociale status van een crimineel of facilitator. Net als ondermijnende criminaliteit zelf is het effect niet altijd direct kwantificeerbaar.

Het perspectief met betrekking tot sturing en doelstellingen is de laatste jaren dan ook aan het verschuiven. Er is een toenemende aandacht voor de subjectieve beleving, kwaliteit, het recht doen aan verwachtingen, kleinschaligheid en de morele aspecten van het werk. ‘Werkt het, deugt het en doet het deugd.’ Een organisatie zoals de politie legt niet alleen verantwoording af aan de politiek en maatschappij, maar ook aan collega’s, burgers en ketenpartners. Het gaat om het afstemmen van doelen en belangen, het sluiten van compromissen

Niet alleen vraagt dit om een andere manier van verantwoorden, maar ook om een andere, rijkere manier van het stellen van doelen. In samenwerking met de portefeuillehouder ondermijning wordt op dit moment ook gekeken hoe 'rijker verantwoorden' en 'rijker doelen' kunnen bijdragen aan de aanpak van ondermijning (Nap, 2014; Vos & Groen, 2015).

3.4 Tot slot

De effecten van ondermijnende criminaliteit zijn ernstig en verstrekkend. Met betrekking tot het financieel-economische stelsel corrumperen zij de integriteit van het bedrijfsleven, hebben zij een directe impact op de overheidsinkomsten en raken zij daardoor tot aan de wortels van de verzorgingsstaat. Daarnaast hebben zij een ontwrichtende werking op de leefbaarheid door tal van uitwassen die als overlast of kleine criminaliteit worden beschouwd. De moraliteit van de samenleving komt onder druk te staan wanneer crimineel gedrag als voorbeeld of statusverhogend wordt ervaren. Het beeld dat de overheid niet ingrijpt, kan fnuikend zijn voor het rechtsgevoel van burgers en kan uiteindelijk zelfs aanzetten tot normoverschrijdend gedrag. Daar waar de overheid haar toezicht niet uitoefent of de indruk wekt dat zij dit niet of onvoldoende doet, kan dit leiden tot aantasting van de rechtsstaat en zijn instituties. Inspanningen van de overheid op het gebied van bijvoorbeeld het onderwijs, werkgelegenheidsprojecten of revitalisering van bedrijventerreinen of stadscentra kunnen overschaduwed door criminele activiteiten. Ten slotte kan zowel criminele infiltratie in het overheidsapparaat en het politieke stelsel als corruptie leiden tot een directe aantasting van het overheidsapparaat en daardoor de integriteit van de rechtsstaat en zijn instituties verder onder druk zetten.

4

De aanpak: recente ontwikkelingen

4.1 Inleiding

De opeenvolgende kabinetten-Balkenende hebben de integrale aanpak definitief op de kaart gezet. Anno 2007/2008 is gaandeweg duidelijk geworden dat een integrale benadering van ondermijnende criminaliteit noodzakelijk is. Die aanpak moet een mengeling zijn van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, civielrechtelijke, financiële en mogelijk ook sociale maatregelen. Deze maatregelen vergen de inspanning van alle mogelijke ketenpartners. Welke van deze maatregelen het meeste gewicht verdienen, hangt af van de situatie. Wie er tot de keten behoort, is eveneens afhankelijk van het probleem en de situatie. Zo zijn het niet alleen de vertrouwde partners justitie, politie en openbaar bestuur die in de aanpak zullen samenwerken, maar kan ook de medewerking worden gevraagd van sociale partners en van het bedrijfsleven. Integraal werken met betrekking tot de criminaliteitsbestrijding is echter niet voor alle partijen even vanzelfsprekend.

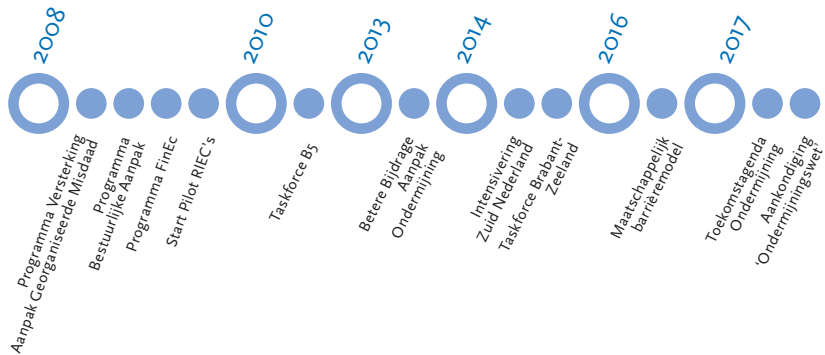
Binnen de integrale benadering kunnen vervolgens weer keuzes worden gemaakt over de meest wenselijke en mogelijk meest effectieve aanpak. Er kan grofweg voor worden gekozen om een subject strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of financieel aan te pakken. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak van criminaliteit complementair zijn. Ook kunnen er preventief barrières worden opgeworpen die ondermijnende activiteiten bemoeilijken. In dat geval wordt ook gesproken van criminaliteitsbeheersing. De praktijk laat meestal een combinatie van deze verschillende invalshoeken zien. Voorwaarde voor een effectieve aanpak is wel dat de betrokken ketenpartners vooraf een gemeenschappelijk doel vaststellen, om vervolgens de rollen te verdelen en tot een afgewogen keuze van de in te zetten instrumenten te komen.

Deze aanpak van ondermijning is in de loop der jaren verder uitgewerkt en verfijnd. Gaandeweg zijn nieuwe instituties in het leven geroepen om de aanpak te stroomlijnen en te verbeteren. Voorbeelden zijn de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk

Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Ook de Taskforce B5 is hier een voorbeeld van. Er is ruimte voor experimenten, zoals de proeftuun Intensivering Zuid Nederland en het programma Betere Bijdrage Aanpak Ondernijning van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie laten zien. Uit deze experimenten kunnen nieuwe lessen worden getrokken. Ook zijn in dit kader methoden ontwikkeld of aangepast, zoals *naming & shaming*, dat wordt gebruikt om verdachte activiteiten in diskrediet te brengen.

Ten slotte is ook het bewustwordingsproces centraal komen te staan. Zoals het vorige hoofdstuk al liet zien, zijn de effecten van ondernijning verstrekend en tasten zij de fundamenteën van de samenleving aan. Deze effecten mogen dan wel bekend worden geacht onder een beperkte groep van beleidsmakers, politie en bestuurders, maar ze zijn vaak nog onvoldoende doorgedrongen tot de private sector en het brede publiek. Hierdoor lopen ondernemers het risico verstrikt te raken in het web van de ondernijning en raken zij onbewust en ongewild verweven met de onderwereld. Daarom wordt nu gesproken van een maatschappelijk barrièremodel, dat als doel heeft de samenleving in brede zin bekend te maken met het fenomeen ondernijning en de risico's die daaraan kleven.

Dit hoofdstuk schetst de ontwikkeling van de aanpak vanaf 2008 en laat zien dat de aanpak van ondernijning een prominente plaats heeft gekregen op de huidige veiligheidsagenda. In figuur 4.1 staat een schematisch overzicht van de negen recente ontwikkelingen die in dit hoofdstuk aan bod komen.



Figuur 4.1 Recente ontwikkelingen in de aanpak van ondernijvende criminaliteit

4.2 Recente ontwikkelingen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit

4.2.1 *Programma Bestuurlijke Aanpak en de oprichting van de RIEC's*

Het programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad en het programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, kortweg het PBA, leggen in 2008 de basis voor een vernieuwde aanpak. De Raad van Hoofdcommissarissen presenteert tezelfdertijd de driedeling in veelvoorkomende criminaliteit, *high impact crimes* en ondermijning, waarmee de raad een pragmatische invulling geeft aan de bestrijding van de criminaliteit in Nederland. De beleidsplannen maken duidelijk dat de overheid in brede zin doordrongen is geraakt van de rol die het openbaar bestuur kan spelen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Het besef dat elke vorm van (georganiseerde) criminaliteit uiteindelijk ook raakvlakken heeft op lokaal niveau en daardoor de openbare orde en leefbaarheid aantast, vraagt om lokale interventies. Tegelijk wordt ingezien dat veel georganiseerde criminaliteit alleen kan plaatsvinden wanneer daar door de omgeving en door het openbaar bestuur zelf gelegenheid toe wordt geboden. Het openbaar bestuur kan er dus voor zorgen dat er geen voedingsbodem ontstaat waarop georganiseerde criminaliteit kan gedijen (het PBA uit 2008).

Duidelijk wordt ook dat het succes van een lokale aanpak afhangt van de samenwerking tussen de verschillende partners en de onderlinge uitwisseling van informatie. De rol van het openbaar bestuur (en specifiek die van de burgemeester) wordt in dit verband als cruciaal gezien: enerzijds vanwege het uitgebreide bestuurlijk instrumentarium dat tegen criminelen kan worden aangewend, en anderzijds vanwege de verbindende rol die de burgemeester kan spelen binnen een integrale aanpak (het PBA uit 2008). Het PBA pakt door op de eerdere ervaringen uit onder meer het Amsterdamse project Emergo en het Limburgse project Hektor (zie paragraaf 2.2.4). Het wil de behaalde successen breed toepasbaar maken. Er worden ook lessen getrokken uit de eerdere voorbeelden. Zo blijkt dat het voor kleinere gemeenten lastig is om op te treden tegen georganiseerde criminaliteit. Een succesvolle aanpak vereist zowel capaciteit als expertise en dat is in deze gemeenten niet altijd aanwezig. Het gevolg is dat een lokale bestuurlijke aanpak moeilijk van de grond komt. Ook laten de ervaringen zien dat daar waar gemeenten wel een succesvolle aanpak uitvoeren, die aanpak een zogeheten waterbedeffect heeft en criminaliteit naar de omliggende gemeenten wordt gedrukt. Om hier effectief weerstand aan te kunnen bieden is naast een lokale ook een regionale en nationale

aanpak vereist, zo luidt de conclusie van het PBA. Het is aanleiding om in 2008 bij wijze van een pilot zes RIEC's in te richten. Zij gaan het lokale bestuur ondersteunen en de lokale informatiepositie verbeteren (het PBA uit 2008).

RIEC's: delen van informatie

Het delen van informatie tussen de betrokken partners is cruciaal, maar niet vanzelfsprekend. De informatie die bij de ketenpartners aanwezig is en is opgeslagen in de verschillende systemen, kan niet zomaar worden gedeeld. Wet- en regelgeving, onder meer gericht op de bescherming van privacy, leggen de ketenpartners beperkingen op. Informatiedeling vereist dus een stevige juridische basis. Dit wordt nog in 2008 geregeld, wanneer de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën, Justitie en Defensie, de staatssecretarissen van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de voorzitters van het college van procureurs-generaal en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten het *Bestuurlijk akkoord geïntegreerde decentrale aanpak georganiseerde misdaad* ondertekenen. Dit akkoord bevat de benodigde juridische kaders die de informatiedeling mogelijk maken. Op regionaal niveau wordt een eerste modelconvenant ontworpen: het *Regionaal convenant geïntegreerde decentrale aanpak georganiseerde misdaad Regio*, afgekort het Regionaal-convenant. Dit convenant legt de basis voor de samenwerking, met als doel om op regionaal niveau de georganiseerde misdaad op geïntegreerde wijze aan te pakken. De werkwijze is een van de 'gelegenheidscoalities', waarbij per casus wordt bekeken hoe en door welke partner het beste geïnterveneerd kan worden. Hiermee is de oprichting van de eerste RIEC's (en het LIEC op landelijk niveau) een feit.

Om ervoor te zorgen dat bruikbare informatie, waaronder ook zogeheten restinformatie, bij de juiste ketenpartners terechtkomt, worden bestuurlijke rapportages en bestuurlijke dossiers opgesteld die aanknopingspunten bieden om te acteren. Zo leveren opsporingsonderzoeken vaak informatie of restinformatie op die voor de ketenpartners (zoals het openbaar bestuur) een goed aanknopingspunt biedt om maatregelen te nemen (Van de Pol, 2012). Om de criminaliteit in een bepaald gebied in kaart te kunnen brengen ontwikkelt een aantal RIEC's samen met het LIEC de zogenoemde bestuurlijke criminaliteitsbeeldanalyse. Dit is een methodiek waarmee informatie gebundeld, gestroomlijnd en gericht kan worden. Zo'n beeld en de bijbehorende bestuurlijke analyse passen binnen het integraal veiligheidsbeleid. Ze brengen in kaart op welke manieren georganiseerde criminaliteit een risico vormt voor de ondermijning van het bestuur en de lokale veiligheid. Criminele

samenwerkingsverbanden, criminele activiteiten en onderliggende structuren worden op die manier zichtbaar gemaakt.

De pilot RIEC's blijkt een succes. Een tussentijdse meting wijst al uit dat de partners gebaat zijn bij deze vorm van ondersteuning. Besloten wordt om het RIEC-model voort te zetten. In 2013 wordt het Regionaal-convenant omgezet in het convenant *Geïntegreerde aanpak georganiseerde criminaliteit, bestrijding handhavingsknelpunten en bevordering integriteitsbeoordelingen*, het huidige RIEC-convenant.

Bestuurlijke rapportage en bestuurlijk dossier

Een bestuurlijke rapportage bevat het verzoek tot het nemen van een bestuurlijke maatregel. Het gaat om een signaal met betrekking tot een concrete situatie. Hoewel alle ketenpartners een bestuurlijke rapportage kunnen opstellen, zijn dergelijke rapportages in veruit de meeste gevallen afkomstig van de politie (Gorissen, 2015). In het onderzoek van Gorissen naar de bestuurlijke rapportage wordt gewezen op voorwaarden voor een succesvolle opvolging ervan. De kwaliteit van de aangeboden informatie moet zijn afgestemd op de informatiebehoefte van de ontvangende partij. Afstemming vooraf over de noodzaak van het opstellen van een bestuurlijk rapportage is altijd nodig, en politie en gemeenten moeten met elkaar in gesprek blijven over de verschillen in werkwijze.

Waar de bestuurlijke rapportage betrekking heeft op een specifiek geval of een concrete situatie, is het bestuurlijk dossier bedoeld om informatie te delen met betrekking tot een bepaald fenomeen. Door middel van een bestuurlijk dossier kan het openbaar bestuur worden geattendeerd op structureel misbruik van legale voorzieningen ten behoeve van criminele activiteiten. Zodoende kunnen bepaalde structurele knelpunten worden aangepakt om misbruik te voorkomen. Naast het openbaar bestuur kunnen ook andere partners baat hebben bij een bestuurlijk dossier. De uitwisseling van deze informatie kan op basis van een aantal convenanten, waaronder het RIEC-convenant. Maar ook andere convenanten, zoals het kaderconvenant *Integrale overheidshandhaving*, kunnen de juridische basis geven om informatie te delen met aangesloten partners (Van de Pol, 2012).

Het huidige RIEC/LIEC-bestel

Anno 2017 zijn er tien regionale RIEC's en één LIEC actief. Het LIEC draagt onder andere zorg voor de verbinding tussen beleid en uitvoeringspraktijk, voor kennis, expertise en signalering op het gebied van fenomeenontwikkelingen en voor de ondersteuning van de RIEC's.

Door het ondertekenen van het RIEC-convenant wordt het voor de deelnemende partners mogelijk om op de thema's die in het convenant zijn benoemd informatie uit te wisselen. Op dit moment zijn de volgende partijen verenigd onder de vlag van het RIEC:

- gemeenten;
- provincies;
- Openbaar Ministerie;
- Nationale Politie;
- Belastingdienst;
- Belastingdienst/Toeslagen;
- Douane;
- Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD);
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- Koninklijke Marechaussee;
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Hoewel de RIEC's in eerste instantie in het leven zijn geroepen voor de lokale en regionale versterking van de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak, zijn alle RIEC's actief op een aantal landelijk vastgestelde thema's. Hierbij gaat het om thema's die zijn gebaseerd op het Nationaal Dreigingsbeeld:

- mensenhandel en -smokkel;
- georganiseerde hennepcultuur;
- fraude in en misbruik binnen de vastgoedsector;
- witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit;
- Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's);
- handhavingsknelpunten.

De landelijke thema's voor de komende jaren worden vastgesteld op basis van het in 2017 verschenen Nationaal Dreigingsbeeld. Naast deze landelijke thema's is er ook ruimte voor een meer lokale en regionale thematische prioritering. Deze decentrale invulling wordt jaarlijks door de Regionale Stuurgroep RIEC's vastgesteld.

Vanaf het moment dat zij het licht zagen, hebben de afzonderlijke RIEC's feitelijk *carte blanche* gekregen met betrekking tot de inrichting en de gehanteerde structuur en werkwijze. Afhankelijk van de lokale vraag en problematiek zijn er landelijk grote verschillen ontstaan in de invulling van de taken en werkzaamheden. Verschillen zitten in de mate waarin de kerntaak zich richt op bestuurlijke ondersteuning of integrale samenwerking en aanpak, in de grootte en ook in de mate waarin RIEC's zelf operationeel actief zijn. Het ene RIEC heeft bijvoorbeeld zelfstandige analysecapaciteit ter beschikking, terwijl andere RIEC's dit primair bij de convenantpartners beleggen. Daarnaast zijn er verschillen op het gebied van de financiering: waar het ene RIEC voor de financiering volledig afhankelijk is van het ministerie, kennen andere RIEC's een cofinanciering door het ministerie en een inwoners-

bijdrage vanuit de gemeente. Een gevolg is dat er onderlinge verschillen zijn tussen de beschikbare financiële middelen, wat bijdraagt aan verschillen in de werkwijze, de organisatiegrootte en de interne inrichting van de RIEC's. Inmiddels is er een beweging gaande waarbij de werkwijze van de afzonderlijke RIEC's meer op elkaar wordt afgestemd en gelijkgetrokken, om zo onder andere een meer uniform beeld naar de omgeving uit te stralen.

Ondanks de onderlinge verschillen spelen de RIEC's een voorname rol bij het bewustmaken van het openbaar bestuur. Door het delen en presenteren van ondermijningsbeelden en criminaliteitsbeeldanalyses krijgen gemeenten inzicht in de problematiek zoals die speelt in hun eigen omgeving, waardoor ook steeds meer de urgentie duidelijk wordt. Zowel het RIEC als het LIEC heeft zich hierdoor ontwikkeld tot de basis van de integrale aanpak.

4.2.2 *Strafrechtelijke aanpak: veranderende focus binnen de opsporing*

De strafrechtelijke of repressieve aanpak omvat een krachtige rol voor de opsporing. Binnen die opsporing heeft zich de afgelopen tien jaar een aantal veranderingen voltrokken. Eén daarvan is dat de driedeling in aanpak van veelvoorkomende criminaliteit, *high impact crimes* en ondermijning leidend is (Raad van Korpschefs, 2011). Per categorie zijn de verschillende vormen van criminaliteit benoemd en geprioriteerd. Deze kunnen worden aangepakt vanuit een breed interventierepertoire van zowel de politie als haar partners. Een van die interventies is de programmatische aanpak, die zich goed leent voor de aanpak van ondermijning. Programmatisch betekent in dit opzicht dat per zaak wordt bekeken welke (combinatie van) interventies het meest efficiënt en effectief zijn.

Binnen het opsporingsproces zelf verschuiven de accenten. Behalve het geijkte strafrechtelijke onderzoek naar criminele kopstukken of criminele organisaties, dat vaak buitengewoon complex is en een lange adem vergt, maakt de politie ook steeds meer gebruik van de strategie van de korte klap. Deze strategie houdt in dat de politie met beperkte middelen en in korte tijd ingrijpt om een criminele organisatie schade toe te brengen. De 'korte klap' wordt nu vaak toegepast om snel resultaat te halen: drugs in beslag nemen of een laboratorium ontmantelen. Het voordeel hiervan is dat de politie in relatief korte tijd een crimineel proces kan verstoren. Bovendien bevordert het de maatschappelijke veiligheid, levert het nieuwe informatie op en is het goed voor het imago van de politie. Nadeel kan zijn dat de grote criminelen hierdoor gedeels buiten beeld blijven.

Ten slotte richt de opsporing zich in toenemende mate op een integrale aanpak. Dat betekent dat de strafrechtelijke aanpak niet altijd vanzelfsprekend als leidend wordt gezien (Kop, 2012). Bij het beoordelen van nieuwe ondermijningszaken wordt gekeken welke ketenpartners de zaak het best kunnen oppakken. Het is niet langer een automatisme dat de aanpak van criminele activiteiten een taak is van de recherche; andere ketenpartners kunnen evengoed een leidende rol krijgen. Samenwerking langs een breed front is noodzakelijk om de georganiseerde criminaliteit schade toe te brengen. Deze toenemende brede focus komt ook tot uitdrukking in de zogeheten 'laboratoria'-bijeenkomsten (opsporing, speelveld), die in de periode 2013-2015 door de Politieacademie worden georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten staat het leren, ontwikkelen en delen van *best practices* door professionals uit de opsporing centraal.

Een andere zichtbare ontwikkeling is dat er steeds meer naar wordt gestreefd om de werkvoorbereiding van zaken integraal vorm te geven. In het kader van verdere ontwikkeling heeft de Politieacademie in de periode 2014-2016 een zestal peerreviews georganiseerd, gericht op deze integrale werkvoorbereiding van zaken. Uit die peerreviews blijkt dat het integraal benaderen van zaken vooralsnog niet vanzelfsprekend is en als lastig wordt ervaren, met name als het gaat om de informatiedeling (Lam & Kop, 2016).

4.2.3 Financiële aanpak

De financiële aanpak is een wezenlijk onderdeel geworden van het integraal werken. Sinds de introductie van het programma Veiligheid begint bij voorkomen van het kabinet-Balkenende IV is de financiële invalshoek steeds belangrijker geworden. In april 2008 gaat het programma Financieel Economisch Opsporen Politie (FinEc) van start. Het doel van dit programma is de financieel-economische invalshoek bij elk aspect van politiewerk te betrekken. Door het aantrekken van financiële specialisten en het vergroten van financiële deskundigheid van politiemedewerkers moet meer geld van criminelen worden afgenomen. Gesteld is dat elke zaak vanuit een financieel-economische invalshoek wordt aangepakt.

De financiële aanpak neemt de criminele geldstromen en inkomsten als uitgangspunt en gaat uit van het principe dat misdaad niet mag lonen. Door het afnemen van crimineel voordeel wordt niet alleen getracht de daders te treffen, maar ook om de aanzuigende werking van criminaliteit in te dammen. Het doel van de aanpak is zo veel mogelijk daders aanpakken of zo veel mogelijk crimineel geld afpakken (Kruis-

bergen e.a., 2012). Het Openbaar Ministerie (OM) benoemt dat het afpakken steeds meer een structureel onderdeel wordt bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit, waarbij de nadruk ligt op de aanpak van criminele geldknooppunten. De aanpak van het Openbaar Ministerie richt zich steeds vaker op *facilitators* en wordt ook steeds vaker ingezet op de verwevenheid tussen bovenwereld en onderwereld. Het aanpakken van witwasconstructies is hier een vast onderdeel van.

Partners in financiële aanpak

In Nederland houden meerdere instellingen zich bezig met de bestrijding van financieel-economische criminaliteit of met de ondersteuning daarvan. Die bestrijding heeft de vorm van een ketensamenwerking. De Nederlandsche Bank (DNB) werkt hierin samen met de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland) voor de melding en beoordeling van ongebruikelijke transacties, de FIOD en de politie voor opsporing van financieel-economische criminaliteit, de Belastingdienst voor fiscale overtredingen, en het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke vervolging ervan. De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten hebben hierbij de verantwoordelijkheid voor het integriteitstoezicht op de financiële sector. Via het Financieel Expertise Centrum (FEC) zijn deze instanties verenigd om de integriteit in de financiële sector te versterken. In FEC-verband wordt informatie uitgewisseld en kennis overgedragen en worden gezamenlijke projecten uitgevoerd. Ook wordt via het FEC samenwerking gezocht met financiële ondernemingen (publiek-private samenwerking), bijvoorbeeld bij het opsporen van vastgoedfraude (informatiefolder DNB). De kerntaken van het FEC zijn:

1. het creëren van structurele informatie-uitwisseling tussen de partners;
2. het realiseren van een kenniscentrum van, voor en door de partners op de voor het FEC relevante kennisgebieden;
3. het ondersteunen en uitvoeren van projecten met het oog op concrete, operationeel bruikbare resultaten.

Een van de belangrijkste partners in de financiële aanpak is de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft primair een controlerende en innende taakstelling, maar is de laatste jaren een steeds nadrukkelijker rol gaan spelen in de integrale samenwerking. Waar vroeger het fiscaal belang leidend was, speelt nu ook maatschappelijke verantwoordelijkheid een belangrijke rol. De Vinkenslag-affaire in 2004, een woonwagenkamp aan de rand van Maastricht dat destijds als een notoire vrijplaats bekendstond, vormt een belangrijk kantelpunt en is bepalend geweest voor de huidige strategische visie en de integrale

samenwerking. Deze affaire zorgt ervoor dat de Belastingdienst de opdracht krijgt om op het gebied van vrijplaatsproblematiek samen te gaan werken met de vaste ketenpartners: gemeente, politie en Openbaar Ministerie. Het directe gevolg is een woud aan convenanten, dat in de praktijk heel bewerkelijk blijkt. Al die convenanten sterven een stille dood met de komst van de RIEC/LIEC-structuur. Vanaf dat moment wordt de integrale samenwerking vormgegeven onder het RIEC-convenant of de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). Het RIEC-convenant maakt het mogelijk om fiscale informatie uit te wisselen. Naast de samenwerking in RIEC-verband is het mogelijk om de samenwerking vorm te geven binnen de LSI. Vaak is er sprake van overlap, wat een voordeel met zich brengt voor de integrale samenwerking, omdat er in principe op basis van twee convenanten kan worden samengewerkt met partners.

Een apart onderdeel binnen de Belastingdienst wordt gevormd door de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD). De taakstelling van de FIOD is fundamenteel anders dan die van de Belastingdienst (belastingen en toeslagen), waarbij de FIOD met name gericht is op fiscale delicten (financiële en belastingfraude). De scheiding in werkzaamheden bestaat er in de praktijk uit dat de Belastingdienst verantwoordelijk is voor het administratiefrechtelijke toezicht, en de FIOD voor het strafrechtelijk opsporen en handhaven (opzettelijk handelen en fiscale delicten). Ondanks dat het gescheiden dienstonderdelen betreft, is de samenwerking tussen de FIOD en de overige belastingonderdelen wel nadrukkelijk aanwezig. Een speciaal team binnen de FIOD is het Team Criminele Inlichtingen (TCI), dat zich voornamelijk bezighoudt met de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en grootschalige fraude, zoals witwassen en btw- en carrouselfraude. De aanpak van witwassen gebeurt veelal in samenwerking met het Anti Money Laundering Centre, een platform waar onder andere de politie, het Openbaar Ministerie, de FIU en de FIOD samenkomen (Belastingdienst, z.j.).

Binnen de Belastingdienst is de Douane het organisatieonderdeel dat zich bezighoudt met een aantal verschillende taken, zowel in het fiscale als het niet-fiscale domein. Vanuit fiscaal oogpunt ziet de Douane toe op de in-, uit- en doorvoer van goederen en de heffing van binnenlandse accijnzen en doorvoerrechten. Naast deze fiscale taken heeft de Douane ook een aantal niet-fiscale taken op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM). De VGEM-wetgeving reguleert de in- en uitvoer van goederen in Nederland en de Europese Unie. Dit betekent dat de Douane niet alleen werkzaam is voor het ministerie van Financiën, maar ook controlerende en opsporingstaken heeft voor

de ministeries van Economische Zaken, Veiligheid en Justitie, Buitenlandse Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en Infrastructuur en Milieu.

De samenwerking met andere partijen is vastgelegd in verdragen en convenanten. Naast de informatie die voortkomt uit de eigen intelligenceafdeling acteert de Douane veelal op informatie van partners. Hoewel de Douane een partner is in de aanpak van ondermijning, is dit geen primaire taak en ligt zijn focus vooral op de controle van goederen, zoals wapens en munitie, drugs en namaakgoederen. Ook bedreigde diersoorten, afvalstoffen en cultuurgoederen hebben de aandacht. Omdat er binnen de Europese Unie sprake is van vrij verkeer van diensten en goederen, vindt hier in principe alleen op de buitengrenzen controle van goederen plaats. In de samenwerking tegen ondermijnende criminaliteit wordt de Douane dan ook regelmatig benaderd vanwege de vergaande bevoegdheden, maar doordat binnen de Europese Unie de controlegrondslag de nationale accijnswetgeving is, is de Douane beperkt in zijn mogelijkheden. Samenwerking vindt meestal plaats met de FIOD, bijvoorbeeld op het gebied van accijnsfraude.

Ontwikkelingen en samenwerkingsverbanden in de financiële aanpak

Om (onverklaarbare) vermogensbestanddelen in kaart te brengen en witwas- en fraudeconstructies bloot te kunnen leggen hebben het Openbaar Ministerie, de politie, de FIOD, de Belastingdienst en de FIU-Nederland het convenant *infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen* (iCOV) gesloten. Dit maakt het mogelijk om crimineel of onverklaarbaar vermogen te traceren en af te nemen, belastingontduiking tegen te gaan en bepaalde overheidsvorderingen alsnog te innen (incassoboxfunctie), dan wel om de deelnemende partijen in staat te stellen op een andere wijze betekenisvol te interveniëren en gedrag te beïnvloeden (Rijksoverheid, 2016). Het samenwerkingsverband bouwt voort op het bestaande Vastgoed Intelligence Center. De kracht van het iCOV is dat het informatie uit verschillende databases van de aangesloten organisaties kan combineren. Ook heeft het iCOV de beschikking over bronnen als het handelsregister, het kadaster en het kentekenregister. Door deze informatie te integreren en integraal te analyseren kunnen er financiële analyses van personen of bedrijven, netwerkanalyses of thematische maatwerkproducten worden opgesteld. Ondanks dat het iCOV de beschikking heeft over veel informatie, betekent dit niet dat deze vrij kan worden gedeeld. Door de wettelijke kaders kan fiscale informatie bijvoorbeeld alleen met de politie worden gedeeld op basis van een concrete verdenking en een vordering van de officier van justitie.

Een ander instrument binnen de financiële aanpak is de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) van december 1993, die financiële dienstverleners zoals banken en wisselkantoren verplicht tot het melden van ongebruikelijke transacties, of het vermoeden daarvan. Dat geldt ook voor handelaren in waardevolle goederen, zoals makelaars en kunsthandelaren. Sinds januari 2006 is dit meldpunt ondergebracht bij de Financial Intelligence Unit van het Korps Landelijke Politiediensten. Ook het leggen van conservatoir beslag is een mogelijkheid. Dit kan gebeuren voorafgaand aan of tijdens een gerechtelijke procedure. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2012) constateerde dat de omvang van het conservatoir beslag vanaf 2009 een stijging laat zien.

Naast wettelijke ontwikkelingen hebben ook technologische ontwikkelingen invloed op de financiële aanpak. Zoals al eerder vermeld, blijken criminelen de mogelijkheden van de digitale wereld goed te benutten. Het gebruik van crypto-currencies ofwel virtueel geld stelt hen in staat op het internet financiële transacties te verrichten, die grotendeels onzichtbaar blijven. Ook in het geval van zogeheten ransomware, ofwel het hacken en vervolgens gijzelen van computers, wordt met crypto-currencies gewerkt. Het stelt criminelen in staat onzichtbaar te blijven. Deze vormen van *underground banking* zijn populair in de criminele wereld (het Nationaal Dreigingsbeeld 2017). Bitcoins worden inmiddels ook gebruikt als middel tot witwassen van crimineel geld (Kurpershoek, 2016). Om het illegaal verkregen geld te besteden aan reële goederen of diensten moeten bitcoins worden ingewisseld voor legaal geld. Dat inwisselen biedt mogelijkheden voor de opsporing.

Net als op andere vlakken van criminaliteitsbeheersing vind er ook op financieel gebied in toenemende mate samenwerking met de publiek-private sector plaats. De Electronic Crimes Taskforce is een voorbeeld van een dergelijke samenwerking, waarbij politie en banken informatie delen om criminaliteit, zoals fraude met internetbankieren, te voorkomen en te bestrijden.

4.2.4 Een andere focus: criminaliteitsbeheersing

Preventie blijft belangrijk en wint zelfs aan aandacht. Het idee is dat de samenleving weerbaar moet worden gemaakt tegen ondermijnende criminaliteit. In het al genoemde programma Veiligheid begint bij voorkomen kiest het ministerie van Justitie in 2007 voor een combinatie van preventie, bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en nazorg. Deze moet integraal worden georganiseerd. Het lokale bestuur trekt op met

het Openbaar Ministerie, de politie en maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties, arbeidsmarktorganisaties, onderwijs en zorg. Ook wil het kabinet burgers actief betrekken bij zowel de preventie als de aanpak van criminaliteit, overlast en verloedering. Uitgangspunt is dat veiligheid alleen gecreëerd kan worden door een effectieve en efficiënte samenwerking van alle partijen. De vergroting van de lokale bestuurlijke rol is daarbij van cruciaal belang. Ook verwacht het kabinet veel resultaat van de versterking van de persoonsgerichte aanpak en de inzet op de aanpak van recidive (Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008).

Ook Kop kent de preventie een grote waarde toe. Zij pleit in 2012 voor een aanpak die meer gericht is op criminaliteitsbeheersing dan op opsporing. Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit kunnen niet worden opgelost door het vergroten van de opsporingscapaciteit en door meer blauw de straat op te sturen. Eerder interveniëren en samenwerken met onder andere burgers, bestuur en private partijen is effectiever dan opsporen achteraf (Kop, 2012).

Ten slotte kan nog het rapport *Handelen naar waarheid* worden genoemd, dat een kritische blik werpt op de organisatie en het functioneren van de opsporing. Ook dit rapport ziet preventie als wapen tegen de georganiseerde criminaliteit. ‘Repressie zonder een preventieve component komt (...) vaak neer op dweilen met de kraan open’ (Huisman e.a., 2016, p. 67). Binnen de strafrechtelijke aanpak van speelt repressie een belangrijke rol, maar hierbij moet de betekenis van preventie niet uit het oog worden verloren.

Specifieke voorbeelden van preventie komen onder andere naar voren in studies over de aanpak van hightechcriminaliteit en van fraude. Van der Hulst en Neve (2008) beschrijven dat hightechcriminaliteit deels kan worden voorkomen door risicogroepen te inventariseren. Meer kennis over de daders, hun motieven en hun achtergronden kunnen licht werpen op hun criminele carrière. Tromp e.a. (2010) zien bij verschillende fraudevormen verschillende preventiemogelijkheden. Zo kan registratie van faillissementen en faillissementsfraudeurs voorkomen dat de fraudeurs opnieuw kunnen toeslaan. Voor identiteitsfraude worden maatregelen genomen die zijn gericht op veilige identiteitsdocumenten, betere identificatie en verificatie, veiliger en betrouwbaarder betalingsverkeer, screening en informatie-uitwisseling.

Leefbaarheid: sociale maatregelen ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit

De samenhang tussen criminaliteit en leefbaarheid is in meerdere onderzoeken aangetoond. De aanpak van criminaliteit in een leefomgeving laat zich niet alleen bestrijden door middel van een repressieve

aanpak. De opvatting is dat ook sociale maatregelen bijdragen aan een veilige omgeving, waar voor criminaliteit geen plaats is. Het bieden van perspectief en het verbeteren van de leefbaarheid zijn hierbij centrale factoren. De wijkenaanpak is hier een voorbeeld van. Het verbeteren van de leefbaarheid in kwetsbare of probleemwijken bestaat uit een combinatie van sociale en fysieke maatregelen. In het programma *Veiligheid begint bij voorkomen* uit 2007 is de wijkenaanpak prominent aanwezig. Uitvoering van het programma moet voor 2010 leiden tot 25 procent minder fysieke verloedering en sociale overlast ten opzichte van 2002. Vanuit het programma worden diverse actieplannen geformuleerd, zoals het van 2008 daterende actieplan Overlast en verloedering. Het meest in het oog springende onderdeel van het programma *Veiligheid begint bij voorkomen* is het actieplan Krachtwijken, dat in 2007 door minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie wordt gepresenteerd. Dit programma maakt op grond van een aantal criteria een selectie van veertig achterstandswijken. Het programma zet in op wonen, werken, leren, opgroeien, integreren en veiligheid. Voor het gehele project wordt tien jaar uitgetrokken. In die periode wordt de achterstand van de geselecteerde wijken op deze thema's ingelopen. Dit gebeurt met steun van het Rijk en de woningcorporaties. Wijken worden gerenoveerd en vormen een proeftuin voor sociale projecten die de leefbaarheid en werkgelegenheid moeten vergroten. Een aantal wijken krijgt ook extra wijkagenten, die een rol spelen in het revitaliseringsproces. Praktisch duurt het gehele project maar vier jaar, want in 2011 en 2012 vervalt de financiering van respectievelijk de corporaties en het Rijk. Als het Sociaal en Cultureel Planbureau in 2013 de krachtwijken evalueert, kan het niet anders dan concluderen dat 'het krachtwijkenbeleid geen significant onderscheidende invloed heeft gehad op de leefbaarheid, veiligheid en sociaal-economische positie van de aandachtswijken. Dit wil overigens niet zeggen dat specifieke interventies die onderdeel waren van het krachtwijkenbeleid afzonderlijk niet effectief kunnen zijn geweest (...) maar wel dat het overkoepelende geheel dat niet was.'

In 2013 en 2014 staat de wijkenaanpak centraal in een onderzoek van Tops en Van der Torre (2014) naar de invloed van de georganiseerde criminaliteit op die aanpak. Hoewel grotendeels onzichtbaar moet de ondermijnende criminaliteit als groot gevaar voor de samenleving worden gezien. De hardnekkige aanwezigheid van criminaliteit in zo'n krachtwijk kan het proces van revitalisering verstoren, zo luidt een van de conclusies. In maart en april 2015 publiceert journalist Tromp een reeks artikelen waarin de situatie in een aantal Brabantse wijken wordt beschreven. Hij beschrijft de versmelting van de lokale onder- en

bovenwereld op het gebied van vastgoed en schimmige investeringen (Tromp, 2015a, 2015b, 2015c, 2015d). Tromps artikelen maken indruk en andere media richten zich eveneens op de sporen – aantasting van de leefbaarheid, van de lokale en nationale economie en van de morali- teit – die georganiseerde criminaliteit achterlaat.

4.3 Programma's

De veranderingen in de aanpak hebben geleid tot een aantal concrete programma's. Deze concentreren zich met name in Zuid-Nederland. De provincies Noord-Brabant en Limburg kunnen worden gezien als een belangrijke proeftuin voor de aanpak van ondermijnende crimi- naliteit. De reden om juist hier de aanpak te intensiveren heeft alles te maken met de veiligheidssituatie in dit gebied.

4.3.1 Proeftuin: Intensivering Zuid Nederland

In 2014 zorgt de georganiseerde criminaliteit in de zuidelijke provin- cies van Nederland voor onrust in de top van het Openbaar Ministerie en de politie. Beide constateren een groeiende verwevenheid tussen onder- en bovenwereld, bedreiging van het openbaar bestuur door crimi- nelen, en een zichtbare verharding, die zich onder meer uit in een reeks van liquidaties. De illegale activiteiten kunnen voor het overgrote deel in verband worden gebracht met de productie en handel in hennep en synthetische drugs. Politie en justitie schieten tekort in capaciteit om de oprukkende criminaliteit het hoofd te bieden. Wanneer de druk toeneemt, besluit het ministerie van Veiligheid en Justitie in het najaar 2014 tot de zogeheten 'Intensivering Zuid Nederland'. Dat houdt in dat er vanuit de politie en het Openbaar Ministerie extra menskracht wordt vrijgemaakt. De politie levert 125 fte's en het Openbaar Ministerie 15. Hieruit zijn vijf ondermijningsteams geformeerd. Hun taak bestaat uit de aanpak van criminele netwerken, de georganiseerde hennepcultuur en de productie van synthetische drugs. Deze constructie moet ervoor zor- gen dat de extra opsporingscapaciteit niet verloren gaat aan de Teams Grootschalige Opsporing of andere projectmatige inzet in het gebied.

De Intensivering Zuid Nederland kent drie uitgangspunten:

1. **Integrale samenwerking:** deze is gestoeld op de visie om als één overheid op te treden tegen (georganiseerde) criminaliteit. De extra capaciteit vanuit politie en Openbaar Ministerie wordt ingezet in samenwerking met andere partners, zoals de RIEC's, de Taskforce Brabant-Zeeland (Taskforce BZ), het openbaar bestuur, politie, Openbaar Ministerie, FIOD, Douane en KMar. Het gezamenlijk doel is het verstoren en terugdringen van de criminele netwerken die betrokken zijn bij de hennepsteelt en productie van synthetische drugs.
2. **Operationele slagkracht:** er is bewust gekozen voor 'betekenisvolle, kortdurende interventies'. Hierbij gaat het om kortdurende interventies die minimaal drie dagen en maximaal drie maanden in beslag nemen. Hierdoor wordt een behoorlijke interventieratio gecreëerd. Dat blijkt onder meer uit de tussenrapportage van 2016: het eerste jaar ging het om minimaal één interventie per team per week. Het geldende motto onder de deelnemende eenheden was dan ook: 'Een week geen interventie is een week niet geleefd' (Netwerk voor Innovatie en Kwaliteit, 2014). De volumineuze aanpak zou niet alleen een ontwrichtende werking hebben, maar ook steeds weer nieuwe inzichten opleveren over het criminele milieu, op basis waarvan nieuwe keuzes voor de aanpak gemaakt kunnen worden.
3. **Maatschappelijk effect:** in samenwerking met de ketenpartners wordt gezocht naar de beste interventiemogelijkheid. Hoe de criminele structuren het best ontregeld en gedwarsboomd kunnen worden en hoe individuele daders het beste kunnen worden geraakt. Gekeken wordt vooral ook naar het maatschappelijk effect. Strafrechtelijk interveniëren behoort tot een van de mogelijkheden, maar is niet per se leidend of zelfs een onderdeel van de aanpak.

Het doel van de Intensivering Zuid Nederland is om zand te strooien in de motor van de organisaties achter de productie van synthetische drugs en de georganiseerde hennepsteelt. Vanuit de filosofie dat het creëren van schaarste een ontwrichtende werking op de productie en het netwerk zal hebben, wordt de focus gelegd op het begin van het productieproces.

Op 1 maart 2015 is de georganiseerde hennepsteelt al een belangrijke slag toegebracht door de invoering van artikel 11a van de Opiumwet. In dit artikel wordt het faciliteren van georganiseerde hennepsteelt strafbaar gesteld. Tevens kunnen de vergunningen van de zogeheten growshops worden ingetrokken, waardoor het voor criminelen lastiger wordt om de materialen en knowhow voor de hennepsteelt te verkrijgen. Voor de Intensivering Zuid Nederland is deze wetswijziging een welkom instrument om het productieproces verder te verstoren. Nu

kunnen elektriciens, als facilitators, strafbaar worden gesteld. Naast de strafrechtelijke aanpak worden elektriciens ook door voorlichting bewust gemaakt van de mogelijke gevolgen en risico's. De focus op de inbeslagname van hennepstekken om zo schaarste op de hennepmarkt te creëren vormt een tweede hefboom om de hennep teelst te verstoren.

Ook met betrekking tot de productie van synthetische drugs zijn er voldoende aanknopingspunten om dit proces aan te pakken. Een belangrijke focus in de aanpak ligt op vitale schakels zoals de (meester) koks of laboranten, de benodigde chemicaliën en hardware zoals ketels.

Vanwege het grensoverschrijdende karakter van de georganiseerde criminaliteit (de import van grondstoffen en de export van synthetische drugs en hennep) wordt steeds intensiever internationaal samen gewerkt met onder andere België en Duitsland.

4.3.2 Van Taskforce B5 naar Taskforce BZ

De groeiende criminaliteit in Noord-Brabant heeft niet alleen geleid tot de Intensivering Zuid Nederland, maar ook tot de stichting van de Taskforce B5. In reactie op de wildgroei van criminaliteit heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie in 2010 een programma geïnitieerd om georganiseerde criminaliteit zowel bestuurlijk als strafrechtelijk beter het hoofd te kunnen bieden (Prins, 2016). Concreet resulteert dit initiatief in een intensief samenwerkingsverband tussen de vijf grootste Brabantse steden, te weten Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg, het ministerie van Veiligheid en Justitie, het Openbaar Ministerie, de politie, de Belastingdienst en de Koninklijke Marechaussee. Het doel is het aanpakken van criminele samenwerkingsverbanden die zich toelagen op de productie en handel in cannabis, het afbreken van criminele gelegenheidsstructuren en het afnemen van crimineel verkregen bezit (Prins, 2016). De werkwijze van de zogeheten Taskforce B5 blijkt al snel zijn vruchten af te werpen. In 2012 wordt in totaal 32 miljoen euro aan crimineel vermogen ontnomen en worden aanslagen opgelegd. Een jaar later is dit bedrag opgelopen tot 96 miljoen euro. Ook is er sprake van een toename in het totale aantal aangepakte criminele netwerken: waar in 2012 elf criminele netwerken werden aangepakt, zijn dit er in 2013 inmiddels 21. Uiteindelijk stijgt het aantal aangepakte criminele netwerken van 11 in 2012 naar 21 in 2013' (Rijksoverheid, 2013).

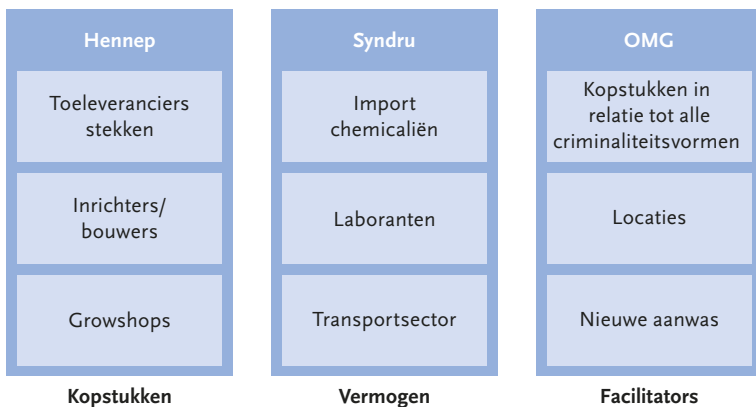
In 2014 wordt de aanpak van de Taskforce B5 voortgezet onder de naam Taskforce Brabant-Zeeland (BZ). Mede vanuit de gedachte dat het aanpakken van (ondermijnende) criminaliteit in een beperkt

aantal steden niet realistisch is, wordt de aanpak uitgebreid naar een werkprogramma dat onder de nieuwe naam tachtig gemeenten, twee provincies en twee politieregio's omvat. De doelstellingen van de Taskforce BZ zijn drievoudig:

1. het verstoren van de criminele industrie, het verstoren van de criminele processen, het afpakken van crimineel vermogen;
2. het versterken van de bestuurlijke weerbaarheid in integriteit;
3. het maximaliseren van de integrale uitvoeringskracht.

De achterliggende maatschappelijke doelstelling van de aanpak is dat het uiteindelijk gaat om het beschermen van het welzijn van de mensen in een democratische samenleving. Daarboven zal echter ook het verstoren van de criminele industrie een rol spelen. Hiervoor kiest de Taskforce BZ een programmatische aanpak. Hij zet sterk in op het aansluiten bij aanwezige energie bij gemotiveerde mensen, teams en sleutelfiguren: 'Overall waar energie en flow zat, wordt deze eruit getild en groot gemaakt.' Voor het verder vergroten van urgentie en bewustwording wordt onder andere gebruikgemaakt van een boegbeeldenstrategie, zoals bijvoorbeeld door de inzet van de Tilburgse burgemeester Noordanus (Boutellier & Broekhuizen, 2016).

Wanneer urgentie en bewustzijn niet aanwezig zijn, vervult de taskforce een 'luis in de pels'-rol. Dat de effecten hiervan merkbaar zijn bij de partners, wordt beaamd door de wetenschappelijk directeur van het Verwey-Jonker Instituut, Hans Boutellier. In het rapport *Impulsen tegen ondermijning* wordt vastgesteld dat de taskforce veel overhoop heeft gehaald. 'Dat deed soms pijn en is tegelijkertijd toegejuicht' (Boutellier & Broekhuizen, 2016).



Figuur 4.2 9-luik: gezamenlijke strategie Taskforce-BZ (Boutellier & Broekhuizen, 2016)

Voor inhoudelijke sturing van de aanpak heeft de taskforce gekozen voor een thematische operationalisatie van het begrip ondermijning: de twee belangrijkste verdienmodellen (cannabis en synthetische drugs) en het belangrijkste toevluchtsoord (criminele motorbendes). Deze thematische verdeling is verder uitgewerkt in het zogenoemde negenluik (zie figuur 4.2). Hierin worden de vitale elementen van de criminele industrie weergegeven en het vormt zo de basis (speerpunten) van de gezamenlijke strategie van de partners: politie, Openbaar Ministerie, gemeenten, Belastingdienst en RIEC's.

Naast de focus op de vitale elementen in de criminele industrie kenmerkt de werkwijze van de taskforce zich door een hoge interventieratio. Er is namelijk geconstateerd dat veel integrale projecten aan de ene kant lang duren, maar tegelijkertijd weinig tot niets opleveren. Het gevolg hiervan is dat er weinig daadwerkelijke interventies plaatsvinden. Om deze langdurige processen te doorbreken is gekozen voor een actiegerichte strategie, waarbij iedere actie wordt gezien als een inkijsoperatie. Hierdoor ontstaan er vaak reeksen van acties, waarbij de ene actie aanzet geeft voor een vervolgactie, de zogenaamde grasmaaier.

Communicatie speelt een belangrijke rol binnen de werkwijze van de Taskforce BZ. Men is erop gericht om successen zowel naar binnen als naar buiten uit te dragen. Het beoogde effect naar de buitenwereld is de maatschappij te laten zien wat er gebeurt op het gebied van de aanpak van criminaliteit. Hierdoor wordt de buitenwereld bewust gemaakt van de risico's van ondermijnende criminaliteit. Intern draagt communicatie bij aan het creëren van urgentie, bewustzijn en het verder aanwakkeren van aanwezige energie. Sinds de oprichting van de taskforce is het aantal media-uitingen verviervoudigd. Met betrekking tot de evaluatie van de taskforce noemt Boutellier de communicatie een sterk punt: 'Men laat goed zien wat er gebeurt, welke successen er geboekt worden. Dit kan zowel een effect hebben op de criminelen (afschrikken), als op partijen die men in de aanpak mee wil krijgen (motiveren)' (Koster, 2016).

Het Verwey-Jonker instituut heeft in 2016 een evaluatie uitgevoerd waarbij de taskforce langs een 'meetlat is gelegd'. Op zoek naar een meer kwalitatieve manier van evalueren is de werkwijze beoordeeld op acht principes van slagvaardigheid, ontwikkeld door de leerstoel Veiligheid en burgerschap van de Vrije Universiteit Amsterdam: (1) drive, (2) inhoudelijke richting, (3) actiegerichtheid, (4) organisatiemandaat, (5) doorwerking, afspraken, (6) controle en vertrouwen, (7) Informatie-uitwisseling en (8) regie en coördinatie. De hoogste scores werden behaald op drive, regie en actiegerichtheid, gevolgd door inhoudelijke richting (Boutellier & Broekhuizen, 2016).

Uit de evaluatie van de Taskforce BZ door het Verwey-Jonker instituut blijkt echter dat de aanpak niet geheel zonder kritiekpunten is. Zo heeft de werkwijze geleid tot wrijving tussen het RIEC en de taskforce, onder andere door de kritische houding van de taskforce ten opzichte van het RIEC, de niet altijd even duidelijke rolverdeling en een onderliggend verschil aan visie. Ook kan de samenwerking met politie, Openbaar Ministerie, burgers en private partijen verbeterd worden. Verder blijkt uit de evaluatie dat de (snelle, volumineuze) werkwijze van de taskforce beter aansluit bij de gemeenten uit Zeeland-West-Brabant, die de taskforce positiever beoordelen, dan bij de gemeenten uit Oost-Brabant, die meer gericht zijn op een langduriger en duurzamer aanpak (Boutellier & Broekhuizen, 2016). ‘Het echt integraal samenwerken en de aansturing van partners blijft een aandachtspunt. Er moet een betere balans komen tussen korte (rake) klappen en de lange termijn doelen in het verstoren van de criminele industrie’ (Koster, 2016).

Het Verwey-Jonker Instituut onderscheidt drie rollen van de Taskforce BZ: aanjager, procesbeheerder en innovator. Ondanks de kritiekpunten zien de meeste partners een onafhankelijke aanjager als noodzakelijk voor de aanpak. De onderzoekers zien de taskforce dan ook ‘als generator van impulsen waarmee de ondermijning van de kwaliteit van onze samenleving kan worden bestreden’ (Boutellier & Broekhuizen, 2016).

Book of Crime

Een werkwijze die sterk aansluit bij het uitgangspunt van het barrière-model is de zogenoemde *Book of Crime*-methodiek (VPP, 2010), een sterk netwerkgerichte en bottom-upbenadering van het klassieke barrièremodel. Volgens het principe ‘if you can’t write the book of crime, you’re not in business’ gaat deze benadering ervan uit dat een effectieve aanpak niet alleen begint met het in beeld brengen van de criminele wereld, maar dat de kracht zit in het stapelen van informatie en beelden van partners. Iedere partner kijkt namelijk vanuit zijn eigen perspectief, taak en context naar het probleem. Door deze perspectieven samen te voegen ontstaat intelligentie. Vervolgens is het zaak om op basis van dit geïntegreerde beeld de interventiemogelijkheden van de partners optimaal in te zetten en zo een spaak in het criminele wiel te steken. Net zoals iedere partner een eigen kijk heeft op de problematiek, heeft iedere partner namelijk ook zijn eigen unieke mogelijkheden om te interveniëren en barrières op te werpen. Benadrukt wordt dat het *Book of Crime* geen tool, is maar juist een netwerkgerichte manier van werken: van begin af aan integraal, vanuit een gezamenlijke context en gericht op het criminele proces (VPP, 2010).

4.3.3 *Betere Bijdrage Aanpak Ondernijning*

De aanpak van ondernijning heeft in de laatste jaren aan prioriteit gewonnen. Er wordt voortdurend nagedacht over nieuwe bestrijdingsmethoden. De hiervoor geschetste Intensivering Zuid Nederland en de Taskforce B5 (later Taskforce BZ) zijn daar voorbeelden van. Ook het programma *Betere Bijdrage Aanpak Ondernijning (BBAO)* dat in 2011 van start gaat, is zo'n voorbeeld. Door middel van dit project wil de politie in samenwerking met een breed maatschappelijk speelveld de operationele aanpak van ondernijning versterken.

In het projectplan dat in 2013 definitief is vastgesteld, wordt een aantal effect- en resultaatdoelen vastgesteld die in 2017 behaald zouden moeten zijn. Deze zijn:

1. efficiënter inzetten van capaciteit;
2. effectiever interveniëren;
3. breder (maatschappelijk) aanpakken.

Om deze doelen te kunnen realiseren worden in het project twee sporen uitgezet. Het eerste spoor (2013-2014) sluit aan bij eerder gestelde landelijke doelstellingen, namelijk het verdubbelen van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden in 2014. De ondernijnende criminaliteit die in dit spoor wordt aangepakt, betreft voornamelijk feiten die voorheen onder de zogenoemde zware criminaliteit vallen. Hoewel er wordt gestreefd om de aanpak te verrijken met niet-strafrechtelijke interventies, voert de repressieve aanpak nog steeds de boventoon.

Binnen het tweede spoor (2015-2017) wordt ondernijning vooral gedefinieerd en aangepakt als effect in de samenleving. In deze benadering wordt met name bottom-up en van 'buiten naar binnen' gewerkt: het maatschappelijke vraagstuk en het (on)gewenste maatschappelijke effect zijn leidend voor de aanpak. Dit betekent dat er verschuiving plaatsvindt. De nadruk ligt minder op zogeheten 'brengcriminaliteit', ofwel zaken die door middel van meldingen of aangiften binnenkomen, en veel meer op 'haalcriminaliteit', ofwel zaken waar de politie op grond van signalen zelf naar op zoek gaat. Een voorwaarde van deze veranderde aanpak is dat de verantwoordelijkheid voor de aanpak van criminaliteit breder gedeeld moet worden. Dat houdt in dat de opsporing niet langer centraal wordt gesteld, maar dat de gehele politieorganisatie wordt benut en dat partners vroegtijdig worden betrokken bij de ontwikkeling van de aanpak.

In het projectplan is een belangrijke rol is weggelegd voor de frontlijnmedewerkers die bij het desbetreffende probleem betrokken zijn. Hier ligt ook de kracht. Het gaat niet zozeer om het vrijmaken van toch

al schaarse capaciteit, maar veel meer om het ontwerpen en begeleiden van vaak vernieuwende processen. Kerndoelen van het BBAO zijn bewustwording van het begrip ondermijning, politiecollega's op een andere manier naar de aanpak laten kijken, en een verbeterde aanpak die zich veel meer richt op het effect in plaats van op het resultaat. Met andere woorden: men gaat hier meer uit van de outcome dan van de output. Een belangrijk middel om dit te realiseren is storytelling. Deze methode, die ook gebruikmaakt van reeds opgedane ervaringen, helpt zowel collega's als politiemensen en ketenpartners bij het bewustmaken van de risico's van ondermijning en leert hen hoe zij hun aanpak kunnen inrichten. Vanuit deze visie is de rol van het project niet uitvoerend, maar uitsluitend initiërend en ondersteunend. De essentie van het programma, en daarmee ook de aanpak van ondermijning, zelf is 'faciliteren, initiëren en verbinden'. Een groot deel van de energie van het project is daarom vooral gericht op het bouwen van netwerken, verbinding, cultuur en leiderschap. Het BBAO vormt tot september 2017 een project binnen de Nationale Politie.

4.4 Communicatie en een maatschappelijk barrièremodel

De idee dat ondermijning grotendeels onzichtbaar is, heeft lange tijd de aanpak beheerst. Vanaf 2015 is een kentering zichtbaar. Ondermijning raakt de gehele samenleving. Daarom wordt er nu geïnvesteerd in bewustwording onder een breed publiek. De risico's van ondermijning worden op verschillende wijzen uitgedragen. Tromp en Tops spreken in dit kader van een maatschappelijk barrièremodel, dat de verdere verspreiding van ondermijnende activiteiten moet tegengaan. Ook de activiteiten van het programma *Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning* hebben hiertoe bijgedragen. Als vanzelfsprekend speelt communicatie hierbij een prominente rol. Mensen worden niet alleen gewaarschuwd, maar ook aangesproken op hun verantwoordelijkheden. In deze paragraaf worden enkele aspecten uit dit bewustwordingsproces belicht.

4.4.1 *Het maatschappelijk barrièremodel*

Bewustwording van de risico's speelt ook een rol in het maatschappelijk barrièremodel dat door Tops en Schilders (2016) wordt bepleit. Bewustwording van de aanwezigheid van ondermijnende criminaliteit is belangrijk. Tops en Schilders sluiten met hun maatschappelijk barrièremodel aan bij het bestaande barrièremodel. De kracht van dit

model is immers dat het gebruikmaakt van een bedrijfsmatige en logistische analyse, om zo aanknopingspunten te identificeren om het bestezand in de machine te gooien. De auteurs beargumenteren echter dat dit bedrijfsmatige beeld onvolledig is: financieel gewin is een belangrijke drijfveer voor criminaliteit, maar tegelijkertijd spelen er belangrijke maatschappelijke, sociale en morele factoren. Er is geen helder onderscheid tussen de criminele onderwereld en de bovenwereld, criminaliteit is verweven in onze samenleving. De problematiek beperkt zich niet alleen tot het juridische vlak, maar raakt ook morele en maatschappelijke dimensies. Het gaat over de vraag wat wij als samenleving accepteren en normaal vinden in onze maatschappij. Tops en Schilders stellen dat het echt effectief tegengaan van criminaliteit daarom een meervoudige aanpak vraagt: niet alleen 'het terugdringen van verkeerde krachten', maar ook 'het mobiliseren van goede krachten'. Naast het criminele barrièremodel vraagt dit om een maatschappelijk barrièremodel. Niet alleen 'één georganiseerde overheid tegenover de georganiseerde criminaliteit', maar ook 'maatschappelijke coalities tegen ondermijnende criminaliteit'. De inzet hierbij omvat bewustwording, gedragsverandering en sociale interventies.

De meervoudige aanpak die Tops en Schilders beschrijven, bestaat uit meerdere op elkaar gestapelde lagen of strategieën:

1. Strafrecht: opsporing en vervolging. Hoewel beperkt effectief, blijft dit een essentieel onderdeel van de aanpak. Enerzijds vanwege het normerende effect en het zichtbaar ingrijpen van de overheid, anderzijds voor de aanpak van criminele kopstukken en facilitators.
2. Verstoring: integrale aanpak vanuit één overheid. De criminaliteit wordt aangepakt door een combinatie van strafrecht, bestuursrecht, fiscaal recht en civiel recht. Met name onder de regie van het openbaar bestuur kan worden voorkomen dat criminaliteit invloed uitoefent op de bovenwereld.
3. Communicatie als interventiemiddel, bijvoorbeeld door de inzet van *namings & shaming*, maar ook door het onder het vergrootglas leggen van de criminele wereld en hierdoor onrust veroorzaken. Ook spreekt Tops in dit verband over een *framing-context*: een van de fronten waar de strijd tegen criminaliteit geleverd wordt, is de publieke opinie. Er wordt gebruikgemaakt van verschillende media. De artikelenreeks van Tromp in *De Volkskrant* en de reportages in diverse nieuws- en actualiteitenprogramma's zijn hier voorbeelden van. Bewustwording van de maatschappij kan ervoor zorgen dat criminaliteit een belangrijke slag wordt toegebracht.
4. Mobilisatie van de samenleving. Het ondersteunen van initiatieven uit de samenleving vanuit de overheid, gericht op maatschappelijke bewustwording, het maatschappelijke klimaat, normbesef en het

moreel appèl. ‘Wat kunnen wij doen?’ ‘Hoe houden we onze sector/ buurt/branche/vereniging/ gemeente schoon?’

5. Sociale interventies, gericht op de maatschappelijke verwevenheid en inbedding van ondermijnende criminaliteit. Het veranderen van de onderliggende structuren die ondermijnende criminaliteit mogelijk maken, zou kunnen bijdragen aan een meer duurzame aanpak dan met uitsluitend repressie bereikt kan worden.

Criminaliteit op het Brabantse platteland

Brabantse boeren krijgen op grote schaal te maken met criminelen die hun schuur of loods willen gebruiken voor criminele activiteiten. Omroep Brabant deed in het voorjaar van 2017 een kleine steekproef onder Brabantse boeren. In totaal worden 210 boeren anoniem naar hun ervaringen gevraagd. Er komen 123 reacties binnen, waarvan 13 procent aangeeft wel eens te zijn benaderd met de vraag of hij zijn schuur of loods zou willen verhuren. Omgerekend naar de praktijk zou dit volgens Omroep Brabant neerkomen op 1.300 Brabantse boeren.

Dat de boeren een aantrekkelijke ‘partner’ kunnen zijn voor criminelen, wordt volgens de regio Zuid van de agrarische belangenorganisatie Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (ZLTO) veroorzaakt door de toenemende leegstand. Door de voortschrijdende sanering van landbouw en veeteeltbedrijven komen steeds meer schuren en loodsen leeg te staan. De verwachting is dat in 2030 één op de vier Brabantse boerderijen leeg zal staan. Inclusief de huidige leegstand komt dat volgens onderzoeksbureau Alterra op termijn neer op een totaal van 6,2 miljoen m² aan leegstaande stallen en schuren. Criminelen die zich toeleggen op de productie van verdovende middelen kunnen dergelijke ruimten goed gebruiken. Bovendien biedt het platteland hun ten opzichte van een stedelijke omgeving de mogelijkheid om in betrekkelijke rust en isolement hun werk te doen.

Boeren worden zowel schriftelijk als mondeling benaderd door criminelen met de vraag of zij hun bedrijfsruimten willen verhuren. De zogeheten ‘wietbrief’ bevat een tabel met huurprijzen. Voor een ruimte van 50 m² ontvangt de verhuurder 8.000 euro per kwartaal. Voor een ruimte van 200 m² wordt een huurprijs van 35.000 euro betaald. Deze brieven duiken niet alleen in Noord-Brabant op, maar ook elders in het land.

De ZLTO waarschuwt haar leden dat het risico te allen tijden bij de verhuurder blijft. Wordt een criminele activiteit ontdekt in een schuur of loods, dan blijft de verhuurder aansprakelijk. Daarnaast dringt de landbouworganisatie er bij de provincie en de gemeenten op aan om gunstige sloopregelingen te treffen. Hierdoor kan de leegstand aanmerkelijk worden beperkt. Ten slotte hebben leden aangegeven behoefte te hebben aan meer politietoezicht op het platteland. Sommige boeren hebben zelf al beveiligingsinstallaties en camerabewaking op hun erf aangebracht. Gesuggereerd wordt om ook bijvoorbeeld toegangswegen te voorzien van camerabewaking.

Criminele machtsposities en maatschappelijke inbedding worden mogelijk door de beschikbaarheid van financiële middelen en het vermogen tot geweld en sociale druk. Deze strijd kan in de beleving van Tops en Schilders (2016) alleen gewonnen worden door een gecombineerde strategie van terugdringen en mobiliseren. Deze strategieën vormen een tweezijdig zwaard en kunnen niet los van elkaar worden gehanteerd.

4.2.2 Communicatie: *naming* & *shaming*

De tactiek *naming* & *shaming* wordt genoemd als wapen om een persoon of onderneming actief te verstoren in de uitvoering van ondermijnende activiteiten (Bannink, 2018; Tops & Schilders, 2016). Deze methode houdt in dat informatie met een negatief karakter (bewust) in de media wordt gebracht. Daarbij kan het ook gaan om een bepaalde locatie die in verband kan worden gebracht met ondermijnende criminaliteit. Het doel is veelal het schaden van de reputatie en/of de criminele status van de desbetreffende (rechts)persoon, waardoor zijn machtspositie in de onderwereld afbrokkelt. De onderliggende gedachte is dat wanneer een (rechts)persoon negatief in de media komt, dit mogelijk het vertrouwen dat andere criminelen in hem hebben verstoort. Het doen van zaken wordt dan minder aantrekkelijk. Volgens Tops en Schilders verschuift hierdoor de balans in het netwerk van de crimineel. In plaats van een machtsfactor wordt hij gezien als een risicofactor. De onderwereld en bovenwereld zullen afstand van hem willen nemen en geen zaken meer met hem willen doen, waardoor hij geïsoleerd raakt. Daarmee is het verstorende effect bereikt.

Een bijeffect van *naming* & *shaming* is dat het bijdraagt aan het bewustwordingsproces. In het offensief dat Openbaar Ministerie en politie hebben ingezet tegen de Outlaw Motorcycle Gangs. Deze motorclubs worden afgeschilderd als criminogene organisaties door de dubieuze activiteiten van zowel clubs als geheel als van de individuele leden in de openbaarheid te brengen. Hierdoor wordt afbreuk gedaan aan de status van de clubs. Ook op individueel niveau wordt *naming* & *shaming* ingezet. Een voorbeeld hiervan betreft de aanpak van twee bekende criminelen in een grote Nederlandse stad. Door middel van crimineel verkregen geld konden zij zich steeds sterker manifesteren in de bovenwereld. Langdurig strafrechtelijk onderzoek bleek uiteindelijk onvoldoende op te leveren om echt op door te kunnen pakken. Mede door druk van de burgemeester werd er vervolgens een integraal project opgestart waarbij communicatie een expliciet onderdeel van de

strategie uitmaakte. Deze strategie was gericht op storytelling: het als één overheid laten zien wat men doet en één duidelijk verhaal naar buiten brengen. Hiervoor werd onder andere nauw contact onderhouden met een journalist. Hoewel beide subjecten door de overheid in de communicatie niet met naam werden genoemd, werd uiteindelijk wel breed bekend om wie het ging. Naast de gevolgen van het stapelen van korte klappen in de integrale aanpak werd beide personen een belangrijke slag toegebracht doordat hun sociale machtspositie begon weg te vallen. Zo werden zij bijvoorbeeld niet langer uitgenodigd voor societyfeestjes, omdat mensen niet meer met hen geassocieerd wilden worden.

Voordelen van de inzet van *naming & shaming* zijn de lage kosten en de snelheid van deze interventie (Michiels, 2007). Toch is *naming & shaming* niet geheel onomstreden. Volgens Doorenbos (2007) is een belangrijk nadeel dat onvoorspelbaar is hoe het publiek zal reageren op de informatie die wordt gedeeld. Hiermee wordt de straf bepaald door het publiek: wanneer het weinig aandacht krijgt, is de straf 'laag'; wanneer het veel aandacht krijgt, is de straf 'hoog'. Daarnaast zal de informatie die in de media is gebracht altijd online terug te vinden zijn. Waar een dader na het uitzitten van een gevangenisstraf daadwerkelijk zijn straf heeft ingelost, is dit moment bij *naming & shaming* nooit bereikt omdat de informatie altijd online beschikbaar blijft. In zekere zin wordt men levenslang gestraft.

4.5 Tot slot

Het zwaartepunt in de aanpak van ondermijnende criminaliteit verschuift langzaam van een strafrechtelijke aanpak, met politie en justitie als hoofdrolspelers, naar een meer integrale aanpak, waarbij het openbaar bestuur een steeds grotere rol krijgt en neemt. Integraal werken is niet nieuw, maar raakte tijdens het kabinet-Balkenende IV in een stroomversnelling door verschillende versterkingsprogramma's, onder andere op het gebied van de bestuurlijke en financiële aanpak van criminaliteit. Met de oprichting van de RIEC's in 2007 werd een belangrijke mijlpaal bereikt in het versterken van de bestuurlijke en integrale aanpak. Geleidelijk aan is criminaliteitsbestrijding een overheidsbrede verantwoordelijkheid geworden.

In het laatste decennium heeft ondermijnende criminaliteit landelijk steeds meer bekendheid en urgentie gekregen. De directe aanleiding hiervoor is vooral de drugsproblematiek in het zuiden van Nederland. Een toenemend aantal bestuurders luidt daar de nood-

klok vanwege vergaande criminele inmenging in de bovenwereld. Media-aandacht, waaronder een artikelenreeks in *De Volkskrant*, gooit extra olie op het vuur. Het gevolg is een intensivering van de aanpak van ondermijnende criminaliteit door veiligheidsprogramma's zoals Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning, de Taskforce BZ en de Intensivering Zuid-Nederland.

De laatste jaren is er weer een verschuiving zichtbaar. Met de opkomst van de integrale aanpak is de aanpak een verantwoordelijkheid van de overheid als geheel geworden, niet alleen van politie en justitie. Inmiddels begint men een volgende stap te zetten in het delen van deze verantwoordelijkheid. Steeds meer wordt namelijk duidelijk dat het een maatschappelijk probleem is, waarbij sociale, ethische en morele factoren een belangrijke rol spelen. Hierdoor komt de verantwoordelijkheid voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit bij de samenleving als geheel te liggen.

We eindigen in 2017. In februari van dat jaar roepen vijf burgemeesters en de commissaris van de Koning in Noord-Brabant op tot een deltaplan tegen de ondermijnende criminaliteit. Zij geven aan dat tal van juridische beperkingen hen belemmeren om de georganiseerde criminaliteit in de provincie effectief aan te pakken. Ze pleiten onder meer voor innovatieve wetgeving door bijvoorbeeld verdachte vermogens op escrows of geblokkeerde rekeningen te stationeren, en voor toepassing van de Rotterdamwet om te voorkomen dat criminelen zich in kwetsbare woonwijken kunnen vestigen. Daarnaast vinden zij dat er landelijk budget moet worden vrijgemaakt voor ICT-apparatuur en goed geschoolde rechercheurs (De Graaf, 2017).

Begin maart 2017 mengt ook burgemeester Aboutaleb van Rotterdam zich in het debat. Hij wil de ondermijnende criminaliteit in zijn stad een halt toeroepen. Als voorbeeld wijst hij op het bedrijventerrein Spaanse Polder, waar een groot aantal ondernemers zich schuldig maakt aan dubieuze activiteiten. Hij vraagt met klem om een vermeerdering van de politie met 5.000 agenten om deze ondermijnende activiteiten tegen te gaan en in het bijzonder om criminele samenwerkingsverbanden op te sporen en op te rollen ('Aboutaleb wil extra agenten (...)'), 2017).

Afrondend kan worden gesteld dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de afgelopen vijf jaar een hoge vlucht heeft genomen. Als veiligheidsthema heeft het de nodige aandacht weten te genereren, zowel in politieke, bestuurlijke en wetenschappelijke kringen als in de journalistiek. Er is sprake van een groeiende urgentie. Ondermijnende criminaliteit wordt als een grote bedreiging gezien, getuige de Veiligheidsagenda 2015-2018 van het ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). Dat heeft in meerdere opzichten geleid tot een intensivering

van de aanpak. Medio 2017 volgt een aantal politieke ontwikkelingen zich in hoog tempo op.

In juli 2017 publiceert de rijksoverheid de Toekomstagenda Ondernijning. Deze Toekomstagenda is een gezamenlijk product van politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en de regioburgemeesters, samen met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en Veiligheid en Justitie. Met deze Toekomstagenda krijgt de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit een forse impuls. De ondernijningsbeelden van de RIEC's krijgen in toenemende mate een belangrijke rol bij het prioriteren van onderwerpen en capaciteit. Voor het uitvoeren van de agenda wordt vanaf 2018 jaarlijks 10 miljoen euro extra vrijgemaakt (Rijksoverheid, 2017a, 2017b).

Na een periode van lange onderhandelingen maakt het kabinet-Rutte III in oktober 2017 het regeerakkoord bekend. In dit akkoord wordt onder andere een speciale 'Ondernijningswet' aangekondigd om de juridische knelpunten in de huidige aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit op te lossen. Ook komt er een ondernijningsfonds met eenmalig 100 miljoen euro voor de aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit. Er wordt gesteld dat men dit fonds structureel zou kunnen voeden met de opbrengsten van afgepakt vermogen vanuit de georganiseerde criminele wereld (VNG, 2017). Deze politieke ontwikkelingen getuigen dat de doorontwikkeling van de aanpak van ondermijnende criminaliteit ook de komende jaren een belangrijk thema blijft.

5

Ondermijning in internationaal perspectief

5.1 Inleiding

Criminaliteit houdt niet op bij de landsgrenzen. In Nederland is zowel de legale als de illegale handel aangewezen op het buitenland. Voor veel producten zijn de binnenlandse afzetmarkten dermate klein dat men ook kiest voor buitenlandse activiteiten. Nederland is voor buitenlandse criminelen eveneens aantrekkelijk. Het is bij uitstek een transitland met een hoog ontwikkelde infrastructuur. Dat biedt mogelijkheden voor de doorvoer van illegale producten. Daarnaast maken criminelen behendig gebruik van de onderlinge verschillen in wetgeving binnen Europa, die de opsporing bemoeilijken. Bovendien zijn opsporingsambtenaren in beginsel niet bevoegd om in het buitenland op te treden (Spapens & Fijnaut, 2005).

Bij de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit is internationale samenwerking noodzakelijk. Voor dit specifieke doel zijn organisaties als Interpol en Europol en verschillende samenwerkingsvormen in het leven geroepen. Daarnaast is het leerzaam om te kijken hoe andere landen zelf ondermijnende criminaliteit aanpakken, ook als deze criminaliteit vooral een nationaal karakter heeft. Dit hoofdstuk is het resultaat van literatuuronderzoek naar de internationale aanpak van ondermijnende criminaliteit.

5.2 Begripsvorming in het buitenland

Zoals eerder beschreven, blijken georganiseerde criminaliteit, ondermijnende criminaliteit en ondermijning lastig te definiëren begrippen. Met betrekking tot georganiseerde criminaliteit blijkt niet alleen in Nederland, maar ook in het buitenland een vergelijkbare zoektocht te hebben plaatsgevonden om het begrip te duiden. Vanuit internationaal perspectief is er vooralsnog geen eenduidige definitie van wat er

onder georganiseerde misdaad wordt verstaan. Definities uit verschillende landen variëren van heel specifiek tot heel erg breed. Het Duitse Bundeskriminalamt (2004) definieert georganiseerde misdaad bijvoorbeeld als volgt:

‘Georganiseerde misdaad is het planmatig plegen van misdaden, voortkomend uit het nastreven van winst of macht dat, individueel of in zijn geheel, van aanmerkelijk belang is en meer dan twee personen betreft, elk met zijn of haar toegewezen taken, die langdurig en voor onbepaalde tijd samenwerken door:

- commerciële of bedrijfsmatige structuren te gebruiken;
- geweld of andere vormen van intimidatie te gebruiken;
- invloed uit te oefenen op politiek, media, openbaar bestuur, justitie of bedrijfsleven.’

Deze definitie is echter zo specifiek dat er in de praktijk slechts een minimum aan zaken gekwalificeerd wordt als georganiseerde misdaad. Een meer omvattende definitie wordt gehanteerd door de Amerikaanse FBI:

‘Elke groep die een vorm van formele structuur heeft en waarvan het doel is om geld te verkrijgen uit illegale activiteiten. Dergelijke groepen handhaven hun positie door het gebruik of de dreiging met geweld, corrupte ambtenaren, omkoping of afpersing, en hebben gewoonlijk een aanzienlijke invloed op de mensen in hun omgeving, of op het land als geheel.’ (Lyman & Potter, 2011)

Waar het begrip georganiseerde misdaad niet kan rekenen op internationale overeenstemming, blijkt het begrip ondermijning internationaal vrijwel onbekend. Dit geldt niet alleen voor overheidsinstanties, ook in de criminologische literatuur komt deze term buiten Nederland nauwelijks voor. De term die het meeste raakvlakken heeft met wat er in de Nederlandse situatie mee wordt bedoeld, is het door Lyman en Potter (2011) geïntroduceerde *undermining*. In tegenstelling tot het veel bredere Nederlandse ondermijning, waarmee een aantasting van de fundamenteën van de samenleving wordt aangeduid, heeft de term *undermining* voornamelijk betrekking op de destabilisatie van het openbaar bestuur.

Ondanks dat het begrip ondermijning internationaal geen gemeengoed is, betekent dit geenszins dat in het buitenland niet dezelfde problematiek aan de orde is. In hoofdstuk 2 en 3 is uitvoerig ingegaan op de ondermijnende effecten van bepaalde vormen van (georganiseerde)

criminaliteit in Nederland. Ook is uit de historische verkenning in hoofdstuk 2 gebleken dat de problematiek die op dit moment wordt aangeduid als ondermijning in het algemeen of ondermijnende criminaliteit specifiek, al veel langer, zij het onder een andere noemer, speelt in de Nederlandse samenleving. Aangenomen mag worden dat internationaal hetzelfde geldt: talloze voorbeelden uit Amerika en Italië geven weer hoe (georganiseerde) criminaliteit vergaande gevolgen kan hebben op een gehele samenleving. In navolging van de uitspraak van Robert Kennedy (in zijn toenmalige rol van *attorney general* in 1961), ‘Don’t define it, do something about it!!’, is het dan ook interessant om te verkennen op welke wijze deze vorm van maatschappelijke problematiek in het buitenland een rol speelt en hoe men zich hiertegen internationaal tracht te verweren.

5.3 Ondermijnende criminaliteit in het buitenland

Hoe de georganiseerde misdaad weet door te dringen tot in de haarvaten van een samenleving kan aan de hand van een aantal buitenlandse voorbeelden worden geïllustreerd. Met name in landen met een zwak bestuur, waaronder veel derdewereldlanden in Afrika en Azië, maar ook een groot aantal Midden- en Zuid-Amerikaanse staten, is ondermijnende criminaliteit alom tegenwoordig en zijn parallelle structuren ontstaan. Kwetsbaarheid is hierbij een belangrijke factor. De bestaande politieke en bestuursstructuren zijn niet sterk genoeg om het hoofd te bieden aan criminelen die het systeem destabiliseren en ondermijnen. Armoede is in deze landen een voedingsbodemp voor criminelen om invloed te verwerven. Er is onvoldoende toezicht, waardoor de legitimiteit van de overheid in twijfel wordt getrokken. Voorbeelden zijn Peru, Bolivia en Laos, waar gehele gebieden niet meer onder controle staan van de overheid (Lyman & Potter, 2011). Mexico is een voorbeeld van een relatief welvarende staat die door drugscriminaliteit wordt beheerst en waar criminele organisaties doelbewust niet alleen de bestaande overheidsstructuren hebben uitgehold, maar ook een diepgaande invloed hebben gekregen op (lokale) economieën en het financiële stelsel van het land (Lyman & Potter, 2011; Paley, 2014). De bereidheid om geweld te gebruiken – ook tegen ambtenaren, inclusief politie en leger – kan worden gezien als een rechtstreekse uitdaging van het bestaande overheidsmonopolie. Zoals eerder aangehaald, spreken de criminologen Lyman en Potter in dit kader over *undermining*.

Ook westerse landen met ogenschijnlijk stevige bestuursstructuren zijn het slachtoffer geworden van ondermijnende criminaliteit. Het meest treffende Europese voorbeeld is Italië, waar maffiaorganisaties soms meer dan grote invloed hebben weten te verwerven in een deel van het economische en politieke leven en dit letterlijk in handen hebben weten te krijgen. Een groot deel van haar inkomsten ontleent de maffia aan de productie en handel in drugs. Daarnaast zijn ook legale bedrijfssectoren interessant (Fijnaut, 2013). Een treurig voorbeeld is de afvalverwerking in Calabrië. Deze wordt vrijwel geheel beheerst door de 'Ndrangheta. De geldende regels worden niet in acht genomen en hierdoor wordt de afvalverwerking een uiterst lucratief bedrijf. In de praktijk betekent dit dat het afval van burgers en bedrijven – waaronder ook chemisch afval – wordt opgehaald en vervolgens op afgelegen plekken gedumpt en later in brand wordt gestoken. Nabijgelegen dorpen en steden komen onder giftige rookwolken te liggen. Het is voorgekomen dat schepen volgeladen met afval voor de kust tot zinken werden gebracht, met alle schadelijke gevolgen voor het milieu van dien (Liddick, 2011).

Dat de Italiaanse maffia erin is geslaagd hele bedrijfssectoren in haar macht te krijgen, kon niet zonder infiltratie van het politieke en bestuurlijke apparaat. Ambtenaren uit verschillende bestuurslagen, alsmede politici werden op grote schaal omgekocht. Daarnaast is geweldgebruik in verschillende vormen een welhaast dagelijks verschijnsel als het om de Italiaanse maffia gaat. Afpersing en het innen van protectiegelden gaan niet zonder intimidatie en geweld. Hierbij wordt ook overheidspersoneel niet ontzien, en daarmee daagt de maffia de Italiaanse overheid openlijk uit. De bekendste voorbeelden hiervan zijn de dodelijke aanslagen op de onderzoeksrechters Falcone en Borsellino in 1992. Deze moordaanslagen waren het bloedige antwoord van de maffia op het offensief dat in 1984 door de Italiaanse overheid tegen diezelfde maffia was ingezet en waardoor honderden maffiosi tot gevangenisstraffen werden veroordeeld (Fijnaut, 2013). In alle opzichten is er sprake van ondermijning van zowel de samenleving als de rechtsstaat.

Overeenkomstige beelden zijn te zien in de Verenigde Staten. Ook hier heeft de maffia vaste voet aan de grond weten te krijgen in delen van het bedrijfsleven, en worden stadswijken beheerst door criminele bendes. Net als in Italië vormen verdovende middelen de belangrijkste bron van inkomsten. Legale bedrijfssectoren zijn minstens zo aantrekkelijk. Zo slaagden maffiaorganisaties erin door te dringen in onder meer de wegtransportsector en het havenbedrijf. Een vakbond als

Teamsters, voor de transportsector, was geheel in de greep van de mafia. Andere voorbeelden van bedrijfssectoren die in de greep zijn van de Amerikaanse maffia, zijn het gokwezen, het bouwbedrijf en delen van het vastgoedbedrijf. Omkoping van politici en bestuurders, evenals intimidatie en geweld behoren ook hier tot de vaste modus operandi (Reppetto, 2006).

Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) hebben in meerdere Duitse steden behalve een leidende rol op de markt van verdovende middelen, ook een stevige greep op het uitgaanscircuit. In veel gevallen gaan die samen. Met name de prostitutie is een sector die bijvoorbeeld in Hamburg en Hannover grotendeels in handen van clubs als de Hells Angels is gevallen. Ook de particuliere beveiliging van uitgaansgelegenheden is gedeeltelijk overgenomen door OMG's. Uitbaters worden onder druk gezet om *Türstehers* van motorclubs aan de deur te zetten, waardoor de OMG invloed krijgt op de bedrijfsvoering. Want vanuit deze positie bepalen zij tegelijk wat er achter de deur van de horecagelegenheid plaatsvindt (Schubert, 2012; Diel e.a., 2013). Onderlinge conflicten over invloedssferen en markten tussen de verschillende OMG's zoals die in Duitsland hebben plaatsgevonden tussen Hells Angels, Bandidos, Mongols en Satudarah, gaan veelal met grof geweld in de publieke ruimte gepaard en brengen daardoor ook voor de leefomgeving risico's met zich.

Meer lokaal is de invloed van criminelen evengoed voelbaar. Zoals in hoofdstuk 3 over de effecten van ondermijnende criminaliteit naar voren kwam, maken criminelen inbreuk op de leefwereld van burgers. Volkswijken en kampen zijn bovenal zowel in de Verenigde Staten als in Europa het toneel van ondermijning. Er is drugshandel, die gepaard gaat met overlast en openlijk geweldgebruik tussen criminele groepen, en in veel gevallen gaan kleine ondernemers gebukt onder een opgelegd systeem van protectie, dat bij weigering of achterstallige betaling wordt afgedwongen door geweld of vernieling. In een dergelijke kwetsbare omgeving worden criminelen tot rolmodel en kunnen zij veel invloed uitoefenen. Een voorbeeld hiervan toont de Britse documentaire *A very British gangster* van Macyntire. Hierin wordt de crimineel Dominic Noonan uit Manchester geportretteerd. De documentaire laat zien hoe Noonan met zijn secondanten de wijk waar hij woont domineert. Hij treedt op als weldoener en bemiddelt bij buurtconflicten, soms met de lokale politie aan zijn zijde (Macyntire, 2007). Hier is sprake van een parallelle structuur, waarbij buurtbewoners geneigd zijn eerder naar een crimineel als Noonan te stappen dan naar de bevoegde instanties.

Het zijn slechts enkele voorbeelden van ondermijnende criminaliteit. In veel wetenschappelijke studies en journalistieke reportages wordt verwezen naar activiteiten – al dan niet toe te schrijven aan de georganiseerde misdaad – die de samenleving en de rechtsstaat ondermijnen. Daarbij moet worden aangetekend dat bij deze activiteiten het verdienen van geld de belangrijkste drijfveer is. Anders dan in sommige derdewereldlanden zijn criminele organisaties er niet doelbewust op uit om macht te verwerven of de rol van de overheid over te nemen. Dat zij niettemin directe invloed hebben op hun omgeving en daarmee de bestaande maatschappelijke en ook economische en financiële structuren ondermijnen, staat buiten kijf.

5.4 De Italiaanse strijd tegen de maffia

Voor veel mensen staat de Italiaanse maffia synoniem aan georganiseerde criminaliteit. Het beeld van een piramidale maffiaorganisatie is lang van invloed geweest op de Nederlandse perceptie van georganiseerde criminaliteit. De Italiaanse ‘maffiajager’ Gian Guido Nobili benadrukt echter dat ‘de maffia’ geen homogeen begrip is. Traditioneel zijn er drie verschillende stromingen, elk op een andere wijze georganiseerd.

De Siciliaanse *cosa nostra* is een hiërarchische organisatie die berucht is geworden vanwege haar aanvallen op overheidsfunctionarissen en de handel in heroïne. De Calabrische *‘ndrangheta* is een vooral familiaal opgebouwde organisatie. De Napolitaanse *camorra* is meer horizontaal georganiseerd dan de *cosa nostra* en de *‘ndrangheta*. Waar de *cosa nostra* zijn hoogtijdagen kende in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw, is het nu vooral de *‘ndrangheta* die als een van de machtigste organisaties in Europa wordt gezien (Van der Wiele, 2016b).

Eind jaren zeventig en begin jaren tachtig is de strijd tegen de maffia in Italië gewelddadig. Met name de *cosa nostra* is verantwoordelijk voor de moord op politici, onderzoeksrechters en andere overheidsfunctionarissen. Een kantelpunt wordt gevormd door de moorden op de onderzoeksrechters Falcone en Borsellino in 1992. Vanaf dat moment verandert de strijd: de bevolking, waaronder ook vrouwen en kinderen, staat op tegen de gewelddadige praktijken van de maffia. Deze maatschappelijke reactie heeft effect. De maffiabazen bepalen dat het afgelopen moet zijn met de aanslagen op overheidsfunctionarissen (Tjon-A-Sam, 2016).

Vanaf deze periode verandert de werkwijze van de maffia. Invloed wordt omzichtiger angewend en geweld wordt alleen toegepast in extreme gevallen. De handel in drugs is nog steeds alom aanwezig en een van de belangrijkste bronnen van inkomsten (Van der Wiele, 2016b). Daarnaast gaat de maffia zich steeds meer toeleggen op witteboordencriminaliteit. Bijvoorbeeld het slecht of helemaal niet uitvoeren van overheidsopdrachten, of het creëren van overbodige opdrachten. Met name in Noord-Italië infiltreert de maffia in ondernemingen. De facilitators, zoals notarissen, worden *uomini cerniera* genoemd: ritsmannen. Het ouderwetse afpersen wordt gemoderniseerd: ondernemers worden gedwongen om zaken te doen met maffioze bedrijven. De 'ndrangheta heeft bijvoorbeeld veel invloed in de afvalverwerking (Van der Wiele, 2016b). Zoals Leoluca Orlando, de burgemeester van Palermo, het tijdens een werkbezoek van het Openbaar Ministerie omschrijft:

'Er is nu een nieuwe, internationaal georiënteerde maffia. Die is beschaafd, het zijn zakenmensen, die komen niet met vuurwapens. Ze kopen zich in en betalen dan hun schulden niet. Daarna begint de manipulatie, het uitzuigen en de overname.'

In zijn boek *Fighting the mafia and renewing Sicilian culture* beschrijft Orlando de twee pijlers waarop zijn strijd gebaseerd is: wetshandhaving en het veranderen van de cultuur en mentaliteit van de bevolking. Zonder beide kan de aanpak niet effectief zijn (Tjon-A-Sam, 2016). De reactie van de bevolking na de moord op Falcone en Borsellino onderstreept het belang van deze cultuurverandering. Een ander voorbeeld van burgerlijke opstand is de beweging Addio Pizzo, een organisatie die zich inzet voor de strijd tegen afpersing (*pizzo* is afpersingsgeld). Deze vrijwilligersorganisatie, bestaande uit veelal studenten, geeft onder andere voorlichting en begeleidt ondernemers die bijvoorbeeld slachtoffer zijn geworden. Door middel van stickers op winkels geven winkeliers aan dat ze *pizzo*-vrij zijn, een publiekelijk tegengeluid. Ook hier was het een maatschappelijke gebeurtenis die een kantelpunt vormde en leidde tot dit initiatief. Toen een winkelier in 1991 aangifte deed van afpersing en vervolgens werd omgebracht, kwamen met name jongeren in Palermo in opstand.

Naast de strafrechtelijke aanpak en de cultuurverandering is de financiële aanpak een machtig wapen in de strijd tegen de maffia. Geld vormt een belangrijke machtsbasis voor de criminele organisaties en deze hebben financiële middelen nodig voor hun criminele activiteiten. Alles draait dan ook om geld. Tijdens het hiervoor genoemde

werkbezoek van het Openbaar Ministerie aan Palermo vertelt hoofd-officier Lo Voi dat het credo 'follow the money', in combinatie met lange gevangenisstraffen, ervoor heeft gezorgd dat de mafia in die regio aanzienlijk aan macht heeft ingeboet (Tjon-A-Sam, 2016).

Een belangrijk onderdeel van de Italiaanse aanpak is dat afgenomen geld en goederen teruggegeven kunnen worden aan de gemeenschap. Dit kan de vorm hebben van een sociale investering, zoals een school of sociale woningbouw. Een onafhankelijke dienst is verantwoordelijk voor het beheer van geconfisqueerd vermogen, waarbij samen met een rechter beslist wordt over de besteding. Een bekend voorbeeld is de villa Berceto, die eigendom was van een makelaar in dienst van de camorra. Nadat de villa in beslag is genomen, is deze weer teruggegeven aan de bevolking: het is nu een buurthuis, bibliotheek, zwembad en fitnessruimte (Van der Wiele, 2016b). Ook de eerder aangehaalde beweging Addio Pizzo heeft de beschikking over een woning van een veroordeelde maffiabaas. Andere bestemmingen voor ontnomen crimineel bezit zijn diverse maatschappelijke organisaties, politiebureaus en landbouwcoöperaties. Het teruggeven van criminele opbrengsten aan de samenleving levert banen op, verbetert fysieke en sociale omstandigheden en leidt uiteindelijk tot meer draagvlak bij de bevolking. 'Zo geven we een andere betekenis aan *cosa nostra*', zegt Gian Guido Nobili (Van der Wiele, 2016b). Daarnaast heeft het een grote symbolische betekenis doordat de mafia fysiek uit haar territorium word gedrongen.

In een interview met *Opportuun*, het magazine van het Openbaar Ministerie, reflecteert ondermijningsofficier Oosterveld op de lessen die uit haar bezoek aan Palermo geleerd kunnen worden.

'Volgens mij zijn het twee sporen: het afpakken van crimineel vermogen en vervolgens dat vermogen ook teruggeven aan de samenleving, in plaats van aan de Staatskas. En ten tweede weten wat er speelt. Dus niet van achter je bureau lezen over de wijk, maar je verbinden met partners die werken en mensen die wonen in de wijken, want het antwoord op mijn vraag hoe ik ondermijning moet aanpakken ligt echt bij hen.' (Tjon-A-Sam, 2016, p. 31)

Maffiapraktijken: een meetinstrument

Veel van wat er bekend is over georganiseerde criminaliteit, is afkomstig van politiedossiers en mediaberichten. Hierdoor is het lastig om gefundeerde uitspraken te doen over de omvang en ontwikkelingen van georganiseerde criminaliteit op nationaal niveau, laat staan vanuit internationaal perspectief. Vanuit een behoefte aan een meer objectieve manier van het meten heeft Van Dijk (2009) een poging gedaan om een 'statistische maat voor georganiseerde misdaad' te ontwikkelen. De resulterende manier van meten is gebaseerd op vijf indicatoren, gericht op de sporen van georganiseerde criminaliteit in de maatschappij in plaats van op de registratie door de politie. Deze vijf zogeheten maffia-markers zijn:

1. de percepties van ondernemers met betrekking tot de mate waarin georganiseerde criminaliteit hun werk bemoeilijkt;
2. het aantal onopgeloste moorden;
3. de mate van corruptie op hoog niveau;
4. de omvang van de informele sector (zwarte economie);
5. de omvang van het witwassen.

Van Dijk en zijn team berekenden per marker een score per land, waarna, gebaseerd op deze vijf markers, een internationale index kon worden vastgesteld. De hoogte van de score geeft een indicatie met betrekking tot de aanwezigheid van maffia-achtige groeperingen.

De ranglijst die op deze manier ontstaat, wordt aangevoerd door het Caribisch gebied, Centraal-Azië, Oost-Europa en bepaalde Afrikaanse landen. De laagste 'maffiascores' worden gevonden in Australië en Nieuw-Zeeland, gevolgd door West-Europa en Noord-Amerika. Met betrekking tot de Europese spreiding van maffiapraktijken is er een diagonale as zichtbaar. Noordwest-Europa scoort het laagst op deze index, terwijl het zuidoosten van Europa hoger scoort. Europese uitschieters zijn onder andere Italië, Bulgarije, Albanië en Bosnië. Nederland doet het relatief goed in vergelijking met andere West-Europese landen. Frankrijk, Spanje en Ierland scoren bijvoorbeeld hoger op de lijst. Wel moet Nederland weer onderdoen voor de Scandinavische landen.

5.5 Internationale samenwerking binnen de opsporing

Net zoals een georganiseerde misdaad vraagt om een georganiseerde overheid, zo vraagt een toenemende mate van globalisering en transnationale criminaliteit om een grensoverschrijdende aanpak. Voor Nederland is de internationale samenwerking voornamelijk juridisch vormgegeven binnen de kaders van de Europese Unie (EU): het Akkoord van Schengen en het Verdrag van Prüm. Deze verdragen regelen de politionele samenwerking op het gebied van controles,

grensoverschrijdende achtervolgingen, observaties, uitwisseling van gegevens en fysieke bijstand. (Kop e.a., 2012; Sollie e.a., 2012).

Binnen de Europese politionele samenwerking spelen drie internationale instituten de meest prominente rol: Europol, Interpol en Eurojust. Interpol heeft de informatie-uitwisseling tussen verschillende politiediensten als kerntaak. Vanuit zijn vestiging in Lyon houdt Interpol zich bezig met het uitwisselen van informatie en rechtshulpverzoeken. Daarnaast kan deze organisatie ondersteunen door middel van specifieke expertise en heeft zij de beschikking over databases voor gezochte personen en gestolen voertuigen. De organisatie werkt intensief samen met Europol, hoewel de internationale samenwerking zich niet beperkt tot de EU. Wereldwijd zijn er momenteel 190 landen aangesloten, die gebruikmaken van het informatiekanaal van Interpol. In tegenstelling tot het algemene beeld heeft Interpol geen zelfstandige opsporingsbevoegdheid en is deze dienst beperkt tot het ondersteunen van informatie-uitwisseling.

Europol, dat gevestigd is in Den Haag, heeft als doel het verstevigen van de effectiviteit en samenwerking van de lidstaten van de EU in de internationale aanpak van georganiseerde criminaliteit. De werkzaamheden liggen vooral op het gebied van intelligence: het verzamelen, verwerken, analyseren en uitwisselen van informatie. Rapportages in de vorm van strategische, operationele en criminaliteitsanalyses geven in hoge mate richting aan de bestrijding van zowel terrorisme als georganiseerde en zware criminaliteit (Kop e.a., 2012).

Eurojust heeft een ondersteunende rol in de internationale samenwerking bij grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken en vervolgingen. Deze organisatie faciliteert internationale samenwerking door te ondersteunen met het uitwisselen van juridische informatie, rechtshulpverzoeken en specialistische juridische kennis (Kop e.a., 2012; Eurojust, 2016).

Opsporingsdiensten hebben binnen de EU drie manieren om internationaal samen te werken. Dit zijn respectievelijk: het uitvoeren van een rechtshulpverzoek, het starten van een parallel onderzoek, en de inzet van van een Joint Investigation Team. In de meeste gevallen wordt de internationale samenwerking vormgegeven door middel van een rechtshulpverzoek. Concreet houdt een rechtshulpverzoek in dat een land een ander land verzoekt om onderzoekshandelingen te verrichten ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om het uitleveren van een verdachte, getuige of bewijsmateriaal, maar ook om het beslag leggen op goederen, het horen van getuigen of het afluisteren van telefoonverkeer.

Wanneer er wordt gekozen voor internationale samenwerking op basis van een parallel onderzoek houdt dit in dat beide landen afzonderlijk een (opsporings)onderzoek starten. Het uitwisselen van informatie

gebeurt door middel van wederzijdse rechtshulpverzoeken, mocht het onderzoek hierom vragen. Hoewel ervaringen uit het verleden hebben uitgewezen dat een parallel onderzoek heel effectief kan zijn, is het een bewerkelijke methode door de hoeveelheid papierwerk, die gepaard gaat met de uitwisseling van rechtshulpverzoeken.

Sinds 1999 bestaat er een derde mogelijkheid om internationaal samen te werken, namelijk in de vorm van een Joint Investigation Team (JIT). In deze samenwerkingsvorm worden opsporingsambtenaren uit verschillende landen fysiek bij elkaar gebracht. Dit verhoogt de efficiency en effectiviteit van het opsporingsonderzoek. De leidende gedachte hierachter is dat tijdrovende rechtshulpverzoeken niet meer hoeven te worden aangevraagd en dat lokale kennis en contacten direct beschikbaar zijn, waardoor informatie direct kan worden uitgewisseld. Kanttekening hierbij is wel dat JIT's als relatief zwaarwegend opsporingsmiddel worden gezien en dat naast een vergaande logistieke, juridische en organisatorische voorbereiding beschikbare deskundigheid en capaciteit essentieel zijn. Hoewel JIT's een effectief middel zijn in de internationale samenwerking, blijkt uit onderzoek van het lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde dat deze vorm in de praktijk nog niet heel vaak wordt ingezet. Eén reden hiervoor ligt in de relatieve onbekend met deze samenwerkingsvorm bij politie en justitie, waardoor er op voorhand veel beren op de weg gezien worden. Het komt echter ook voor dat de behoefte aan een JIT pas ontstaat in een gevorderd stadium van bijvoorbeeld een parallel onderzoek, waarna schakelen niet meer mogelijk is (Sollie e.a., 2012).

5.6 Bestuurlijke aanpak in andere Europese landen

Sinds de ervaringen die zijn opgedaan in het project Emergo en de invoering van de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) in 2007 heeft de bestuurlijke aanpak zich in Nederland de afgelopen jaren ontwikkeld tot een volwaardig middel bij het tegengaan van criminele activiteiten. Bij deze vorm van criminaliteitsbestrijding heeft het openbaar bestuur een belangrijke rol in het tegengaan van een voedingsbodem voor criminaliteit, waarbij gebruikgemaakt kan worden van handhaving, het weigeren van vergunningen of subsidies en het opwerpen van barrières. Deze vorm van aanpak is echter niet uniek voor Nederland. Spapens e.a. (2015) hebben een overzicht gemaakt van de bestuurlijke aanpak in tien Europese landen.² De onderzoekers

2 Polen, Duitsland, Zweden, Tsjechië, Italië, Spanje, België, Engeland/Wales, Frankrijk, Nederland.

stellen dat er een grote variëteit bestaat aan activiteiten, maatregelen en instrumenten. Globaal kunnen volgens hen drie vormen van maatregelen en samenwerking worden onderscheiden in de strijd tegen georganiseerde misdaad (Spapens e.a., 2015):

- bestuurlijke regulering als preventie;
- *working apart together* op ad-hocbasis;
- *working apart together* op basis van langetermijnprojecten of als permanente of semipermanente samenwerkingsorganisaties, zoals bijvoorbeeld RIEC's dat in Nederland doen.

5.6.1 Bestuurlijke regulering als preventie

De EU kent twee specifieke artikelen die het ontbreken van een crimineel verleden eisen. In de eerste plaats betreft het een artikel waarin is vastgelegd dat transportmanagers geen ernstig misdrijf mogen hebben gepleegd of een straf opgelegd hebben gekregen die gerelateerd is aan de transportsector. Het tweede artikel bepaalt dat personen die zijn veroordeeld voor een strafbaar feit gerelateerd aan (seksueel) kindermisbruik, moeten worden weerhouden om in hun werk direct contact te hebben met kinderen (Spapens e.a., 2015).

Verder blijken alle onderzochte landen bestuurlijke regulering te kennen om te voorkomen dat personen met een crimineel verleden in specifieke branches of economische activiteiten werkzaam kunnen worden. In veel landen is de bestuurlijke regulering niet gericht op het weren van criminelen, maar op het goed en zuiver functioneren van de brancheonderneming. Alleen Nederland, Italië, Engeland en Wales kennen preventief beleid om ondernemingen te beschermen tegen misbruik voor criminele doeleinden. Een voorbeeld hiervan is de *Serious and Organised Crime Strategy* in Engeland.

Naast landelijk beleid kent een aantal landen ook lokaal vormgegeven bestuurlijke regulering. Dat komt vaak neer op screening van personen die een vergunning aanvragen voor de verkoop van alcohol, medicijnen zonder recept en tabak. De daarvoor benodigde informatie-uitwisseling stuit op problemen, onder ander omdat het niet in elk land mogelijk is om zachte informatie van de politie met de lokale overheid te delen. Bestuurlijke regulering op lokaal niveau is in bijna elk land mogelijk, in die zin dat lokale autoriteiten specifieke maatregelen kunnen nemen om de openbare orde te handhaven. Naast het handhaven van de openbare orde hebben deze maatregelen ook effect op het voorkomen van criminaliteit.

Een aparte vorm van bestuurlijke regulering is de screening van overheidsinkopen. De belangrijkste doelstelling daarvan is het bieden van transparantie en eerlijke concurrentie, en het voorkomen van corruptie.

5.6.2 *Working apart together*

Het principe van *working apart together* houdt in dat verschillende (overheids)diensten in samenwerking maar wel vanuit hun eigen taken, doelstellingen en bevoegdheden een (criminaliteits)probleem aanpakken. In zekere zin vertoont het principe hiermee gelijkenis met de Nederlandse integrale aanpak. *Working apart together* komt ten eerste voor op ad-hocbasis, waarbinnen twee vormen te onderscheiden zijn:

- *Joint inspections*. Hierbij gaat het om een vorm van integrale controle. Verschillende overheidspartners controleren een onderneming of pand tegelijkertijd, elk vanuit hun eigen bevoegdheid. Deze vorm van bestuurlijke aanpak wordt in ieder land toegepast. Wel wisselen de deelnemende partners per land. De waardering voor deze manier van werken is positief. Bij bijna elke controle worden misstanden aangetroffen en wanneer de pers over de desbetreffende casus gaat schrijven, leidt dit ertoe dat klanten bepaalde ondernemingen gaan mijden.
- Uitwisselen van informatie, waardoor de partnerorganisatie interventies kan inzetten. De informatiedeling is bij een *joint inspection* vaak formeel geregeld en zelden problematisch. Wel blijkt het uitwisselen van informatie tussen politie en Belastingdienst vaak lastig, terwijl juist informatie van politie/justitie van cruciaal belang is voor de (handhaving) binnen de bestuurlijke aanpak.

Een probleem is dat de gemeentelijke autoriteiten zich onvoldoende bewust zijn van criminaliteitsproblemen en bijvoorbeeld vergunningen afgeven aan personen met een criminele achtergrond. In Engeland kent men de *Disruption Manual*, waarmee het bewustzijn binnen de politie wordt vergroot voor interventiemogelijkheden van partners.

De tweede vorm van *working apart together* is in een permanente of semipermanente structuur. Deze vorm van bestuurlijke aanpak gaat vaak over organen waarin met name informatie wordt gedeeld, of over platforms waarin structureel casussen of thema's worden besproken. Elke instantie deelt informatie vanuit haar eigen competentie, ook al wordt er vanuit een centrale locatie gewerkt. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de pilot in het Belgische Genk, een project met als titel *Bestuurlijke aanpak tegen georganiseerde criminaliteit*. Doel van deze pilot was het experimenteren met de bestuurlijke aanpak in België en het ontdekken van de mogelijkheden voor grensoverschrijdende samenwerking met Nederland (Spapens e.a., 2015).

Spapens e.a. concluderen dat de definitie van bestuurlijke aanpak moet worden uitgebreid ten opzichte van de vorenstaande omschrijving: overheden moeten voorkomen dat illegale activiteiten gefaciliteerd worden door criminelen het gebruik van legale bestuurlijke infrastructuur.

tuur te ontzeggen, en overheden moeten gecoördineerde acties uitvoeren om georganiseerde criminaliteit te verstoren en te onderdrukken.

Langdurige samenwerking blijft, aldus Spapens e.a., alleen standhouden als er sprake is van een zeer ernstig probleem. Als de urgentie afneemt, zeker binnen het hoger management, wordt de samenwerking afgebouwd. Het uitwisselen van zachte politie-informatie tussen landen is een groot probleem. Als die informatie wel wordt uitgewisseld, mag het niet daadwerkelijk worden gebruikt voor de bestuurlijke aanpak.

Belgische experimenten met de bestuurlijke aanpak

De Belgische gemeente Genk heeft een pilot gedraaid om te onderzoeken hoe het lokale bestuur een rol kan spelen bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Het zogeheten ISEC-project³ liep van 2013 tot 2015. Het uitgangspunt was dat de lokale bestuurlijke overheden een belangrijke positie hebben in de aanpak van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld. Deze rol kan zowel voorafgaan aan de strafrechtelijke aanpak als er aanvullend op zijn.

In België is bestuurlijke aanpak niet vanzelfsprekend. Om deze binnen het project een impuls te geven werden verschillende samenwerkingsverbanden opgestart. In eerste instantie met de politie en OCMW. Later werd de samenwerking uitgebreid met externe partners, zoals het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst, maar bijvoorbeeld ook met de provinciale overheden. Ook het delen van informatie tussen partners is in België nog geen vanzelfsprekendheid. Het project wilde de Nederlandse ervaring hiermee benutten om deze in te zetten binnen de Belgische situatie en mogelijkheden. De belangrijkste partner hierbij was het Limburgse RIEC. Met hulp van het RIEC heeft de gemeente Genk bestudeerd hoe en in hoeverre de Nederlandse instrumenten konden worden gebruikt in België. Om verder te onderzoeken of de gebruikte gereedschappen ook bruikbaar zijn in de context van een ander land, is tevens een samenwerking opgezet met Denemarken.

Het project leverde een aantal lessen op met betrekking tot de bestuurlijke aanpak. Zo werden bewustmaking en ondersteuning binnen de organisatie als voorwaardelijk gezien. Daarnaast bleek dat stedelijke regelgeving een grote rol speelt in het kader van de informatiepositie, maar ook met betrekking tot handhaving. Tot slot werd gesteld dat ondersteuning en betrokkenheid van de lokale overheid essentieel waren. De uitkomst van het project is een handboek waarin de *best practices*, ervaringen en procedures zijn vastgelegd.

3 ISEC staat voor 'administrative approach to organised crime; support European local authorities in combating local outcomes of organised crime' en is een financieringsfonds van de Europese Commissie.

5.7 Tot slot

In dit hoofdstuk is gekeken naar de begrippen ondermijning en ondermijnende criminaliteit in internationaal perspectief. Een internationale verkenning wijst uit dat de letterlijke term ondermijning (*undermining*) met name een Nederlands begrip is en internationaal nauwelijks bekend is. Voor zover deze term over de grens wel wordt gebruikt, heeft deze voornamelijk betrekking op politieke destabilisatie door criminelen en criminele groeperingen. Dit betreft echter maar één gedeelte van de vijf vormen van aantasting zoals in dit boek worden beschreven. Het Nederlandse begrip ondermijning, en het aanverwante ondermijnende criminaliteit, is daarmee veel breder.

Ondanks dat de term internationaal niet echt gemeengoed is, hebben veel landen te maken (gehad) met vergelijkbare problematiek. Niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen heeft (georganiseerde) criminaliteit een ontwrichtende impact op de samenleving. Amerika en Italië zijn in dit verband misschien wel de meest prominente voorbeelden. Omdat de problematiek vergelijkbaar is, hebben de meeste landen gezocht naar een manier om deze het hoofd te bieden. Een van de doelen van dit onderzoek was om helder te krijgen wat Nederland kan leren van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in andere landen. Hiervoor zou onder andere een internationale expertmeeting worden georganiseerd om ervaringen en inzichten uit te wisselen.

Uit een interview met een deskundige blijkt dat Nederland ten opzichte van andere landen relatief vooroploopt in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Met name de inzet van de bestuurlijke aanpak en de manier waarop informatie gedeeld kan worden, bijvoorbeeld onder het RIEC-convenant, zijn redelijk vooruitstrevend. Het beeld van Nederland als koploper werd in latere gesprekken met experts bevestigd. De Belgische pilot in de gemeente Genk is een voorbeeld van hoe het buitenland geïnteresseerd kijkt naar de Nederlandse ervaringen en expertise. Omdat in de loop van het onderzoek steeds sterker duidelijk werd dat er weinig nieuwe lessen uit een internationale vergelijking konden worden getrokken, is besloten om de expertmeeting niet door te laten gaan.

Hoewel Nederland internationaal redelijk vooroploopt, betekent dit niet dat er in andere landen geen goede voorbeelden te vinden zijn. In de aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit zijn internationaal veel overeenkomsten te vinden. Naast een strafrechtelijke aanpak hebben veel landen mogelijkheden tot bestuurlijke regulering om te voorkomen dat personen die geassocieerd worden met criminaliteit, in bepaalde branches werkzaam kunnen zijn. Ook het weigeren van vergunningen en vormen van handhaving behoren in het

buitenland veelal tot de mogelijkheden. Naast een bestuurlijke aanpak zijn er in het buitenland andere vormen van aanpak te zien die overeenkomsten vertonen met de Nederlandse werkwijze. Het principe van *working apart together*, zoals dat in Engeland wordt toegepast, vertoont overeenkomsten met een integrale projectmatige aanpak en met de werkwijze van de Nederlandse RIEC's. Ook in België wordt momenteel geëxperimenteerd met een variant van de RIEC's, om zo het openbaar bestuur naast het strafrecht een steviger rol te geven in de aanpak van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld.

Ondanks dat er veel gelijkenissen zijn tussen de verschillende landen, is internationale samenwerking, bijvoorbeeld binnen de EU, voornamelijk nog geen vanzelfsprekendheid. Onder andere door onbekendheid met de (internationale) mogelijkheden wordt internationale politonale samenwerking dan ook nog onderbenut.

6

De aanpak van ondermijnende criminaliteit in de praktijk: tien casussen

6.1 Inleiding

Voor dit onderzoek zijn in totaal elf verschillende projecten of casussen uit de praktijk bestudeerd. Deze geven tezamen een beeld van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de praktijk. Van deze elf casussen worden er tien in paragraaf 6.2 weergegeven.⁴ Deze casuïstiek geeft de verschillende wijzen aan waarop ondermijnende criminaliteit zich kan manifesteren. Er is gekeken naar een breed spectrum van problematiek: van vrijplaats tot wijkkoning, van drugs- tot milieucriminaliteit en van personen tot branches. Deze verscheidenheid vraagt ook om een creatieve en soms onorthodoxe aanpak. De casuïstiek varieert van een klassieke strafrechtelijke aanpak tot een bestuurlijke en organisatorische ingreep die bedoeld is om een hele sector positief te beïnvloeden. Er kan repressief worden opgetreden, maar er worden ook preventieve maatregelen getroffen. De tien casussen laten onder andere zien hoe belangrijk het is om te weten wat de mogelijkheden van de ketenpartners zijn die kunnen worden ingezet bij het voorkomen en bestrijden van ondermijnende criminaliteit.

Iedere casus wordt op globaal dezelfde wijze beschreven. Allereerst wordt het aan te pakken probleem kort in beeld gebracht, veelal aan de hand van een krantenbericht. Als tweede volgt een beschrijving van de directe aanleiding tot de aanpak. Als derde worden de aanpak en de uitvoering beschreven. Als vierde volgen de (mogelijke) opbrengsten van de aanpak en tot slot, als vijfde worden de *lessons learned* beschreven. Aan het einde van het hoofdstuk volgt in paragraaf 6.3 een korte terugblik op de belangrijkste lessen die uit de casuïstiek kunnen worden getrokken.

4 Eén casus kon vanwege operationele redenen in dit stadium van het onderzoek nog niet openbaar gemaakt worden.

Figuur 6.1 geeft een thematisch overzicht van de beschreven casuïstiek. Vrijwel iedere casus bevat elementen van strafrecht en bestuursrecht. Er zijn onderling echter wel grote verschillen met betrekking tot waar het zwaartepunt van de gekozen aanpak heeft gelegen.

| | |
|-----------------|---|
| Financieel | – Onderzoek Rome (casus 1) |
| Bestuurlijk | – Haags Economisch Interventie Team (HEIT) (casus 2) – Regulering full-contact vechtsport (casus 3) |
| Strafrechtelijk | – Onderzoek Riva (casus 4) |
| Publiek-privaat | – Project autoverhuur (casus 5) – De Liemers (casus 6) |
| Milieu | – Vuurwerkopslag in Navo-bunkers (casus 7) – Publiek-private samenwerking bij voorlichting over vuurwerk (casus 8) |
| Verloedering | – Project Fabricius (casus 9) |
| Onaantastbaren | – Wijkkoning De Kempen (casus 10) |

Figuur 6.1 Casus en ondermijnend effect

In tabel 6.1 zijn per casus de belangrijkste vormen van aantasting van de samenleving (zoals in hoofdstuk 3 beschreven) weergegeven.

| Ondermijnd effect op: | Financieel-economisch stelsel | Leefbaarheid | Ecolo-gische omgeving | Moraliteit & rechts-gevoel | Rechts-staat & instituties |
|----------------------------|-------------------------------|--------------|-----------------------|----------------------------|----------------------------|
| Casus: | | | | | |
| 1. Rome | X | | | | X |
| 2. HEIT | X | X | | X | X |
| 3. Full-contact vechtsport | X | X | | | |
| 4. Riva | X | | | | X |
| 5. Autoverhuur | X | | | | X |
| 6. De Liemers | X | | | X | X |
| 7. Vuurwerkopslag | | | X | | |
| 8. Voorlichting vuurwerk | X | | X | | |
| 9. Fabricius | X | X | | | X |
| 10. Wijkkoning | X | X | | X | X |

Tabel 6.1 Vormen van aantasting maatschappij per casus

6.2 Casuïstiek

Casus 1 Onderzoek Rome: IKEA onder de growshops⁵

Politie-invalen en aanhoudingen in regio Wijchen en buitenland

Wijchen – Dinsdagochtend heeft de politie vier verdachten aangehouden op verdenking van witwassen, valsheid in geschrifte en het verkopen van benodigdheden voor hennepsteelt onder andere aan buitenlandse afnemers. Er hebben op 25 locaties in binnen- en buitenland doorzoeken plaatsgevonden en er zijn diverse goederen in beslag genomen.

In september 2009 is de politie een onderzoek gestart naar een bedrijf (growshop) in Wijchen, nadat bij het bedrijf dubieuze geldstromen en financieringsconstructies waren geconstateerd. Het onderzoek richtte zich in eerste instantie op een verdenking van witwassen van geld dat in het verleden verdiend zou zijn met hennep gerelateerde delicten. Later in het onderzoek kwam daar de verdenking bij van medeplichtigheid aan (illegale) hennepsteelt in het buitenland door middel van het faciliteren van hennepkwekerijen. Ook twee bedrijven, een growshop en een groot-handel in Wijchen, worden aangemerkt als verdachte. (...) ⁶

5 Voor verdere informatie: John van Leur, teamleider Financieel Opsporen GLZ/project-leider Expertisecentrum Financials Oost NL.

6 <http://wijchen.nieuws.nl/nieuws/20110125/politie-invalen-en-aanhoudingen-in-regio-wijchen-en-buitenland/>.

Probleembeschrijving

Tussen de gemeenten Wijchen en Nijmegen, in Gelderland, bevindt zich het bedrijventerrein Bijsterhuizen. Het terrein is mooi en ruim opgezet en heeft een professionele uitstraling. Door de strategische ligging nabij zowel snelwegen als de Duitse grens kan het industrieterrein zich verzekeren van een zeker internationaal elan. Omdat het deels is gebouwd op grond van de gemeente Wijchen en deels op het gebied van de gemeente Nijmegen, is het beide gemeenten eraan gelegen om toe te zien op de kwaliteit, integriteit en uitstraling van het bedrijventerrein.

Een van de bedrijven op dit terrein is een groothandel in tuinbenodigdheden. Meer specifiek levert het bedrijf verlichting, ventilatie en aanverwante artikelen aan particulieren en bedrijven. Het is een bedrijf van IKEA-achtige proporties. Op het eerste gezicht lijkt het een keurige onderneming, maar volgens betrokkenen is het in werkelijkheid een toeleverancier van benodigdheden voor growshops. De aan de Belastingdienst opgegeven omzet van het bedrijf loopt op tot een kleine 20 miljoen euro per jaar.

Wanneer deze casus van start gaat, is de handel in growshopartikelen nog niet illegaal verklaard. Het bedrijf kan zich dan ook ontwikkelen tot een centrale speler in de Nederlandse wietteelt. De klantenkring bestaat uit nagenoeg 'heel crimineel Nederland'. Op bestelling richt het complete hennepkwekerijen in. Mede door intimidatie en bedreiging van concurrenten heeft het bedrijf nagenoeg een monopoliepositie verworven op de Nederlandse markt.

Het bedrijf bedient vooral de binnenlandse teelt. Daarnaast is er een zusterbedrijf dat met de levering van growshopartikelen de buitenlandse markt faciliteert in onder meer Tsjechië, Spanje, Duitsland, Denemarken en Engeland. In tegenstelling tot Nederland is de handel in growshopartikelen in deze landen wel strafbaar. De groothandel is dus een belangrijke speler in zowel de nationale en internationale hennepeteelt.

Onveiligheid, onaantastbaarheid en frustratie

Het keurige voorkomen van het bedrijf zorgt ervoor dat het lang onder de radar kan blijven van de overheid. Wanneer de Belastingdienst in 2008 een routinecontrole in het bedrijf uitvoert, komt het andere gezicht naar buiten. Eenmaal binnen bekruipt de medewerkers van de Belastingdienst een gevoel van onveiligheid. Uit de bedrijfsadministratie maken zij op dat meerdere transacties niet kloppen. Deze signalen worden gemeld aan de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD). Zij blijken echter niet voldoende om de zaak op te pakken. De boete- en fraudecoördinator van de Belastingdienst legt vervolgens contact met de teamleider Financiële Opsporing van de politie.

Daar blijken de bij het bedrijf betrokken natuurlijke personen en rechtspersonen bekend te zijn. Enkele zijn al jarenlang subject van het Team Criminele Inlichtingen (TCI). Tegelijk zijn de betrokkenen al zo groot geworden en is hun onderneming zo complex dat het voor zowel de politie als de Belastingdienst moeilijk is om hen aan te pakken. Er is sprake van onaantastbaarheid. Dit leidt bij de politie en Belastingdienst tot frustratie.

Inmiddels komen er op basis van MOT-meldingen verdachte transacties in beeld die oplopen tot 15 miljoen euro. Tijdens het onderzoek blijkt later dat het bedrijf een aanzienlijke internationale omzet heeft (tot wel 20 miljoen euro) en ook nagenoeg een monopoliepositie heeft op de Europese markt.

Inmiddels lijkt het of er een jaar lang niets gebeurt, maar in 2009 leidt de combinatie van signalen van de Belastingdienst en het TCI en verdachte transacties tot het projectvoorstel Rome. Met name de verdachte transacties blijken voor het Regionaal Juridisch Overleg doorslaggevend om de casus als heel ernstig te beschouwen en groen licht te geven voor een integrale aanpak. Hoewel het in totaal om een stel-lage van bv'tjes en meer dan honderd personen gaat, wordt besloten voor een persoonsgerichte aanpak op de sleutelfiguren. Hierbij gaat het om een familie van vader, moeder en zoon die eigenaar zijn en aan de touwtjes trekken.

De insteek is helder en concreet: de enige kans op succes is een gezamenlijke gerichte integrale aanpak (strafrecht, fiscaal recht, bestuursrecht en civiel recht) van rechtspersonen en van de natuurlijke personen (vader, moeder en zoon).

Om alle benodigde informatie onderling te kunnen delen voor het project wordt er najaar 2009 een convenant afgesloten tussen Belastingdienst, politie, Openbaar Ministerie en gemeente. Begin 2010 gaat daarmee onderzoek Rome officieel van start.

Het afbreken van de financiële basis

Het onderzoek Rome is formeel een politieonderzoek, echter in samenwerking met de Belastingdienst, het OM en de gemeente. Hiervoor wordt een team opgezet bestaande uit mensen vanuit de tactische en de financiële opsporing. Vanwege de integrale opzet van het project-plan levert de Belastingdienst ook permanent een tweetal mensen voor het onderzoek.

Voor de aanpak wordt primair een financiële insteek gekozen. Verder wordt ingezet op de handel in drugs, witwassen en eventuele fiscale misstanden. Doelstellingen zijn het aanpakken van de natuurlijke en rechtspersonen, het ontmantelen van de criminele bedrijfsstructuur en het afpakken van status en vermogen. De kern van de financiële

aanpak is het aantonen dat het bedrijf met crimineel geld is opgezet. Dit maakt het hele bedrijf en de daaruit voortvloeiende inkomsten, met andere woorden het vervolgpofij, namelijk 'crimineel besmet'. Op basis daarvan kan het hele fundament waarop het bedrijf is gebouwd, worden ontrafeld.

De gekozen invalshoek is niet alleen relatief nieuw, maar blijkt ook succesvol. Wanneer de geldstromen en de financiële start van de bedrijven tegen het licht worden gehouden, blijken er tal van zaken niet te kloppen. Zo zou er sprake zijn van een schilderij van Paul Cézanne, ter waarde van 2 miljoen euro, dat als onderpand dient. Hiervoor zou 1 miljoen euro zijn betaald en is een lening van 1 miljoen euro afgesloten. Door middel van het kunstwerk maakt het bedrijf een aanzienlijke sprong in vermogen. Het schilderij wordt echter nooit aangetroffen, het is althans geen meesterwerk van Cézanne. Verder blijken er voor de start van het bedrijf leningen te zijn verstrekt door mensen die niet het vermogen hebben om dergelijke bedragen uit te kunnen lenen. Op basis hiervan kan geconcludeerd kan worden dat de financiële basis niet legaal is verkregen. Langzaamaan begint het imperium van de familie af te brokkelen.

Bij controles van vrachtwagens van het bedrijf worden bovendien grote bedragen contant geld aangetroffen, tot wel € 100.000. Deze bedragen kunnen niet redelijkerwijs worden verklaard. Duidelijk wordt dat de vrachtwagens rijden met legale goederen, maar ook met illegale goederen. Er is sprake van verwevenheid tussen boven- en onderwereld en door de toenemende bewijslast kan dit ook daadwerkelijk worden aangetoond.

Het hele onderzoek kent een sterk internationaal karakter. Er wordt veel tijd geïnvesteerd in contacten met de buitenlandse opsporingsdiensten en er zijn veel werkbezoeken over en weer. Door de nauwe samenwerking ontstaat wederzijds vertrouwen. Er wordt informatie gedeeld en dit leidt vervolgens tot concrete acties in het buitenland. Door de toenemende druk neemt de familie bijvoorbeeld steeds vaker toevlucht tot *underground banking* om geldstromen buiten het zicht te houden. De politie in Engeland draait een onderzoek op deze clandestiene geldstromen, maar heeft onvoldoende bewijs om dit rond te maken. Nederlandse politie-informatie met betrekking tot een concrete overdracht leidt tot een heterdaad en de inbeslagname van bijna € 100.000. Ook in andere landen worden klappen uitgedeeld. De nauwe samenwerking met de Spaanse autoriteiten leidt er later toe dat een Spaans observatieteam een van de verdachten volgt, waardoor een Bentley wordt gevonden en in beslag kan worden genomen.

Op 25 januari 2011, ongeveer een jaar na de start van het onderzoek, klapt de val definitief dicht tijdens een actiedag. Aan deze dag nemen 450 medewerkers van de politie, het OM, de Belastingdienst, de gemeente Wijchen, de Dienst Regionale Recherche, het Bureau Ontnemingen van het Openbaar Ministerie, de FIOD, het Korps Landelijke Politiediensten en de politie en justitie in België, Spanje en Aruba deel. Er vinden invallen plaats op 25 verschillende locaties en er wordt een aantal verdachten aangehouden. Bovendien wordt er een groot aantal goederen in beslag genomen, waaronder auto's, vuurwapens, contant geld en bedrijfsvoorraad. Ook wordt er beslag gelegd op meerdere woningen. De aangetroffen voorraad wordt geschat op meer dan 4 miljoen euro, in tegenstelling tot de opgegeven waarde van 2 miljoen euro. Het Bureau Ontnemingen kan de grootte van de daaropvolgende ontroofing niet aan: er zijn 200 vrachtwagens van 18 meter nodig om de aangetroffen voorraad af te voeren.

Opbrengsten

De directe opbrengsten van het onderzoek Rome zijn aanzienlijk. De van tevoren gestelde en meetbare doelen worden behaald: het aanpakken van de rechtspersonen en de natuurlijke personen en het ontmantelen van de criminele bedrijfsstructuur. Bezittingen zoals geld, goederen en vastgoed kunnen worden afgepakt. Een zware slag wordt toegebracht door het aanpakken van het bedrijf zelf. Op het moment dat het onderzoek klapte, waren er onderhandelingen gaande met betrekking tot de verkoop van de ondernemingen voor een bedrag van 40 miljoen euro. Het opheffen van deze rechtspersoon betekent echter dat de drie verdachten deze intrinsieke waarde niet in geld kunnen omzetten en het bedrijf kwijt zijn.

Ook het langetermijneffect van het onderzoek voor de omgeving is groot, vooral voor het openbaar bestuur. De gemeente is een van de partners van het convenant dat voor het onderzoek is afgesloten en waarmee de doelstellingen en de informatiedeling zijn ingekaderd. Voor deze gemeente is dit het eerste grote onderzoek in het kader van een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Tijdens het onderzoek is de operationele rol van de gemeente vrij beperkt gebleven en is zij met name ondersteunend aan de politie. Een eerste gevolg van het onderzoek Rome is de doorwerking met betrekking tot het bewustzijn dat criminaliteit van een dergelijke orde ook binnen haar gemeentegrenzen plaatsvindt. Dat besef was vóór de start van het onderzoek Rome veel minder aanwezig. Omdat de gemeente nadrukkelijk geen faciliterende rol wil spelen door middel van het verstrekken van vergunningen of subsidies, heeft de confrontatie met deze vorm van

criminaliteit ertoe geleid dat zij de beschikbare instrumenten van de bestuurlijke aanpak van dubieuze bedrijven in kaart heeft gebracht. In Wijchen is er voorheen slechts een beleidsregel BIBOB, die met name wordt ingeschakeld bij de verlening en intrekking van een viertal vergunningen, namelijk die in het kader van de Drank- en Horecawet, de exploitatievergunning, de vergunning voor een seksinrichting en de bouwvergunning. De beleidsregel is niet van toepassing op growshops, omdat de gemeente ten aanzien hiervan een nuloptiebeleid voerde. In Wijchen is er dan ook geen vergunningstelsel en is door het ontbreken daarvan onduidelijk op grond waarvan growshops geweerd kunnen worden. Op 1 maart 2015 is pas het nieuwe artikel 11a van de Opiumwet in werking getreden. Met ingang van die datum worden handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepcultuur strafbaar gesteld. Omdat growshops zich hebben toegelegd op handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepcultuur, zijn hun bedrijfsactiviteiten ten gevolge van de wijziging van de Opiumwet sindsdien strafbaar. Daarnaast zijn de (milieu)activiteiten van de bewuste ondernemer wel meldingsplichtig, maar niet vergunningsplichtig. Dat betekent dat ze in het kader van de lagere prioritering langere tijd onder de radar kunnen blijven. Vervolgens heeft de gemeente de milieu- en bouwdoSSIers bestudeerd op basis van de Wet Milieubeheer, het Activiteitenbesluit en het bestemmingsplan, en in beeld gebracht waarop ze controles kan uitvoeren. Daarnaast is het instrumentarium aangepast, zodat de BIBOB-beleidsregel stringenter kan worden toegepast om dit soort bedrijven te weren.

Een tweede gevolg op langere termijn is dat het onderzoek Rome aanleiding geeft tot nieuwe opsporingsonderzoeken. Onder de directe spin-off valt bijvoorbeeld een onderzoek naar een bekende scheepsarchitect, die bewust kostenposten in zijn facturen opnam voor goederen die nooit geleverd werden, waardoor hij zich feitelijk schuldig maakte aan het witwassen van crimineel geld. Andere zaken die aan het licht kwamen, waren het opmaken van valse facturen en gesjoemel met de import van luxe auto's.

Lessons learned

Het onderzoek Rome biedt een aantal belangrijke lessen voor de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. De belangrijkste les is, volgens de teamleider Financiële Opsporing, dat iedereen aangepakt kan worden als je een zaak maar in het voortraject integraal bekijkt. 'Welke partners zijn relevant en wat kunnen we doen?' Iedere casus is een combinatie van strafrecht, fiscaal recht, civiel recht en bestuursrecht. De kunst is om alle betrokkenen mee te nemen en op

te voeden in een integrale manier van denken en werken. Successen worden geboekt doordat zelfs mensen met een specialistische functie integraal opgeleid worden. Voor een goede integrale samenwerking moeten de betrokkenen elkaar snappen. Vanuit de gedachte dat zij voor één overheid werken.

Een tweede les is dat het uiteindelijke resultaat moet tellen. Het gaat niet om het scoren van de eigen organisatie, maar om het doel dat de partners samen willen halen. Hiervoor is het nodig dat partners elkaar in de positie brengen om vanuit de beste mogelijkheden te kunnen handelen, in plaats van resultaten naar zich toe te trekken.

Een derde les is dat leidinggevendens kennis van de inhoud moeten hebben om goed te kunnen sturen op het proces. In het onderzoek Rome is bewust gekozen voor een teamstructuur waarbij het contact tussen de tactische en de financiële opsporing verloopt via de desbetreffende teamleiders. Hierdoor wordt kennis geborgd op zowel proces als inhoud.

Tot slot komt naar voren dat commitment op managementniveau en strategisch niveau een belangrijke voorwaarde is en dat dit vooraf vastgelegd moet worden. De ervaring leert dat anders het risico bestaat dat men terugkomt op eerder genomen besluiten of afwijkt van de vastgestelde doelstellingen. In dit onderzoek heeft onder andere het tekenen van het convenant gezorgd voor draagvlak bij het openbaar bestuur, de Belastingdienst en de politie.

De voornaamste obstakels die tijdens onderzoek Rome zijn overwonnen, zijn praktisch van aard en hebben veelal betrekking gehad op de beschikbare capaciteit en het budget. Het aantal beschikbare mensen is van invloed op de hoeveelheid taps die gedraaid kunnen worden, en een tekort aan beschikbare uren heeft bijvoorbeeld geleid tot het uitstellen van de actiedag.

Het convenant heeft de weg vrijgemaakt voor het delen van informatie voor het onderzoek. Hierdoor loopt het uitwisselen van informatie vrijwel probleemloos. Het delen van restinformatie blijkt echter lastiger te zijn. Tijdens het onderzoek komen medewerkers van de Belastingdienst informatie tegen die voor de Belastingdienst en de FIOD interessant is. Echter, omdat zij deze informatie verkrijgen vanuit hun rol als onderdeel van een strafrechtelijk onderzoek, kan deze niet zomaar met de eigen dienst gedeeld worden. Via het OM heeft de informatie toch haar weg kunnen vinden naar de Belastingdienst.

Casus 2 Haags Economisch Interventie Team (HEIT)

Boeven in Den Haag verder opgejaagd

Criminelen in Den Haag worden nog verder opgejaagd. Ook in horecaken of in belwinkels waar boeven samenkomen, zijn ze niet veilig meer.

Vier shishalounges en een belwinkel kregen het afgelopen jaar plotseling te maken met een bezoekje van het Haags Economisch Interventie Team (HEIT). Meer en meer werd duidelijk dat een bende die haar wortels heeft rondom het Joubertplantsoen in Transvaal juist in deze panden snode plannen beraamden. Tel daar nog eens de informatie over overlast bij op die al bekend was en een inventieve aanpak vanuit politie en gemeente was geboren.

Erg effectief bovendien, zo liet burgemeester Jozias van Aartsen gisteren aan de gemeenteraad weten. Het bezoek van het HEIT aan de panden bracht zoveel ondeugdelijke feiten aan het licht dat de burgemeester twee zaken ogenblikkelijk op slot kon doen. Er werden drugs en illegale pijptabak ontdekt, er werd illegaal gegokt, de administratie bleek onjuist en er liep een werknemer rond die ook een uitkering bleek te hebben. Eén zaak is de vergunning kwijt, de andere kreeg een sluiting van zes maanden aan zijn broek. Weg overlast, goed signaal voor de buurt en jammer voor de criminelen: hun vaste honk is dicht. (...)7

Probleembeschrijving

Het Transvaalkwartier is een oude wijk in het centrum van Den Haag. De wijk staat bekend als 'vogelaarwijk' of 'krachtwijk'. Begin deze eeuw is deze wijk sterk verloederd. Er bereiken de gemeente tal van signalen met betrekking tot malafide bedrijvigheid die in de buurt plaats zou vinden. Bedrijven zouden, in sommige gevallen stelselmatig, allerhande wet- en regelgeving overtreden. Vanuit een maatschappelijk oogpunt is dit voor de gemeente onaanvaardbaar. De aanwezigheid van deze bedrijven werkt namelijk oneerlijke concurrentie in de hand, waardoor er een ongunstig vestigingsklimaat ontstaat voor andere ondernemingen. Daarnaast straalt zij een beeld uit dat de overheid niet handhaaft en daardoor tast het ook het rechtsvaardigheidsgevoel in de buurt aan.

Om deze misstanden in het bedrijfsleven aan te pakken start de gemeente Den Haag in september 2004 het Interventieproject Controle Bedrijvigheid Transvaal. Het betreft een tijdelijk project, dat formeel liep tot eind 2006. In deze periode zijn er ruim duizend integrale controles uitgevoerd. Er wordt gewerkt met twee teams, die ieder hun eigen taakstelling hebben. Het ene team voert sociaal-fiscale controles

uit bij ondernemingen. Het andere team richt zich op de controle van panden waar (illegale) bedrijfsmatige activiteiten worden vermoed. In ongeveer 50 procent van de gevallen blijkt dat er daadwerkelijk iets mis is. De overtreders krijgen boetes of naheffingen opgelegd en illegale kamerverhuur wordt beëindigd.

De gemeente Den Haag concludeert in 2007 dat het Transvaalproject een succes is. Naast de concrete opbrengsten van de controles is er ook sprake van een maatschappelijk effect in de wijk, namelijk het verbeteren van het woon- en leefklimaat voor burgers. Ook het vestigingsklimaat voor ondernemingen is verbeterd. Tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat men zich niet kan veroorloven om te stoppen met het project. Een mogelijke consequentie zou kunnen zijn dat de wijk terugvalt in de oude situatie. Zou dat gebeuren, dan zijn enerzijds de investeringen tevergeefs geweest en geeft dat anderzijds een teleurstelling voor de wijkbewoners.

De behoefte om deze integrale controles uit het project structureel in te voeren vormt in 2007 de aanleiding voor het oprichten van het Haags Economisch Interventie Team (HEIT). Vanaf 2012 is het HEIT uitgegroeid van een tijdelijk project tot een vaste samenwerkingsvorm. Per 1 januari 2016 is het werkgebied uitgebreid van het centrum tot de hele eenheid Den Haag.

De kracht van het HEIT: integraal, bestuurlijk en korte klap

De kerntaak van het HEIT is de aanpak van misstanden in de horeca, detailhandel en prostitutie. De misstanden die het team tegenkomt, zijn de volgende:

- sociaal-fiscale verzekeringsfraude;
- illegale tewerkstelling;
- overtreding van de Arbeidstijdenwet;
- witwassen;
- het niet naleven van vergunningsvoorwaarden;
- ontduiking van accijns.

De werkwijze van het HEIT is op een aantal punten kenmerkend.

Een eerste kenmerk van het HEIT is de integrale werkwijze. Het HEIT is in essentie een samenwerkingsverband tussen diverse netwerkpartners, waaronder de Belastingdienst, de Douane, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de politie en de gemeente. Het delen van informatie tussen de vaste overheidspartners gebeurt onder de vlag van het RIEC-convenant. Wanneer de situatie en de controle daarom vragen, wordt er ook samengewerkt met andere partners. Deze vallen niet altijd onder het

RIEC-convenant. Genoemd worden de brandweer, Stedin, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, het Nederlands Forensisch Instituut, de Kansspelautoriteit en de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Zo kan de brandweer betrokken worden voor de controle van de (brand) veiligheid. Het energiebedrijf Stedin kan bijvoorbeeld een bijdrage leveren door de controle van energiemeters.

Een tweede kenmerk is de focus op de bestuurlijke aanpak. Het HEIT is een gemeenschappelijk team van de gemeente en de politie. Naast een aantal vaste medewerkers vanuit de gemeente levert ook de politie mensen voor het team. De insteek van het team is niet strafrechtelijk, maar het richt zich op bestuurlijke controles die integraal worden uitgevoerd. De focus op de bestuurlijke aanpak maakt dat het HEIT steeds vaker benaderd wordt door bijvoorbeeld de basisteams. Daar is ook een reden voor. De politie is vooral gericht op het strafrechtelijk onderzoek. Deze onderzoeken duren vaak lang, kosten veel capaciteit en geven geen zekerheid over de uitkomst. Het komt vaak voor dat zaken te weinig strafrechtelijke aanknopingspunten bevatten, waardoor politie en justitie er weinig of niets mee kunnen, terwijl het wel mogelijk is om een bestuurlijke klap uit te delen. Vaak gaat het om aanzienlijke sancties die een overtreder financieel treffen. Boetes en naheffingen komen het meest voor. Ook kan de gemeente overgaan tot een gedwongen sluiting van een pand.

Een derde kenmerk van het HEIT is dat de werkwijze vooral gericht is op de korte klap. Het team doet zelf geen (opsporings)onderzoek, maar voert alleen de integrale controle uit. Op deze manier worden speldenprikken uitgedeeld aan overtreders. Structurele overtreders en recidivisten worden aangepakt door middel van hercontroles. Door zich te richten op de korte klap in de vorm van een integrale controle en het stapelen van bevoegdheden van partners heeft het team doorzettingskracht in de praktijk.

Het team richt zich voor de controles op twee sporen: de controle van legale en illegale prostitutie en de controle van de horeca-detailhandel. Het HEIT kent daarvoor twee kleine, zelfstandig opererende en branchegerichte teams: het HEIT Horeca-Detailhandel en het HEIT Prostitutie-Uitbuiting. Doordat het HEIT zich richt op de korte klap zijn beide teams in staat om op jaarbasis een groot aantal controles uit te voeren. Om een indruk te geven van het volume: HEIT Horeca-Detailhandel draait tussen de vijftig en zeventig controledagen per jaar, waarbij per dag zes controles worden ingepland. Hiermee komt het totale aantal controles op jaarbasis tussen de 300 en 400 te liggen. HEIT Prostitutie-Uitbuiting kent een vergelijkbaar volume: maandelijks controles op de vergunde seksbranche door toezichthouders

lopen op tot 500 controles op jaarbasis. Naast de vergunde branche richt het team zich ook op de niet-vergunde en illegale seksbranche en thuisprostitutie. Op jaarbasis gaat het hier om 100 tot 150 controles, plus ongeveer 50 controles op onder andere massagesalons.

Van signaal tot controle

De eerste aanzet voor een HEIT-controle komt meestal in de vorm van een signaal dat afkomstig is van de gemeente, de politie of een van de netwerkpartners. Voorbeelden hiervan zijn een kapperszaak die niet of nauwelijks klanten heeft, of een buurtsupermarkt die nauwelijks aanloop heeft, maar waarvan de eigenaar wel een dure auto voor de deur heeft staan. In sommige gevallen gaat het ook werkelijk om een onderbuikgevoel, waarbij een van de partners vermoedt dat er iets niet in de haak is.

Wanneer er een signaal binnenkomt bij het HEIT, wordt dit besproken in het maandelijkse informatieoverleg. In dit overleg bespreken de partners of een casus voldoende aanknopingspunten bevat en voldoende belang heeft om de plegers van het delict te laten oppakken. Bij groen licht wordt vervolgens een integrale controle ingepland op een actiedag. Per actie wordt gericht een team samengesteld. Dit is maatwerk, waarbij er nauwkeurig wordt gekeken welke partners met welke bevoegdheden de desbetreffende controle het best kunnen uitvoeren. Voorafgaand aan de actie verzorgt het HEIT een briefing, waarvoor de informatie vanuit de verschillende partners wordt gebruikt.

Tijdens deze controles is de politie aanwezig om de veiligheid van de netwerkpartners te waarborgen. Dit heeft als voordeel dat de politie met partners mee kan kijken en hierdoor soms tegen strafbare feiten aanloopt. Het komt namelijk regelmatig voor dat tijdens een controle bijvoorbeeld wapens of drugs worden aangetroffen, waarop de politie strafrechtelijk kan doorpakken.

Het HEIT verzorgt de briefing en debriefing omtrent de controle. Hierbij wordt de informatie vanuit de verschillende partners gebruikt. Ook zorgt het HEIT na afloop voor de eventuele overdracht naar gemeente, basisteams of recherche. Belangrijk is dat alle partners na afloop zelf verantwoordelijk zijn voor de afhandeling en eventuele vervolgacties. Wanneer bijvoorbeeld bij een controle een vuurwapen wordt aangetroffen, zijn het basisteam en de recherche van het desbetreffende district verantwoordelijk voor de strafrechtelijke afhandeling.

Doordat het HEIT een groot aantal korte acties draait, bestaat het risico dat dit bijvoorbeeld een lopend opsporingsonderzoek doorkruist. Om dit te voorkomen vindt er districtelijk afstemming plaats tussen het HEIT, de spoorhouders ondermijning van de basisteams en de dis-

trictsrecherche. Van complexere casussen waar meerdere personen/panden bij betrokken zijn of waar sprake is van een strafrechtelijk onderzoek wordt in eerste instantie informatie verzameld bij het RIEC, waarna interventieadviezen gegeven worden. Soms wordt er gekozen om een zaak neer te leggen bij het HEIT voor een bedrijfscontrole.

Opbrengsten

De missie van het HEIT is het aanpakken van malafide bedrijvigheid. Hieraan zijn met name cijfermatige doelstellingen verbonden, namelijk een vast aantal controles per jaar. Volgens de betrokkenen hebben de controles echter ook een zichtbaar maatschappelijk effect. Op locaties waar het HEIT actief is, zoals de Haagse Schilderwijk, worden ondernemingen schoner en hebben ondernemers steeds vaker hun zaken op orde. Ook straalt het naar de buitenwereld een beeld uit van een overheid die handhaaft en misstanden niet ongezien voorbij laat gaan.

Lessons learned

De kracht van het HEIT is dat er in iedere casus altijd wel een partner is die de bevoegdheden heeft om te kunnen interveniëren. Door alle relevante partners te betrekken zijn alle ingrediënten in huis voor een bestuurlijke controle waarin alle facetten zijn meegenomen. Hierdoor wordt optimaal gebruikgemaakt van de mogelijkheden van zowel de overheid als de private sector. Het voordeel van bestuurlijk handhaven is verder dat er vaak wel doorgepakt kan worden waar de strafrechtelijke mogelijkheden beperkt of onvoldoende zijn. De integrale samenwerking dient bovendien niet alleen een gemeenschappelijk doel, ze levert ook voordelen op voor de afzonderlijke partners. Door een multidisciplinaire aanpak kunnen zij in de meeste gevallen meer bereiken dan monodisciplinair het geval zou zijn. Dit voordeel voor de individuele organisaties draagt bij aan de intrinsieke motivatie om actief deel te nemen aan de integrale samenwerking.

De belangrijkste hobbel die men heeft overwonnen is de onbekendheid en de acceptatie van het team. Vooral binnen de politie leefde soms het gevoel dat het HEIT werk over wilde nemen, wat ertoe leidde dat er aanvankelijk enige weerstand was. Inmiddels is daar volgens de betrokkenen wel een kentering in gekomen en wordt het HEIT nu vooral gezien als samenwerkingspartner.

Casus 3 Regulering full-contact vechtsport

Twee jaar geen kickboksgala's in Hoorn

HOORN – De komende twee jaar worden in Hoorn geen kickboksgala's georganiseerd. Drie Hoornse organisatoren hebben dit besloten naar aanleiding van het gala dat half mei [2011] uitliep op een massale vechtpartij, maakte de gemeente woensdag bekend.

Burgemeester Onno van Veldhuizen liet woensdag weten veel respect te hebben voor dit gebaar van de organisatoren, die aangeven te zijn geschrokken van de vechtpartij.

De organisatoren willen eerst goed uitzoeken wat er mis is gegaan en of de organisatie kan worden verbeterd.

'Dergelijke incidenten geven onze sport een slechte naam', lichtte de Hoornse kickbokser Ernesto Hoost toe. 'Ons doel is om na twee jaar sterker terug te komen zodat zoiets niet meer kan gebeuren.'

Schoten

Bij het uit de hand gelopen gala waren op 14 mei zo'n 1000 toeschouwers in een Hoornse sporthal aanwezig. Toen twee kickboksers zich onsportief gedroegen, sloeg de vlam in de pan en begonnen ongeveer 100 mensen uit het publiek zich met het gevecht te bemoeien.

Eén persoon raakte zwaargewond, zeven mensen liepen lichte verwondingen op.

Voor de sporthal werden bovendien meerdere schoten gelost. De politie heeft nog geen verdachten aangehouden. 'Maar het onderzoek loopt nog', aldus een politiewoordvoerder.⁸

Probleembeschrijving

Criminaliteit en vechtsport hebben van oudsher een onmiskenbare aantrekkingskracht op elkaar. Van Chinese triaden tijdens de Mantsjoe-dynastie in China, tot geliquideerde kickboksers in het hartje van Amsterdam. Uit recent onderzoek blijkt dat de relatie tussen met name de 'harde' vechtsporten en criminaliteit niet alleen gevoelsmatig is. Er zijn talloze voorbeelden van vechtsporters die de onderwereld worden ingetrokken. Als loopjongen, *enforcer*, maar ook als crimineel kopstuk. Vechtsportgala's worden gebruikt als witwasevenementen en vormen een netwerkgelegenheid voor allerlei types met criminele antecedenten. Daarnaast raakt de full-contact vechtsportwereld vaak andere criminogene werelden, zoals die van de Outlaw Motorcycle Gangs. Vechtsporters zijn interessant vanwege hun vermogen tot geweld, zijn vaak financieel kwetsbaar en komen in aanraking met een wereld met criminele contacten en invloeden. Bovendien is er

8 www.nu.nl/binnenland/2546045/twee-jaar-geen-kickboksgalas-in-hoorn.html.

nauwelijks sprake van regulering in de sector. Dit biedt ruimte voor allerlei dubieuze financiële geldstromingen en investeringen rondom de scholen en organisaties. Het gebrek aan regulering gaat ten koste van de pedagogische en didactische kwaliteit, en de combinatie met de aantrekkingskracht die deze sporten hebben op risicojongeren maakt dat deze sector extra kwetsbaar (Loef & Lagendijk, 2015).

Full-contact vechtsport: spelen met vuur

De wereld van de full-contact vechtsport vertoont soms gelijkenissen met het Wilde Westen. In 2011 loopt een gala in Hoorn uit op een massale vechtpartij, waarbij ook wordt geschoten. Een jaar later vallen er een dode en een zwaargewonde bij een schietpartij op een gala in het Brabantse Zijtaart.

De Amsterdamse burgemeester Van der Laan geeft in 2010 een heel duidelijk signaal af en trekt een streep door de organisatie van vechtsportgala's in de hoofdstad. De directe aanleiding hiervoor is de constatering in een rapport van de Amsterdamse politie dat criminaliteit en vechtsport sterk met elkaar verweven zijn. Kickboks gala's zouden 'netwerkbijeenkomsten zijn voor criminelen', aldus Van der Laan. Dit beeld wordt bevestigd tijdens een politiefuik bij een gala in de Amsterdamse Passagiersterminal, waarbij het merendeel van de gecontroleerde vips bekenden zijn van de politie. Dat criminelen ook achter de schermen aan de touwtjes trekken, blijkt onder andere uit het feit dat het desbetreffende gala door een veroordeelde crimineel vanuit de gevangenis is georganiseerd.

Al snel blijkt echter dat de situatie iets genuanceerder lag. De gemeente Amsterdam heeft dan namelijk al een actieve relatie met de vechtsportwereld en subsidieert verschillende vechtsportscholen in het kader van sportstimulering. De strenge koers van Van der Laan levert bovendien reacties op van een aantal prominente sporters en kampioenen. Waar zij in het buitenland een sterrenstatus hebben, worden zij in Nederland weggezet als halve criminelen.

Een aantal experts hebben daarnaast gewezen op de vormende waarde van de full-contact vechtsporten. De sporten hebben een onmiskenbare aantrekkingskracht op kwetsbare jongeren en kunnen in deze groep ook een groot effect hebben. De school en de docent zijn hierin sterk bepalend. 'Het is een beetje spelen met vuur. Dat moet je heel omzichtig doen', stelt Lagendijk, 'en daarom is regulering zo belangrijk, omdat je wilt dat dat heel voorzichtig gaat en dat er regels worden toegepast.'

Hoewel incidenten op het gebied van veiligheid, openbare orde en criminaliteit voor de overheid aanleiding zijn geweest om in de wereld

van de full-contact vechtsport in te grijpen, vormen deze slechts een gedeelte van de complexe achterliggende situatie. Uiteindelijk is de combinatie van het ontbreken van kwaliteitseisen op het gebied van scholen en opleidingen, gezondheidsrisico's tijdens wedstrijden en bij beoefening door minderjarigen, ondoorzichtige organisaties en een kwetsbaar pedagogisch klimaat bij een kwetsbare doelgroep de reden dat de druk om tot regulering van deze sector over te gaan, toeneemt.

Aan de goede kant van de streep

De sportraad Amsterdam adviseert in 2011 de burgemeesters en wethouders om de sector te reguleren. Die regulering moet zowel van de overheid als uit de sector zelf komen. Naar aanleiding van dit advies neemt de Universiteit Utrecht in 2013 de vechtsportwereld onder de loep en bevestigt de noodzaak van regulering, met de kanttekening dat de sector zo versplinterd is dat zelfregulering niet zal werken. Daarom is een regierol vanuit de overheid (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) gewenst en zal deze moeten overgaan tot de oprichting van een vechtsportcommissie. Later dat jaar vraagt burgemeester Van der Laan tijdens een vechtsportconferentie nadrukkelijk om hulp bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, wat leidde tot de opdracht aan het Nederlands Olympisch Comité en de Nederlandse Sportfederatie (NOC*NSF) om een plan van aanpak op te stellen.

Om de regulering vorm te geven is vervolgens gekozen voor twee invalshoeken. De eerste richt zich op de inhoud van de regels. Hierbij gaat het om richtlijnen, een licentiesysteem en een monitor voor sport-scholen, opleidingen en overige stakeholders in de sector. De tweede invalshoek betreft de praktische uitvoering van de regulering, ofwel: wie gaat het doen? Dit heeft geleid tot het instellen van de Vechtsport Autoriteit. Deze treedt op als toezichthouder en handhaver in de sector. Omdat de Vechtsport Autoriteit geen formele doorzettingsmacht heeft, acteert zij steeds in samenspraak met zowel de sector zelf als met de overheid.

Voor de uitwerking van het plan van aanpak dat ten grondslag aan de Vechtsport Autoriteit ligt, is vervolgens een aantal werkgroepen samengesteld, te weten: opleidingen, governance, medisch, handhaving en lokaal beleid. Om draagvlak te creëren is gekozen voor een sterke bottom-upbenadering. Ook hier is het uitgangspunt dat de aanpak vooral van de sector zelf uitgaat en dat deze niet door de overheid is opgelegd. Gaandeweg zal de overheid meer betrokken worden. De kern van de aanpak is de verbinding van regulering vanuit de sector zelf en het lokale beleid vanuit de overheid. In het plan van aanpak wordt aantal concrete maatregelen benoemd:

1. Een keurmerk voor scholen van full-contact vechtsporten. Hiermee kan worden vastgesteld of een school aan de juiste eisen voldoet op het gebied van opleiding en veiligheid.
2. Een richtlijn voor full-contact vechtsportevenementen. Hierdoor kunnen kwaliteitseisen worden gesteld aan de bedrijfsvoering, veiligheid en medische begeleiding van sporters.
3. Een aantal maatregelen ter bevordering van de veiligheid van de sporters. Hieronder vallen bijvoorbeeld jaarlijkse medische keuringen en aangepaste regels voor minderjarigen, zoals geen contact op het hoofd.
4. Een licentiesysteem voor stakeholders in de vechtsportsector, zoals trainer, ringartsen en promotors. Een eenduidige opleidingsstructuur voor trainers maakt hier onderdeel van uit. Het licentiesysteem wordt ingericht door de Vechtsport Autoriteit en gecontroleerd door de bonden.
5. Lokaal beleid voor vechtsport. Het vergunningsplichtig stellen van vechtsportgala's geeft de gemeente de mogelijkheid tot screening en het toepassen van een BIBOB-procedure. Vanuit de Vechtsport Autoriteit is een modelvergunning beschikbaar die aangepast kan worden aan de lokale situatie.
6. Het oprichten van de Vechtsport Autoriteit. Deze autoriteit is de verbinding tussen georganiseerd sport (NOC*NSF), de (lokale) overheid en de vechtsportsector. Het gaat nadrukkelijk niet om een bond of organisatie, maar om een orgaan dat toezicht houdt op kwaliteitseisen. De Vechtsport Autoriteit is eigenaar van de keurmerken, zet zich in voor de veiligheid van de sporten en houdt toezicht op de licenties voor stakeholders.

Belangrijk uitgangspunt is dat het beoogde maatschappelijke effect van de regulering breder is dan het tegengaan van criminaliteit en het 'vangen van boeven' alleen. De nadruk ligt vooral op het opschonen en beter reguleren van de sector en het vergroten van het zelfreinigend vermogen door te stimuleren dat scholen en stakeholders⁹ aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Hierdoor ontstaat een veilige en verantwoorde omgeving voor sporters. Het lokale beleid geeft de mogelijkheid de vechtsportgala's te screenen en te zorgen voor handhaving tijdens deze evenementen. In de woorden van de voorzitter van de raad van toezicht van de Vechtsport Autoriteit: 'Het doel is om zoveel mogelijk mensen en organisaties uit de sector aan de goede kant van de streep te krijgen.'

9 Onder anderen trainers, officials (jury en scheidsrechters), promotors, matchmakers, organisatoren en artsen.

Opbrengsten

De eerste aanzet tot de regulering is gegeven in 2014. In de daaropvolgende periode is er een stuurgroep gevormd en hebben werkgroepen in overleg met de vechtsportsector een pakket van maatregelen samengesteld. Op dit moment is het bestuur van de Vechtsport Autoriteit vastgesteld en staat deze op het punt om officieel naar buiten te treden. Doordat de regulering nog in de implementatiefase bevindt, zijn er nog geen duidelijke effecten te benoemen.

Lessons learned

De full-contact vechtsport is een wereld met een aantal duidelijk aanwijsbare criminogene factoren die de mensen in deze sector kwetsbaar maken voor criminele invloeden. Tegelijkertijd gaat het om een wereld die zich voornamelijk in de periferie van de sport bevindt, waardoor er niet goed zicht op is. Er is een groot aantal kleine vechtsportbonden en organisatoren zonder een duidelijke overkoepelende instantie, zoals dit in andere sporten wel gebruikelijk is. De full-contact vechtsporten zijn niet goed in beeld bij NOC*NSF, en ook de overheid heeft jarenlang de andere kant op gekeken. Hierdoor is een wildgroei ontstaan, die ten koste gaat van de veiligheid en de kwaliteit en een voedingsbodemp biedt voor criminaliteit. De verwachting is dat regulering met een centraal toezichtsorgaan hierin verandering zal brengen en dat hierdoor een transparante en kwalitatief hoogwaardige sector ontstaat, die recht doet aan de sport.

De eerste les is dat het openbaar bestuur zijn rol heeft gepakt. Doordat de Amsterdamse burgemeester eerst een halt toeroept aan de organisatie van vechtsportgala's en later een expliciete hulpvraag neerlegt bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is uiteindelijk een traject van regulering in gang gezet. Ook in het verdere proces is een belangrijke rol voor het bestuur weggelegd in de vorm van handhaving en toezicht op het lokale beleid.

Een tweede les is dat de sector zelf volop betrokken is bij de aanpak en dat hij is aangesproken op het zelfreinigend vermogen. In de aanpak is bewust gekozen voor een benadering van onderop, waardoor er draagvlak is gecreëerd onder de direct betrokkenen: de sporters, trainers en organisatoren. De sector is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor het verzorgen van opleidingen en het halen van de gestelde kwaliteitseisen. De Vechtsport Autoriteit is alleen verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit in de vorm van keurmerken en licenties.

Casus 4 Onderzoek Riva: drugstransport per ambulance

Gang which smuggled £1.6 BILLION drugs in ambulance jailed for 164 years.

Police intercepted fake vehicle containing £38 million heroin and cocaine in Smethwick

A gang which smuggled up to £1.6 BILLION drugs into the UK using a fake ambulance has been jailed for a total of 164 years. Nine men who were behind the audacious plot are now in jail – including the kingpin who used contacts in Holland to set up the massive deals.

As part of the bust, police intercepted an ambulance in Smethwick which contained an incredible £38 million in drugs – 93 kilos of high purity cocaine worth £30 million, 74 kilos of heroin with a street value of £8 million, and £80,000-worth of ecstasy tablets.

Birmingham Crown Court was told the class A drugs had been brought over from Holland in the specially-adapted ambulance which was intercepted by police last June.

An investigation found the ambulance and others in the fleet had made 45 previous trips to the UK and believe the total operation had resulted in drugs with a street value of around £1.6 billion being brought into the country.¹⁰

Probleembeschrijving

Het smokkelen van verdovende middelen van Nederland naar Groot-Brittannië kent een lange geschiedenis. Als productieland van hoofdzakelijk softdrugs heeft Nederland zich ontwikkeld tot een ‘illegale’ exportmarkt. Naar schatting 80 procent van de geproduceerde wiet is bestemd voor het buitenland. Het smokkelen van drugs naar het buitenland is tot een ware professie uitgegroeid. Het is uiterst lucratief. Groot-Brittannië is van oudsher een belangrijke afnemer. Het smokkelen van drugs vergt creativiteit. Wordt een drugslijn door de Douane en de politie ontdekt en ontmanteld, dan zullen producenten en smokkelaars een andere ‘onopvallende’ manier bedenken om hun waar op de plek van bestemming te krijgen. Het is een wedloop. Inmiddels zijn tal van manieren benut om hun drugs overzee te transporteren. Drugs zijn onder meer vervoerd via de ferry in tal van verschillende onopvallende verpakkingen, verstopt in scheepsladingen, per helikopter en in bootjes.

¹⁰ www.birminghammail.co.uk/news/midlands-news/gang-smuggled-16-billion-drugs-11565251.

In 2014 start een drugslijn waarbij smokkelaars gebruikmaken van tweedehands ambulances. Hoofddorp is hun thuisbasis. Met deze voertuigen, die niet van echte ambulances zijn te onderscheiden, vervoeren de smokkelaars, vermomd als ambulancepersoneel, hun illegale waar naar Engeland. In enkele gevallen hebben zij een patiënt aan boord, die volgens de gefalsifieerde documentatie moet worden afgeleverd bij een ziekenhuis in Londen. De smokkelaars maken doelbewust misbruik van het vertrouwen dat er bestaat in hulpdiensten. De kans dat zij bij de grens grondig worden gecontroleerd, is hierdoor miniem.

De voertuigen zijn voorzien van geheime vakken waarin soft- en harddrugs zijn verstopt, die worden afgeleverd op verschillende locaties in Engeland. De route loopt in de meeste gevallen via de veerboot Hoek van Holland-Harwich. Terug naar Nederland nemen de smokkelaars veelal een andere route via de Kanaaltunnel. In totaal zouden zij zo'n 45 ritten naar Engeland hebben gemaakt en daarmee naar schatting voor ruim 2 miljard euro aan drugs over de grens hebben gebracht.

Ambulancespotters, investeringsmaatschappijen en witwassen

Aanleiding voor operatie Riva is een signaal, afkomstig van een voormalig medewerker van de Ambulance Amsterdam. De man noemt zich ambulancespotter en kent als zodanig elke ambulance in de regio. In september 2014 ziet hij een geel ambulancevoertuig, voorzien van striping, zwaailicht en geluidssignaal, rijden in Hoofddorp. Hij kent dit voertuig niet als ambulance van de Ambulancedienst Kennemerland en meldt dit vervolgens bij de politie. Het voertuig wordt getraceerd. Het blijkt een afgedankte ambulance te zijn die aan een particulier is verkocht. De nieuwe bestuurder, woonachtig in Hoofddorp, staat niet als verdacht bekend bij de politie. Het kenteken van het voertuig staat op naam van een investeringsmaatschappij, waarvan de eigenaar/bestuurder ook een rol speelt in het bedrijf Internationale Ambulance Team BV, dat gevestigd is in Hoofddorp.

In november neemt een ambtenaar van de politie een ondersteunend ambulancevoertuig waar bij een hotel. De eigenaar van deze auto blijkt dezelfde als die van de ambulance. Hij maakt samen met een zakenpartner, die eveneens eigenaar blijkt te zijn van een investeringsmaatschappij, regelmatig gebruik van de duurste kamers in het hotel en betaalt deze contant. Dat is vreemd, want beide heren blijken vlak bij het hotel te wonen.

Een van deze twee heren doet in januari 2015 aangifte van een inbraak in zijn bedrijfspand. Wanneer de politie gaat kijken, treffen zij in het pand opnieuw een ondersteunend ambulancevoertuig aan, alsmede ambulancekleding. De auto staat op naam van de zakenpartner.

In februari 2015 meldt de ING-bank dat er grote geldbedragen contant worden gestort op de rekening van een van de investeringsmaatschappijen. Er is een vermoeden van witwassen. De bedragen zijn afkomstig van de eigenaar van het internationale ambulancebedrijf. Navraag leert dat hij met zelf gekochte ambulances patiënten van het buitenland naar Nederland vervoert en dat deze patiënten hem contant betalen. Hij levert facturen aan, maar deze zien er verdacht uit. Dat is voor de bank aanleiding om de zaak te melden bij de Financial Intelligence Unit.

Afgewezen door de stuurploeg

De planningsfase is kort. De hiervoor genoemde signalen en meldingen komen aanvankelijk terecht bij de Vreemdelingendienst. Het vermoeden bestaat dat er sprake is van mensenhandel. Dat blijkt niet het geval te zijn. Het dossier belandt bij de Dienst Regionale Recherche, en komt uiteindelijk in handen van een werkvoorbereider. Deze besluit de casus verder uit te diepen. Bij een nadere beschouwing blijkt dat de eigenaar van de investeringsmaatschappij niet alleen een strafblad heeft, maar ook al eens door een programma van SBS 6 is opgevoerd als oplichter van aannemers. Er is hier sprake van ondermijnende criminaliteit. Niet alleen hebben drugs een verwoestend maatschappelijk effect, maar ook wordt door het misbruik van ambulances voor criminele activiteiten het vertrouwen in hulpdiensten geschaad. Bovendien lijkt er sprake te zijn van witwassen op grote schaal.

De casus wordt ingebracht bij het Regionaal Informatie en Expertise Centrum. De Belastingdienst kan melden dat het bedrijf steeds keurig aangifte doet. Uit informatie van het Team Criminele Inlichtingen (TCI) blijkt nu dat een van de ambulances regelmatig op en neer naar Engeland rijdt. Er zouden ook ritten naar Zweden worden gemaakt. Het vermoeden bestaat dat er sprake is van wapensmokkel en dat de ambulances als vervoermiddel worden gebruikt. Er wordt een projectvoorstel gemaakt om de casus integraal op te pakken. De stuurploeg die moet beslissen over het al dan niet oppakken van de zaak wijst de casus af. Dit is het moment dat de werkvoorbereider besluit om de zaak zelf op te pakken.

National Crime Agency

De werkvoorbereider gaat samen met een masterstudent Recherchekunde aan de slag. Steeds duidelijker wordt dat het niet om wapens, maar om drugs gaat. Er wordt contact gelegd met de Koninklijke Marechaussee, die het voertuig bij de oversteek naar Engeland viermaal controleert. Steeds treft zij dezelfde inzittenden. Bij de veerbootmaatschappijen worden de reisgegevens opgevraagd. Ongeveer tezelfdertijd

wordt contact opgenomen met de Britse *liaison officer* in Den Haag. Navraag bij een andere internationale ambulancevervoerder leert dat dergelijke ritten nauwelijks voorkomen. Het aantal patiënten dat jaarlijks van of naar Engeland wordt vervoerd, is op één hand te tellen.

Er wordt besloten een peilbaken in de ambulance te plaatsen. Daaruit blijkt dat deze niet altijd dezelfde route neemt. Wel is er een patroon in de reisbewegingen te herkennen. De ambulance vertrekt steeds op maandagavond met de nachtboot en rijdt naar vaak eenzelfde locatie in Colchester, nabij Birmingham. Het voertuig is nooit in de buurt van een ziekenhuis geweest. Op dinsdagavond gaat de reis terug, meestal via de Eurotunnel, waarna bij thuiskomst de ambulance in een loods in Zwanenburg wordt geparkeerd. Daar blijft het voertuig de hele week staan. Het is uiteindelijk de bedoeling om het opsporingsonderzoek uit te breiden. De politie wil weten wie de smokkelwaar aanlevert. Het plan is om in de loods camera's te plaatsen.

Deze laatste stap hoeft niet te worden gezet. Op 16 juni 2015 wordt de ambulance bij een hotel in Colchester onderschept. Er is geen sprake van een gecoördineerde Nederlands-Britse actie. Het is de National Crime Agency die op dat moment een groepje Britse drugsdealers volgt. Het spoor leidt naar het hotel waar zij die avond een afspraak hebben met de Nederlandse ambulance. De smokkelaars en hun afnemers worden op heterdaad betrapt. Er blijkt ongeveer 300 kilo harddrugs in de ambulance te zijn verstopt. Na de aanhouding heeft de *liaison officer* onmiddellijk met zijn Nederlandse contactpersoon gebeld, waarna het bedrijf en enkele woningen worden doorzocht. De politie treft een compleet ambulancewagenpark aan.

Opbrengsten

Casus Riva laat zien hoe moeilijk het is wanneer een casus van ondermijnende criminaliteit, zoals deze, moet concurreren met andere vormen van criminaliteit. Gezien de werkdruk bij de generieke opsporing delft dergelijke casuïstiek geregeld het onderspit. Dat is ook wat hier gebeurde.

De werkvoorbereider geeft aan dat het beter is om een apart team Ondernijning in te richten, dat zich uitsluitend bezighoudt met ondernijningszaken.

De casus heeft relatief weinig mankracht en tijd gekost. Door samen te werken met andere instanties, zoals de Koninklijke Marechaussee, de Belastingdienst, het Bureau Financieel Toezicht en het RIEC, dat vervolgens binnen het netwerk informatie verzamelde over de verdachten en hun bedrijven, wordt een beeld verkregen van de aard en omvang van de casus.

Het feit dat de verdachten in Engeland zijn aangehouden, heeft veel werk geschied. Het resultaat is dat drie verdachten, onder wie de eigenaar/bestuurder van het bedrijf, zijn veroordeeld tot lange straffen, variërend van 18 tot 28 jaar.

Behalve het transport van en de handel in drugs is ook geconstateerd dat er fraude is gepleegd. De ambulances van het bedrijf zijn in beslag genomen. Er is geen beslag gelegd op het vermogen. Dat is er niet. Er is ongeveer € 400.000 gestort op de rekening van het bedrijf. Een deel daarvan is geïnvesteerd in ambulancevoertuigen en bijbehorende apparatuur, een deel is gebruikt als inkomen voor de verdachten. Dat geld is opgegaan.

De samenwerking met Engelse collega's is goed geweest. Als bij het begin van het onderzoek duidelijk wordt dat er drugs worden gesmokkeld naar Engeland, is via de *liaison officer* informatie gedeeld met de National Crime Agency. Dit leidde tot de arrestatie van de drugsdealers en de smokkelaars.

Het onderzoek in Engeland loopt nog steeds. Het richt zich nu op de organisatoren van de drugslijn.

In Nederland is het onderzoek naar eventuele andere medewerkers of handlangers van de drugslijn voortgezet. In een van de voertuigen werd DNA gevonden van een persoon die de drugs in het voertuig plaatste. Hij is aangehouden en inmiddels veroordeeld.

Lessons learned

Graag wilde de politie weten wie de drugs aan de smokkelaars leverde. De voorbereidingen voor een inijkoperatie waren al in gang gezet, maar door de aanhoudingen in Engeland is het daar niet van gekomen. Enerzijds is het jammer dat dit niet is gelukt, anderzijds is het goed dat onderzoeken naar ondermijnende criminaliteit klein worden gehouden. Kleine teams bestaande uit drie à vier rechercheurs op één zaak kunnen goede resultaten opleveren. Het advies is om het doel scherp te houden. Startinformatie moet voldoende houvast geven om een kansrijke zaak te draaien. Alleen een TCI-melding is niet genoeg. Het is belangrijk om contact te zoeken met een wijkteam in het betreffende gebied. Vooral de operationeel expert Ondermijning heeft veel bruikbare lokale informatie.

Wat betreft de aanschaf van tweedehands ambulances is het op dit moment nog steeds mogelijk om zo'n voertuig te kopen, compleet met de originele striping, zwaailicht en geluidssignalen, en daar mee rond te rijden. Hierover is een bestuurlijk signaal naar het Landelijk Informatie en Expertise Centrum gestuurd. Gevraagd wordt om de regelgeving omtrent het uiterlijk van zo'n occasion te wijzigen. De ambulance mag dan niet meer als zodanig herkenbaar zijn.

Casus 5 Project Autoverhuur: publiek-private samenwerking met een kwetsbare branche

Autoverhuurbedrijven hand in hand met Brabantse drugs-criminelen

Veel autoverhuurbedrijven in Brabant zijn nauw betrokken bij zware criminaliteit. Dat zegt de politie Zeeland-West Brabant na maandenlang onderzoek. Autoverhuurders verhuren auto's met verborgen ruimten aan criminelen die er drugs, wapens en geld mee vervoeren. Eigenaren en medewerkers van verhuurbedrijven zijn volgens de politie niet zelden verbonden aan criminele organisaties. (...)

Sommige autoverhuurbedrijven lijken malafide bedrijven te zijn die speciaal zijn opgericht door criminelen voor hun criminele activiteiten en als manier om geld wit te wassen. Als gewone consument kun je daar geen auto huren. Zo is er in Tilburg een autoverhuurbedrijf dat gevestigd is op de zesde verdieping van een flatgebouw. Een autoverhuurbedrijf in Bergen op Zoom is eigendom van een jongen die een paar maanden geleden nog leefde van een studiefinanciering. Bijna alle gecontroleerde klanten van dit bedrijf bleken antecedenten op drugsgebied te hebben. (...)

Hoewel het team alleen onderzoek deed in Brabant, is het volgens de rechercheurs niet alleen een Brabants probleem. Eerder al kwam de Amsterdamse politie tot vergelijkbare conclusies. 'We wisten al langer dat deze branche gevoelig is voor georganiseerde misdaad', zegt een van de rechercheurs. 'Het is voor criminelen een goede manier om zichzelf en hun goederen te vervoeren. En via cash betalingen komen ze van hun zwarte geld af.'¹¹

Probleembeschrijving

Criminelen maken dankbaar gebruik en misbruik van de bovenwereld. Zij hebben legale diensten en middelen nodig om zaken te kunnen doen. Die vinden zij bij zowel de overheid als de particuliere sector. De Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996) waarschuwt halverwege de jaren negentig al voor bepaalde kwetsbare branches die aantrekkelijk zijn voor criminelen. Deze branches stellen criminelen in staat om macht en invloed uit te oefenen, zakelijke transacties uit te voeren, geld wit te wassen of om hun werkelijke activiteiten af te schermen. De Parlementaire Enquêtecommissie benoemt enkele van deze kwetsbaarheden. Het zijn:

11 <http://nos.nl/artikel/2117610-autoverhuurbedrijven-hand-in-hand-met-brabantse-drugs-criminelen.html>.

- branches waar criminelen al langer bekend mee zijn;
- branches waar het relatief eenvoudig is om een onderneming te starten;
- branches met weinig regulering;
- branches waar veel met contant geld wordt gewerkt;
- branches met relatief veel kleine bedrijfjes, waar sprake is van hoge concurrentie.

Al deze kenmerken zijn van toepassing op de autoverhuurbranche. Bovendien zijn huurauto's om meerdere redenen aantrekkelijk voor criminelen bij transport- en vervoersbewegingen. Ten eerste biedt een huurauto het voordeel van de anonimiteit. Het is namelijk lastig om via de auto de identiteit van de bestuurder te achterhalen. Hierdoor kan de crimineel zich afschermen van de overheid. De huurauto vormt dan een effectieve criminele contra-strategie. Ten tweede is het in de autoverhuurbranche relatief eenvoudig om crimineel geld wit te wassen. Is het niet door middel van het bedrijf zelf, dan wel door het contant betalen van de autohuur. Hoe aantrekkelijk huurauto's zijn voor criminelen blijkt wel uit de statistiek. Volgens de projectleider uit Zeeland-West-Brabant heeft landelijk 70 procent van de gecontroleerde bestuurders van een huurauto criminele antecedenten.

Misstanden in de autobranche hebben een faciliterende werking voor de (georganiseerde) criminaliteit. Deze misstanden zijn moeilijk aan te pakken, omdat er zelden aangifte van wordt gedaan. Deze geslotenheid valt ook moeilijk open te breken, omdat vrijwel alle betrokkenen profiteren van de criminele activiteiten. 'Iedereen wint', wordt wel gezegd. Daar komt nog bij dat het lastig is om deze vorm van faciliteren in de praktijk te bewijzen. Dan moet namelijk worden aangetoond dat de verhuurder bewust meewerkt aan het faciliteren van criminaliteit.

Dit alles maakt de problematiek binnen de autoverhuurbranche tot een voorbeeld van ondermijnende criminaliteit. De aanpak zal zich mede moeten richten op het creëren van een zuivere, integere en zelfreinigende autoverhuursector. Dan kunnen barrières worden opgeworpen tegen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. De politie van Eenheid Amsterdam heeft hier een begin mee gemaakt. Deze aanpak is omarmd door meerdere recherchechefs en heeft in september 2014 geleid tot de start van het landelijke project Autoverhuur.

Malafide en bonafide ondernemers

Het ontstaan van het project Autoverhuur gaat terug tot 2008-2009. Het ABC-team van het korps Amsterdam-Amstelland constateert dan dat alle ABC'ers (Amsterdamse beroeps-criminelen) gebruikmaken van huur- en leaseauto's. Het aanpakken van dergelijke facilitators blijkt

niet eenvoudig te zijn. In het verleden heeft de Amsterdamse recherche al ervaring opgedaan met onder andere een autoverhuurder die bewust zijn klanten afschermt. Deze ondernemer maakt gebruik van een gevonden Scandinavisch rijbewijs voor de registratie van zijn klanten. Wanneer de politie informeert naar een bestuurder, komt zij daardoor steeds bij dezelfde buitenlandse persoon terecht, waardoor er sprake is van effectieve afscherming. Een strafrechtelijke aanpak sorteert nauwelijks effect op de problematiek. Het onderliggende strafbare feit, valsheid in geschrifte, is slechts gering en wordt bijna niet vervolgd. Vanuit de politie is de investering echter aanzienlijk. Het onderzoek neemt ruim een halfjaar in beslag. Hoewel het maatschappelijke effect van het onderzoek groot is, wordt dit niet als zodanig gezien door justitie, waar men vooral op de cijfers gericht is. Vanuit dit perspectief zijn vier á vijf zaken van valsheid in geschrifte nauwelijks van belang.

De aanpak van een ondernemer uit Noord-Holland vormt een kantelpunt. Deze verhuurder heeft een wagenpark van ongeveer 150 auto's, waarbij een groot deel van de klandizie uit criminelen bestaat. De politie kiest ervoor om eerst het gesprek aan te gaan over de gevolgen van zijn bedrijfsvoering: 'Er rijden alleen boeven in jouw auto's, weet je dat en wil je dat?' Ondanks dat de desbetreffende persoon beterschap belooft, blijkt er na een vijftal gesprekken nauwelijks iets te zijn veranderd aan de bedrijfsvoering. Vanwege de moeizame eerdere ervaring met de strafrechtelijke aanpak gaat men op zoek naar een andere manier om het probleem aan te pakken. Er wordt breed gekeken naar onder andere het pand, de herkomst van de auto's, de verzekeringen enzovoort. Hieruit blijkt dat de auto's worden verkregen van een bonafide verhuurder. Deze wordt weer misbruikt omdat de auto's worden doorverhuurd. Door het gesprek aan te gaan met deze verhuurder is hij gestopt met het doen van zaken met de desbetreffende ondernemer en kan uiteindelijk de malafide onderneming binnen een halfjaar worden gestopt.

De ervaring die deze casus oplevert, vormt aanleiding om naar de hele autoverhuurbranche te gaan kijken. Het uitgangspunt van de aanpak is dat het merendeel van de ondernemers bonafide is. Door vanuit de politie zo veel mogelijk samen te werken op basis van gelijkwaardigheid en door het delen van informatie met de branche worden ondernemers enerzijds bewust gemaakt van de risico's van criminaliteit en leren zij anderzijds hoe zij signalen van ondermijnende criminaliteit kunnen herkennen. Daartoe behoren het aannemen van contant geld, het betrokken raken van een huurauto bij een misdrijf, wat er toe kan leiden dat men de auto voor lange tijd moet afstaan voor onderzoek, enzovoort. Tegelijkertijd worden zij aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het doel is om te voorkomen

dat verhuurders bewust of onbewust zakendoen met criminelen en hierdoor criminaliteit faciliteren.

Wederkerigheid in de samenwerking

De totstandkoming van deze gezamenlijke aanpak blijkt een moeizaam proces te zijn geweest. De eerste overlegondes met onder meer de verhuurders, de Bovag en het Verbond voor Verzekeraars leveren vrijwel niets op. Dit leidt tot de behoefte om heel praktisch te gaan kijken wat er op operationeel niveau kan worden gedaan en op welke wijze de partijen kunnen samenwerken. Inmiddels zijn er al veel contacten gelegd met afzonderlijke autoverhuurders en zijn er tientallen gesprekken gevoerd om hen bewust te maken van de risico's van het verhuren van auto's aan criminelen. Vervolgens is besloten deze bij de Bovag aangesloten bedrijven op het Amsterdamse hoofdbureau uit te nodigen voor een bijeenkomst. De kernboodschap van de bijeenkomst is dat de verhuurproblematiek vooral een probleem van de autoverhuurders zelf is en dat zij hier in bepaalde gevallen zelfs bewust of onbewust aan meewerken. Vervolgens is gekeken hoe men gezamenlijk deze problematiek kan aanpakken.

Deze bijeenkomst vormt de aftrap voor het Amsterdamse project Autoverhuur, dat ongeveer twee jaar gedraaid heeft. De nadruk ligt hierbij op 'het gewoon doen' en 'het klein houden'. Er staat weinig formeel beschreven en vooral het gesprek met de ondernemer staat centraal. Er is ook sprake van een actieve netwerkgedachte, waarbij de politie actief contact onderhoudt met de verhuurders, en de ondernemer met name als (bonafide) partner wordt gezien. Belangrijk in deze benadering is dat de politie zich zo veel mogelijk onthoudt van de dwang die de organisatie nog wel eens kenmerkt in de samenwerking en niet alleen maar op bezoek komt als het niet goed gaat. Hierdoor ontstaat de kans op wederkerigheid in de samenwerking. Voordelen voor de politie zijn dat autoverhuurders sneller signalen aan hen doorgeven en actief proberen om criminelen uit hun klantenkring te weren. Er zijn gevallen bekend dat ondernemers op eigen initiatief hebben geholpen om een huurauto te lokaliseren die is gebruikt bij het plegen van een misdrijf. De samenwerking heeft ook voor de ondernemer voordelen. De politie helpt het bedrijf 'schoon' te houden. Daar waar het toch fout gaat en een auto door de politie in beslag wordt genomen omdat er een misdrijf mee is gepleegd, is het voor de autoverhuurder prettig om een vast aanspreekpunt binnen de politie te hebben. Hierdoor kan een huurauto weer sneller worden vrijgegeven. Om informatie te kunnen delen met verhuurders werkt(e) de politie met een zogeheten stoplichtmodel. Bij twijfel over een toekomstige huurder kan de verhuurder contact opnemen met de politie. Op basis van onder andere systeeminformatie geeft

de politie vrijblijvend advies in de vorm van een kleurcode over het al dan niet verhuren aan de desbetreffende klant. Hierbij wordt geen achterliggende informatie over de persoon gedeeld.

Gezien de goede resultaten, besluit de politie in september 2014 om het project Autoverhuur landelijk te implementeren. Per eenheid wordt een projectleider aangesteld voor de uitvoering. Op dit moment is de implementatie nog wisselend. In een aantal eenheden draait het project goed, terwijl in andere eenheden het project nog relatief in de kinderschoenen staat. Ondanks dat het uitgangspunt van de werkwijze de bonafide ondernemer is, zijn er enkele eenheden, waaronder Zeeland-West-Brabant, die zich vooral richten op een repressieve aanpak. In deze eenheden richt men zich vooral op actieve controle van verhuurders en bestuurders van huurauto's.

Opbrengsten

Het project Autoverhuur loopt inmiddels al een aantal jaren. Zowel vanuit de politie als vanuit de Bovag is men overwegend positief over de samenwerking en de effecten hiervan voor de autoverhuurbranche. Dat is bijzonder, want er wordt van ondernemers gevraagd om een onnatuurlijke beweging te maken, namelijk het weren van (criminele) klanten. Voor ondernemers kan dit lastig zijn, omdat de bedrijfsvoering vooral gericht is op de korte termijn en het afsluiten van zo veel mogelijk relatief kortlopende transacties. Het weren van klanten of het niet langer aannemen van contant geld kan negatieve gevolgen hebben voor een bedrijf. Door de politie wordt contant geld gezien als een van de belangrijkste kenmerken van crimineel gedrag. Voor veel ondernemers is dit criminele geld echter een vaste component van de inkomsten, soms wel 30 of 40 procent, volgens een schatting van een van de projectleiders vanuit de politie. Dat wil of kan men niet zomaar afstoten. Voor kleine bedrijven is het extra lastig om klanten te weren, omdat ze afhankelijk zijn van een constante stroom van inkomsten. Grotere verhuurbedrijven hebben vaak een financiële buffer en zijn daardoor beter in staat om tegenvallende resultaten op korte termijn op te vangen. Kleinere bedrijven hebben deze buffer veelal niet, waardoor ze kwetsbaarder worden voor criminele invloeden.

Toch geven de Bovag en de politie aan dat voor de ondernemers die deze stap gewaagd hebben, de omslag op langere termijn positief uitpakt. Het bedrijf krijgt een andere uitstraling, straalt meer rust uit en trekt een andere klantenkring. Het snijden in eigen vlees op korte termijn betaalt zich daarmee later terug. Een ander positief effect van het project is de verbeterde samenwerking tussen politie en ondernemers. Door de samenwerking met verhuurders kan politiecapaciteit anders worden ingezet, kunnen verhuurders sneller de juiste contactpersoon

vinden binnen de politie en durft men over en weer meer informatie te delen. Ook merkt de politie dat in de autoverhuurbranche het vertrouwen in de politie weer terugkomt.

Toch is er ook kritiek op het project. Zo is bijvoorbeeld informatiedeling een probleem. Het project Autoverhuur werkt met een zogeheten stoplichtmodel, waarbij de verhuurder aan de politie advies kan vragen over een potentiële klant. De Bovag en de brancheorganisatie zijn enthousiast over dit model. Hierdoor kan de verhuur aan klanten die de huurauto willen gebruiken voor criminele activiteiten worden voorkomen. Dit stoplichtmodel komt in grote lijnen overeen met een methode die ook in de samenwerking tussen de politie en de makelaardij wordt toegepast. In tegenstelling tot die methode is het stoplichtmodel in de autoverhuurbranche niet in een convenant vastgelegd. Toch heeft de politie besloten met dit stoplichtmodel te stoppen. Dit gebeurde nadat de Autoriteit Persoonsgegevens aangaf dat de methode strijdig was met de wet- en regelgeving. Er worden namelijk persoonsgegevens gedeeld zonder dat daar een wettelijke grondslag voor is.

Critici zien niet alleen in de formele, maar ook in de informele informatiedeling een probleem. Door met (criminele) ondernemers in gesprek te gaan loopt men het risico dat er onbedoeld belangrijke politie-informatie wordt prijsgegeven. Een politiemedewerker kan bijvoorbeeld onbewust informatie over collega's of de organisatie weggeven die voor criminelen waardevol kan zijn.

Het belangrijkste punt van kritiek op het project richt zich echter op het fundamentele uitgangspunt van de aanpak, namelijk dat het leeuwendeel van de ondernemers in de autoverhuurbranche bonafide is. De autoverhuurbranche wordt breed gezien als een belangrijke facilitator, maar het grootste deel van de ondernemers zou hier niet bewust aan meewerken. Deze visie wordt echter door sommigen ernstig in twijfel getrokken, zo stelt de projectleider van de Eenheid Zeeland-West-Brabant.

Zowel vanuit diverse politieonderzoeken als uit ervaringen binnen het project Autoverhuur in de Eenheid Zeeland-West-Brabant lijkt het erop dat een groot deel van de autoverhuurbedrijven in deze eenheid de georganiseerde criminaliteit bewust faciliteert of onderdeel uitmaakt van een criminele organisatie. Mogelijk dat de situatie in andere eenheden anders is, maar een vergelijkbaar beeld is te zien in Oost-Brabant en in iets mindere mate in Limburg.

Het lastige bij een aanpak die uitgaat van bonafide ondernemers is bovendien dat de bonafide en de malafide ondernemer niet eenvoudig van elkaar te onderscheiden zijn. Volgens sommige politiemensen bestaat hierdoor het risico dat de politie voor de gek wordt gehouden

door de criminele ondernemer. Vanuit de Eenheid Zeeland-West-Brabant pleit men daarom voor een meer repressieve benadering door onder andere actieve controles van verhuurders en bestuurders van huurauto's. In plaats van directe samenwerking met de autoverhuurbranche te zoeken zou de integrale aanpak zich moeten richten op andere overheidspartners, zoals de gemeente. Door bijvoorbeeld de autoverhuur vergunningsplichtig te stellen, onder voorwaarden zoals het niet accepteren van contant geld en het herkenbaar maken van huurauto's, kunnen de criminele voordelen van huurauto's worden weggenomen.

Lessons learned

Het project Autoverhuur is in enkele opzichten onderscheidend van andere projecten. Ten eerste is het een aanpak die sterk is gericht op het doen in de praktijk. Er is bewust gekozen voor een minimum aan papierwerk, overleggen en projectplannen. De kracht ligt in het doen, het naar buiten treden en het gesprek aangaan. Ten tweede is het project onderscheidend doordat private partijen, in dit geval de autoverhuurbranche, als samenwerkingspartners worden gezien. Hierbij treedt de politie zo veel mogelijk op vanuit gelijkwaardigheid. Ten derde is de aanpak gericht op bonafide ondernemers en niet op repressie, zoals vanuit de politie gebruikelijk is. Door deze insteek op de 'goede' ondernemers wordt de verantwoordelijkheid (deels) bij de branche zelf gelegd en ontstaat de basis voor een gelijkwaardige samenwerking. Deze combinatie van doen, in samenwerking met de branche, op basis van gelijkwaardigheid (voor zover mogelijk), wordt door zowel de Bovag als de politie als effectief beschouwd.

De knelpunten in de aanpak zitten in het bewust en onbewust delen van informatie. Het probleem is hierbij tweeledig: de wettelijke basis voor het delen van informatie met de private sector en het onbedoeld delen van informatie met de malafide ondernemer. Binnen de politie is er intern kritiek op de aanname dat het grootste gedeelte van de branche bonafide is. Er is geen hard bewijs dat deze aanname bevestigt of ontkracht. De meningen zijn binnen de politie ook verdeeld of dit van belang is voor het al dan niet werken van de aanpak. De vraag hierbij is onder ander of het nadelig is dat criminelen zich bewust zijn dat de politie met hen bezig is. Ook hierover zijn de meningen binnen de politie verdeeld.

Casus 6 De Liemers: bewustwording onder ondernemers

Ondermijning met een hapje en een drankje

De bijeenkomst bij de Isolatieshop in Zevenaar met als thema ondermijning viel in de smaak. In de sfeervol omgebouwde hal zorgden verwarmingselementen in combinatie met voldoende isolatierollen voor een behaaglijke temperatuur en sfeer. Alles draaide om het creëren van bewustwording met betrekking tot ondermijning en het stimuleren van een publiek-private samenwerking. Er waren vertegenwoordigers aanwezig van het CCV, RIEC, RPG-Oost Nederland, gemeente Westervoort, de advocatuur, recherche en politie. Na een uitgebreide presentatie werd er aan de verschillende tafels verder gediscussieerd onder het genot van een hapje en een drankje.¹²

Probleembeschrijving

De Liemers is een strek in Oost-Gelderland en ligt ten zuidoosten van Arnhem. In het gebied liggen meerdere bedrijventerreinen. Hier zijn grote bedrijven gevestigd, zoals IKEA, Media Markt en Intratuin. De bedrijventerreinen liggen vaak vlak bij de A12 in de richting van Arnhem en de Duitse grens. Op die bedrijventerreinen zijn wietplantages en xtc-laboratoria aangetroffen. Bij politie en justitie ontstaat het idee om naast het opsporen van die criminaliteit in te zetten op publiek-private samenwerking. Het idee is om via voorlichting de ondernemers bewust te maken van de schadelijke gevolgen van deze criminaliteit, waarbij vooral wordt ingezet op het thema ondermijning. De aanwezigheid van criminele activiteiten op het bedrijventerrein geeft het een slechte naam en kan uiteindelijk schadelijke gevolgen hebben voor de bedrijvigheid in het algemeen.

Een belangrijke boodschap in een ongedwongen sfeer

Wil men de ondernemers bewustmaken van de gevaren van ondermijnende criminaliteit, dan is het de vraag hoe zij het best kunnen worden bereikt. Er worden contacten gelegd met de ondernemersvereniging LINDUS, waarvan de leden bestaan uit bedrijven die zijn gevestigd op de bedrijventerreinen in de Liemers. Deze leden worden aangevuld met organisaties die een maatschappelijke of versterkende rol hebben voor de leden.

12 DUS, magazine LINDUS, de ondernemersvereniging van de Liemers, jg. 10, nr. 47.

Het lijkt de politie en de gemeente een goed idee om de boodschap direct bij de leden van LINDUS te presenteren. Het idee is dat een dergelijke benadering het meeste effect geeft. Die methode wordt besproken met het bestuur van LINDUS. Er wordt ook een moment uitgekozen voor die presentatie. LINDUS organiseert periodiek een happy hour, waar de leden samenkomen en waar vaak een specifiek thema centraal staat. Deze bijeenkomst biedt de gelegenheid om een grote groep ondernemers te bereiken in een ongedwongen sfeer. Daarnaast wordt in het verenigingsblad *DUS* nog eens aandacht besteed aan het thema ondermijning, waarbij de nadruk wordt gelegd op criminele organisaties die proberen door te dringen tot de bovenwereld. De boodschap is dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit vooral een gedeelde verantwoordelijkheid is van de overheid en de particuliere sector.

Het happy hour draait om het creëren van bewustwording met betrekking tot ondermijning en het stimuleren van publiek-private samenwerking. Er zijn die avond ruim 130 ondernemers op het happy hour afgekomen. Aanwezig zijn de zes burgemeesters van de gemeenten in de Liemers, alsook enkele wethouders, vertegenwoordigers van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, het Regionaal Informatie en Expertise Centrum, het Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Oost-Nederland en de advocatuur. De politie is vertegenwoordigd met wijkagenten, rechercheurs en enkele leden van het programma *Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning* van de Landelijke Eenheid. Deze 'zware delegatie' laat zien dat het om een serieus probleem gaat.

In de zaal hangen prikkelende stellingen, zoals 'Waar wordt bij voorkeur contant afgerekend?', die de aanwezige ondernemers aan het denken moeten zetten. Na een uitgebreide presentatie schuiven de vertegenwoordigers van de genoemde organisaties aan bij de tafels om in klein verband verder te praten over de ins en outs van ondermijning.

Opbrengsten

Er is ingezet op bewustwording en weerbaarheid. Uit de reacties van zowel LINDUS als individuele ondernemers wordt duidelijk dat de boodschap is overgekomen. Ook is de voorlichting bedoeld om ondernemers weerbaar te maken. Door voorbeelden aan te reiken van mogelijke signalen van ondermijnende criminaliteit kunnen zij deze ook sneller herkennen.

De respondent geeft aan dat het bewustwordingsproces ook kan leiden tot meer sociale cohesie, als wapen tegen ondermijnende criminaliteit. Ondernemers weten dat zij steun hebben aan elkaar en een beroep kunnen doen op de overheid. De gemeenten zullen zich gaan focussen op leegstand als mogelijke risicofactor van infiltratie

van criminelen. Inmiddels zijn soortgelijke acties ondernomen bij de Rotary. Ook hier kan via een directe benadering een grote groep belanghebbenden worden bereikt.

Lessons learned

Deze casus lijkt simpel, namelijk het geven van voorlichting, maar in de praktijk blijkt dat er veel voor nodig is om zo'n activiteit uit te kunnen voeren. In een presentatie heeft het projectteam Betere Bijdrage Aanpak Ondernijning een aantal aandachtspunten op een rij gezet. Zo stelt het voor om de voorlichting op te hangen aan een urgent vraagstuk dat de aanwezigen aanspreekt. Goed is het ook om de voorlichting samen met andere ketenpartners te verzorgen. Dit zorgt voor een breed draagvlak. Belangrijk is het eerste gedachtepunt: 'investeer ten tijde van vrede in een relevant netwerk'. Het is beter om niet te wachten tot er zich (meerdere) incidenten op een bedrijventerrein hebben voorgedaan, maar om de bewustwording al in een vroeg stadium te stimuleren.

In het hierna volgende kader zijn de belangrijkste aandachtspunten weergegeven.

- Investeer ten tijde van vrede in een relevant netwerk.
- Kies een urgent vraagstuk, dat je raakt en dat je niet alleen aankunt.
- Ga uit je comfortzone (niet in systeem...).
- Doe het samen met een collega als het spannend is.
- Sluit aan bij wat er al is.
- Vraag onverwachte gasten/partners.
- Stel vragen, vragen, vragen.
- Wees nieuwsgierig.
- Wees kwetsbaar.
- Maak samen fouten en veer weer op (incasseren en opveren).
- Stel je eigen netwerk beschikbaar, zet anderen in positie.
- Het succes is van iedereen, deel het.

Casus 7 Vuurwerkopslag in NAVO-bunkers

Illegaal vuurwerk voor Nederlandse markt in Duitse bunkers¹³

In Duitsland is 40.000 kilo illegaal vuurwerk onderschept dat vermoedelijk was bestemd voor de Nederlandse markt. Het vuurwerk werd gevonden bij het doorzoeken van bunkers in de omgeving van Kleef, vlak over de grens bij Nijmegen. Bij gelijktijdige huiszoekingen door de Nederlandse politie in Nieuwegein, Vianen, Arcen en Well werd nog eens 2.500 kilo in beslag genomen. Drie mensen, de vermoedelijke handelaren, zijn aangehouden.

Naar aanleiding van eerder onderzoek naar illegaal vuurwerk vermoedde de politie dat er vuurwerk was opgeslagen in de bunkers. Het zou bestemd zijn voor particulieren. Verkopers en klanten ontmoetten elkaar vermoedelijk in een restaurant net over de grens in Nederland. De politie denkt dat de verkoper, met de wagen van een afnemer, van het restaurant naar een van de bunkers reed, die vol laadde met vuurwerk en hem dan weer afleverde bij de koper. Die bracht het vuurwerk dan verder Nederland in.

Er lagen in de bunkers onder meer 4.400 zogeheten Cobra's 6 en 8, 5.900 Shells (mortierbommen), Flowerbeds en Chinese rollen. Verder lagen er ook illegale sigaretten.

Probleembeschrijving

Zwaar illegaal vuurwerk wordt niet in Nederland gemaakt. Dat heeft vooral te maken met strenge wetgeving als gevolg van de vuurwerk-ramp in Enschede in 2000. De producenten zitten vooral in China en Italië. Rechtstreekse verzendingen vanuit die landen worden tegenwoordig goed bewaakt en daarom komt het vuurwerk met omwegen via Polen, Tsjechië en Duitsland in postpakketten naar Nederland. Omdat de opslag in eigen land na de vuurwerk-ramp aan strenge regels is gebonden, wijken handelaren in illegaal vuurwerk uit naar Duitsland en België, waar zij gebruikmaken van leegstaande NAVO-bunkers voor tijdelijke opslag. Er liggen zoveel bunkers in het grensgebied, dat het onmogelijk is deze allemaal in beeld te hebben. Er is zodoende geen goed toezicht op de bunkers, waardoor er verschillende vormen van ondermijnende criminaliteit kunnen plaatsvinden, zoals de opslag van illegaal vuurwerk. Door dat gebrekkige toezicht wordt ondermijning gefaciliteerd. Onlangs is 40.000 kilo illegaal vuurwerk in zo'n bunker in beslag genomen. Handel in illegaal vuurwerk wordt vaak gedaan door criminele samenwerkingsverbanden (CSV's), die bij gelegenheid ook wel eens hun geld verdienen met drugshandel. Vuurwerkhandel

13 <http://nos.nl/artikel/2138670-illegaal-vuurwerk-voor-nederlandse-markt-in-duitse-bunkers.html>.

is redelijk risicoloos, omdat vervoer van vuurwerk dat in Nederland illegaal is, in de meeste Europese landen niet verboden is. Er zijn voorbeelden bekend van criminele samenwerkingsverbanden die minderjarigen inschakelen om illegaal vuurwerk op de fiets te vervoeren.

Aanpak: planning

De aanleiding voor een grootschalig vuurwerkonderzoek naar de handel en opslag is ingegeven door informatie en signalen uit verschillende eenheden. Als dit wordt aangevuld met vrij nauwkeurige informatie uit een Meld Misdaad Anoniem-melding, wordt duidelijk dat er sprake is van grootschalige opslag in een voormalige NAVO-bunker in Duitsland, vlak over de grens met Nederland. Vanuit de bunker wordt het vuurwerk in auto's van kopende particulieren overgebracht. Deze burgers moeten het illegale vuurwerk zelf de grens over brengen. Transport is namelijk strafbaar en door de voorwaarde van eigen vervoer legt de handelaar het risico bij de 'consument'. Vanwege de geschatte hoeveelheid illegaal vuurwerk moet snel worden ingegrepen om acuut gevaar voor de maatschappij te voorkomen.

Van alle betrokken milieurecherche teams en andere multidisciplinaire samenwerkingspartners wordt het team van Amsterdam verzocht om de leiding te nemen. Dat heeft de meeste capaciteit. De landelijke aansturing van het onderzoek gebeurt door de Milieukamer, een samenwerkingsverband van het Functioneel Parket, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit en een vertegenwoordiger namens het bestuur/omgevingsdiensten. De Milieukamer geldt ook als opdrachtgever en als weeg- en stuurploeg.

Het project is een samenwerkingsverband tussen de politie, de Inspectie Leefomgeving en Transport, haar eigen Inlichtingen- en Opsporingsdienst (de ILT/IOD van het ministerie van Infrastructuur en Milieu) en het Openbaar Ministerie. Bij vuurwerkonderzoeken is de vuurwerkofficier van het Functioneel Parket de voorzitter van het overleg. De inbreng van het OM is groot: naast deze voorzitter is er een zaakofficier betrokken bij het onderzoek. Daarnaast is er nog een vertegenwoordiger van de omgevingsdienst betrokken. Deze functionaris heeft de status van bijzondere opsporingsambtenaar. Hierdoor wordt de uitwisseling van gegevens beter mogelijk gemaakt. Dit samenwerkingsverband bevat dus meerdere partijen, met hier en daar overlappende taakaccenten. Het risico daarvan is dat dit verwarring kan geven over de rollen met betrekking tot opsporing en toezicht.

De doelstellingen zijn vastgesteld in de Milieukamer. Informatie van een aantal onderzoeken is bij elkaar gevoegd, samen met de belangrijkste Meld Misdaad Anoniem-melding. De informatie is gebundeld

en daarna is een plan van aanpak opgesteld, dat door de Milieukamer is goedgekeurd.

Dit proces is versneld doorlopen, omdat het om een grote hoeveelheid illegaal vuurwerk gaat. Als je weet dat er een kans bestaat dat er ergens een grote explosie gaat plaatsvinden, dan moet je snel ingrijpen. Voor gecontroleerd doorlevering, zoals dat met drugs wel gebeurt, geeft het OM dan geen toestemming.

Aanpak: uitvoering

Er is binnen 24 uur een observatieteam geregeld. Snel daarna heeft een internationaal team een inval gedaan in de bunker. Er is 40.000 kilo illegaal vuurwerk in beslag genomen. In verband met die snelheid is er sprake van 'omgekeerd rechercheren': eerst is een hoeveelheid illegaal vuurwerk in beslag genomen, daarna is verder onderzocht om verdachten in beeld te krijgen. Er is niet gestuurd op output, maar op outcome: dat wil zeggen dat ervoor is gezorgd dat er geen grote zendingen illegaal vuurwerk bij consumenten terechtkomen. De rest, zoals verdachten en andere zendingen, komt later. Op het moment van schrijven, juni 2017, moet de zaak nog ter zitting worden gebracht.

De samenwerking met de Duitse collega's is in dit project soms moeizaam geweest. Niet alle informatie is gedeeld en de Duitsers voeren wel eens acties uit zonder afstemming met de Nederlandse collega's. De Duitse wetgeving is op bepaalde punten fundamenteel anders dan de Nederlandse. Een voorbeeld: opslag van een te grote hoeveelheid vuurwerk is in Duitsland een overtreding die bestuursrechtelijk wordt afgehandeld. In Nederland is dit een misdrijf.

Bij de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het ministerie van Infrastructuur en Milieu zit een ambtenaar die overal in de wereld contacten heeft en de onderlinge samenwerking enorm stimuleert. In deze casus moeten de Duitse partners worden overtuigd van het gevaar dat het illegale vuurwerk in deze hoeveelheden oplevert. Dat is gelukt. In het algemeen gaat de samenwerking met buitenlandse partijen goed.

Opbrengsten

Het opsporingsonderzoek heeft als doel het aanpakken en beperken van de illegale handel en invoer van professioneel vuurwerk. Verder is als doel geformuleerd dat het grote publiek moet merken dat het verkopen van illegaal vuurwerk actief wordt bestreden en niet lonend mag zijn. Het gevoel van onaantastbaarheid bij de handelaren in illegaal vuurwerk moet worden weggenomen.

Lessons learned

Deze vuurwerkcasus illustreert hoe complex de aanpak van ondermijning kan zijn. Criminelen weten voortdurend hun werkwijzen aan te passen aan de veranderende wet- en regelgeving. Strengere regulering van vuurwerk in Nederland draagt mogelijk bij aan het ontstaan van een criminele markt doordat er sprake is van vraag en schaarste. Daarnaast maken criminelen actief gebruik van kansen in de internationale omgeving, zoals de beschikbare NAVO-bunkers in Duitsland, en de wetgeving die hen in staat stelt om hun activiteiten legaal in het buitenland uit te voeren en zo in Nederland buiten schot te blijven. Deze vorm van bedrijfsvoering, waarbij het vuurwerk in het buitenland wordt opgeslagen en verkocht en wordt ingevoerd en vervoerd door de Nederlandse kopers, maakt dat het risico vooral bij de criminele consument ligt.

Een tweede factor die bijdraagt aan de complexiteit van de casus is de hoeveelheid actoren en belanghebbenden die bij de aanpak betrokken is. Hierbij gaat het om zowel de Nederlandse als de Duitse partners. Die complexiteit brengt het risico van rolverwarring in de samenwerking met zich. Goede regievoering is dan absoluut noodzakelijk. Verschillen in de Duitse en Nederlandse wetgeving maken de informatiedeling niet gemakkelijk. Niettemin verloopt de samenwerking in de praktijk over het algemeen goed. Naast een goede regievoering blijken een gemeenschappelijk doel en goede persoonlijke contacten van groot belang voor een effectieve aanpak.

Ook benadrukt deze casus nogmaals dat ondermijning zich niet beperkt tot de handel in en productie van verdovende middelen, maar dat criminelen zich ook richten op andere delicten als daar geld mee te verdienen valt. Het is daarom belangrijk om oog te houden voor minder bekende en zichtbare vormen van ondermijning en de aanpak daarop af te stemmen.

Een van de drijfveren achter de casus is het grote maatschappelijke belang en het gevaar voor de volksgezondheid. Het gevaar voor de volksgezondheid draagt bij aan een hoge mate van urgentie, waardoor snel wordt ingegrepen. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop de aanpak wordt vormgegeven: niet gecontroleerd doorlaten en onderzoeken achteraf. Tevens is het maatschappelijk belang bepalend geweest voor de doelstelling en de verantwoording. Er wordt primair gestuurd op outcome, het voorkomen dat er grote hoeveelheden zwaar vuurwerk op de Nederlandse markt komen.

Casus 8 Publiek-private samenwerking bij voorlichting over vuurwerk

Post voor besteller illegaal vuurwerk¹⁴

De politie is een campagne begonnen om de koop van zwaar professioneel vuurwerk via internet tegen te gaan. Volgens de Taskforce Opsporing Vuurwerkbommenmakers krijgen de mensen die een bestelling plaatsen een gepersonaliseerde video toegestuurd.

In het filmpje wordt gewaarschuwd dat ze op het punt staan iets illegaals te doen.

Volgens de politie wordt de mail gevolgd door een brief, waarin dezelfde waarschuwing staat.

Op YouTube zijn inmiddels filmpjes opgedoken waarin de woordvoerder van de politie Amsterdam kopers van illegaal vuurwerk met hun initialen aanspreekt.

Probleembeschrijving

De politiek signaleert enige jaren geleden dat de explosieve kracht van het illegale vuurwerk in Nederland aan het toenemen is. Dit vuurwerk is populair en consumenten doen hun best om dit massa-explosieve vuurwerk te bemachtigen.

Youtubend op zoek naar boefjes

Om te voorkomen dat er door het zware vuurwerk doden en gewonden zouden vallen, is de Taskforce Opsporen Vuurwerkbommenmakers opgericht. Deze taskforce is niet groot: hij bevat twee mensen van de politie, vier stagairs, één medewerker van een reclamebureau en één vertegenwoordiger van de stichting VeiligheidNL. Het geheel staat onder toezicht van de procureur-generaal.

De taskforce richt zich niet op de productie van het illegale vuurwerk, maar op het tegengaan van het gebruik. De campagne richt zich op ouders van potentiële gebruikers. Jongeren tussen 14 en 18 jaar zijn vaak niet in staat om de consequenties van hun handelingen te overzien. Die preventieve aanpak staat naast de repressieve. In een integrale aanpak zijn alle vormen van tegengaan van illegaal vuurwerk nodig, ook slimme manieren om public relations te bedrijven. Daartoe werd al enige jaren samengewerkt met reclamebureaus.

In de afgelopen jaren is er elk jaar een campagne gestart tegen illegaal vuurwerk, in samenwerking met VeiligheidNL en een reclamebureau. Nieuw in de campagne is een activiteit van de taskforce om op

14 <https://nos.nl/artikel/574061-post-voor-besteller-illegaal-vuurwerk.html>.

YouTube op zoek te gaan naar filmpjes waarin jongeren illegaal vuurwerk afsteken.

Twee jonge, idealistisch ingestelde medewerkers van een reclamebureau zijn YouTube gaan scannen op vuurwerkfilmpjes. Op veel van die filmpjes zijn strafbare feiten te zien. De politie heeft de capaciteit niet om op eenzelfde manier op te sporen, maar de reclamemakers wel. Zij geven de feiten door aan de politie. De politie vordert, voor de zorgvuldigheid, de e-mail- en IP-adressen.

Opbrengsten

De makers van de gevaarlijkste filmpjes hebben ieder een filmpje teruggekregen. In aantal gaat het om zo'n vijfhonderd filmpjes. In die filmpjes worden ze persoonlijk toegesproken door een politieagent in uniform. De boodschap luidt: de politie weet wie jij bent en wat je doet, dus hou op met je strafbare daden. De makers krijgen daarnaast een zwarte envelop met een vergelijkbare boodschap. Zo'n zwarte envelop valt op en wordt gelezen door de ouders (het gaat meestal om minderjarigen). Zo is er de mogelijkheid dat de desbetreffende jongeren ook nog eens worden toegesproken door hun ouders en moeten ze hun filmpjes verwijderen, waardoor er minder kopieergedrag ontstaat.

Daarnaast is er een selectie van verontrustende filmpjes getoond in het televisieprogramma *Opsporing Verzocht*. De verdachten van de zeven zwaarste misdrijven zijn kort na de uitzending aangehouden.

Met weinig inspanning van de politie is het rendement van de actie groot geweest. Er zijn nauwelijks filmpjes over vuurwerk meer te vinden. Dat is overigens een tijdelijk resultaat.

Lessons learned

Tot op zekere hoogte is deze casus illustratief voor de effecten van de toenemende digitalisering in de samenleving. Aan de ene kant brengt deze ontwikkeling risico's met zich. In deze casus zorgt de verspreiding van de filmpjes via YouTube voor een besmettend en aanzuigend effect onder jongeren. Door het plaatsen van de beelden lokken jongeren dergelijk gedrag onder elkaar uit en versterken zij elkaar daarin. Tegelijkertijd brengt deze ontwikkeling ook kansen met zich voor de aanpak en de opsporing. De zelfgeplaatste beelden bieden in veel gevallen aanknopingspunten voor de identificatie en aanpak van overtreders.

Naast de mogelijkheden op digitaal gebied geeft deze casus ook een beeld van de kansen op het gebied van publiek-private samenwerking. Het betrekken van private partners zorgt er in dit geval voor dat er met relatief weinig opsporingscapaciteit vanuit de politie toch een groot effect bereikt kan worden.

Voor de uiteindelijke aanpak van de jonge daders is gekozen voor een persoonsgerichte aanpak. Hierbij is gebruikgemaakt van een opvallende manier van communicatie, namelijk een brief in een zwarte envelop. Daarnaast maakte de politie hier ook weer gebruik van digitalisering door de jongeren in hun eigen medium persoonlijk aan te spreken, namelijk een videoboodschap. Opvallend is dat de gekozen werkwijze niet alleen een repressief effect heeft op de aangesproken jongeren, maar dat er door het verwijderen van de filmpjes een breder, preventief effect optrad: het fenomeen verdween, in ieder geval tijdelijk, van YouTube.

Casus 9 Project Fabricius: vrijplaats in de haven van IJmuiden

Zoektocht naar illegale woningen in havengebied

De gemeente Velsen heeft gisteravond een verrassingsactie uitgevoerd in het Middenhavengebied van IJmuiden. In de Loggerstraat werden panden bezocht die vermoedelijk illegaal bewoond worden. Op termijn volgen meer van zulke acties in het havengebied. Het wemelde gisteravond van de politie in de omgeving, omdat er op de Trawlerkade tegelijkertijd een grote verkeerscontrole werd gehouden door politie, Douane en andere opsporingsdiensten.¹⁵

Probleembeschrijving

De gemeente Velsen en de politie constateren enkele jaren geleden dat het havengebied van IJmuiden een vrijplaats dreigt te worden. Dat havengebied heeft een grootte van ruim zestig voetbalvelden en is vrij onoverzichtelijk. Er staan loodsen, opslagruimtes, bedrijfspanden, winkels en horeca. Het terrein is vatbaar voor criminaliteit. Er is sprake van illegale bewoning, hennepcultuur, visfraude, illegale migratie, smokkel van goederen en verdovende middelen, witwassen, mensensmokkel, fiscale fraude, zedenmisdrijven en cybercrime. Er is in veel opzichten sprake van ondermijning.

De criminaliteit is mede te wijten aan de lage sociale controle. Er is een geringe meldingsbereidheid. Onderzoekers Van Erp en Groenleer constateren dat ondernemers liever de andere kant uitkijken. Soms is er sprake van angst. Een ondernemer heeft voor zijn klanten de routebeschrijving aangepast, zodat zij niet langs enkele louche garagebedrijven hoeven te rijden. Hierdoor is het terrein vatbaar voor criminaliteit (Van der Wiele, 2016a).

¹⁵ *IJmuiden Courant*, 25-04-2014.

De gemeente Velsen moet ongeveer elke vijf jaar optreden tegen illegale bewoning en witwassen, maar de criminaliteit laat zich niet structureel weggagen. Inwoners hebben het idee dat de overheid niets doet aan de criminaliteit. Een aantal criminele families lijkt onaantastbaar, wat de overige bevolking van IJmuiden het gevoel geeft dat de gemeente niets doet. Dat is slecht voor het vertrouwen van burgers in de overheid.

Het ontstaan van een Fabricius-cultuur

Fabricius is in 2013 opgestart en loopt tot eind 2016. Het is een project waarin een groot aantal ketenpartners, te weten de gemeente Velsen, de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Omgevingsdienst IJmond, de Belastingdienst, de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst, de Douane, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en lokale ondernemers, samenwerkt onder de vlag van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Noord-Holland. Het doel is een revitalisering van het havengebied IJmuiden. Dat wil zeggen dat dit gebied weer veilig moet worden gemaakt, zodat er een integer en gezond ondernemersklimaat ontstaat. De doelen zijn niet geformuleerd als output, maar als outcome, ofwel een maatschappelijk doel dat gezamenlijk moet worden bereikt.

Naar aanleiding van alle signalen over aanhoudende criminaliteit en overlast heeft de burgemeester in 2013 het RIEC gevraagd een strategische analyse te maken. Hieruit blijkt dat er in het havengebied 29 vormen van criminaliteit voorkomen. Deze worden in kaart gebracht in een zogeheten 'Misdada Menukaart'. Deze vormt de grondslag voor een integrale aanpak.

In de eerste fase werken de gemeente Velsen, de politie, de Belastingdienst, de Omgevingsdienst IJmond en het Openbaar Ministerie samen. Daarna schuiven andere partijen, waaronder de ondernemers, aan. Al snel blijkt dat de gewenste integrale en multidisciplinaire samenwerking wordt gehinderd door een gebrek aan onderling vertrouwen. Bovendien blijken de interne belangen van de partners soms lastig te verenigen met de collectief afgesproken prioriteiten. Daarom wordt er besloten om eerst de bewustwording en de kennis van de problematiek te vergroten. Onder leiding van de burgemeester zijn bijeenkomsten gehouden om het bewustzijn van de deelnemers over ondermijnende criminaliteit te vergroten en hen te wijzen op de risico's die het imago van zowel het afzonderlijke bedrijf als de hele bedrijfssector of het bedrijventerrein schade kunnen toebrengen. Daarnaast worden er reflectiekamers opgericht. Dit zijn momenten waarop bestuurders reflecteren op actuele vraagstukken binnen het project.

Dat heeft als resultaat dat de deelnemers begrip krijgen voor elkaars standpunten, gedrag en handelen. Zij leren van elkaar en zijn bereid de grenzen van de informatiedeling op te zoeken, zonder deze te overschrijden. Hierdoor is een brede kijk op de complexe problematiek ontstaan en is de slagkracht van het project vergroot. Deelnemers spreken van een Fabricius-cultuur, die zich kenmerkt door een zekere mate van gedrevenheid, de bereidheid om innovatief en creatief te denken en van elkaar te leren, en een proactieve houding.

Het project Fabricius wordt aangestuurd door de stuurgroep RIEC. Daaronder bevindt zich, op strategisch niveau, het Lokaal Strategisch Overleg Fabricius. De burgemeester is voorzitter. Daarnaast hebben de hoofdofficier van justitie, de politiechef en vertegenwoordigers van de KMar, de Belastingdienst, de Douane en het RIEC Noord-Holland zitting in dit orgaan. Op tactisch niveau is er een regiegroep met daarin de afdelingshoofden van de betrokken organisaties. Op operationeel niveau zijn er drie netwerkgroepen op de taakgebieden informatie, communicatie en uitvoering. Ten slotte is er een werkgroep die zich bezighoudt met de publiek-private samenwerking met de ondernemers. Het OM is projectleider. De gemeente Velsen levert de projectsecretaris.

Van crisis tot herbezinning

Acties in het kader van Fabricius zijn zo zichtbaar mogelijk uitgevoerd om de burgers te laten zien wat er gebeurt. Eerst nog richten gemeente, politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en Omgevingsdienst IJmond zich op hennepsteelt, illegale bewoning en witwassen. Na een periode van acht maanden besluiten zij om alle meldingen die met revitalisering en integriteit te maken hebben op te pakken. De aanpak bestaat uit het organiseren van integrale verkeerscontroles, het ontmantelen van hennepkwekerijen, het controleren van bedrijfspanden, het innen van achterstallige boetes en het beslag leggen op goederen, en het aanpakken van illegale bewoning en van criminele ondernemingen. Meerdere onderzoeken van witwaspraktijken zijn opgestart. De media, zowel landelijk als lokaal, zijn nadrukkelijk betrokken bij de acties. Communicatie is een belangrijk instrument gebleken. Er zijn regelmatig publicaties over acties in de kranten en op televisie te vinden. Het project heeft zowel persvoorlichters als strategisch communicatieadviseurs in de gelederen. In de beeldvorming omtrent het project is communicatie op een strategisch niveau ingezet, als verantwoording voor de inzet van verschillende overheidsorganisaties en om de doelstellingen te bereiken. Het gaat uiteindelijk om revitalisering van de haven. Dat wordt als toekomstperspectief neergezet. De berichtgeving laat ook zien dat de overheid niet achteroverleunt en

daadwerkelijk haar rol pakt. Zo wordt het project ook gepresenteerd aan de ondernemers: dankzij allerlei acties is het haventerrein nu een veilig gebied met een integer en gezond ondernemersklimaat.

Om het doel van het project te bereiken is samenwerking met ondernemers in het havengebied onontbeerlijk. Voor het gebied is parkmanagement ingesteld via de bedrijveninvesteringszone. Dat houdt in dat er een parkmanager komt, dat er collectieve beveiliging wordt geregeld, en cameratoezicht. Voor de desbetreffende ondernemers betekent dit dat er geïnvesteerd moet worden. Hierbij gaat het om investeringen die niet direct voor zichzelf spreken. Daartegenover staat dat de gemeente de toegangswegen tot het havengebied heeft verbeterd en subsidies verstrekt voor het verbeteren van de gevels van de bedrijfspanden. Hierdoor krijgt het havengebied een aantrekkelijker uitstraling. Tevens is een speciale lijn van Meld Misdaad Anoniem beschikbaar gesteld om het melden van criminaliteit en overlast te vergemakkelijken.

Opbrengsten

Het project Fabricius is afgerond. Een van de einddoelen is borging van de samenwerking. Als dat niet is geregeld, krijgt de haven binnen een paar jaar weer te maken met criminaliteit. De borging is inmiddels gerealiseerd. Begin maart 2017 hebben de gezamenlijke ondernemers in meerderheid besloten om hieraan mee te werken in de reeds genoemde parkmanagementconstructie. Vanuit de overheid is een integraal Haventeam gevormd, dat verantwoordelijk is voor de controles. Aansturing wordt gedaan door de 'driehoek-plus'. Dit betreft een reguliere gezagsdriehoek, aangevuld met vertegenwoordigers van de KMar en de Belastingdienst/Douane.

Het project is geëvalueerd. De uitkomsten daarvan zijn soms verrassend voor het project. De evaluaties zijn voorgelegd aan de gemeenteraad van Velsen. Die heeft destijds een relatief groot bedrag vrijgemaakt in een tijd dat dergelijke uitgaven, gezien de economische crisis, niet vanzelfsprekend zijn. Daarom is de raad altijd kritisch geweest op de uitkomsten van het project. Uiteindelijk heeft de raad zich tevreden getoond over het project.

De politie is tevreden over de uitkomsten van Fabricius, maar wijst ook op neveneffecten. Het belangrijkste daarvan is een waterbedeffect: de criminele bedrijfsvoering is nagenoeg gestopt in de haven, maar wordt elders voortgezet. Dat heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat in de bazaar van Beverwijk mogelijk meer criminele activiteiten worden ontplooid.

Lessons learned

De samenwerking tussen verschillende ketenpartners, zowel binnen de overheid als de publiek-private sector, is een succes geweest in het project Fabricius. Cruciaal is de rol van de burgemeester. Hij staat boven de partijen en is het boegbeeld van de aanpak. Hij heeft in IJmuiden een belangrijke rol gespeeld bij het overtuigen van de ondernemers. Diezelfde rol speelt hij ook naar zijn gemeenteraad. Ook daar is aanvankelijk weinig enthousiasme voor het project Fabricius. Ondermijning is voor veel raadsleden te veel ‘ver van mijn bed’, in tegenstelling tot bijvoorbeeld thema’s als onderwijs, gezondheidszorg of jeugdoverlast. Door de gemeenteraad continu mee te nemen in het proces, raakt hij doordrongen van de urgentie van de problematiek en de noodzaak van de aanpak (Jansen, 2017).

Een andere les die uit het project Fabricius kan worden getrokken, is dat een goede communicatie doorslaggevend kan zijn. Alle gevoerde acties worden via de pers bekendgemaakt en hebben als effect dat de resultaten van de aanpak zichtbaar blijven en dat het draagvlak voor diezelfde aanpak behouden blijft. Er zijn inmiddels contacten tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie en diverse havengemeenten over een soortgelijke aanpak. De methode Fabricius kan ook elders tot succes leiden. Wel benadrukken de voormalige projectleden dat Fabricius geen blauwdruk is voor andere projecten. Er zal altijd rekening gehouden moeten worden met plaatselijke omstandigheden. Deze vorm van lerende samenwerking blijft maatwerk.

Ten slotte laat Fabricius zien dat de partijen niet bang moeten zijn om te experimenteren. Hierdoor hebben de projectdeelnemers van elkaar geleerd. Vooral de informatiedeling riep nog wel eens vragen op. Een nieuw project zou kunnen profiteren van de ervaringen die in dit project zijn opgedaan.

‘Trots op aanpak misdaadaanpak in havengebied’

Oud-burgemeester Franc Weerwind kijkt met trots terug op de criminaliteitsbestrijding in het IJmuidense havengebied. Sterker nog: hij vindt dat politie-eenheden, officieren van justitie en gemeenten elders in het land aan die aanpak een voorbeeld kunnen nemen. Weerwind is één van de drijvende krachten geweest achter ‘Operatie Fabricius’, het langlopende project om het havengebied veiliger te maken. Gedurende die operatie werden in dit deel van IJmuiden om de zoveel tijd grootscheepse controle

acties gehouden, waaraan ook de Belastingdienst en andere instanties deelnamen. Het draaide bij 'Fabricius' onder meer om de bestrijding van hennepsteelt, illegale bewoning van het havengebied en de aanpak van witwaspraktijken. 'De multidisciplinaire aanpak heeft gewerkt. Wij hebben successen geboekt', zegt Weerwind. 'Ook burgers en het lokale bedrijfsleven hebben een actieve bijdrage aan het project geleverd. Het doet mij goed dat er in het IJmuidense havengebied als gevolg van de opzet van een bedrijveninvesteringszone camerabewaking komt.'¹⁶

Casus 10 Wijkkoning in De Kempen

Drugspand gesloten

Op dinsdag 10 mei 2016 arresteerde de politie een 50-jarige man uit Eersel in zijn woning na het aantreffen van verdovende middelen en vuurwapenbezit. Burgemeester Anja Thijs-Rademakers heeft de woning aan de Pankenstraat voor drie maanden gesloten.

De politie startte het onderzoek onder meer na signalen uit de wijk dat de verdachte vanuit zijn huis in drugs zou handelen. De verdachte is voor de raadkamer verschenen en heeft daar voorlopig zestig dagen hechtenis gekregen. De drugs en het wapen zijn in beslag genomen en vernietigd.

De gemeente en politie treden hard op tegen personen die handelen in drugs en werkt hierbij samen met het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst.¹⁷

Probleembeschrijving

Een bewoner in Eersel, een Brabantse gemeente, staat algemeen bekend als dealer van harddrugs. Niet alleen bewoners weten van zijn handel, ook de politie en de gemeente zijn hiervan op de hoogte. Zij hebben echter onvoldoende bewijs om een onderzoek tegen hem te beginnen. De man behoort tot een bekende criminele familie. Zijn broers zijn actief in de georganiseerde criminaliteit, en ook een deel van hun kinderen en kleinkinderen lijkt daarbij betrokken te zijn. De man laat, anders dan sommige van zijn familieleden, niet blijken dat hij geld verdient aan drugshandel. Hij heeft geen exorbitante levensstijl en woont in een kleine bejaardenwoning bij zijn moeder in de buurt. Toch is hij bij iedereen bekend en zowel de wijk als de politie spreekt van een 'wijkkoning'. De man drukt zijn stempel op de wijk. Hij weet

¹⁶ *IJmuiden Courant*, 24 maart 2017.

¹⁷ <https://dekempen.allesvan.nl/nieuws/detail/id/281935/DRUGSPAND-GESLOTEN-AAN-DE-PANKENSTRAAT-IN-EERSEL>.

echter zijn zaken zodanig af te schermen dat de politie geen onderzoek tegen hem kan of wil beginnen. Het is ook lastig om burgers te vinden die iets over hem willen vertellen. Er lijkt sprake te zijn van intimidatie, waardoor mensen er liever voor kiezen om te zwijgen. De vermoedens van intimidatie beperken zich niet tot de man alleen, maar ook zijn familieleden zouden druk uitoefenen op omwonenden.

Crimineel ziekteverlof

Bij de politie en de gemeente is al langer bekend dat het subject zich bezighoudt met handel in harddrugs. Opvallend is ook zijn huisvestingssituatie. Het feit dat hij nog steeds in een kleine bejaardenwoning woont, is vreemd. De politie heeft pogingen gedaan om een onderzoek op te starten tegen de man. Een Joint Hit Team, een politieel samenwerkingsverband tussen Nederland, België, Frankrijk en Luxemburg, heeft enkele jaren geleden informatie verzameld over de wijkkoning. Er zijn observaties gedaan en er is getapt. Dit levert onvoldoende op. Daarbij speelt de omstandigheid dat het subject op dat moment lijdt aan een longziekte, waardoor hij veel minder actief is. Een observatie heeft op dat moment weinig zin. De vermoedens over zijn betrokkenheid bij drugshandel blijven bestaan.

Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) neemt uiteindelijk het initiatief om signaalbeelden op te stellen. Hier zijn ongeveer tachtig signaaldocumenten uit voortgekomen. Deze slaan aan bij zowel de gemeente als de politie. De politie maakt vervolgens een 'stamboom' van de wijkkoning en zijn familie. In die stamboom zijn alle activiteiten van de afzonderlijke familieleden weergegeven, en ook de onderlinge 'zakelijke of criminele' relaties die zij met elkaar onderhouden. Zijn broers houden zich bezig met zware criminaliteit. Van diverse neven en nichten zijn ook de nodige feiten bekend.

De informatie over de wijkkoning wordt geactualiseerd. Vijf ketenpartners, het RIEC, de gemeente, de politie, de Belastingdienst en de woningbouwvereniging, delen de informatie die zij over de wijkkoning hebben. De Belastingdienst kan, behalve een belastingschuld, weinig opvallende zaken laten zien. De man is erin geslaagd zijn winsten uit de drugshandel goed te verbergen, wat er in het verleden toe heeft geleid dat een onderzoek naar de man is gestaakt. De Belastingdienst zal het onderzoek weer oppakken als nieuwe feiten aan het licht komen.

De politie heeft op grond van nieuwe CIE-informatie opnieuw onderzoek naar de man gedaan. Met de uitkomsten hiervan zijn de ketenpartners verder gegaan. De wijkkoning is integraal besproken. Achteraf gezien is de CIE-informatie cruciaal gebleken.

Wijkkoning zonder wijk

Op basis van de informatie die door de ketenpartners is verzameld en veredeld, heeft de politie actie ondernomen. Twee kopers zijn opgevangen bij de woning van het subject. Daarna is een inval gedaan in de woning en is het subject aangehouden. Mensen in de omgeving van het subject zijn dringend gevraagd om iets over hem te verklaren. Daaruit bleek onder meer dat zij zijn geïntimideerd door familieleden. Bij de inval zijn auto's in beslag genomen. Van één auto heeft het subject kunnen aantonen dat deze legaal was gekocht door zijn dochter. Deze inbeslagname is teruggedraaid.

Een belangrijke doelstelling van het project is om de wijkkoning los te weken van zijn omgeving. Daar heeft hij invloed en daardoor is hij ook moeilijk te pakken. Niemand zal geneigd zijn iets over hem te vertellen. De woningbouwvereniging heeft als deelnemer aan het project de nodige informatie over zijn woongedrag en zijn uitstraling naar de omgeving verzameld. Op grond van die informatie heeft zij een procedure gestart om hem uit zijn woning te zetten. Het huurcontract is door de woningbouwvereniging ontbonden. Geheel vlekkeloos verloopt de procedure niet. Voor het leeghalen van de woning heeft de woningbouwvereniging een sleutel aan een vriend van het subject gegeven, waarna het subject vervolgens zelf weer de woning betreft. Uitzetting moet dan worden gerealiseerd via een gerechtelijke procedure. De woningbouwvereniging is in het gelijk gesteld, wat inhoudt dat de betrokkene nu werkelijk zijn woning moet verlaten.

Wat betreft de rolverdeling in de aanpak heeft het RIEC het initiatief genomen om een onderzoek naar het subject te starten. Het RIEC heeft vervolgens gezorgd voor deskundigheid om communicatie goed te laten verlopen. Uiteindelijk heeft de politie de rol van probleemeigenaar op zich genomen. De betrokken wijkagent heeft gefungeerd als projectleider. Dat ligt volgens de politie ook voor de hand, omdat de wijkagent met de meeste belanghebbenden contact heeft.

Communicatie is in deze casus belangrijk geweest. Om de negatieve invloed van het subject en zijn familieleden op de omgeving te breken, is communicatie in de wijk cruciaal gebleken. De boodschap is: criminaliteit wordt aangepakt, wijkkoningen worden onttroond. De communicatie-experts van de samenwerkende ketenpartners hebben hun boodschappen op elkaar afgestemd. Zo is aan de woning een bord aangebracht met mededelingen over zijn aanhouding en woninguitzetting. Buurtbewoners zijn aangeschreven door de gemeente. Er zijn berichten geplaatst op social media en op internetpagina's van de gemeente en de politie. Hierop is niet alleen aangegeven waarom de woning is ontruimd, maar ook wat de effecten zijn van drugshandel

en de daaruit vloeiende ondermijnende activiteiten. Een deel van deze berichtgeving is in het volgende kader aangegeven.

Drugspand gesloten

Het doel van de tijdelijke sluiting is om een einde te maken aan de bekendheid en het gebruik van deze woning als drugspand. Vandaag zijn de ramen en deuren afgesloten, de sloten vervangen en is het pand verzegeld.

Criminele organisaties maken enorme winsten met de handel van hard- en softdrugs. Vaak wordt dat illegaal verkregen vermogen geïnvesteerd in legale branches, zoals vastgoed en horeca. Die vermenging van boven- en onderwereld, ook wel ondermijnende criminaliteit genoemd, is uiterst zorgelijk.

Overheidspartners als politie, Openbaar Ministerie, gemeenten en de Belastingdienst werken steeds meer samen bij de aanpak van verdachte zaken en personen. Deze integrale aanpak vergroot de slagkracht van de overheid tegen georganiseerde criminaliteit. Het doel is om misstanden aan te pakken en de georganiseerde- en ondermijnende criminaliteit een halt toeroepen.

Samen houden we Eersel veilig!

Ook uw hulp is van groot belang. Heeft u vermoedens van een drugsdealer in uw buurt of ergens anders in Eersel? Ziet u bijvoorbeeld aanloop op vreemde tijdstippen wat na een kort bezoek de woning weer verlaat? U kunt de gemeente en politie helpen om dit aan te pakken. Meld dit bij Meld Misdaad Anoniem via nummer 0800 7000 (melders blijven altijd anoniem). Ook al bent u niet zeker, meld ook uw twijfel. Bellen met de politie kan natuurlijk ook. Bel gratis naar 0900 8844. De politie kan op basis van uw informatie een onderzoek starten, zoals ook bij deze man in Eersel is gebeurd.¹⁸

Ook over de rechtszaak tegen het subject is uitgebreid gecommuniceerd. Met het Openbaar Ministerie is afgestemd dat het lopende hoger beroep zo snel mogelijk wordt afgehandeld. Als dit niet gebeurt, dan wekt dit de indruk dat de overheid niet krachtig genoeg ingrijpt. Het zou het doel van het project, namelijk onttroning van de wijkkoning, kunnen frustreren.

De respondent geeft aan dat het uitvoeren van een dergelijk project veel energie en doorzettingsvermogen vergt. Er zijn altijd momenten waarop dingen niet lopen zoals alle deelnemers verwachten. Op die momenten moet je met teleurstellingen kunnen omgaan.

¹⁸ <https://eersel.allesvan.nl/nieuws/detail/id/281934/DRUGSPAND-GESLOTEN-AAN-DE-PANKENSTRAAT-IN-EERSEL>.

Opbrengsten

De aanpak van de wijkkoning heeft meerdere doelen: onderzoeken en aanhouden van de wijkkoning, verwijdering uit zijn leefomgeving, en de maatschappij laten zien dat criminelen worden aangepakt. De burger moet het idee krijgen dat crimineel gedrag en intimidatie uiteindelijk niet lonen. Daarin is het project geslaagd. Op de dag van de inval in de woning en de aanhouding van het subject zijn de opgeluchte reacties van buurtbewoners duidelijk te zien. Wijkagenten worden hier achteraf nog over aangesproken met de reacties dat het goed is dat zo'n persoon is aangepakt. Uit die reacties blijkt wel dat er werkelijk sprake was van intimidatie. Dit heeft ook invloed op de wijze waarop de bewoners nu naar andere vormen van criminaliteit kijken. De indruk bestaat dat zij veel meer vrijuit durven spreken over vermeende criminelen. Zij doen dat rechtstreeks met de politie of via Meld Misdaad Anoniem. De mensen krijgen het gevoel dat er serieus iets wordt gedaan aan de problematiek in de wijk en daardoor groeit het vertrouwen in de overheid.

Terwijl het hoger beroep wordt afgewacht, heeft de gemeente de leiding overgenomen van de acties tegen het subject. Hij is op een zwarte lijst gezet, waardoor kan worden voorkomen dat hij binnen vijf jaar terugkeert in zijn oude woonomgeving.

Lessons learned

De ketenpartners hebben geleerd van deze casus. Een van de lessen is dat een uitzettingsprocedure goed met de verschillende ketenpartners moet worden afgestemd. Zo kan worden voorkomen dat een persoon er toch in slaagt om in de woning te blijven zitten.

Een les is ook dat burgers soms kwetsbaar zijn wanneer ze specifieke informatie over anderen willen delen met de politie, in dit geval de wijkagent met wie zij vaak contact hebben. Die kwetsbaarheid schuilt in het feit dat gegevens over bepaalde personen in de wijk vaak herleidbaar zijn. Dat kan intimidatie, bedreiging of zelfs geweld tot gevolg hebben. Een melding via Meld Misdaad Anoniem geeft dan uitkomst.

Een volgende les is dat vaak een combinatie van verschillende soorten onderzoek nodig is om een zaak effectief aan te kunnen pakken. Naast langlopende onderzoeken kunnen er ook korte klappakken worden gerealiseerd, waarbij snel resultaat zichtbaar is. Dit geeft een goede uitstraling naar de omgeving van een subject.

Ook blijkt dat communicatie een grote rol speelt in veel onderdelen van het politiewerk. Daar moet voldoende aandacht voor zijn.

Ten slotte kan worden vastgesteld dat het begrip ondermijnende criminaliteit leeft bij zowel de politie als haar ketenpartners. De respondent van de politie geeft aan dat het geven van voorlichting over ondermijnende criminaliteit belangrijk is. Hij merkt dat zowel colle-

ga's als ketenpartners steeds meer signalen herkennen die wijzen op ondermijnende criminaliteit. Een aandachtspunt is wel de capaciteit van alle betrokken partijen. Deze is vaak ontoereikend om alle zaken aan te kunnen pakken.

6.3 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn diverse casussen van ondermijnende criminaliteit aan de orde gekomen. Naast de verscheidenheid in de problematiek worden ook de diversiteit en de creativiteit in de aanpak duidelijk. Uit de voorbeelden blijkt dat er niet één standaardoplossing is in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Alle geselecteerde casussen zijn daarom een vorm van maatwerk. De aanpak is afgestemd op het probleem. Zowel strafrecht als bestuursrecht, civiel recht en een financiële benadering hebben hierbij een plek gekregen. Soms is de krachtigste hefboom te vinden in het strafrecht of de financiële aanpak. Waar de problematiek een hele branche betreft, vraagt dit soms om bestuurlijke regulering, samenwerking en afstemming met de desbetreffende ondernemers. De regulering van de full-contact vechtsport is hier een sprekend voorbeeld van. Een soortgelijke situatie speelt inmiddels ook in de voetbalwereld, waar amateurclubs benadert worden door criminelen die hun mogelijk illegaal verkregen vermogen in het voetbal willen investeren. Binnen de Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond wordt inmiddels gekeken hoe clubs weerbaar kunnen worden gemaakt tegen dergelijke praktijken.

In vrijwel alle casussen is sprake van een integrale benadering. Het probleem wordt aangepakt met partners. In de woorden van de teamleider Financiële Opsporing uit het onderzoek Rome: 'Iedereen kan worden aangepakt als je een zaak maar in het voortraject integraal bekijkt. Welke partners zijn relevant en wat kunnen we doen?' Daarvoor moeten mensen wel integraal worden opgeleid, elkaar snappen en denken vanuit één overheid. Onder andere het voorbeeld van het Haags Economisch Interventie Team toont de doorzettingmacht vanuit de overheid wanneer partners hun mogelijkheden bundelen. Ook de aanpak van het havengebied IJmuiden is hier een voorbeeld van.

Uit de casuïstiek blijkt verder dat het RIEC als samenwerkingsverband tussen verschillende partners een belangrijke rol kan hebben, zoals het havenproject in IJmuiden. Het speelt dan niet alleen een rol bij het opstellen van een ondermijningsbeeld of het maken van een criminaliteitsbeeldanalyse, maar blijft ook een rol spelen tijdens de uitvoering van de aanpak. Er zijn tevens succesvolle voorbeelden van

meer kleinschalige vormen van integrale samenwerking, zoals het onderzoek Rome. Ook hier geldt weer de behoefte aan maatwerk en het centraal stellen van het probleem.

Integrale samenwerking blijft niet alleen beperkt tot de overheid, ook de publiek-private sector kan hierbij een rol spelen. Zowel het project Fabricius als de casus van de Liemers is een voorbeeld van hoe bewustwording bij ondernemers en verenigingen ertoe kan leiden dat de overheid, in dit geval de politie, een ondergeschikte rol speelt en de ondernemers het stokje overnemen en hun eigen veiligheid organiseren. Dat de overheid daarbij een faciliterende rol blijft spelen, spreekt voor zich.

Vrijwel alle casussen op het gebied van de publiek-private samenwerking laten zien dat betrokkenen zich niet altijd bewust zijn van de effecten van ondermijning. In de casussen de Liemers en Fabricius krijgen ondernemers te horen welke schadelijke gevolgen ondermijning voor hun bedrijven, bedrijfssectoren en bedrijventerreinen kunnen hebben. Bewustwording is dus een belangrijk onderdeel van de aanpak. Een open communicatie is hierin cruciaal.

De voorbeelden laten ook zien dat er obstakels kunnen opdoemen in de samenwerking. Dit is vaak inherent aan het experimenteren binnen een integrale samenwerking. Met name op het gebied van de informatiedeling kan de privacy van burgers een heikel punt vormen. Het project Autoverhuur duidt op een dergelijke problematiek.

7

Obstakels in de aanpak van ondermijnende criminaliteit

7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is uitgebreid ingegaan op de verschillende verschijningsvormen van ondermijnende criminaliteit, op de verwevenheid van de onder- en bovenwereld en op de effecten van ondermijnende criminaliteit op de samenleving. Beschreven is op welke wijzen de overheid, samen met haar partners, hiertegen optreedt. Dat blijkt niet eenvoudig. Op haar weg stuit de overheid op meerdere obstakels die het proces van de aanpak in meer of mindere mate verstoren. Dat begint al bij het begrip ondermijnende criminaliteit zelf. Dit wordt niet door iedereen op eenzelfde wijze vertaald. Het gevolg is dat zowel de betrokken overheden als ketenpartners, bedrijven en burgers zich lang niet altijd voldoende bewust zijn van wat er met ondermijnende criminaliteit wordt bedoeld. Signalen worden niet of onvoldoende herkend of worden niet als een gevaar ervaren. Hierdoor krijgt ondermijnende criminaliteit niet de aandacht die zij verdient. Obstakels worden opgeworpen door de wijze waarop sommige organisaties, waaronder ook de politie en het openbaar bestuur, zijn ingericht en worden aangestuurd. Deze werken belemmerend bij een effectieve aanpak. Een dominante verantwoordingscultuur waarbij het behalen van concrete en meetbare resultaten bepalend is, bemoeilijkt de integrale aanpak, die veel meer moet uitgaan van een breed maatschappelijk effect als eindresultaat. Ten slotte zijn er de morele en ethische componenten. De samenleving zal zich moeten beraden op wat wel en wat niet acceptabel is. Deze discussie wordt onder andere beïnvloed door het standpunt dat de overheid inneemt, bijvoorbeeld in de vorm van het gedoogbeleid. Maar ook door de normalisering van bepaald gedrag en manieren om een inkomen te verdienen, zoals het gebruik van synthetische en softdrugs en het werken in de hennep-teelt. De vraag rijst daarmee in hoeverre ondermijnende criminaliteit kan worden bestreden wanneer een groot gedeelte van de maatschappij geen ongewenst gedrag ziet om tegen op te treden.

De voornaamste knelpunten die in dit onderzoek aan het licht zijn gekomen, worden in dit hoofdstuk besproken. Omdat de aanpak van ondermijnende criminaliteit veelal programmatisch of probleemgericht plaatsvindt, worden de obstakels beschreven aan de hand van de globale stappen van een probleemgerichte werkwijze: het vaststellen van het probleem, het duiden van het probleem en het betrekken van de interne en externe partners, de uitvoering van de aanpak en de verantwoording achteraf. Deze laatste stap kan ook worden gezien als de eerste stap in de sturing op de werkwijze. Iedere fase kent haar eigen knelpunten, die in paragraaf 7.2 worden toegelicht. In paragraaf 7.3 volgt de conclusie. Tenzij anders aangegeven, is de inhoud van dit hoofdstuk gebaseerd op de bevindingen uit de interviews met 76 respondenten.

| | |
|-------------------------------------|---|
| Vaststellen van het probleem | <ul style="list-style-type: none"> – Definitie van ondermijning – Ontbreken van voldoende bewustzijn |
| Betrekken van de integrale partners | <ul style="list-style-type: none"> – Opsporing centraal – Bestuurscultuur – Cultuur binnen overige partners |
| Uitvoering van de aanpak | <ul style="list-style-type: none"> – Organisatie-inrichting – Capaciteit – Informatiedeling – Vakmanschap – Integrale samenwerking |
| Evaluatie en verantwoording | <ul style="list-style-type: none"> – Indeling VVC-HIC-ondermijning – Verantwoordingscultuur versus maatschappelijk effect – Normalisering van ondermijning |

Figuur 7.1 Stapsgewijze aanpak van ondermijning

7.2 Obstakels

7.2.1 *Het vaststellen van het probleem*

Een van de eerste stappen van een probleemgerichte benadering is het herkennen en vaststellen van het probleem. Uit het onderzoek blijken in dit stadium twee belangrijke obstakels een rol te spelen: de definitie van ondermijning en ondermijnende criminaliteit en het ontbreken van voldoende bewustzijn.

1. Definitie van ondermijning en ondermijnende criminaliteit

Om te begrijpen wat er onder ondermijning en ondermijnende criminaliteit wordt verstaan is een goede definitie van deze begrippen belangrijk. Respondenten zien echter vooral verwarring. De betekenis van ondermijning wordt op verschillende wijzen geïnterpreteerd. Illustratief is het verhaal van Van Baaren, voormalig projectleider Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning. Hij werd tijdens een presentatie over dit thema onderbroken door een wetenschapper, die meende dat het ging om het ondermijnen van criminaliteit in plaats van criminaliteit die de samenleving ondermijnt (Van Baaren, 2014). Een juiste begripsvorming wordt bemoeilijkt doordat er meerdere wetenschappelijke definities in omloop zijn. Hoewel verschillend, hebben zij op twee punten het volgende met elkaar gemeen. Als eerste wordt onderkend dat ondermijning vooral een schadelijk maatschappelijk effect behelst, namelijk de aantasting of ontwrichting van de fundamenteën van de samenleving. Een tweede element dat in vrijwel alle definities naar voren komt, is dat deze aantasting of ontwrichting wordt veroorzaakt door een verwevenheid van de onderwereld met de bovenwereld.

Ondanks deze overeenkomsten wijzen verscheidene respondenten erop dat eenduidigheid ontbreekt en dat maakt ondermijning tot een lastig te vatten begrip. Een communicatiemedewerker geeft aan dat het onduidelijk is wat je ermee bedoelt: ‘Om het duidelijk uit te leggen ben je acht zinnen verder.’ Een gevolg van deze onduidelijkheid is dat de professionals die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van ondermijning, niet altijd goed weten wat er wordt bedoeld. Dat is zelfs zichtbaar binnen de politie. Tijdens een training voor wijkagenten werd gevraagd naar een voorbeeld van ondermijning waar zij in hun werkgebied tegen aanliepen. Het merendeel antwoordde dat ondermijning in hun wijk niet voorkwam. Nadat het begrip door de trainer was uitgelegd, gaven de wijkagenten stuk voor stuk aan dat zij moeilijk konden kiezen uit de vele gevallen die zij in hun wijk tegenkwamen.

Een risico van het gebrek aan eenduidigheid kan zijn dat ondermijning verwordt tot een containerbegrip, waarbij alle vormen van overlast en criminaliteit – van jeugdcriminaliteit tot zware en georganiseerde criminaliteit – tot ondermijning worden gerekend. Hierdoor verliest het begrip uiteindelijk zijn waarde. Een medewerker van een Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) noemt het ‘een soort doekje voor het bloeden, of een elastiek begrip’. Anderzijds geeft dit het risico dat ondermijning wordt gezien als iets bijzonders, dat vooral thuishoort bij specialisten en bij aparte afdelingen zoals de recherche. Voor wat betreft de politie is de aanpak van ondermijning dan geen breed gedeelde verantwoordelijkheid meer. Dat staat haaks op de gewenste aanpak van ondermijning, die juist zo breed mogelijk zou moeten zijn.

Ook dit kan zijn doorwerking hebben in de politieorganisatie. Een procesbegeleider vanuit het programma Betere Bijdrage Aanpak Ondernijning geeft aan:

‘Je hebt wijkagenten die het herkennen en misschien al jaren tegenaan lopen, maar denken: daar kan ik niets mee, dat is te groot en te complex. Ze krijgen geen ondersteuning van de opsporing en de stuurploeg.¹⁹ Daar zit veel frustratie omdat ze wel willen maar de handen niet op elkaar krijgen. Waarbij ze wel vooral vanuit strafrecht denken. Ze denken niet snel om het in een integraal veiligheidsoverleg of een wijkgerichte aanpak-overleg te bespreken.’

Een aandachtspunt is dat ‘ondernijning’ vaak als een beleidsterm wordt gezien. Buiten de overheid, en dan met name politie, Openbaar Ministerie en openbaar bestuur, is het begrip ondernijning minder bekend. Bovendien is de discussie over de definitie vaak niet waardevrij en wordt deze gekleurd door het organisatiebelang. Zo kan voor de ene partij ondernijnde criminaliteit gelijk staan aan georganiseerde criminaliteit. Voor een andere partij kan bijvoorbeeld ook overlast hieronder vallen wanneer deze een ondernijnd effect heeft. Een respondent van brancheorganisatie Bovag legt uit:

‘Ondernijning is een politieterm. Buiten de bureaus wordt dit niet gebruikt, het is een beleidsterm. Ik kan er niet zo veel mee en heb het liever over maatschappelijk verantwoord ondernemen. Als je het naast elkaar legt heb je wel hetzelfde doel: een leefbare lokale samenleving.’

Ook deze vertaling kan een brede aanpak bemoeilijken. Samenwerking met de private sector is in veel gevallen een krachtig onderdeel van de aanpak van ondernijning. Juist dan is het goed dat alle partijen dezelfde taal spreken. Dat is nog niet het geval. Wanneer er wordt gesproken van een maatschappelijk effect, blijken veel ondernemers nog vooral te denken aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zij wijzen dan vooral op de impact van bedrijfsactiviteiten op klimaatverandering, arbeidsomstandigheden en vergrijzing. Elementen als mensenrechten, transparantie en het tegengaan van corruptie maken

19 De sturing op de opsporing gebeurt onder andere door zogeheten ‘stuurploegen’. Een stuurploeg is verantwoordelijk voor de prioritering van zaken en het toewijzen hiervan aan specifieke onderdelen. Ook maakt de stuurploeg een afweging met betrekking tot de toe te wijzen capaciteit.

evenwel deel uit van maatschappelijk verantwoord ondernemen, maar dit wordt niet altijd zo beleefd.

2. Ontbreken van voldoende bewustzijn

De aanpak van ondermijnende criminaliteit begint met een bewustzijn onder alle betrokken partijen. Signalen van ondermijnende criminaliteit moeten worden herkend, evenals de ernst van de effecten die zij heeft op het functioneren van de samenleving. Pas dan kan er goed worden opgetreden. Dit bewustzijn is nog niet bij alle partijen voldoende aanwezig. Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen.

De eerste oorzaak heeft te maken met de herkenbaarheid van ondermijnende criminaliteit. Het is voor een gemiddelde ambtenaar niet eenvoudig om signalen van ondermijnende criminaliteit te ontdekken.

Gemeenteambtenaren werken meestal vanuit een dienstverlenende omgeving en zijn niet altijd gewend om kritisch te kijken naar (afwijkende) wensen van burgers. Misbruik van door de gemeente aangeboden faciliteiten worden daardoor minder snel opgemerkt. Veelal ontbreekt het besef dat gemeentelijke diensten een zekere verantwoordelijkheid dragen ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van ondermijnende criminaliteit. Het is daarom voor gemeenten belangrijk om hun ambtenaren bekend te maken met de verschillende verschijnings- of uitingsvormen van ondermijnende criminaliteit. Zij dienen bijvoorbeeld te weten hoe de wet- en regelgeving wordt misbruikt. Eenzelfde proces van bewustwording heeft in de jaren tachtig plaatsgevonden ten aanzien van steunfraude bij de gemeentelijke sociale diensten.

Bewustwording geldt niet alleen voor het ambtelijk apparaat, maar voor het bestuur als geheel. Wanneer de verschijningsvormen bekend zijn, kunnen ambtenaren bekend worden gemaakt met de barrières die tegen ondermijnende criminaliteit kunnen worden opgeworpen. Door een meervoudig bewustzijn kan de gemeente groeien in haar rol als crimefighter. De RIEC's zijn een belangrijke speler als het gaat om het aankweken van een collectief bewustzijn. Met hun informatie over ondermijningsfenomenen en hun criminaliteitsbeeldanalyses laten zij zien wat er werkelijk binnen de gemeentegrenzen speelt. Dit heeft inmiddels zijn vruchten afgeworpen. Het gemeentelijk bewustzijn met betrekking tot ondermijnende criminaliteit neemt dan ook steeds meer toe.

Ook binnen de politie is bewustwording een belangrijk thema. Een RIEC-medewerker vertelt:

'Een voorbeeld is dat de afdeling ZwaCri [zware criminaliteit] het niet als hun taak zag om elektriciens aan te houden, maar zich vooral richtte op de grote boeven.'

De wijkteams, en in het bijzonder de wijkagenten, zijn de oren en ogen bij het ontdekken van ondermijning. Zij moeten dan wel in staat zijn om die signalen als zodanig te herkennen. Ook de noodhulp kan hier een belangrijke rol in spelen. Maar ook hoger opgeleiden spelen een belangrijke rol. Een politiechef geeft aan:

‘De volgende generatie criminelen en criminele netwerken staan al klaar en die zijn veel gewelddadiger en diverser dan de oude Nederlandse netwerken. Het excessief geweld is groter. (...) Ik zie een normvervaging in die wereld. Geld is niet langer alleen het motief, maar (eer)wraak lijkt ook een motief. Minder voorzienbaar en emotioneel. Lage begaafdheid en weinig normbesef speelt misschien ook mee. Daarom kun je ook niet meer via de klassieke wijze aanpakken. Dit begrijpen vraagt vakmanschap en intelligentie. Om je echt in te leven in het profiel van de dader heb je andere mensen nodig en ook andere maatregelen. Van recherchekundigen mag je dit verwachten.’

Bij de politie zijn er de afgelopen jaren initiatieven genomen om meer hoger opgeleiden aan te nemen. De Schiedammerparkmoord vormde een impuls om deze mensen te werven om zo een bijdrage te leveren aan het organiseren van vernieuwing en tegenspraak binnen de opsporing. Over de effecten van dit beleid wordt wisselend gedacht. Duidelijk is dat de hoogopgeleide nieuwkomers aanvankelijk met argwaan zijn begroet. Acceptatie van deze nieuwkomers was niet vanzelfsprekend. De politiecultuur blijkt vaak een starre. De zittende politiemensen waren bang te worden gepasseerd door de nieuwe aanwas. Bovendien was het motto vaak dat een nieuweling ‘eerst drie broeken moet verslijten’ alvorens hij serieus kan meedoen (Huisman e.a., 2016). Het werven van hoger opgeleiden binnen de opsporing zonder het ingrijpend veranderen van de cultuur en de voedingsbodem waarin zij terechtkomen, lijkt daarmee niet per definitie het antwoord op het versterken van het vakmanschap. Wanneer het proces goed begeleid wordt, kan de nieuwe, hoger opgeleide, instroom echter wel degelijk effect hebben en bijdragen aan een toenemende bewustwording.

7.2.2 *Het betrekken van de interne en externe partners*

Nadat een bepaalde vorm van problematiek goed in beeld is gebracht, is het vaak van belang om de juiste interne en externe partners te betrekken. In deze fase spelen diverse obstakels een rol, waarvan het centraal staan van de opsporing, de bestuurscultuur en de cultuur binnen overige partners de voornaamste zijn.

1. Opsporing centraal

Ondermijnende criminaliteit wordt vaak begrepen als zware of georganiseerde criminaliteit. Die zienswijze heeft als gevolg dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit vaak primair als de verantwoordelijkheid van de politie en het Openbaar Ministerie in het algemeen wordt gezien, en van de opsporing in het bijzonder. Dat de opsporing centraal wordt gesteld, heeft in de eerste plaats te maken met de definitie van ondermijnende criminaliteit, waarin het verschijnsel vaak gelijk wordt gesteld met georganiseerde criminaliteit. Een tweede verklaring moet worden gezocht in een dominante politiecultuur, waarin veel waarde wordt gehecht aan ‘ouderwets’ en gedegen opsporingsonderzoek waarin de nadruk ligt op een strafrechtelijke aanpak van verdachten en waarbij gebruik wordt gemaakt van traditionele opsporingsmethoden en -technieken, zoals tappen.

De rol van de opsporing bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit mag beslist niet worden miskend of onderschat. Toch kleven er risico’s aan het centraal stellen van de opsporing: Ten eerste is het bereik van een louter strafrechtelijke interventie beperkt. Zoals we hebben gezien, zou de aanpak van ondermijnende criminaliteit veel meer gericht moeten zijn op het bereiken van een breed maatschappelijk effect, waardoor criminele activiteiten worden bemoeilijkt of onmogelijk worden gemaakt. De aanpak richt zich in veel gevallen op de bewustwording en weerbaarheid. Het gaat dus niet altijd om strafzaken of om de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. Dit impliceert dat een interventie vanuit het strafrechtperspectief niet altijd het middel zal zijn om het beoogde effect te realiseren.

Een tweede gevolg van het centraal stellen van de opsporing is dat de politie vaak de leidende rol krijgt in de aanpak. Dit is niet vanzelfsprekend. Afhankelijk van het probleem zijn andere ketenpartners of onafhankelijke partijen mogelijk beter in staat om in te grijpen. In sommige gevallen zal de politie slechts op de achtergrond aanwezig zijn of uiteindelijk geen enkele rol spelen. Een voorbeeld hiervan is de casus van de Liemers in hoofdstuk 6, waarin ondernemers bewust worden gemaakt van de gevaren van ondermijnende criminaliteit en vervolgens ook maatregelen nemen om ondermijnende criminaliteit in hun gebied tegen te gaan. Een ander voorbeeld zijn de samenwerkingsverbanden die zijn aangegaan met de makelaardij, waardoor het voor criminelen lastiger wordt om anoniem een (woon)ruimte te huren. Een RIEC-medewerker legt uit:

‘Het gaat ook om het besef dat je niet de enige bent “die ervan is”. De politie heeft de neiging om alles als eerste op te pakken, er als eerste iets van te vinden. Deels word je als politie natuurlijk ook gericht

[gestuurd]. Maar dat hoeft niet altijd. Het is zeker niet alleen het probleem van de politie.'

Ten derde heeft het centraal stellen van de opsporing ook binnen de politie gevolgen. Het beeld dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit vooral een taak is van de opsporing houdt ook binnen de politiegelederen hardnekkig stand. De idee is echter dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit een taak moet zijn van de hele politieorganisatie. Elke executieve politiemedewerker is immers opsporingsambtenaar en maakt deel uit van het opsporingsproces. Zo kunnen wijkteams een belangrijke bijdrage leveren. Vanwege hun handhavende taak hebben zij vaak een goed beeld van de wijk of buurt. Opvallende situaties kunnen snel worden gesignaleerd en doorgegeven. Het mag duidelijk zijn dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit dan wel als een gezamenlijke politieverantwoordelijkheid moet worden gezien. Een politiemedewerker geeft aan dat er bij wijkagenten geen weerstanden zijn; eerder vragen zij om hulp bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit in hun wijk. Een handreiking zou hen verder kunnen helpen.

Respondenten nemen een verandering waar. De strafrechtelijke benadering staat onder druk. Strafrechtelijke onderzoeken zijn vaak erg arbeidsintensief en hebben een lange doorlooptijd. Sommige onderzoeken nemen meerdere jaren in beslag. Aan het eind daarvan blijkt het aantal verdachten dat daadwerkelijk wordt veroordeeld vaak gering. Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot een discussie over de effectiviteit van de strafrechtelijke aanpak, met als vraag of alle energie en inspanningen op den duur wel genoeg opleveren. Het rendement staat in geen verhouding tot de tijd, energie en menskracht die hierin zijn gestoken. Critici menen dat het effect van dergelijke langlopende onderzoeken gering is. Tegelijkertijd moet het belang van strafrecht niet worden onderschat, onder andere met betrekking tot retributieve rechtvaardigheid: het gevoel dat daders moeten worden gestraft en hun verdiende loon moeten krijgen voor hun daden. Een van de respondenten uit de wetenschap geeft aan dat de straffen zodanig moeten zijn dat daders hun criminele inkomsten en netwerken verliezen. Hierdoor wordt ingespeeld op de moraliteit en het rechtsgevoel van burgers.

2. Bestuurscultuur

De aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt steeds meer gezien als een overheidsbrede verantwoordelijkheid, waarbij de rol van het openbaar bestuur steeds belangrijker is geworden. Waar criminelen legale voorzieningen misbruiken en waar boven- en onderwereld verweven dreigen te raken, kan het openbaar bestuur effectieve barrières opwerpen.

Dit vergt een andere rol van bestuurders. De bestuurscultuur verandert. Een strenge aanpak van ondermijnende criminaliteit vraagt om een andere houding en ander gedrag. Met name de burgemeester heeft vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid een spilfunctie. Het bestuursrecht is het belangrijkste instrument om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Toch is deze 'nieuwe' rol niet voor iedereen vanzelfsprekend. Sommige burgemeesters zien zichzelf niet als crimefighters. Zij houden vast aan de opvatting dat de bestrijding van criminaliteit niet hun primaire verantwoordelijkheid is, maar dat politie en justitie de eerst aangewezen instanties zijn voor deze taak. Een politiemedewerker vertelt:

'Tot een jaar of tien geleden werd alles door middel van de opsporing aangepakt. Tegenwoordig gebeurt dit meer vanuit maatschappelijk oogpunt, de burgemeester pakt de regierol, niet de politie. Dit leidt tot een integrale aanpak. Sommige burgemeesters willen hier echter nog van wegblijven, want door het aan te stippen geef je toe dat je een probleem hebt.'

Zoals dit citaat laat zien, kan er ook sprake zijn van ontwijkend gedrag. Ondermijnende criminaliteit wordt bewust niet gezien. Dan hoeft er ook niet te worden ingegrepen. Wanneer een probleem zichtbaar wordt, schept dit immers ook zekere verplichtingen om hiertegen op te treden. Dit is niet altijd een aantrekkelijke gedachte. Zeker niet omdat het vaak gaat om zogeheten 'wicked problems' ofwel taaie vraagstukken, waarvoor een simpele oplossing niet direct voor de hand ligt. Ook de veelheid en omvang van dergelijke vraagstukken kunnen partners afschrikken om deze te adresseren. Daarbij komt ook dat de reële angst voor represailles gemeenten af kan schrikken om werk te maken van de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Een volgend obstakel is het gegeven dat gemeenten vaak met meerdere belangen rekening moeten houden. Met name economische belangen wegen zwaar. Deze hebben een sterke invloed op de houding van het lokaal bestuur. Daar waar onder- en bovenwereld verstrengeld raken, heeft dit juist zijn invloed op de lokale economie. Het blijkt niet altijd eenvoudig om onderscheid te maken tussen legale en illegale activiteiten. Vaak ontstaat er een symbiotische relatie met criminaliteit, die zowel voor de crimineel als voor de 'legale' ondernemer voordelen biedt. Een straat vol winkels is beter dan leegstand, ook al blijkt later dat sommige winkels louter witwasconstructies zijn. Ook vastgoedinvesteringen kunnen op (korte) termijn aantrekkelijk zijn voor een gemeente, ook al blijkt later dat de investeringen niet helemaal smetteloos zijn. Een voorbeeld hiervan is het openbaar bestuur dat niet optreedt tegen

de eigenaar van een coffeeshop omdat deze ook verantwoordelijk is voor de investering in een lokale attractie.

‘Gemeenten sluiten hun ogen ook wel bewust omdat er sprake is van een belangenprobleem.’

Politiek-bestuurlijke belangen kunnen eveneens de aanpak van ondermijnende criminaliteit beïnvloeden. De afgelopen decennia hebben in het teken gestaan van een terugtrekkende overheid en deregulering. Burgemeesters voelen dit soms als een spagaat. Enerzijds is de overheidsbemoeienis met het dagelijks leven teruggeschroefd, anderzijds wordt er van hen verlangd dat ze streng handhaven. De deregulering hindert hen dan ook bij een solide aanpak van ondermijnende criminaliteit. Een voorbeeld hiervan is het afschaffen van de registratieplicht op bijvoorbeeld vakantieparken, waardoor het niet meer inzichtelijk is welke personen daar verblijven.

Het lokale politieke klimaat blijkt ook van invloed op het gemeentelijke coffeeshopbeleid. Het kan bepalend zijn voor de wijze waarop een gemeente vergunningen verstrekt of haar handhaving regelt. Verscheidene respondenten wijzen in dit kader op de achterliggende (ondermijnende) problematiek, een risico waar volgens hen nog wel eens aan voorbij wordt gegaan. Zij beschrijven de georganiseerde hennepteelt, met neveneffecten als witwassen, excessief geweld en het rekruteren van schoolgaande jeugd voor het knippen van hennepstekken en het bezorgen van pakketjes. Een medewerker van het OM licht toe dat er lange tijd een bestuurscultuur heerste waarin de aandacht voor deze problematiek minimaal was, of soms zelfs geheel ontbrak:

‘De overheid heeft jaren de andere kant op gekeken, en vond andere dingen belangrijk dan integriteit. De gemeente (...) had de uitstraling van het havengebied onvoldoende geprioriteerd. (...) Een burgemeester ging tot voor kort naar de open dag van de Hells Angels. Dat zegt dus iets over de wijze waarop gekeken wordt of liever gezegd waarop dit soort fenomenen niet worden gezien. Sommige gemeenten hebben geen sluitend vergunningstelsel waardoor je niet kunt opmerken dat er zich bedrijven vestigen die geen integere belangen hebben. De betreffende gemeenten denken dat ondermijning bij hen niet voorkomt. De heersende windrichting van de politiek is soms: alles moet kunnen. Dat is geen corruptie, maar het is wel een cultuur die allerlei dingen mogelijk maakt.’

Ten slotte speelt ook het imago van de gemeente een rol. Bestuurders willen een veilige gemeente. Veiligheid zorgt voor een gunstig vesti-

gingsklimaat voor bedrijven en het is goed voor het lokale veiligheidsgevoel. Dit kan volgens respondenten leiden tot ontkenning dat er iets in de gemeente aan de hand is. Er zijn echter ook bestuurders die juist wel het belang zien van streng optreden. Burgemeesters die optreden tegen de aanwezigheid van Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) zijn hier een voorbeeld van. Zij willen een duidelijk beeld uitstralen. Zij laten zien dat criminaliteit in hun gemeente niet wordt getolereerd en dat er ook tegen opgetreden wordt. Clubhuizen worden gesloten en individuele leden zijn na incidenten uit hun woning gezet.

3. Cultuur binnen partners

Wat voor de politie geldt, is ook van toepassing op de ketenpartners. Ook hier is sprake van een soms sterk ontwikkelde bedrijfs- of bestuurscultuur die voortkomt uit de taakstelling van de desbetreffende organisatie. Genoemd wordt het OM, dat zich richt op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De werkprocessen zijn ook als zodanig ingericht. Die bedrijfscultuur kan een integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit zonder duidelijke strafrechtelijke uitkomst bemoeilijken. Net als bij de politie is het voor creatieve geesten of *early adapters* niet altijd eenvoudig om hun ideeën naar voren te brengen.

Ook de Belastingdienst wordt in dit kader genoemd. Zijn taken bestaan uit het innen en controleren van belastingen. De bestrijding van criminaliteit heeft geen prioriteit, simpelweg omdat het geen hoofdstaak van de Belastingdienst is. Daarnaast heeft de dienst te maken met de fiscale geheimhoudingsplicht, die de samenwerking met partners kan bemoeilijken. Opsporing wordt uitbesteed aan de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst. Hier komt bij dat de Belastingdienst 'amoreel' is en formeel niet geïnteresseerd is in de herkomst van gelden. Mede als gevolg van RIEC-convenanten is in dit opzicht inmiddels wel een verschuiving zichtbaar, waarbij de bijdrage aan het maatschappelijk belang steeds zwaarder is gaan wegen. Zoals een RIEC-medewerker aangeeft:

'Elke organisatie heeft last van zijn eigen culturele lijnen die bepalend zijn. Het OM heeft bijvoorbeeld last van de "almachtige" officier van justitie en de grote afstand tussen de werkvloer en de beleidsmatige ondersteuning. En er is ook geen cultuur van elkaar kritisch tegenspreken. Dat zit heel erg in de hiërarchie. De Belastingdienst is een centraal geleide organisatie: Den Haag bepaalt. Het gedrag is daarom heel vaak een verantwoordingscultuur. Maar in de uitvoering is het bijna nooit een probleem: zet al die bloedgroepen bij elkaar en ze gaan ervoor.'

7.2.3 *Uitvoering*

Wanneer het probleem in kaart is gebracht, de juiste partijen met elkaar in verbinding staan en er een plan van aanpak is vastgesteld, volgt de fase van de praktische uitvoering. Obstakels die hierbij een rol spelen, zijn de organisatie-inrichting, capaciteit, informatiedeling, vakmanschap en het proces van integrale samenwerking.

1. *Organisatie-inrichting*

Een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit is afhankelijk van een integrale aanpak, dus meerdere partijen en organisaties. Iedere organisatie is op een eigen manier ingericht om de eigen taken en werkzaamheden zo goed mogelijk te kunnen vervullen. Zoals verscheidene respondenten hebben ervaren, kan die interne organisatie bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit ook obstakels opwerpen. Ter illustratie zijn de politie en de gemeente als voorbeelden uitgewerkt.

► *Interne organisatie politie*

Wat betreft de Nationale Politie wijzen respondenten op (onbedoelde) schotten die zijn geplaatst tussen de verschillende organisatieonderdelen. Zo is er een scheiding ontstaan tussen de informatie-organisatie, de opsporing en de wijkteams. Dit kan het werkproces (ernstig) belemmeren. Weliswaar voorzag het oorspronkelijke organisatieplan in een verbetering, maar dit is (nog) niet uitgekomen.

Om effectief te kunnen optreden is de opsporing afhankelijk van een goede informatiestroom. Maar door de huidige organisatie is in de praktijk veelal het tegendeel bereikt en is de informatiepositie van de opsporing eerder verslechterd dan verbeterd. In de woorden van een politiemedewerker:

‘De huidige inrichting van de politie heeft ook gezorgd voor een grote kloof tussen blauw en opsporing. Terwijl je dat unieke samenspel tussen info, blauw en opsporing juist nodig hebt. Bij de aanpak van ondermijning kun je niet kolom denken. Altijd over de grenzen en in samenspel met anderen.’

Respondenten geven aan dat er tevens afstand is ontstaan tussen de opsporing en de basisteams. Eerder werd al de dominantie positie van de opsporing genoemd bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Steeds meer is men ervan overtuigd dat juist ook de basisteams een sleutelrol in die aanpak kunnen vervullen. Zij vormen de ‘frontlinie’, beschikken over veel informatie en weten wat er in de wijk speelt. Niettemin worden zij nog onvoldoende bij de aanpak betrokken en is de

verbinding met de opsporing vaak beperkt. In de woorden van een respondent: 'Als je als politie je eigen ogen en oren afsnijdt is het ook niet zo gek dat je niets meer ziet of hoort.' Een andere respondent vanuit de politie zegt:

'Door het etiket ondermijning lijkt het op iets van de opsporing of recherche. Dat is vaak ook de eerste reactie van wijkagenten: dat is ZwaCri. Je hebt last van het verleden en de kloof tussen blauw en recherche. Bij ondermijning loop je daar ook tegenaan. Het zijn nog geen communicerende vaten. Als je daar een goed fundament zou hebben zou je grotere en snellere stappen kunnen zetten.'

► **Interne organisatie gemeente**

Respondenten geven aan dat in een relatief kort tijdsbestek de gemeente 'de eerste overheid' is geworden. Zij hebben de taak van de gemeente zien veranderen. In tegenstelling tot voorheen zijn veel van de maatregelen die de gemeenten nu nemen veel meer gericht op de individuele burger. Genoemd worden de aanpak van huiselijk geweld, de toepassing van de voetbalwet, de Wet BIBOB en het bestuursrecht. De strafmaatregelen die hieruit voortkomen, behoeven vervolgens weer juridische toetsing en dat heeft soms geleid tot een vergaande juridisering.

Binnen de gemeente zijn de burgemeester en de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid of Integrale Veiligheid verantwoordelijk voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De betrokkenheid van de burgemeester is essentieel voor een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit. De burgemeester speelt een cruciale rol als aanjager en als boegbeeld in de lokale strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Hij maakt deel uit van de lokale driehoek en de integrale stuurploeg, waar een belangrijk deel van de strategische sturing op de aanpak plaatsvindt.

Obstakels die worden genoemd zijn de 'overmacht' van politie en justitie, waardoor de aanpak een sterke strafrechtelijke invalshoek krijgt. Volgens een respondent heeft de politie de neiging om de samenwerking met de gemeente vooral 'bovenlangs' ofwel via de burgemeester te organiseren. Dit kan belemmerend werken wanneer een burgemeester vanuit zijn taakopvatting veel voor zichzelf houdt. Omdat veel lokale vraagstukken echter buiten de portefeuille van de burgemeester vallen, kunnen thema's die belangrijk kunnen zijn voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit buiten beeld geraken. Een tweede belemmering kan zijn dat door deze werkwijze de aanpak van ondermijnende criminaliteit vooral bij de burgemeester en de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid komt te liggen, waardoor niet alle mogelijkheden van de gemeente worden benut. Een genoemd voor-

beeld is de geringe rol van de afdelingen of diensten die verantwoordelijk zijn voor bouwbesluiten en milieu:

‘De rol van de burgemeester wordt soms overschat, maar je kunt er niet omheen. Je hebt de burgemeester nodig voor het bestuurlijk draagvlak. Bij de aanpak van ondermijning moet je de wethouders en de gemeentesecretaris niet vergeten als het gaat om de samenwerking tussen afdelingen. Intern heb je met name de gemeentesecretaris nodig die de afdelingshoofden meekrijgt, maar dat vergeten we heel vaak.’

Genoemd wordt ook het beperkte instrumentarium. Outlaw Motorcycle Gangs moeten vanuit het bestuursrecht worden bestreden met openbare-ordemaatregelen. Een respondent geeft aan dat burgemeesters liever zien dat dit via het strafrecht gebeurt. Binnen het instrumentarium worden ook de gebrekkige mogelijkheden tot screening genoemd. Wethouders/locoburgemeesters worden niet door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst gescreend, terwijl zij vaak wel kunnen beschikken over cruciale informatie. Dit wordt in het algemeen als een gemis ervaren. Raadsleden met een strafblad vormen voor de burgemeester een onzekere factor binnen de gemeenteraad. Er is dan voorzichtigheid geboden met het delen van gevoelige informatie.

Binnen de gemeente is een brede aanpak gewenst. Het hele gemeentelijke apparaat kan in stelling worden gebracht bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Gemeenteambtenaren kunnen zowel een signalerende als een handhavende rol spelen. Dit vergt primair een versterking van het bewustzijn. Gemeenteambtenaren moeten weten hoe zij signalen van ondermijnende criminaliteit kunnen herkennen. Een persoon die vaak met verschillende vrouwen aan de balie komt in verband met een vermist paspoort, kan duiden op mensenhandel. Specifieke vergunningsaanvragen voor bedrijfsruimte kunnen eveneens vragen opwerpen. Dit vraagt ook om een interne structuur die het mogelijk maakt om die signalen binnen de organisatie op een centrale plek te bundelen, te analyseren en te bewerken. Nu blijft veel informatie onbenut omdat de informatiesystemen niet goed zijn toegerust op de verwerking hiervan of omdat afdelingen niet goed samenwerken. Ook is er sprake van juridische belemmeringen die het onmogelijk maken om informatie intern te delen ten behoeve van de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Inmiddels richten steeds meer gemeenten zich op het wegnemen van deze obstakels.

Signalen van ondermijnende criminaliteit worden nog onvoldoende herkend. Op dit moment hebben nog niet alle gemeenten een sluitend vergunningstelsel, terwijl dit volgens respondenten een van de eerste

barrières is die tegen ondermijnende criminaliteit kan worden opgeworpen. De praktijk is nu nog vaak dat vergunningen worden afgegeven die eigenlijk hadden kunnen worden geweigerd wanneer de juiste informatie beschikbaar zou zijn geweest. Doordat criminelen gebruikmaken van verschillende afdelingen die niet altijd goed samenwerken, zijn zij in staat om door de mazen van het vergunningstelsel te glippen. Het stapelen van interne signalen kan echter een krachtig middel zijn om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. In het verlengde van de interne samenwerking kan er integraal veel worden bereikt door strafrechtelijke informatie te combineren met bestuursrechtelijke informatie, waardoor het mogelijk is om bestuursrechtelijke maatregelen te treffen, zoals BIBOB-maatregelen. Een respondent vanuit de politie licht toe:

‘Het heeft te maken met interne (integrale) samenwerking tussen de verschillende afdelingen. De vraag is hoe je informatie bundelt en hoe je in een vroeg stadium al een interne check doet bij verschillende afdelingen. Je zou vaker alert mogen zijn en het vermogen moeten hebben om zaken in een bepaalde context te plaatsen, bijvoorbeeld bij een vergunningsaanvraag. Wanneer een saunaclub een vergunning aanvraagt om een hotel te runnen, wat betekent dat dan? Waar goed wordt samengewerkt zie je dat dit besef meer aanwezig is, maar dat is nog lang niet overal aan de orde. Vaak wordt primair naar politie en justitie gekeken. Ook omdat we dat jaren hebben geroepen. Maar als je duurzaam wilt ontwrichten heb je meer nodig.’

Gewezen wordt ook op de kwetsbaarheid van het openbaar bestuur. Er zijn inmiddels meerdere voorbeelden van maatregelen die achteraf moesten worden teruggedraaid. Eén voorbeeld hiervan is dat een lid van een Outlaw Motorcycle Gang door de gemeente uit zijn huurwoning was gezet nadat er meerdere aanslagen op hem hadden plaatsgevonden en de openbare orde als gevolg hiervan ernstig was verstoord. Deze maatregel is door de Raad van State teruggedraaid. Een respondent geeft aan dat wanneer het lokaal bestuur te vaak wordt teruggefloten, het zijn gezag verliest. Kwetsbaar is het lokaal bestuur ook voor de media. Zij kunnen een belangrijke rol spelen bij het ‘zwart’ maken van de overheid. Als laatste worden de bedreigingen genoemd. Burgemeesters en gemeenteambtenaren die maatregelen nemen in het kader van de aanpak van ondermijnende criminaliteit lopen het risico slachtoffer te worden van verbale of fysieke bedreigingen. Deze nemen in aantal en ernst toe. Door het Genootschap voor Burgemeesters is daarom een weerbaarheidsprogramma ontwikkeld.

2. Capaciteit

De aanpak van ondermijnende criminaliteit vraagt om capaciteit. De betrokken instanties moeten actief aan de slag met signalen die duiden op ondermijnende criminaliteit. Handhaving is cruciaal. Door handhaving kan worden voorkomen dat ondermijnende criminaliteit zich in de lokale samenleving innestelt. Hier ligt een rol voor de gemeente. Niet alle gemeenten zijn in de gelegenheid om deze capaciteit vrij te maken. Gemeenten hebben maar een relatief laag percentage van hun capaciteit beschikbaar voor veiligheid. In een grote gemeente in Zuid-Nederland is dit bijvoorbeeld zelfs minder dan 5 procent. Respondenten geven aan dat in kleinere gemeenten de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid of Integrale Veiligheid in veel gevallen slechts een beperkt aantal beleidsambtenaren onder zich heeft. Hierdoor is de integrale doorzettingskracht van het openbaar bestuur gering. Er is simpelweg een plafond aan wat met de beschikbare capaciteit en door enkele personen bereikt kan worden. Ook het gebrek aan handhavers speelt gemeenten parten. Grotere gemeenten hebben meer capaciteit om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Hierdoor bouwen zij ook meer kennis en ervaring op dan de kleinere gemeenten.

Ook de politie kampt met capaciteitsproblemen. Deze zijn vooral merkbaar bij de opsporing. Hierbij gaat het echter vooral om keuzes maken (prioriteren) en het slimmer en effectiever inzetten en toewijzen van capaciteit. In het *Landelijk Werkingsdocument Opsporing* uit 2014 is vastgesteld om volgens een probleemgerichte benadering te gaan werken. Om hier zo effectief mogelijk invulling aan te kunnen geven werkt men met de metafoor van het speelveldconcept. Vergelijkbaar met een voetbalteam wordt een projectteam samengesteld op basis van competenties, kennis en expertise die voor de aanpak van het benoemde probleem nodig zijn (het 'beste team' wordt ingezet). Desondanks wijst de dagelijkse praktijk uit dat wanneer er niet structureel capaciteit wordt vrijgemaakt voor ondermijningszaken, de probleemgerichte aanpak moeilijk van de grond komt en de noodzakelijke capaciteit wegvloeit vanuit het projectmatige en geplande werk naar de Teams Grootschalige Opsporing (TGO), die worden geformeerd bij ernstige misdrijven zoals liquidaties. De peerreviews die door de politieacademie zijn uitgevoerd op het gebied van integrale werkvoorbereiding bevestigen dit beeld. Gebleken is dat bij dergelijke onderzoeken niet altijd de combinatie wordt gemaakt met mogelijke ondermijnende criminaliteit. Een medewerker van het RIEC zegt hierover:

'[Er zijn] criminelen die met een vet strafrechtelijk onderzoek worden aangepakt, maar waar nooit financieel naar gekeken is. Die zijn inmiddels groot geworden. En dat zijn we nu wéér aan het creëren, omdat er geen capaciteit is.'

3. Informatiedeling

Informatiedeling is een belangrijk fundament voor de aanpak. Omdat ondermijnende criminaliteit zich vaak aan het oog onttrekt, is het essentieel om signalen die op ondermijnende criminaliteit kunnen duiden te verzamelen, te stapelen en te veredelen. Alle mogelijke partners kunnen over informatie beschikken. Die informatie is verkregen vanuit het eigen taakveld. Zo heeft de Belastingdienst de beschikking over fiscale informatie, de gemeente over eventueel verstrekte vergunningen en de gegevens uit de Basisregistratie Personen, en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering over eventueel verstrekte uitkeringen. Samenwerking is in dit opzicht cruciaal om een zo compleet mogelijk beeld van het probleem te krijgen en van hetgeen waartegen moet worden opgetreden. Het samenvoegen van de informatie geeft ook meer zicht op de interventiemogelijkheden van alle partijen. Deze informatiedeling vindt veelal plaats tussen politie en justitie, gemeenten, Belastingdienst en de overige aangesloten partners onder het RIEC-convenant. Respondenten geven aan dat dit in de praktijk nog wel eens een ingewikkeld proces is. Enerzijds blijkt niet alle informatie te worden geregistreerd. Anderzijds blijft veel van de geregistreerde informatie onderbenut doordat ze niet wordt gecombineerd om een compleet beeld samen te stellen.

Iedere convenantpartner heeft een eigen, unieke informatiepositie. Voor de politie bestaat deze veelal uit de aanwezige opsporingsinformatie. Omdat opsporingsinformatie in de praktijk vaak de aanleiding vormt om een bepaalde vorm van ondermijnende criminaliteit aan te pakken, komt de eerste aanzet tot (integrale) samenwerking vaak vanuit de politie en neemt zij vaak ook het voortouw in de aanpak. Dit kan echter ook leiden tot een werkwijze die wel wordt aangeduid als 'integraal achteraf'. Dat wil zeggen dat in eerste aanleg het belang van de strafzaak of het opsporingsonderzoek vooropstaat in plaats van een gezamenlijke interventie en een beoogd maatschappelijk effect. Achteraf wordt pas bekeken welke partner iets heeft aan de beschikbare informatie. Een integrale aanpak vraagt echter al in een vroegtijdig stadium om het delen van informatie en het maken van gezamenlijke keuzes. Ook blijkt uit de gesprekken dat de politie vaak wel een maatschappelijk effect wil bereiken, maar de uitkomsten van een opsporingsonderzoek voor zich houdt. Deze verschillende doelen zijn niet altijd even goed verenigbaar. Enkele respondenten geven wel aan dat er een kentering zichtbaar is. De eerste aanzet voor integrale samenwerking komt, zeker op casusniveau, niet altijd meer vanuit de politie. De gemeente of Belastingdienst neemt steeds vaker het voortouw. Juist omdat de interventies lang niet altijd meer strafrechtelijk van aard zijn.

Politie-informatie heeft daarnaast haar beperkingen. Zij geeft zeker geen compleet beeld. Een medewerker van het RIEC:

‘Aan de ene kant valt de informatiepositie van de politie tegen, maar waar je het niet verwacht, bijvoorbeeld met betrekking tot criminele financiële geldstromen, is deze bovengemiddeld goed, maar wordt deze niet benut.’

Veel van de beschikbare informatie komt namelijk voort uit geregistreerde criminaliteit. Hier ligt een belangrijk knelpunt. Ten eerste wordt niet alle criminaliteit geregistreerd doordat burgers bijvoorbeeld geen aangifte doen (Koch, 2017). Ten tweede hebben niet alle signalen van ondermijnende criminaliteit betrekking op criminaliteit. Zo kan een afwijkend beeld, zoals een winkel waar nooit klanten zijn of een garagebedrijf waar vooral 's nachts activiteit is, belangrijke aanwijzingen geven. Een focus op geregistreerde criminaliteit brengt het risico met zich dat men een verkeerd beeld krijgt van de werkelijkheid en dat men zich richt op de ‘verkeerde’ problematiek. Dat wil zeggen op de problematiek die het meest zichtbaar is. Dit hoeven niet de problemen te zijn die de meeste impact hebben op de samenleving. Woninginbraken zijn bijvoorbeeld zichtbaar, maar gesjoemel met vervuilde grond niet. Het feit dat er geen aangifte wordt gedaan van mensenhandel, betekent niet dat mensenhandel geen probleem is. Het zichtbaar maken van ondermijnende criminaliteit vraagt juist om een andere en meer integrale manier van kijken. Zoals van die gemeenteambtenaar die het opvalt dat een man met drie verschillende vrouwen aan de balie is verschenen om een paspoort aan te vragen. Het is daarmee vaak ook een kwestie van interpretatie en bewustwording. Wordt iets bijzonders of afwijkends op straat door een agent wel herkend als mogelijke ondermijnende criminaliteit? Hierdoor vindt de relevante informatie niet altijd haar weg in het systeem.

Verscheidene respondenten geven aan dat daarom het koppelen van systeemkennis en straatkennis belangrijk is om ondermijnende criminaliteit aan te kunnen pakken. Een RIEC-medewerker:

‘Voor het ondermijningsbeeld wil je straatinformatie koppelen aan systeem informatie. Het is lastig om mensen met dat inzicht te vinden.’

In de praktijk blijkt echter dat er niet altijd tijd is om alle waarnemingen te registreren of te muteren en dat informatie regelmatig niet goed wordt vastgelegd. Ook weten medewerkers op voorhand niet altijd wat belangrijk is. Maar niet alleen systeem informatie is belangrijk, een

heel groot deel van de beschikbare informatie zit besloten in personen, de zogenoemde *human intelligence*. Mensen zien en weten veel meer dan zij op papier zetten. Een politiemedewerker vertelt:

‘Er is een verschil tussen de papieren werkelijkheid en de echte werkelijkheid. In de praktijk is er weinig tijd om te muteren en daarnaast hoor je nooit wat terug van mutaties. Daarmee is de cirkel rond, lijkt me.’

Human intelligence is daarmee een waardevol goed binnen de politie. Dit vraagt aan de ene kant om de juiste personen in de wijk te hebben, en aan de andere kant om het vermogen om deze vorm van informatie af te kunnen tappen. Een medewerker van de Politieacademie:

‘Hoeveel informatie heb je nodig en waar doe je wat mee? Ook een lastige keuze. Waar laat je al die informatie? Er zijn verschillende systemen, maar het gaat ook om straatinformatie versus systeem-informatie. Veel dingen weet je wel maar schrijf je niet op, omdat het niet concreet gaat over een delict. Daar is nog een hele slag te halen, denk ik. Informatiestromen bij elkaar laten komen.’

Een volgend obstakel bij het delen van informatie ligt volgens betrokkenen in de wet- en regelgeving. Vanwege privacywetgeving is het verzamelen en delen van informatie doelgebonden. Niet alle informatie kan onder de paraplu van het RIEC-convenant worden uitgewisseld. Vervolgens is er de Wet Politiegegevens, die bepaalt welke informatie met partners kan worden gedeeld. Niet iedereen is goed bekend met de bepalingen van deze wet en dit leidt soms tot voorzichtigheid. Gegevens worden niet gedeeld omdat wordt verondersteld dat dit wettelijk niet mogelijk is. De politie is eerder geneigd informatie te halen bij partners dan deze te geven. Deze houding drukt bijvoorbeeld op de samenwerking met de gemeente. Ook een respondent vanuit de Douane vertelt:

‘We zien echter bij de politie een zekere angst om samen te werken. Bij opsporingsonderzoeken zijn zij daar vaak niet toe geneigd, uit angst dat informatie wegloopt en het onderzoek stukloopt.’

Intern speelt bij de politie ook de cultuur weer een rol. Op het niveau van het basisteam is men veel meer gewend om informatie uit te wisselen met partners. Op districts- of regionaal niveau is dit minder gebruikelijk. Hier vormt de opsporing volgens respondenten nog een tamelijk gesloten wereld. De angst voor het lekken van informatie als gevolg waarvan een onderzoek kan stuklopen, speelt hier zeker een rol.

De gemeente is een van de voornaamste samenwerkingspartners in de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit. Zij beschikt niet alleen over een uitgebreid instrumentarium als het gaat om het nemen van bestuurlijke maatregelen, maar kan ook een belangrijke rol spelen bij het versterken van een gezamenlijke informatiepositie. De gemeente heeft een sterk maatschappelijke rol. Hierdoor is haar informatiepositie anders dan die van de politie. Baliemedewerkers en handhavers op straat kijken vanuit een ander perspectief dan een agent en krijgen daardoor signalen die de politie niet krijgt. Hierdoor beschikt de gemeente in potentie over een schat aan informatie. In veel gevallen wordt deze informatie echter onvoldoende benut. Bij medewerkers is onvoldoende bewustzijn met betrekking tot signalen van ondermijnende criminaliteit, waardoor deze niet worden herkend. Een volgend probleem is dat medewerkers hun signalen intern niet goed kwijt kunnen. Ook de weg naar de politie is niet vanzelfsprekend. Wanneer signalen van ondermijnende criminaliteit wel binnen de gemeente worden opgepakt, komen deze veelal bij één afdeling terecht, waardoor ze bij de overige afdelingen onopgemerkt blijven. Terwijl juist de gemeente in een uitstekende positie is om een goed beeld te krijgen door op een gestructureerde manier naar een bepaald gebied of een bepaalde branche te kijken. Onvoldoende bewustzijn, interne verschuiving en het ontbreken van een structuur om signalen van ondermijnende criminaliteit kwijt te kunnen, zijn de voornaamste oorzaken dat de informatiepositie van de gemeente onderbenut blijft. Een RIEC-medewerker geeft aan dat de gemeente een schatkist aan informatie bezit. Het is van belang dat de informatie die is verspreid over verschillende afdelingen bij elkaar wordt gebracht. Hier dient het managementteam in een rol in te spelen.

‘Vaak heeft dit de vorm van een Lokaal Informatie Overleg, waarbij de politie kan aansluiten en eventueel informatie kan inbrengen. Het doel is dan om een integraal beeld samen te stellen. Dan kijkt men wat nodig is om te komen tot een casus. Op basis van gevoel en signalen kan dan de gemeente door middel van een controle eens gaan kijken wat er aan de hand is. Op deze manier vraagt het ook geen regionale capaciteit. Wij [RIEC] zorgen ervoor dat lokale informatie landelijk wordt ingebracht en uitgevraagd. Als je op deze manier je aanpak van ondermijning gaat inrichten, gaat het ook leven. Het begint met professionele intuïtie. Er zit iets dat je niet in signaaldocumenten terugziet. Dat vraagt doorvragen, goed op papier zetten en doelstellingen breed maken. We hebben een dashboard op lokaal, districtelijk en regionaal niveau. Deze niveaus geven een overzicht en voeden elkaar.’

Ook de Belastingdienst is aan beperkingen onderhevig als het gaat om het delen van informatie. De dienst heeft te maken met een fiscale geheimhoudingsplicht. Dit betekent dat fiscale informatie niet zomaar met partners gedeeld kan worden. Daarnaast heeft de Belastingdienst wel zicht op legale inkomsten, maar niet op illegale verdiensten of criminele activiteiten. Voor de integrale samenwerking en de aanpak van ondermijnende criminaliteit betekent dit dat de Belastingdienst (deels) afhankelijk is van informatie van derde partijen, zoals opsporingsinformatie vanuit de politie, om te kunnen acteren in de integrale samenwerking. Pas wanneer er een (criminele) bron van inkomsten wordt aangetoond, kan de Belastingdienst hierover heffen. Omdat de Belastingdienst de externe samenwerking onder de paraplu van het RIEC en de Landelijke Stuurgroep Interventieteams heeft ondergebracht, betekent dit dat in principe er alleen binnen deze context en thema's informatie met partners uitgewisseld kan worden.

4. Vakmanschap

Vakmanschap is onmisbaar bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De maatschappelijke en technologische ontwikkelingen vragen om kennis en expertise. Hier liggen nieuwe mogelijkheden voor criminelen. Met name het internet biedt hun een anonieme omgeving waarin zij allerlei criminele activiteiten kunnen ontplooiën. Een voorbeeld is het digitaal bankieren, dat sinds het begin van deze eeuw een hoge vlucht heeft genomen. Hierdoor ontstaan nieuwe mogelijkheden om argeloze burgers en bedrijven geld afhandig te maken. Criminele geldstromen vinden ongezien hun weg door middel van bitcoins en *underground banking*. Ook het darkweb (een marktplaats voor illegale goederen op een anoniem en besloten deel van het internet) biedt ongekende mogelijkheden. Het is vrijwel ontoegankelijk voor de standaard zoekmachines en kan alleen door middel van een TOR-browser (een open netwerk voor anonieme communicatie) worden bezocht. Hier is een compleet verborgen wereld ontstaan, met websites die als criminele handelsplaats fungeren en waar allerlei producten en diensten te bestellen zijn: van drugs en wapens tot software, kinderporno en huurmoord.

De politie heeft de kennis en expertise om door te dringen tot deze nieuwe vormen van technologische criminaliteit niet altijd in huis. De opsporing van deze criminaliteit is beperkt tot een klein groepje specialisten. Respondenten geven aan dat de politie soms (ver) achterloopt als het gaat om digitaal en financieel onderzoeken. Criminelen ontwikkelen zich wat dat betreft veel sneller. De methoden waarvan de politie gebruikmaakt, zijn verouderd en onvoldoende innovatief en veranderen niet snel genoeg in het licht van de huidige samenleving.

Doordat specifieke kennis en expertise niet beschikbaar is bij de basisteams, komt het voor dat zaken al op voorhand niet worden opgepakt. Nieuwe technieken die in de samenleving inmiddels gemeengoed zijn geworden, worden door de politie nog als nieuw beschouwd en vergen in haar ogen een nieuwe vorm van specialisme. De benodigde kennis en vaardigheden zijn niet intrinsiek aanwezig binnen de basisteams. Een extra beperkende factor hierbij is dat de hard- en software die de politie tot haar beschikking heeft, vaak verouderd is. De verhalen van politiemedewerkers die alleen met hun privételefoon bepaalde beelden kunnen bekijken of delen zijn bekend. Samengevat in de woorden van een politiechef:

‘Criminelen duiken de digitale onderwereld in, de politie is hier nog niet tegen opgewassen.’

Vakmanschap reikt verder dan alleen kennis van de technologie. Het gaat hier ook om een goede grondhouding ten opzichte van het werk en de problematiek. Veel politiemensen zijn nog onvoldoende geprepareerd om onderzoek te doen naar verschijnselen die duiden op ondermijnende criminaliteit. Zij werken vanuit traditionele opvattingen, waarbij zij veelal uitgaan van duidelijk herkenbare vormen van criminaliteit. Ondermijnende criminaliteit is ingewikkelder. Meestal zijn er geen zichtbare slachtoffers en wordt het vergrijp ook niet gemeld. Sterker nog, vaak is er in eerste instantie geen sprake van een delict, maar gaat het alleen om signalen. Oorzaak en gevolg zijn in dit verband veel lastiger vast te stellen. Een medewerker van het RIEC geeft aan dat politiemensen vaak onvoldoende geprepareerd zijn om dergelijk onderzoek te doen.

Zoals al eerder werd genoemd, vraagt ondermijnende criminaliteit dus een andere benadering, ofwel een andere manier van kijken. Dit vraagt van politiemensen dat ze open en nieuwsgierig zijn, dat ze oog hebben voor alles wat afwijkt van wat normaal is in hun buurt of wijk. Deze andere manier van werken heeft zich niet goed kunnen ontwikkelen als gevolg van administratieve druk, protocollering en cijfermatige sturing. Een externe adviseur zegt hierover:

‘De opsporing is dood-geprotocoliseerd, terwijl je mensen nodig hebt die zo professioneel zijn dat ze de protocollen kennen, ermee kunnen spelen en ondernemend zijn. Vroeger mocht je ondernemend zijn, nu word je bijna gedwongen om anarchistisch te zijn.’

Respondenten geven aan dat de politie, inclusief de opsporing, naar buiten moet treden en met twee benen in de samenleving moet staan. In de woorden van een respondent van de Bovag:

‘De uitdaging voor politiemensen is om uit het bureau te komen, ga als mens de maatschappij in. Dan kom je hele leuke dingen te weten. Dat het niet gebeurt zit ook in de cultuur en je stelt je ook kwetsbaar op. Dat is voor de politie het leren skiën, naar voren leunen het dal in, iets onnatuurlijks doen.’

5. *Integrale samenwerking*

Samenwerken vraagt van mensen dat zij kunnen denken en acteren in een netwerk. De betrokken partijen gaan uit van een gezamenlijk probleem en zijn in beginsel gelijkwaardig aan elkaar. Geen van de partijen heeft een monopoliepositie. De samenwerking vraagt dat de partijen op de hoogte zijn van elkaars informatiepositie en interventiemogelijkheden. Van de afzonderlijke medewerkers wordt verlangd dat zij het vermogen hebben om contacten aan te gaan, het netwerk actief onderhouden en oog hebben voor de verschillende belangen die er spelen. Het is nodig om het eigen belang ondergeschikt te maken aan het gemeenschappelijk belang. Dat kan conflicten geven. Denk aan de genoemde verantwoordingscultuur. Deze nodigt juist uit om het eigen belang voorop te stellen.

Volgens respondenten zijn mensen niet altijd in staat om te denken vanuit een netwerk. Ten dele komt dat omdat deze manier van werken hen niet is aangeleerd en soms ook omdat zij het simpelweg niet kunnen. Het acteren als onderdeel van een netwerk vraagt speciale competenties, waar in het verleden niet altijd op geselecteerd is. In een samenwerkingsverband heeft dit tot gevolg dat de betrokken partijen vooral vanuit hun eigen organisatiestructuur handelen en het probleem niet centraal stellen. Hoewel dit effectief kan zijn, gaat dit vaak ten koste van de aanpak. In het geval van ondermijnende criminaliteit kan dit er bijvoorbeeld toe leiden dat het beoogde maatschappelijke effect van de aanpak onderbelicht blijft en dat de meest geschikte interventiemogelijkheden onvoldoende of helemaal niet worden benut. Ook hier geldt immers ‘wanneer je alleen een hamer hebt, lijkt de hele wereld op een spijker’. Soms vraagt de meest effectieve interventie echter een schroevendraaier uit de gereedschapskist van een partner. Idealiter is de individuele organisatie dienend aan het gezamenlijk belang. Het dienend kunnen opstellen in een samenwerkingsverband is iedereen gegeven. Een externe adviseur van de School voor Politieleiderschap zegt in dit verband dat het moeilijk is om methodisch te werken:

‘Ten eerste moet je een urgent probleem hebben. Ga je dat probleem alleen of samen of in een netwerk oppakken. Als je in een netwerk gaat werken moet je informatie bij elkaar voegen en informatie delen. Vaak gaat het om een probleem waarbij iedereen maar een deel van

de werkelijkheid kent. Ten tweede moet je kiezen welke strategie op dat moment het beste is. De derde fase is het inrichten van de structuur van het netwerk. Dat gebeurt vaak ook niet. Wie wordt de regisseur. Hoe gaan we informatie delen, hoeveel projecten doen we naast elkaar, etc. De politie heeft geen netwerkhouding, waarbij het gezamenlijk belang nummer één is. De politie denkt niet van buiten naar binnen: dit is een maatschappelijk probleem en daar hebben we allemaal verantwoordelijkheid voor. Ze denken met name: hoe hebben wij het ingericht. En ze werken altijd via de hark, definities en verkokerde structuren.'

Dit laatste is een veelgehoorde reactie. De politie speelt in veel gevallen een dominante rol. Dat deed zij altijd al. Het bestrijden van criminaliteit was immers een politietaak. Integraal werken vergt een heel andere benadering. Dan kan het zo zijn dat de politie überhaupt geen rol speelt.

7.2.4 *Evaluatie en verantwoording*

Een probleemgerichte benadering heeft vaak de vorm van een cyclus. De laatste fase bestaat uit de evaluatie van het proces en de resultaten. Deze vormen vervolgens vaak weer als sturingsinformatie de input voor een nieuwe cyclus. De basis waarop geëvalueerd en gestuurd wordt, kan een obstakel vormen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Concreet gaat het dan vaak om de effecten van de indeling in veelvoorkomende criminaliteit, *high impact crimes* (HIC) en ondermijning, maar ook om de verantwoordingscultuur versus maatschappelijk effect. Tot slot speelt ook de normalisering van ondermijnende criminaliteit een rol bij de sturing en verantwoording van de aanpak.

1. *Indeling veelvoorkomende criminaliteit – high impact crimes – ondermijning*

Bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit staat het effect van de criminele activiteit centraal. Dit vraagt om een andere manier van denken en kijken naar het probleem: van 'buiten naar binnen' in plaats van 'binnen naar buiten'. Wanneer een dubieuze ondernemer zich opeens met gebruik van crimineel geld duidelijk manifesteert in de bovenwereld, daarmee status en aanzien verwerft en sociale invloed op zijn omgeving uitoefent, kan ervoor worden gekozen om de aanpak juist te richten op het afbreken hiervan. Als het doel van de aanpak is om zijn machtspositie af te breken, hoeft strafrecht niet leidend te zijn. Wel kan strafrecht een waardevolle bijdrage leveren door korte klappen uit

te delen of informatie te delen op basis waarvan bijvoorbeeld een hypotheekverstrekking kan worden ingetrokken. Deze manier van denken en werken vereist een omslag. Voor de politie is dit geen makkelijke opgave. Niet alleen vormt de geschetste inrichting van de politieorganisatie een obstakel. Genoemd zijn al de moeizame informatiedeling ten gevolge van de scheiding tussen informatieorganisatie, opsporing en basisteams. Ook draagt de gekozen indeling en sturing op criminaliteitsvormen in veelvoorkomende criminaliteit, *high impact crimes* en ondermijning bij aan een verkokering die het denken vanuit het probleem in de weg staat.

Een risico van deze driedeling is dat zaken geïsoleerd, vanuit hun eigen categorie, worden opgepakt. Onderlinge verbanden kunnen over het hoofd worden gezien. Dat geldt evenzeer voor het achterliggende ondermijnende aspect. De effecten van ondermijnende criminaliteit worden bijvoorbeeld lokaal vaak zichtbaar als verschillende vormen van veelvoorkomende criminaliteit en *high impact crimes*. Woningovervallen, liquidaties en wietplantages op zoldertjes en in achterkamertjes kunnen allemaal te maken hebben met georganiseerde hennepsteelt. Bepaalde zaken, zoals het gebruik van excessief geweld, mishandeling en intimidatie, liggen in sommige gevallen expliciet op de scheidslijn tussen *high impact crimes* en ondermijning. Dat is zeker het geval wanneer dit structureel en stelselmatig voorkomt. Door vooraf vanuit deze driedeling naar een dergelijke zaak te kijken, bestaat het risico dat die zaak als geïsoleerd incident wordt opgepakt. Wanneer er niet wordt doorgerechercheerd, kan het zijn dat de achterliggende problematiek niet zichtbaar wordt gemaakt, zoals een crimineel samenwerkingsverband dat zich bezighoudt met georganiseerde hennepsteelt. Hierdoor ontstaat in sommige gevallen een kunstmatige scheiding tussen soorten criminaliteit die er in werkelijkheid niet is. Sommige respondenten wijzen erop dat de aanpak van hennepgerelateerde criminaliteit geen echte prioriteit heeft. Hierdoor wordt het risico versterkt dat verbanden en achterliggende problematiek niet in beeld worden gebracht. Een externe adviseur wijst op een mogelijk gevolg:

'Je moet niet meer zo volgens structuren en definities werken. Het idiote bij ondermijning is dat we veelvoorkomende criminaliteit, *high impact crimes* en ondermijning hebben. Die definiëring vind ik echt goed, maar je moet niet zo je organisatie inrichten. Veelvoorkomende criminaliteit: de resultaten worden in het basisteam gemeten, op districtelijk niveau wordt *high impact crimes* gemeten, ondermijning voor de eenheid. Wie mag het streepje zetten? Want er zit een verband tussen natuurlijk.'

Een tweede risico van de driedeling is dat de meeste aandacht uitgaat naar HIC-delicten. Deze krijgen vanwege hun maatschappelijke impact voorrang op de aanpak van ondermijning, die vaak projectmatige is ingericht. *High impact crimes* zijn bij uitstek vormen van geregistreerde en 'breng'-criminaliteit. Het zijn zaken die vanwege hun ernst om een directe reactie vragen. Ondermijning betreft daarentegen meer onzichtbare criminaliteit. Het zijn zaken die op het eerste gezicht slachtofferloos lijken. Om deze zaken aan het licht te brengen is vaak een proactieve investering vereist van zowel de politie als haar partners. Duidelijk is volgens vrijwel alle respondenten dat de aanwezige opsporingscapaciteit wordt opgeslokt door HIC- en TGO-onderzoeken en dat dit ten koste gaat van ondermijningsonderzoeken. Zo ook een respondent vanuit het RIEC:

'Toen ik als burger bij het OM ging werken verbaasde het mij wel dat we heel veel weten, maar er weinig mee doen als het om ondermijning gaat. Het heeft met capaciteit te maken, maar veel meer met prioriteit. Waarom stel je bij een moord direct een TGO in en gaan we niet kijken wat voor crimineel samenwerkingsverband er achter zit? Omdat er geen prioriteit aan wordt gegeven.'

Enkele respondenten zijn van mening dat ondermijnende criminaliteit deels zo heeft kunnen groeien doordat de primaire focus van de overheid vooral op *high impact crimes* lag. Naast de acute noodzaak die met TGO-onderzoeken gepaard gaat, speelt ook hier weer een cultuuraspect mee. 'Het lijkt op straat waar bloed uitkomt' spreekt een bepaalde categorie rechercheurs en leidinggevendenden meer aan dan het langduriger projectmatige werk.

2. Verantwoordingscultuur versus maatschappelijk effect

Een volgend aandachtspunt is de verantwoordingscultuur. Wanneer men ervan uitgaat dat ondermijnende criminaliteit gaat over het schadelijk effect die verschillende vormen van criminaliteit hebben op de samenleving, dan dient de aanpak zich te richten op het tegengaan van dit effect. Dit vraagt van de betrokken partijen dat zij zich richten op zogeheten effectdoelstellingen in plaats van op resultaatdoelstellingen. Het gaat hier om de outcome. Deze is belangrijker dan de output. Veel overheidsinstanties, waaronder met name de politie, zijn juist gewend om te werken op basis van output ofwel met kwantitatief gedefinieerde doelstellingen. De organisatie en taakstelling zijn hier grotendeels op ingericht. Er is vaak sprake van een hardnekkige verantwoordingscultuur. In sommige organisaties wordt gewerkt met quota. De aanpak van ondermijnende criminaliteit vraagt veel meer om kwalitatief gedefini-

eerde doelstellingen. Hier gaat het om de outcome, ofwel het behalen van een duurzaam effect. Dit vereist een omslag in de manier van werken en in het meten van effecten in plaats van direct zichtbare resultaten. Een extra complicatie is dat bij een integrale aanpak het effect niet per se is te herleiden tot een ketenpartner. Dit spanningsveld tussen effect en resultaat vormt een obstakel bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit doordat het accent op verkeerde, maar meetbare, doelstellingen kan komen te liggen.

De uitwerking van deze verantwoordingscultuur is duidelijk zichtbaar bij de politie en het OM. Hier luidt het officieuze adagium al jarenlang 'kilo's, kerels en knaken'. Voor de politie en in het bijzonder de opsporing heeft het maatschappelijk effect nooit op de voorgrond gestaan. De traditionele opsporingsmethoden zijn vooral gericht op het oplossen van zaken en het oppakken van verdachten. Doelstellingen worden meestal vertaald naar streefcijfers: de aantallen aangehouden verdachten en opgerolde criminele samenwerkingsverbanden en het ontnomen crimineel vermogen. Het knelpunt hierbij is dat de inrichting van de organisatie, zoals de politie, bepalend is voor de doelen die behaald moeten worden, waar men op afgerekend wordt en waar men stuur. Wanneer niet wordt vastgesteld wat het beoogde maatschappelijke effect is, blijft het onduidelijk of de resultaatdoelstellingen bijdragen aan het oplossen van het probleem en of die doelstellingen daadwerkelijk de meest effectieve manier zijn. Mensenhandel is bijvoorbeeld een zeer heftige problematiek met veel impact op de betrokkenen, maar tegelijkertijd ingewikkeld, langdurig en moeilijk aan te pakken. In een cultuur waar men wordt afgerekend op het resultaat, kan dit ervoor zorgen dat een dergelijke zaak op voorhand niet wordt opgepakt omdat de uitkomst te onzeker is.

Een sterke focus op concreet meetbare resultaten nodigt in de eerste plaats uit tot kortetermijnbeleid, met als belangrijkste exponent de korte-klapmethodiek. Langdurige opsporingsonderzoeken waarbij het resultaat vooraf onzeker is, zijn in een sterke verantwoordingscultuur minder aantrekkelijk dan het laaghangende criminele fruit. De kritiek luidt dan ook dat de politie te weinig diepteanalyses maakt en te weinig zicht heeft op de achterliggende criminele structuren. De cijfermatige verantwoording is mede debet aan de incidentgerichte aanpak die de politie kenmerkt. Het klassieke voorbeeld is het grote aantal henneprevingen. Deze worden stelselmatig door de politie uitgevoerd. Ontmanteling van de kwekerij is het primaire doel. Er wordt meestal niet doorgerechercheerd op de achterliggende criminele organisatiestructuur. De opgerolde kwekerij wordt geregistreerd en telt als resultaat. Het is meetbare output. Tegelijk is deze doelstelling ook een valkuil. De

politie doet in de ogen van veel burgers niet meer dan aan symptoombestrijding en machtsvertoon. Een RIEC-medewerker zegt hierover:

‘De [criminele] organisatie achter ondermijning wordt niet aangepakt. Alleen korte klappen zijn niet genoeg. We kunnen niet eens een geld- of goederenstroom ontdekken. Dat komt onder meer door een gebrek aan interesse, capaciteit en de prioriteiten die er worden gesteld in het onderzoek.’

Wanneer de politie zich niet doelbewust richt op het maatschappelijk effect, is de verleiding groot dat de aandacht vooral uitgaat naar zaken waar de burger direct last van heeft. De focus komt dan te liggen op HIC-feiten, zoals eerder genoemd. Ondermijnende criminaliteit is dan van ondergeschikt belang. Ook het OM richt zich in zijn doelstellingen vooral op meetbare resultaten. Het legt een sterke nadruk op het aantal aan te pakken criminele samenwerkingsverbanden en af te pakken crimineel vermogen. Ook bij de Belastingdienst spelen cijfermatige overwegingen een rol. Wanneer de inzet qua uren hoog is en de opbrengst relatief laag, is de kans groot dat een zaak bij de Belastingdienst niet geprioriteerd wordt. Een RIEC-medewerker noemt het voornaamste pijnpunt:

‘De kern van het probleem is dat we vanuit onze eigen kolom, vanuit het eigen belang kijken. We zouden moeten streven naar systematisch werken en ontkleurde teams die criminaliteit aanpakken. Criminele organisaties zijn ook netwerken die snel wisselen en makkelijk doorpakken. Wij scoren nu vooral vanuit eigen belang, dat is niet te doen. Ik denk vaak: waarom hebben we niet één overheidsteam waar iedereen wel snapt welk gereedschap er ligt in de kist van alle partners en dat we vandaaruit naar het effect gaan kijken. We praten nu heel veel in onmogelijkheden over capaciteit, wet- en regelgeving. De vraag is vooral wat kun je, wil je, mag je?’

3. *Normalisering van ondermijnend gedrag in de maatschappij*

Niet alleen de overheid kan de maatschappij voor ondermijnende criminaliteit beschermen, ook private partijen dienen een rol te spelen. Preventie en repressie door de overheid is uiteraard belangrijk, maar de ondermijnende criminaliteit ontstaat in een maatschappelijke omgeving die daar de ruimte toe biedt. Ook de burger kan dus een preventieve rol spelen. De Rotterdamse burgemeester Aboutaleb pleit daarom voor een maatschappelijke discussie. De vraag is wat wij als samenleving acceptabel vinden en wat niet. Veel aspecten van onder-

mijnende criminaliteit zijn inmiddels genormaliseerd. Respondenten wijzen onder meer op het gedoogbeleid, waardoor softdrugs als een geaccepteerd verschijnsel worden gezien. Veel mensen zijn zich niet bewust van de problematiek van de zogeheten achterdeur. De productie en handel van softdrugs gaan gepaard met intimidatie, (dodelijk) geweld, fraude en witwaspraktijken. Een communicatieadviseur stelt dat ondermijning vaak een ver-van-mijn-bedshow is en vraagt zich af hoe je de wereld achter hennep of synthetische drugs kunt laten zien.

In buurten is een symbiose gegroeid waar iedereen baat bij heeft, zowel de criminelen als de normale burger. Zonder bewustwording en morele mobilisatie zal ondermijnende criminaliteit altijd een voedingsbodem in de samenleving houden. Een politiemedewerker uit de opsporing zegt hierover het volgende:

‘Hoe komt het dat criminelen soms de rol van Robin Hood hebben. Waarom trekken al die jongelui toe naar types als Gwenneth Martha? Hij zorgde voor ze. Dat creëert een aanzuigende werking: dat is een wereld waar ze wel macht en aanzien kunnen krijgen. Die wereld is ook aantrekkelijk en sexy. Dat wil bij wijze van spreken toch iedere jongen van 18 en 19? Het wordt geromantiseerd. Ze zien zelf de gevaren niet, maar hun ouders zien de gevaren ook niet. Er is sprake van totale normvervaging. Je zou mensen veel meer bewust moeten maken van dit soort sluimerende processen.’

7.3 Conclusie

De rode draad die door de aanpak van ondermijnende criminaliteit heen loopt, is bewustwording. Wanneer men zich bewust wordt van hoe ondermijnende criminaliteit de samenleving aantast en door welke signalen dit zichtbaar wordt, dan leidt dit tot een andere manier van kijken. Hierdoor kunnen signalen worden opgepikt. Wanneer deze signalen vanuit integraal perspectief worden gestapeld, ontstaat een compleet beeld van de problematiek. Op basis hiervan kan vervolgens gekeken worden wat het gewenste effect is, hoe dit bereikt kan worden en welke partner op welke wijze het beste een bijdrage kan leveren in het voorkomen en de aanpak van ondermijnende criminaliteit.



Next practices

8.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is uitgebreid ingegaan op het begrip ondermijnende criminaliteit. Beschreven is hoe het samenspel van criminele en maatschappelijke ontwikkelingen heeft geleid tot de opkomst van dit fenomeen. Verschijningsvormen van ondermijnende criminaliteit zijn uitgebreid beschreven: de misstanden in de autoverhuurbranche, grootschalige fraude met persoonsgebonden budgetten, grote ondernemingen die zich schuldig maken aan milieudelicten, infiltratie in gemeenteraden door criminele organisaties. Van de georganiseerde productie van synthetische drugs en de teelt van hennep tot de ‘normale burgers’ met een kleine wietkwekerij op zolder. En alle verschijningsvormen die daar tussenin liggen.

Wat duidelijk is geworden, is de impact op de gehele samenleving. Ondermijnende criminaliteit blijkt minder onzichtbaar dan wel wordt aangenomen. Zij geeft ernstige economische schade door valse concurrentie, fraude en belastingderving. Daar komen nog de kosten van de aanpak bij. Ook het imago van de overheid wordt aangetast doordat zij soms moeite heeft om een vuist te maken tegen de verwevenheid van onder- en bovenwereld, tegen criminele samenwerkingsverbanden en tegen groepen die zich willens en wetens buiten de wet plaatsen. De moraliteit en het rechtsgevoel van veel burgers worden hier ernstig door aangetast, doordat zij zich andere normen en waarden eigen maken. Zoals gezegd, ontstaan er parallelle samenlevingsvormen in wijken en dorpen. De overheid dreigt hier haar invloed te verliezen.

Naast de verschillende verschijningsvormen van ondermijnende criminaliteit is beschreven hoe de overheid deze problematiek tracht aan te pakken. Die aanpak is dynamisch en varieert van de klassieke strafrechtelijke aanpak tot meer systemische en integrale benaderingen, waarbij overheidsinstellingen gezamenlijk optrekken. Er zijn voorbeelden gegeven van vernieuwende werkwijzen en casussen, waarbij innovators en pioniers op zoek zijn gegaan naar nieuwe methoden in hun strijd tegen ondermijnende criminaliteit.

Belangrijk is in dit opzicht het verschil dat wordt gemaakt tussen de systeemwereld en de leefwereld. Onder de systeemwereld wordt verstaan alles wat mensen ontwikkeld hebben aan instellingen en structuren op gebieden als economie, politiek, onderwijs, wetenschap, overheid, gezondheidszorg, verzorgingsstaat enzovoort. Het is een buitengewoon ongelijksortige verzameling van systemen en subsystemen. De leefwereld is het ervaringsdomein, waarin mensen met elkaar omgaan in en buiten de systemen.

Dit hoofdstuk gaat over de methoden die kunnen worden ingezet om ondermijnende criminaliteit te bestrijden. Gekeken wordt naar de lessen uit het verleden en de *next practices* die mogelijk een nieuw tijdperk van criminaliteitsbeheersing zullen inluiden. Enerzijds richten die methoden zich op de wereld 'buiten', ofwel de wereld van de ondermijnende criminaliteit. Hoe kijkt men naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit en de aanpak daarvan? Anderzijds hebben de methoden betrekking op de wereld binnen, en kijken we naar de wijze waarop de overheid zich heeft georganiseerd en op welke wijze er aansluiting kan worden gevonden met de buitenwereld. De volgende paragrafen zullen ingaan op deze uitdagingen en veranderopgaven.

| | |
|---------------|---|
| Leefwereld | <ul style="list-style-type: none"> – Anders kijken – Verstoren van het criminele proces – Verstoren van de sociale gelegenheidsstructuur |
| Systeemwereld | <ul style="list-style-type: none"> – Vanuit het probleem denken – De fase pionieren is voorbij – Top-down prioriteren en bottom-up organiseren – Selecteren op en ontwikkelen van nieuwe competenties |

Figuur 8.1 Leefwereld en systeemwereld

8.2 De volgende fase: uitdagingen in de leefwereld

Deze paragraaf gaat in op de leefwereld, het perspectief waar het fenomeen ondermijnende criminaliteit zelf centraal staat en niet de instanties die hier tegen op moeten treden. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de gevolgen van een andere manier van kijken naar het fenomeen en de implicaties met betrekking tot de twee voornaamste bestrijdingsstrategieën: het verstoren van het criminele bedrijfsproces en het verstoren van de sociale gelegenheidsstructuren.

8.2.1 *Anders kijken naar het probleem*

De beroemde Duitse natuurkundige Max Planck (1858-1947) constateerde het volgende: ‘Wanneer je de manier waarop je naar dingen kijkt verandert, veranderen de dingen waar je naar kijkt.’ Dit paradigma beperkt zich niet alleen tot Plancks vakgebied. Het gaat ook op voor de rechercheur, de agent in de noodhulp, de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid, de hulpverlener die zich bezighoudt met jeugdproblematiek, en de gemeentelijke handhaver. Zij zijn allen gewend vanuit hun eigen vakgebied naar een probleem te kijken. Daardoor zien zij slechts een deel van de werkelijkheid. Dat perspectief is bepalend voor de interpretatie van het probleem en de beschikbare oplossingen. Jarenlang is ondermijnende criminaliteit als een enkelvoudig strafrechtelijk handhavingprobleem gezien, waarbij de focus sterk op de delinquenten lag. Hierdoor was er weinig oog voor de achterliggende oorzaken, de maatschappelijke factoren en gelegenheidsstructuren. Dit maakte dat er een rijke voedingsbodem kon ontstaan waarop allerlei ondermijnende activiteiten geworteld raakten.

Inmiddels is duidelijk geworden dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit een andere manier van kijken vraagt. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van het RIEC Rotterdam. Dat heeft met behulp van Google Earth filmpjes gemaakt van criminogene straten en buurten in de gemeenten die binnen zijn werkgebied vallen. Het zijn ondermijningsbeelden in videovorm. Deze worden gepresenteerd in besloten bijeenkomsten aan gemeenteambtenaren en gemeenteraadsleden. Hierdoor wordt zichtbaar hoe ondermijnende criminaliteit plaatsvindt, op welke schaal dit gebeurt, wat de effecten zijn en hoe het zich nestelt in de samenleving. Bovenal leert het de betrokkenen om ondermijnende criminaliteit te herkennen. Deze presentaties, evenals de klassieke ondermijningsbeelden die door de RIEC’s worden opgesteld, zijn een goed voorbeeld van middelen die het openbaar bestuur kunnen helpen om anders naar de problematiek te kijken. Daarnaast verzorgen de RIEC’s cursussen en informatiebijeenkomsten en bieden zij schriftelijke handreikingen aan die gemeenten helpen om het bestuurlijk instrumentarium te actualiseren. Een voorbeeld is de aanpak van Outlaw Motorcycle Gangs, waarbij de RIEC’s een uitgebreid informatiepakket hebben ontwikkeld. Dit alles leidt tot bewustwording en die gaat verder dan louter het besef dat er sprake is van een probleem. Door toenemende bewustwording zijn betrokken partijen zich steeds meer gaan realiseren dat ondermijnende criminaliteit niet alleen om criminaliteit draait, maar onderdeel is van een bredere sociaal-maatschappelijke problematiek die alle lagen van de samenleving raakt. Ondermijnende criminaliteit kent meerdere dimensies. Wanneer wordt gerealiseerd dat

onder andere criminaliteit, sociaaleconomische problematiek en normalisering van afwijkend gedrag hier onderdeel van zijn, zal ook blijken dat een enkelvoudige aanpak, zoals bijvoorbeeld een strafrechtelijk onderzoek, in veel gevallen geen duurzame oplossing biedt. Inmiddels blijkt dat voor het oplossen van complexe vraagstukken een combinatie van preventie, repressie, handhaving en hulpverlening goed kan werken. Het maatschappelijke effect van de aanpak is leidend. Een dergelijke meervoudige aanpak richt zich enerzijds op het verstoren van het criminele bedrijfsproces en anderzijds op het verstoren van de sociale gelegenheidsstructuren die deze problematiek in stand houden of accepteren. Er zijn goede voorbeelden van een dergelijke aanpak. De schaal waarop deze wordt toegepast, mag echter wel vergroot worden. Hierbij is het goed om op voorhand te beseffen dat de aanpak van een complex vraagstuk een lange adem vereist. De problemen hebben vaak jarenlang kunnen gedijen en het is niet realistisch om te verwachten dat ze binnen een kort tijdsbestek zijn op te lossen.

8.2.2 *Het verstoren van het criminele bedrijfsproces*

Hoewel de vergelijking maar ten dele opgaat, is het criminele ondernemerschap tot op zekere hoogte vergelijkbaar met dat van bonafide ondernemers. Ze leveren producten en diensten aan klanten. In tegenstelling tot bonafide ondernemers zijn hun producten geheel of gedeeltelijk illegaal, sturen zij in de regel geen facturen en wordt er ook geen btw afgedragen. Verkooptechnieken verschillen in die zin dat intimidatie, bedreiging en afpersing tot het bedrijfskundige repertoire kunnen behoren. Net als legale ondernemers zijn zij voor de uitvoering van hun bedrijf vaak afhankelijk van anderen voor bijvoorbeeld transport, vastgoed en financiële dienstverlening. Daar waar de illegale en de legale wereld elkaar treffen en verweven raken, is bij uitstek sprake van ondermijnende criminaliteit. Kennis van die punten waar onder- en bovenwereld elkaar raken, biedt mogelijkheden om de illegale bedrijfsprocessen en de sociale gelegenheidsstructuren te verstoren door het opwerpen van barrières.

De afgelopen jaren heeft de aanpak zich in toenemende mate gericht op het verstoren van criminele bedrijfsprocessen. Het barrièremodel heeft een concrete invulling gekregen in de methodiek van het *Book of Crime*. Hierin wordt een vergelijkbare werkwijze gepresenteerd, maar dan meer gericht als probleemafhankelijk maatwerk. Deze manier van werken is integraal, wat wil zeggen dat alle betrokken partners het criminele proces tegen het licht houden, om vervolgens te bepalen welke (overheids)partij op welk deel van het proces het beste haar invloed kan

uitoefenen om de criminaliteit te voorkomen of te frustreren. Beide vormen van aanpak stimuleren een andere manier van 'kijken' en stellen de ondermijningsproblematiek zelf centraal, in plaats van de bestaande organisatie-inrichting. De casus Rome illustreert hoe een gemeente in beweging komt wanneer zij wordt geconfronteerd met ondermijnende criminaliteit. Als gevolg van het onderzoek van de politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst heeft de gemeente de algemene plaatselijke verordening en het bijbehorende bestuurlijk instrumentarium geactualiseerd. Signalen van ondermijnende criminaliteit kunnen nu eerder worden herkend.

Universele knooppunten die het criminele proces kwetsbaar maken, zijn de logistieke stromen van illegale producten zoals drugs, of de vergunningsaanvragen voor het verrichten van bepaalde activiteiten. Bij de productie van synthetische drugs en hennep wordt van specifieke grondstoffen gebruikgemaakt. Door de toelevering van deze grondstoffen te blokkeren kan het productieproces een gevoelige klap worden toegebracht. Ook de financiële stromen zijn kwetsbaar als deze zichtbaar kunnen worden gemaakt. Financieel gewin is per slot van rekening een van de hoofdredenen tot het plegen van criminaliteit. Wanneer criminele geldstromen worden geanalyseerd, bereiken deze vrijwel altijd een 'laagste punt'. Dit is het moment waarop niet langer geloofwaardig kan worden gemaakt dat het geld legaal verdiend is. Toch is succes niet altijd verzekerd. Uit veel andere gevallen blijkt namelijk dat het 'afpakken' van financieel verkregen vermogen niet altijd gemakkelijk is. Niettemin is de financiële aanpak in potentie een belangrijk wapen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. De casus Rome geeft hier een voorbeeld van. Door het ontrafelen van de financiële geldstromen kon de organisatie onschadelijk worden gemaakt.

Naast geld en goederen vormen ook kennis, expertise en contacten kwetsbare knooppunten. Met name de facilitator-aanpak is gericht op de contactpunten met de legale wereld binnen het criminele bedrijfsproces. Door de aanpak te richten op diensten en personen zonder wie het bedrijfsproces niet kan worden uitgevoerd, kan de hele keten worden getroffen. Denk aan elektriciens, laboranten of contactenmakelaars. Een praktisch voorbeeld van deze methodiek zijn de zogeheten focuspunten uit het negenluik van de Taskforce BZ. Een van die focuspunten betreft de toelevering van hennepstekken, waardoor er schaarste op de markt lijkt te ontstaan en de prijs van hennep stijgt.

Het samenspel tussen straf- en bestuursrecht geeft krachtige mogelijkheden bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Door vanuit het perspectief van zowel straf- als bestuursrecht te kijken wordt zichtbaar dat een probleem niet alleen met een louter strafrechtelijke aanpak kan worden bestreden. Strafrecht en bestuursrecht kunnen

elkaar aanvullen, ondersteunen of (deels) vervangen. De inzet van de Wet BIBOB is hier een voorbeeld van. Bestuursrecht kan meestal pas echt ingrijpen wanneer er strafrechtelijke informatie, en bij voorkeur bewijs, voor handen is. Het openbaar bestuur heeft het strafrecht namelijk nodig om aan te tonen dat de aanvrager van een vergunning betrokken is bij criminele handelingen. Dan kan de vergunning worden geweigerd. Zo is de afgelopen twintig jaar de Wet BIBOB steeds vaker ingezet om ongewenste invloeden uit gemeenten te weren. Voorbeelden hiervan zijn het Wallenproject in Amsterdam en meer recentelijk het sluiten van clubhuizen van Outlaw Motorcycle Gangs in Den Bosch en Emmen. De RIEC's spelen hierbij een ondersteunende of initiërende rol. Omgekeerd geldt ook dat toezichtsinformatie vanuit een bestuursrechtelijke aanpak aanleiding kan zijn voor een strafrechtelijke aanpak. Een voorbeeld hiervan is de Landelijke Handhavingsstrategie die in 2014 door de bevoegde overheid en handhavingsinstanties is ondertekend. Hiermee stellen handhavingsinstanties, zoals de omgevingsdienst, zich verplicht om te handhaven. Interventies kunnen de vorm hebben van een bestuurlijke of strafrechtelijke maatregel, of van een combinatie van hiervan. Hierdoor kan bijvoorbeeld worden opgetreden tegen hardnekkige bestuurlijke overtreders.

8.2.3 *Het verstoren van sociale gelegeheidsstructuren*

Het dwarsbomen van het criminele bedrijfsproces is een belangrijk onderdeel van de aanpak, maar op zichzelf niet voldoende. Zolang criminaliteit en een afwijkend normen- en waardenstelsel in bepaalde wijken, gemeenschappen en subculturen als normaal worden beschouwd, zal er altijd een vruchtbare voedingsbodem blijven bestaan. Wanneer het in bepaalde wijken normaal is dat de buurman een wietplantage op zolder heeft en in sommige gevallen de hele buurt een graantje meepikt, is een repressieve aanpak niet toereikend. De laatste jaren is er dan ook steeds meer aandacht gekomen voor een aanpak die zich richt op de maatschappelijke en lokale inbedding van ondermijnende criminaliteit. Een duurzame aanpak ligt veel meer in het verstoren van de onderliggende sociale gelegeheidsstructuren die ondermijnende criminaliteit in stand houden.

Het ontmantelen van de sociale gelegeheidsstructuur is complex en vraagt bij uitstek een meervoudige aanpak. Binnen de samenleving dient de fundamentele discussie gevoerd te worden over maatschappelijke normen en waarden; over wat wij allen normaal en acceptabel vinden in onze samenleving. Om die discussie evenwichtig te kunnen voeren is het van belang dat ook burgers 'anders gaan kijken' naar

ondermijnende criminaliteit. De overheid heeft hier een belangrijke rol. Zij moet de burgers duidelijk maken wat ondermijnende criminaliteit inhoudt. Juist voor veel burgers is ondermijnende criminaliteit een abstract begrip en moeilijk te vertalen in concrete activiteiten. Het is voor hen niet vanzelfsprekend, het slachtofferschap is niet direct zichtbaar of voelbaar en sommige vormen lijken relatief onschuldig. Bovendien zijn criminele organisaties steeds meer bedreven geworden in het verleiden van hun slachtoffers. Het 'wiethok' op zolder is een leuke bijverdienste, maar de achterliggende en gewelddadige wereld van georganiseerde hennepcultuur blijft onzichtbaar. Een pilletje op een festival lijkt onschuldig, maar gebruikers staan niet stil bij gezondheidsrisico's en consequenties voor het milieu als gevolg van het lozen van chemisch afval. Hierdoor kan bijvoorbeeld schade aan de voedselketen en vervuiling van drinkwaterbronnen optreden. Hier heeft de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid. Zij moet duidelijk maken wat de effecten van ondermijnende criminaliteit zijn en hoe eenieder daar hinder van ondervindt. Dat geldt niet alleen voor burgers, maar ook voor ondernemers. De casus Autoverhuur laat zien hoe ondernemers bekend worden gemaakt met de bedrijfsrisico's die het verhuren van een auto aan criminelen met zich kan brengen. Ook de casus over de Liemers is een voorbeeld hoe door middel van integrale voorlichting ondernemers in een specifieke regio bekend worden gemaakt met de risico's van ondermijnende criminaliteit.

Een tweede taak van de overheid ligt in het heroveren van haar gezag en vertrouwen in de wijken en gemeenschappen waar zij deze is verloren. Dat is niet makkelijk in een periode waarin de tendens een andere is, namelijk van deregulering en een terugtrekkende overheid. In de participatiesamenleving van na de eeuwwisseling wordt van burgers meer zelfredzaamheid verwacht. Niet alle burgers en gemeenschappen zijn hier altijd goed toe in staat. Doordat de overheid terugtreedt, ontstaat er een vacuüm. Ook het handhavingstekort draagt hier aan bij. Dit vormt een sociale gelegeheidsstructuur die eraan bij kan dragen dat ondermijnende criminaliteit in stand wordt gehouden. De vakantieparken die zijn uitgegroeid tot vrijplaatsen, zijn hier een voorbeeld van. Criminelen maken handig gebruik van deze leemtes en nemen taken over die de overheid ogenschijnlijk laat liggen. 'Wijkkoningen' zorgen voor sociale en fysieke veiligheid, treden op als regisseur van de wijk of buurt en zorgen zelfs voor zorg en werkgelegenheid. Er ontstaat een parallelle samenleving waar de overheid weinig vat op heeft en die gedijt bij een stelsel van alternatieve normen en waarden. Een ander voorbeeld zijn de verloederde bedrijventerreinen, waar de overheid in de loop der jaren het gezag heeft laten vieren door langdurig weg te kijken. De problemen beginnen vaak klein, maar doordat de overheid wei-

nig interesse toont of de regels handhaaft, worden de problemen steeds groter en groeien dergelijke terreinen uit tot ware vrijplaatsen. Hoe kan de overheid in deze kwetsbare gebieden haar gezag weer herstellen? Dat kan enerzijds door repressie en handhaving. Door het stellen van duidelijke grenzen kunnen maatschappelijke normen en waarden weer in ere worden hersteld. Handhaving, ook op kleine afwijkingen, is hierbij noodzakelijk. Tegelijk zal de overheid zich moeten concentreren op de aanpak van 'de grote jongens' in de wijk, de wijkkoningen of onaantastbaren. Zij hebben een grote invloed op de wijk, en hun gedrag wordt als goed voorbeeld genomen. Door deze personen sociaal te isoleren, door hen aan te tasten in hun status of door hen langdurig uit hun vertrouwde omgeving te halen door bijvoorbeeld een gevangenisstraf, worden hun gezag en invloed aangetast. De casus van de 'wijk-koning' in de Kempen die zijn huis werd uitgezet vanwege de productie en handel in softdrugs en vuurwapenbezit, laat zien dat deze methode werkt. Strafrecht heeft in deze gevallen een niet te onderschatten normerende werking.

Anderzijds is een meer sociale aanpak noodzakelijk. Door het bieden van perspectief aan kwetsbare burgers en wijken zorgt de overheid ervoor dat zij weer een actief onderdeel vormen van de samenleving en minder gevoelig worden voor de invloed van criminelen. Dat kan bijvoorbeeld door het vergroten van de leefbaarheid in achterstandswijken, scholings- en werkgelegenheidsprojecten, goede sociale voorzieningen en een zorg- en hulpverlening die dicht bij de burgers staat. Het bieden van alternatieven kan de kwetsbaarheid van individuen of groepen verkleinen. Een voorbeeld is de casus over regulering full-contact vechtsport. Hier heeft men te maken met een kwetsbare groep waarvan niet alleen een groot aantal leden, maar ook sportscholen in het verleden de verleiding van de criminaliteit moeilijk konden weerstaan. Uiteindelijk vormde de combinatie van het ontbreken van kwaliteitseisen op het gebied van scholen en opleidingen, gezondheidsrisico's tijdens wedstrijden en bij beoefening door minderjarigen, ondoorzichtige organisaties en een kwetsbaar pedagogisch klimaat bij een kwetsbare doelgroep de reden dat de druk om tot regulering van deze sector over te gaan, toenam.

8.3 De volgende fase: uitdagingen in de systeemwereld

De leefwereld heeft vanzelfsprekend vergaande consequenties voor de systeemwereld. De vraag is hoe de overheid de aanpak van ondermijnende criminaliteit heeft georganiseerd. Die aanpak vindt immers

binnen verschillende overheidsorganisaties plaats. De volgende fase van de aanpak vraagt daarom een herbezinning op de huidige manier van organiseren, werken en sturen. In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op het denken vanuit het probleem, het overgaan van een pioniersfase naar een brede veranderfase en het top-down prioriteren en bottom-up organiseren. De laatste paragraaf gaat nadrukkelijk in op de vraag welke competenties nodig zijn voor een toekomstbestendige aanpak van ondermijnende criminaliteit.

8.3.1 *Van leefwereld naar systeemwereld*

De wereld van de ondermijnende criminaliteit is complex en wordt steeds ingewikkelder. Doordat we anders naar ondermijnende criminaliteit zijn gaan kijken, is duidelijk geworden dat de huidige inrichting en sturing van overheidsinstanties niet altijd aansluiten bij de samenleving anno 2018. De samenleving verandert in hoog tempo. Er is sprake van vergaande individualisering, technologisering en globalisering. Ook de criminaliteit globaliseert in hoog tempo. ‘Zakendoen’ met criminele partners in andere continenten is al lang geen bijzonderheid meer. Dit is mogelijk door de snelle opmars van de digitale samenleving. Een groot deel van het dagelijks verkeer tussen personen speelt zich af op het internet en de social media. Informatie en expertise zijn vrij beschikbaar voor iedereen. Mensen en bedrijven vormen digitale netwerken en gemeenschappen. Dit biedt criminele kansen, zowel voor het plegen van criminaliteit als voor het afschermen van deze activiteiten. Fysieke geldstromen verdwijnen en worden steeds vaker vervangen door digitale geldstromen. Op het gebied van cybercrime en het zogeheten darkweb, het gedeelte van internet dat niet rechtstreeks toegankelijk is, valt nog veel te ontdekken voor de overheid.

Tegenover deze dynamische buitenwereld staan de traditionele instituties van de overheid. Organisaties zoals politie, Openbaar Ministerie en Belastingdienst zijn verticaal en hiërarchisch opgebouwd. Ieder heeft een eigen taakstelling, een verticale verantwoordingsstructuur, en richt zich op de eigen meetbare resultaten. Binnen die organisaties wordt gewerkt met afzonderlijke afdelingen en heeft men soms moeite om samen te werken. Een voorbeeld hiervan is de scheiding van de wijkteams, de recherche en de informatieorganisatie binnen de politie. Als gevolg hiervan sluit de wereld binnen soms moeilijk aan bij de wereld buiten. Er is met andere woorden een spanningsveld tussen de institutionele realiteit en de maatschappelijke realiteit.

Een complex maatschappelijk probleem als ondermijnende criminaliteit vraagt van de overheid het vermogen om van buiten naar binnen te denken. De aard en de vorm van het probleem zijn bepalend voor de aanpak. Dit is vaak de basis voor een integrale of netwerkeraanpak die begint met een gezamenlijke duiding van de problematiek aan de voorkant. De eerste stap bestaat dan ook veelal uit het integraal verzamelen en delen van informatie, met als doel de verschillende perspectieven van de betrokken partners naast elkaar te leggen en te vergelijken. Door deze informatie integraal te analyseren wordt ze opgewerkt tot intelligence: informatie waarop geacteerd kan worden. Het samenleggen van toezichtsinformatie vanuit het bestuur en strafrechtelijke informatie en dit als geheel analyseren levert bijvoorbeeld betere en andere inzichten op. Meerdere RIEC's geven aan dat door het stapelen van informatie van de verschillende partners een veel rijker informatiebeeld ontstaat. Op dit moment komt het nog te vaak voor dat een probleem in eerste instantie monodisciplinair wordt opgepakt. In dergelijke gevallen wordt (rest)informatie vaak pas achteraf integraal gedeeld met partners. Dit leidt tot een traditionele benadering van het probleem. Vanuit die gedachte zal de opsporing zich vooral concentreren op het uitvoeren van een strafrechtelijk onderzoek, dat moet leiden tot een veroordeling van verdachten, en zal de Belastingdienst zich richten op het innen van verschuldigde belastingen. De keuze voor dergelijke doelstellingen is goed verklaarbaar, maar draagt niet per se bij aan het oplossen van bepaalde problematiek. Veel meer zal men moeten kijken naar doelstellingen in termen van een beoogd maatschappelijk effect. De vraag moet luiden hoe iedere betrokken partij hier een bijdrage aan kan leveren. Iedere organisatie heeft haar eigen mogelijkheden en bevoegdheden. Vanuit een netwerkgerichte aanpak kunnen zij elkaar aanvullen en versterken. De casus HEIT geeft een goed beeld van de meerwaarde van het stapelen van bevoegdheden van de betrokken partners. Als de een niet kan optreden, dan kan de ander dit wel. Essentieel zijn dus de wil en het vermogen om over de eigen grenzen heen te kijken. In veel gevallen zal een partner zijn eigen rol dienstbaar moeten maken om tot een gedegen en effectieve gezamenlijke aanpak te kunnen komen.

Een dergelijke rolverdeling vraagt tegelijkertijd om een andere vorm van sturing. Deze zal eveneens moeten worden toegesneden op het maatschappelijk effect van een integrale interventie. Een sturing louter op de output, gebaseerd op traditionele prestatie-indicatoren, zal een integrale aanpak niet stimuleren en werkt eerder competitie in de hand. Het verdient aanbeveling om te zoeken naar vormen van gezamenlijke sturing en verantwoording en naar nieuwe methoden voor het meten van resultaten. Er wordt hier inmiddels al mee geëxperimenteerd door te werken met meer kwalitatieve prestatie-indicatoren

en beschrijvende vormen van verantwoording zoals storytelling, zoals wordt gebruikt door het Capels Interventieteam, dat zich bezighoudt met de aanpak van ondermijning.

De aanpak van ondermijnende criminaliteit beperkt zich niet alleen tot de overheid. Voor een duurzame aanpak van ondermijnende criminaliteit is de medewerking van burgers en ondernemers onmisbaar. Dit deel van de buitenwereld is al volop in beweging. Hier worden diverse initiatieven met betrekking tot criminaliteitsbeheersing ontplooid. De overheid kan hier gebruik van maken door (meer) aansluiting te zoeken bij burgers en de publiek-private sector. Dit kan door burgers meer te zien als partners in veiligheid en meer horizontale samenwerkingsverbanden aan te gaan met ondernemers. Dit komt naar voren in de casussen de Liemer, project Autoverhuur en de publiek-private samenwerking bij de voorlichting van vuurwerk. Dit gaat niet vanzelf. Er zullen juridische obstakels moeten worden overwonnen, zoals de beperkingen van de informatiedeling. Bovenal vraagt het een bewustwording van alle betrokken partijen. Zij zullen moeten beseffen dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. Deze zal alleen door een netwerkgerichte aanpak kunnen worden gerealiseerd. Alleen dan kan men tot effectieve samenwerkingsverbanden komen. De coalities zullen per probleem verschillen. Dit alles vraagt een cultuuromslag en wederzijds vertrouwen van alle betrokken partijen. Deze manier van werken is niet iedereen gegeven. In paragraaf 8.3.4 wordt uitgebreider ingegaan op wat hiervoor nodig is.

8.3.2 Van pioniersfase naar brede veranderingsfase

Door alle aandacht die het fenomeen ondermijnende criminaliteit de laatste tijd genereert, heeft de aanpak een sterke impuls gekregen. Op lokaal, regionaal en landelijk niveau is een verscheidenheid aan initiatieven ontstaan. Er wordt bijvoorbeeld meer op lokaal niveau geëxperimenteerd met nieuwe methoden om de strijd aan te gaan met criminelen en sociale gelegenheidsstructuren. Voorbeelden hiervan zijn samenwerkingsverbanden met makelaars en autoverhuurbedrijven, de inzet van communicatie om criminelen te isoleren (*naming & shaming*), en het integraal stapelen van korte klappen. Betrokkenen kijken anders naar hun eigen wijk en komen met creatieve oplossingen op lokaal niveau. Binnen de politie zijn bewegingen ingezet, zoals de *field labs* en de laboratoria opsporing, om professionals te helpen leren en onderling kennis over te dragen.

De afgelopen jaren is veel ruimte gecreëerd voor experimenten, koplopers, creatievelingen en pioniers. Dit heeft niet geleid tot een eenduidige aanpak. De vraag is ook of dit nodig is. Ondernijnde criminaliteit vraagt veel meer om een dynamische aanpak, waarin het probleem centraal staat. Eenzelfde dynamiek is zichtbaar bij de partnerorganisaties. Een voorbeeld hiervan zijn de RIEC's. Hun werkwijzen verschillen. Deze zijn ingegeven door de lokale situatie. Hier geldt het motto 'laat duizend bloemen bloeien'. Dit hoeft beslist geen belemmering te zijn. Want, zoals filosoof Karolien Lievense stelt: 'Pluriformiteit en diversiteit zijn fundamentele voor een gezonde samenleving.'²⁰ De vraag is dan wel hoe de aanpak van ondernijnde criminaliteit van een experimentele pioniersfase naar een brede veranderingsfase kan worden omgezet. De aanpak van ondernijnde criminaliteit vraagt namelijk een verandering die de gehele organisatie en alle ketenpartners raakt.

Om tot zo'n brede verandering te komen zijn de laatste jaren meerdere initiatieven gestart. Het landelijke programma Betere Bijdrage Aanpak Ondernijning heeft bijvoorbeeld bewust gekozen voor een bottom-upbenadering. Vanuit lokale projecten maakt het gebruik van de aanwezige creativiteit en inhoudelijke expertise. Het programma ondersteunt deze processen en verbindt de verschillende partners tot een uitgebreid netwerk. Zogeheten 'blauwe ambassadeurs' dragen bij aan bewustwording over ondernijnde criminaliteit bij de basis-teams en vormen daarmee in zekere zin *change agents*, personen die actief verandering in een organisatie begeleiden. Een vergelijkbare rol speelt de Taskforce BZ, die optreedt als katalysator, innovator en procesbeheerder bij de aanpak van ondernijnde criminaliteit in Brabant en Zeeland. Hij stimuleert de partners tot een bredere aanpak door middel van een actiegerichte netwerkbenadering. Net als bij het programma Betere Bijdrage Aanpak Ondernijning sluit de Taskforce BZ aan bij de reeds aanwezige kennis en energie. Gesproken wordt van een 'witte raven'-benadering: het samenwerken met uitzonderlijke personen 'die het snappen en willen'. Inmiddels is bekend geworden dat het programma Betere Bijdrage Aanpak Ondernijning stopt. Dit roept dan ook de vraag op wat de volgende stap wordt met betrekking tot de aanpak van ondernijnde criminaliteit.

Communicatie speelt een belangrijke rol om tot de gewenste verandering te komen. De taskforce komt geregeld naar buiten met nieuws over de aanpak en de behaalde resultaten. Het doel hiervan is meerledig. Het is goed voor de beeldvorming en voor de bewustwording van de buitenwereld. Intern geeft het vieren van successen meer energie.

Het uitdragen van een succesvolle boodschap binnen de eigen organisatie kan er namelijk voor zorgen dat verandering wordt gefaciliteerd. Mensen raken gemotiveerd om zich aan te sluiten bij de experimenten van de voorhoede.

Ook het benutten van operationele kansen kan helpen om bewustzijn onder partners te vergroten. Hierbij gaat het om nieuwe mogelijkheden en 'haakjes' die men gaandeweg tegenkomt. Zij raken bekend met de mogelijkheden om ondermijnende criminaliteit aan te pakken en met hun verantwoordelijkheden. Wellicht hadden zij deze niet eerder zo ervaren. Net als hiervoor al werd geschetst, is het ook met betrekking tot de partners van belang erop te wijzen om niet alleen te kijken naar het operationele resultaat, ofwel de beperkte opbrengst voor de eigen organisatie, maar ook naar het brede maatschappelijke effect van hun bijdrage aan de interventie. Door middel van gerichte communicatie kan een gevoel van urgentie worden gecreëerd. Een goed voorbeeld hiervan zijn de ondermijningsbeelden die door het RIEC worden opgesteld en die invloed hebben op de positie en betrokkenheid van het lokale bevoegde gezag.

8.3.3 *Top-down prioriteren, bottom-up organiseren*

Een intensieve betrokkenheid op lokaal niveau is de beste basis voor een duurzame en effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit. De meeste problemen zijn vaak in de wijk of buurt geworteld. Het zijn ook deze plekken waar de burgers de uitwerking van ondermijnende criminaliteit het sterkst voelen. Hier is de behoefte om te interveniëren het grootst. Een lokale situatie biedt vaak goede aanknopingspunten om de samenwerking, al dan niet integraal, te organiseren. Op operationeel en uitvoerend niveau verloopt de samenwerking veelal goed. Het middenmanagement vormt daarentegen vaak de leemlaag in het samenwerkingsverband. Het is deze leemlaag waar het proces vastloopt door bijvoorbeeld sterk gebureaucratiseerde besluitvorming.

Het bottom-up vormgeven van een aanpak is belangrijk, maar niet voldoende. Een effectieve aanpak verdient ook de steun van bestuurders, politiek en de politietop. Zij moeten de aanpak prioriteren. Zij zullen strategische keuzes moeten maken met betrekking tot de verdeling van capaciteit en middelen. Voor een duurzaam effect dient niet alleen te worden geïnvesteerd in het zogenaamde 'laaghangende fruit', maar zal stelselmatig capaciteit moeten worden vrijgemaakt voor langdurige projecten en langlopende onderzoeken. Anders bestaat het risico dat de aanpak het niveau van een 'korte-klappenmachine' niet ontstijgt. Dan worden wel prikken uitgedeeld, maar wordt het probleem uitein-

delijk niet weggenomen. Een praktisch voorbeeld hiervan is het grote aantal hennepruimingens dat dagelijks wordt uitgevoerd. Wanneer er geen verder onderzoek plaatsvindt, worden de organisatoren van deze grootschalige hennepcultuur niet of nauwelijks aangepakt.

Hier is ook een verband te leggen met de sturing en verantwoording. Het sturen op kortetermijnresultaten, zoals nu veelal gebruikelijk is, werkt in de hand dat complexe problematiek niet wordt geprioriteerd omdat het volgens de bestaande sturingsnormen te weinig oplevert. De aanpak van ondermijnende criminaliteit vraagt daarom om maatschappelijk verantwoorde keuzes op strategisch niveau. Er dient te worden gezocht naar een methodiek om resultaten van de aanpak in beeld te brengen op basis van outcome in plaats van output.

8.3.4 *Competenties voor de toekomst*

Een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit vereist andere competenties. Eén daarvan is een andere manier van kijken en werken dan men tot nu toe gewend is. Dit vraagt om een cultuuromslag binnen de politie in het algemeen en de opsporing in het bijzonder. In de praktijk blijkt dan ook dat het succes van een bepaalde aanpak of een project vaak sterk afhankelijk is van de uitvoerende personen. Deze constatering roept onherroepelijk de vraag op welke competenties nodig zijn voor een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit. Wanneer we ons richten op de politie, blijkt het moeilijk om een ideaal profiel te geven voor de ideale politiemedewerker. Het werk is divers en uiteindelijk zal een complementair team de beste resultaten leveren. In de woorden van één innovator binnen de politie: 'Je hebt mensen nodig die een brug kunnen bouwen, maar ook mensen die de schroefjes aandraaien.' Overeenstemming is er in ieder geval over het feit dat men slimme, enthousiaste en bezielde mensen nodig heeft. Niettemin bestaat er een behoefte aan specifieke competenties. Toch is er wel een aantal specifieke competenties te benoemen die in de organisatie ondervertegenwoordigd zijn of onvoldoende tot uiting komen.

Als het om de aanpak van ondermijnende criminaliteit gaat, is er als eerste behoefte aan mensen die op een andere manier naar de samenleving kunnen kijken. Zij moeten een probleem in al zijn complexiteit kunnen herkennen. Daarbij gaat het dus niet alleen om criminaliteitskenmerken, maar ook om sociaaleconomische kenmerken. Om deze problematiek en ook de mogelijke oplossingen in beeld te brengen zijn er mensen nodig die vasthoudend zijn en een lange adem hebben, innovatief en creatief zijn, out of the box kunnen denken en het lef hebben om nieuwe dingen te proberen. Dergelijke ontwikke-

lingen vinden al verspreid over het land plaats. Voorbeelden zijn de instroom van politiekundigen en recherchekundigen, de Q-beweging en de ondermijningsteams.

Als tweede is er behoefte aan leidinggevenden die met innovatieve mensen om kunnen gaan, hun ideeën kunnen stimuleren en die openstaan voor initiatieven die op de werkvloer ontstaan. Zij moeten tevens ontvankelijk zijn voor ideeën van buiten de eigen organisatie.

Een derde behoefte betreft mensen die netwerkend kunnen denken en werken. Dit betekent dat zij contact kunnen leggen en verbinding kunnen maken met netwerkpartners. Maar ook dat zij denken vanuit een gezamenlijk belang. Dat wil zeggen dat zij zich dienstbaar kunnen opstellen ten gunste van het netwerk of samenwerkingsverband.

Ten vierde is er door de snelle maatschappelijke en technologische ontwikkelingen een ernstige behoefte ontstaan aan expertise op verschillende terreinen. Vooral de financiële opsporing, digitale opsporing en cybercrime kampen met achterstanden in kennis en deskundigheid. Dat wil niet zeggen dat het de politie in het geheel aan dergelijke specialisten ontbreekt, maar vaak zijn zij alleen te vinden in de specialistische teams. Op het niveau van de basisteams zijn zij nog geen gemeengoed. Juist in de huidige maatschappelijke context mag het voor de politie als voorwaarde worden gezien dat deze kennis breed beschikbaar is.

De wetenschap dat mensen met deze competenties onontbeerlijk zijn voor een goed functionerende politieorganisatie anno 2017 en voor een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit, roept op tot een herbezinning op de manier van werven en opleiden van de politie. Vooralsnog is vooral op een traditionele wijze gekeken naar de vaardigheden en competenties die nodig zijn voor het politiewerk. Het ontwikkelen van de genoemde competenties kan bijdragen aan de gewenste cultuuromslag.

8.4 Verandering van tijdperk

Zoals eerder gesteld, voltrekken de maatschappelijke veranderingen zich in een hoog tempo. Criminelen weten vaak goed in te spelen op die veranderingen. Zij maken gebruik van fluïde netwerken, die deels afhankelijk zijn van het doel dat ze op dat moment nastreven. Het gaat om redelijk platte samenwerkingsverbanden, die goed in staat zijn om lokaal en internationaal te opereren, hulpbronnen kunnen aanboren en zich door de inzet van contra-strategieën kunnen aanpassen om

te overleven in de vijandige omgeving die door politie en openbaar bestuur wordt gecreëerd.

Haaks op deze actuele vormen van criminaliteit staan de nog vaak hiërarchische en centraal aangestuurde kolommen van de politie, het Openbaar Ministerie en het openbaar bestuur, die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van deze problematiek. Vergelijkbaar met grote bedrijven die de strijd met platte netwerkorganisaties steeds verder dreigen te verliezen, zijn deze logge structuren steeds minder in staat om het hoofd te bieden aan deze schijnbaar ongeorganiseerde en dynamische tegenstanders. De huidige manier van sturen en verantwoorden is daarvoor veelal te traag. Bovendien wordt er te veel gestuurd op basis van controle, beheersing, efficiency en meetbare resultaten, waardoor de achterliggende problematiek vaak niet wordt aangepakt en men zich richt op zichtbare symptomen en laaghangend fruit. Paradoxaal genoeg draagt de vergaande verzuiling binnen de overheid eraan bij dat de mogelijkheden om ondermijnende criminaliteit als overheid aan te pakken, gefragmenteerd raken. Er ontstaat een eilandenstructuur en -cultuur, waardoor de beschikbare mogelijkheden onderbenut blijven.

Hoewel op dit moment de oude bastions van de overheid nog grotendeels stevig overeind staan, is er een kanteling zichtbaar. In de strijd tegen ondermijnende criminaliteit zijn vanuit netwerken steeds meer initiatieven ontstaan op lokaal niveau. Pioniers experimenteren actief met andere en nieuwe methoden om ondermijnende criminaliteit en criminaliteit aan te pakken. Zij treden buiten de gebaande paden van repressie en strafrecht. Zij zoeken steeds meer toenadering tot andere private partners en burgers om samen een vuist te maken. Zij denken na over een andere sturings- en verantwoordingsmethodiek. Vergelijkbaar met een breder waarneembare maatschappelijke en economische kanteling gaat het gesprek steeds meer over beter in plaats van meer en is er een toenemende aandacht voor een duurzame aanpak op de (middel)lange termijn.

Er zijn dus al bewegingen gaande. De uitdaging voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit is de volgende: hoe kunnen we de experimentele fase, die vanuit een voortdurend lerende en lokale omgeving is gestart, doorzetten zonder deze opnieuw van bovenaf te institutionaliseren.

9

Conclusie

9.1 Inleiding

Dit onderzoek is gestart om meer inzicht te krijgen in de verschillende aspecten van ondermijnende criminaliteit. Meer duidelijkheid over verschijningsvormen en effecten kan bijdragen om een reëel beeld te vormen van de onderliggende problematiek en de urgentie om deze aan te pakken. Het onderzoek is ook bedoeld om meer inzicht te krijgen in de aanpak. Tegelijkertijd biedt het de gelegenheid om vooruit te kijken naar de *next practices*, en naar een duurzame en toekomstgerichte aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Deze ambitie heeft geleid tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

Hoe heeft de ondermijnende criminaliteit in Nederland zich ontwikkeld, in welke mate hebben politie en haar partners hierop een effectief antwoord gevonden en welke lessen kunnen vanuit internationaal perspectief worden geleerd?

De periode van medio 2015 tot medio 2017 is een zoektocht geweest om deze vraag te beantwoorden. Om deze vraag meer te concretiseren zijn er vier deelvragen geformuleerd. In de komende paragrafen worden de belangrijkste bevindingen per deelvraag samengevat.

9.2 Conclusies per onderzoeksvraag

Vraag 1

Wat is de huidige aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in Nederland en hoe heeft deze zich over de afgelopen decennia ontwikkeld?

Bij aanvang van dit onderzoek, halverwege 2015, staat ondermijning volop in de aandacht van de overheid. In de periode daarvoor zijn diverse initiatieven gestart, gericht op de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De meest in het oog springende projecten richten zich op Zuid-Nederland, dat met name door de grootschalige aanwezigheid van hennepsteelt en de productie van synthetische drugs de aandacht van de overheid naar zich toetrekt. Maar ook in de rest van het land mag ondermijnende criminaliteit op overheidsaandacht rekenen. Een voorbeeld is de aanpak van de Outlaw Motorcycle Gangs, die in 2012 is ingezet. Ten slotte fungeert de artikelenserie over ondermijning in Zuid-Nederland van de hand van Volkskrantjournalist Jan Tromp als eyeopener voor het grote publiek. Zijn schetsen van de oprukkende (drugs)criminaliteit in volkswijken, van intimidatie en infiltratie van het openbaar bestuur, en van het ronselen van schooljeugd voor criminele activiteiten zetten ondermijnende criminaliteit prominent op de kaart. Dit leidde tot vragen over de aard, omvang en ontwikkeling van ondermijnende criminaliteit in Nederland.

Ondanks deze recente aandacht is ondermijnende criminaliteit geen recent fenomeen. Veel van wat vandaag de dag ondermijnende criminaliteit wordt genoemd, is lange tijd vooral gezien als georganiseerde criminaliteit. Georganiseerde criminaliteit en de verwevenheid van onder- en bovenwereld zijn al decennialang waarneembaar in de Nederlandse samenleving. Vanaf het midden van de jaren tachtig zijn zij ook voorwerp van zowel journalistiek als wetenschappelijk onderzoek. Een verandering in het hedendaagse onderzoek is dat er nu steeds meer naar de dieper liggende maatschappelijke effecten van criminaliteit wordt gekeken. De effecten worden als het ware centraal gesteld en dit heeft ook gevolgen voor de aanpak, die erop gericht is om die effecten weg te nemen, te beheersen of te voorkomen.

Terugkijkend naar de ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit in Nederland kunnen de jaren zeventig als scharnierpunt worden aangemerkt. Dan worden de eerste signalen van dreiging gegeven, die vooral betrekking hebben op de groei van bepaalde, al langer bestaande criminele sectoren, zoals koppelbazerij en smokkel. Nieuw is dan de drugscriminaliteit. De handel in maar later ook de productie van met name softdrugs geeft dan een enorme impuls aan de georganiseerde criminaliteit. Dit leidt tot hoge criminele omzetten en dat heeft weer een aanzuigende werking. Ook de verwevenheid met de bovenwereld neemt in omvang toe. Dat gebeurt onder meer omdat crimineel geld moet worden witgewassen. Dat gebeurt met name door de aankoop van vastgoed. Vanaf de jaren negentig beginnen ook de handel in en de productie van synthetische drugs een steeds belangrijker rol in te nemen.

De verwevenheid tussen boven- en onderwereld beperkt zich niet alleen tot de drugscriminaliteit. Halverwege de jaren negentig geeft de onderzoeksgroep-Fijnaut tal van voorbeelden van de manier waarop legale en illegale structuren met elkaar verweven raken. In 2008 laat de parlementaire onderzoekscommissie-Joldersma eenzelfde beeld zien. De verwevenheid tussen onder- en bovenwereld is onder meer te zien in het misbruik van transport en logistiek, de aankoop van vastgoed met crimineel geld, organisatiecriminaliteit, milieucriminaliteit en fraude.

Georganiseerde criminaliteit wordt lange tijd primair beschouwd als een strafrechtelijk probleem. Het gevolg is dat met name de klassieke misdaadbestrijders, de politie en het Openbaar Ministerie, verantwoordelijk zijn voor de aanpak van deze criminelen en hun netwerken. De aanpak wordt in de regel uitgevoerd door specialistische teams. Dat heeft als gevolg dat er weinig uitwisseling is met partners buiten de politie, wat weer als nadeel heeft dat bruikbare informatie onbenut blijft. Vanaf eind jaren tachtig verschuift de focus van een hoofdzakelijk strafrechtelijke aanpak naar een steeds meer integrale manier van benaderen. Niet langer staan daders en criminaliteitsvormen centraal. In toenemende mate wordt gekeken naar het maatschappelijk effect, zowel van de criminaliteit als van de aanpak. Het besef vanuit de overheid dat er naast een strafrechtelijk probleem ook sprake is van een sociaaleconomisch of maatschappelijk probleem, wordt steeds sterker. Men ziet dat criminaliteit de normen en daarmee de directe leefomgeving aantast.

Het begrip ondermijning doet in 2007 zijn intrede, wanneer de Raad van de Korpschefs zich uitsprekt over veiligheid. Het begrip veiligheid wordt ingevuld in vijf veiligheidsthema's. Dit zijn ongelijkwaardigheid, overlast, veelvoorkomende criminaliteit, criminaliteit met een grote impact op het slachtoffer, en ondermijning. Uiteindelijk wordt in de *Strategie Aanpak Criminaliteit 2011-2015* het aantal thema's teruggebracht tot drie: veelvoorkomende criminaliteit, *high impact crimes* en ondermijning van de samenleving door zware criminaliteit. Het begrip ondermijning wordt in 2009 verkend en beschreven door het toenmalige regiokorps Amsterdam-Amstelland. Ondermijning wordt dan gedefinieerd als een breed begrip, waarbij het gaat om de aantasting van de structuren van de maatschappij.

In zekere zin lijkt de aandacht voor ondermijnende criminaliteit daarmee meer te zeggen over de ontwikkeling van het perspectief waarmee naar de onderliggende problematiek gekeken wordt, dan over de problematiek zelf. Door een eenzijdig perspectief zijn de maatschappelijke effecten en verschijningsvormen relatief onzichtbaar gebleven. Door ondermijnende criminaliteit niet alleen te beschouwen als een

strafrechtelijk maar ook als een sociaaleconomisch en maatschappelijk probleem wordt het duidelijker zichtbaar in de samenleving. Tegelijkertijd leidt het tot een gedeelde verantwoordelijkheid die verder gaat dan de strafrechtsketen en draagt het bij aan een sterkere politieke urgentie.

Vraag 2

Wat zijn de effecten van ondermijnende criminaliteit op de Nederlandse samenleving en op welke wijze worden deze effecten zichtbaar?

Het moge duidelijk zijn dat iedere vorm van criminaliteit een schadelijk effect heeft. Er bestaat geen slachtofferloze criminaliteit. Bij veelvoorkomende criminaliteit of *high impact crimes* zijn er vrijwel altijd directe slachtoffers. Zij zijn geraakt door diefstal, oplichting, bedreiging of geweld. De effecten van ondermijnende criminaliteit reiken echter verder. Ondermijning tast de samenleving als geheel aan. In dit onderzoek is deze aantasting gecategoriseerd. Ondermijnd worden het financieel-economisch stelsel, de leefbaarheid, de ecologische omgeving, de moraliteit en het rechtsgevoel, en uiteindelijk ook de rechtsstaat en zijn instituties. Hiermee worden de basis van de huidige samenleving, de relaties tussen burgers onderling en de relatie tussen de overheid en de burgers ontworcht.

Criminaliteit tast het *financieel-economische stelsel* op verschillende manieren aan. Ten eerste wordt de integriteit van het bedrijfsleven aangetast. Bedrijven en bedrijfssectoren leiden imagoschade door betrokkenheid bij of slachtofferschap van criminaliteit. Er is sprake van concurrentievervalsing, oneerlijk verkregen voordeel ten opzichte van gezagsgetrouwe concurrenten, en aantasting van het consumentenvertrouwen. Belastingontduiking en het ontstaan van parallelle financiële structuren, onder andere door middel van crypto-currency, hebben een directe impact op de overheidsinkomsten. Dit tast de wortels van de verzorgingsstaat aan.

Aantasting vindt ook op lokaal niveau plaats. In buurten en wijken heeft ondermijning een *ontworchtende werking op de leefbaarheid*. Er zijn voorbeelden van wijken die door de aankoop van vastgoed onder controle zijn komen te staan van criminele of criminele netwerken. Een dergelijke situatie is bijvoorbeeld de aanleiding geweest voor het Amsterdamse Wallenproject en het latere project Emergo. Hierdoor wordt de leefbaarheid van zo'n wijk danig aangetast. Veel vormen van ondermijnende criminaliteit gaan ook gepaard met overlast, ook al wordt het directe verband hiertussen niet altijd gezien. Te denken valt aan de productie en distributie van illegale producten met de daarbij behorende transportbewegingen, stank of geluidshinder, verzamel-

plaatsen van klanten en mensen die worden geronseld voor criminele klussen, Met name achterstandswijken zijn kwetsbaar voor aantasting van de leefbaarheid.

Bepaalde vormen van ondermijnende criminaliteit, veelal aangeduid als milieucriminaliteit, dragen bij aan de *aantasting van de ecologische omgeving*. Milieucriminaliteit is aantrekkelijk vanwege de grote bedragen die hiermee vallen te verdienen. Milieucriminaliteit loopt uiteen van ontduiking van de milieuregels door legale bedrijven en gesjoemel met reststromen en schadelijke grondstoffen tot illegale dumpingen en lozingen. De risico's van milieucriminaliteit zijn evident. Het leidt tot aantasting van de leefomgeving en van de fysieke en psychische gezondheid van directe slachtoffers. Dit kunnen medewerkers van het desbetreffende bedrijf zijn bij illegale praktijken in de afvalverwerking, maar ook omwonenden. Daarnaast heeft het in veel gevallen een aantastende werking op het consumentenvertrouwen.

De *moraliteit van de samenleving* komt onder druk te staan wanneer crimineel gedrag als normaal of zelfs statusverhogend wordt ervaren. Het beeld dat de overheid niet ingrijpt, kan fnuikend zijn voor het rechtsgevoel van burgers. Personen met status en een sociale machtspositie kunnen daardoor een aanzuigende werking hebben. Er zijn diverse voorbeelden bekend van individuen van twijfelachtige allure die zich als weldoener gedragen in hun eigen leefomgeving en zich daarmee de rol van Robin Hood aanmeten. Hun gedrag wordt als voorbeeld genomen en dat leidt tot normoverschrijdend gedrag van de omgeving. Dit kan leiden tot een afwijkende publieke moraal, waarbij bepaalde gedragingen niet meer als slecht worden gezien. Ook de tegenstrijdigheid van het Nederlandse softdrugsbeleid draagt in dit opzicht bij aan morele ambiguïteit.

Van de aantasting van de moraliteit en het rechtsgevoel is het niet zo'n grote stap naar de *aantasting van de rechtsstaat en zijn instituties*. In wijken of gebieden waar de moraliteit onder druk staat, neemt ook het vertrouwen in de overheid af. De overheid moet als het ware concurreren met de criminelen. Ook als de overheid haar toezicht niet uitoefent of de indruk wekt dat zij dit niet of onvoldoende doet, kan dit leiden tot aantasting van de rechtsstaat en zijn instituties. Inspanningen van de overheid op het gebied van bijvoorbeeld het onderwijs, werkgelegenheidsprojecten of revitalisering van bedrijventerreinen of stadscentra kunnen overschaduwed door criminele activiteiten. Er heerst in zekere zin een territoriumstrijd, want in bepaalde (kleine) delen van de stad denken mensen met een deviante of criminele subcultuur min of meer hun gang te kunnen gaan, dus zonder inmenging van de overheid. Zo konden in het verleden vrijplaatsen ontstaan waar kleine min of meer autonoom opererende gemeenschappen zich voor

hun inkomsten toeleiden op criminaliteit, waaronder zware en georganiseerde criminaliteit. Ten slotte kunnen criminele infiltratie in het overheidsapparaat en het politieke stelsel, alsook corruptie leiden tot een directe aantasting van het overheidsoverheidsapparaat en daardoor de integriteit van de rechtsstaat en zijn instituties verder onder druk zetten.

Vraag 3

Op welke wijze treedt de overheid met haar partners op tegen ondermijnende criminaliteit en hoe heeft deze aanpak zich ontwikkeld?

Ontwikkeling en actuele aanpak

Zoals reeds aangegeven, vindt vanaf de jaren negentig een omslag plaats van een vooral strafrechtelijke benadering van criminaliteit naar een integrale benadering. Hoewel het zwaartepunt bij de politie en het OM bleef liggen, kreeg het openbaar bestuur een steeds grotere rol in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit toebedeeld. De eerste echte contouren van een bestuurlijke aanpak zijn vanaf het einde van de jaren negentig zichtbaar bij de aanpak van georganiseerde misdaad in het Wallengebied van Amsterdam.

Tijdens het kabinet-Balkenende IV komt de geïntegreerde aanpak in een stroomversnelling. Er worden verschillende versterkingsprogramma's ingezet, onder andere op het gebied van de bestuurlijke en financiële aanpak van criminaliteit. Met de oprichting van de RIEC's in 2007 wordt een belangrijke mijlpaal geslagen in het versterken van de bestuurlijke en integrale aanpak. Geleidelijk aan is criminaliteitsbestrijding een overheidsbrede verantwoordelijkheid geworden.

De eerste helft van dit decennium doet zich een derde belangrijke ontwikkeling voor. Het begrip ondermijning begint dan landelijk steeds meer bekendheid en urgentie te krijgen. De directe aanleiding hiervoor is vooral de drugsproblematiek in het zuiden van Nederland. Een toenemend aantal bestuurders luidt de noodklok vanwege vergaande criminele inmenging in de bovenwereld. Media-aandacht gooit extra olie op het vuur. Het gevolg is een intensivering van de aanpak van ondermijning door veiligheidsprogramma's als Beter Bijdrage Aanpak Ondermijning, de Taskforce BZ en de Intensivering Zuid Nederland.

De laatste jaren is een nieuwe verschuiving zichtbaar. Ondermijning wordt steeds meer vanuit het maatschappelijk probleem bekeken. Het effect van ondermijning staat centraal. Dat effect behelst sociale, ethische en morele factoren. De aanpak richt zich erop om dit effect weg te nemen of op zijn minst te verminderen. De aanpak van onder-

mijning is daardoor een verantwoordelijkheid van de samenleving als geheel geworden. Naast politie, Openbaar Ministerie, gemeente en andere vaste ketenpartners is ook de publiek-private samenwerking steeds belangrijker geworden. Bedrijven, brancheorganisaties, verenigingen en andere organisaties worden aangespoord om mee te werken aan de aanpak van ondermijning. Zij dienen daarmee niet alleen het brede maatschappelijk belang, maar ook het eigen belang.

Behalve naar de Nederlandse situatie is in het onderzoek ook gekeken naar het begrip ondermijning in internationaal perspectief. Een internationale verkenning wijst uit dat ondermijning (*undermining*) vooral een Nederlands begrip is. Internationaal is deze term minder bekend. Voor zover deze wel wordt gebruikt, heeft hij voornamelijk betrekking op politieke destabilisatie door criminelen en criminele groeperingen. Dit betreft echter maar een gedeelte van het veel bredere Nederlandse begrip ondermijning en het verwante begrip ondermijnende criminaliteit. Ondanks dat de term internationaal niet echt gemeengoed is, hebben veel landen te maken met vergelijkbare problematiek. Ook in andere landen heeft (georganiseerde) criminaliteit een ontwrichtende impact op de samenleving. De Verenigde Staten en Italië zijn in dit verband misschien wel de meest prominente voorbeelden.

In de aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit zijn internationaal veel overeenkomsten te vinden. Naast een strafrechtelijke aanpak hebben veel landen mogelijkheden tot bestuurlijke regulering om te voorkomen dat personen die geassocieerd worden met criminaliteit, in bepaalde branches werkzaam kunnen zijn. Ook het weigeren van vergunningen en vormen van handhaving behoren in het buitenland veelal tot de mogelijkheden. Behalve een bestuurlijke aanpak zijn er in het buitenland andere vormen van aanpak te zien die overeenkomsten vertonen met de Nederlandse werkwijze. Het principe van *working apart together*, zoals dat in Engeland wordt toegepast, vertoont overeenkomsten met een integrale, projectmatige aanpak en de werkwijze van de Nederlandse RIEC's.

Ondanks dat er veel gelijkenissen zijn tussen de verschillende landen, is internationale samenwerking, bijvoorbeeld binnen de Europese Unie, voorsnog geen vanzelfsprekendheid. Onder andere door onbekendheid met de (internationale) mogelijkheden wordt internationale politonele samenwerking dan ook nog onderbenut.

Obstakels

De aanpak van ondermijning verloopt niet vlekkeloos. In het onderzoek zijn meerdere obstakels naar voren gekomen. Eén daarvan heeft te maken met bewustwording. Er is begripsverwarring over de termen ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Tegelijkertijd worden

de signalen van ondermijnende criminaliteit lang niet altijd herkend. Ook in de integrale samenwerking speelt bewustwording een rol. De aanpak treedt buiten het politie- en strafrechtdomein, en andere partijen worden medeverantwoordelijk. Dit vraagt een andere positie, die soms lastig te omarmen is. Burgemeesters moeten bijvoorbeeld wenen aan de rol van crimefighter. Voor de politie kan dit soms betekenen dat zij een ondergeschikte rol heeft en dat strafrecht niet leidend is.

Het beeld van ondermijning is in de loop der jaren drastisch veranderd. Waar men voorheen nog uitging van georganiseerde criminaliteit in de vorm van centraal geleide en hiërarchische criminele organisaties, ziet men nu veel meer fluïde netwerken die deels afhankelijk zijn van het doel dat ze op dat moment nastreven. Het gaat om redelijk platte samenwerkingsverbanden, die goed in staat zijn om lokaal te opereren, (technologische) hulpbronnen kunnen aanboren en zich door de inzet van contra-strategieën aanpassen om te overleven in de vijandige omgeving die door politie en openbaar bestuur wordt gecreëerd.

Haaks op deze moderne vormen van criminaliteit staan de hiërarchische en centraal aangestuurde kolommen van de politie, het OM en het openbaar bestuur, die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van deze problematiek. Die logge structuren zijn steeds minder in staat om het hoofd te bieden aan deze dynamische tegenstanders. De wijze waarop deze organisaties worden aangestuurd en zich moeten verantwoorden, maakt hen traag. Bovendien wordt er te veel gestuurd op basis van controle, beheersing, efficiency en meetbare resultaten. Hierdoor wordt de achterliggende problematiek vaak niet aangepakt en richten zij zich op zichtbare symptomen en laaghangend fruit. De verzuiling binnen de overheid draagt eraan bij dat de mogelijkheden om ondermijning als één overheid aan te pakken, gefragmenteerd raken. Er ontstaat een eilandenstructuur en -cultuur, waardoor de beschikbare mogelijkheden (deels) onderbenut blijven.

Vraag 4

Welke lessen kunnen er worden geleerd met betrekking tot de toekomstige aanpak van ondermijnende criminaliteit?

Hoewel op dit moment de organisatie van de overheid nog obstakels opwerpt, is er een kentering zichtbaar. In de strijd tegen ondermijning zijn steeds meer initiatieven ontstaan op lokaal niveau. Pioniers experimenteren actief met andere en nieuwe methoden om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Zij treden buiten de gebaande paden van repressie en strafrecht. Zij zoeken steeds meer toenadering tot andere private partners en burgers om samen een vuist te maken. Zij den-

ken na over een andere sturings- en verantwoordingsmethodiek. Het gesprek gaat in toenemende mate over 'beter' in plaats van 'meer' en er is een toenemende aandacht voor een duurzame aanpak op de (middel) lange termijn.

De vraag is hoe deze nieuwe vormen van aanpak kunnen worden doorgezet, zonder ze opnieuw van bovenaf te institutionaliseren. Op dit gebied worden vanuit het onderhavige onderzoek twee uitdagingen geconstateerd.

Ten eerste de uitdaging om aansluiting te vinden bij maatschappelijke ontwikkelingen en problematiek. Er dient te worden gewerkt vanuit het perspectief waarin het fenomeen ondermijning zelf centraal staat en niet de instanties die hier tegen moeten optreden. Dit vraagt om een andere manier van kijken naar het probleem. Maar het vraagt tevens om een aanpak waarbij het maatschappelijk effect vooropstaat, namelijk het verstoren van het criminele bedrijfsproces en het verstoren van de sociale gelegenheidsstructuur die een voedingsbodem biedt aan ondermijnende criminaliteit.

Ten tweede is er een interne uitdaging. Maatschappelijke ontwikkelingen en problematiek hebben vanzelfsprekend vergaande consequenties voor de interne organisatiestructuur. De vraag is hoe de overheid de aanpak van ondermijning heeft georganiseerd. Die aanpak vindt immers plaats binnen verschillende overheidsorganisaties. De volgende fase van de aanpak vraagt daarom een herbezinning op de huidige manier van organiseren, werken en sturen. Aandachtspunten hierbij zijn het zogeheten 'van buiten naar binnen denken'. Dit wil zeggen dat het probleem en de gewenste oplossing leidend zijn, dit in tegenstelling tot de huidige inrichting van de organisatie. Verder zijn er op veel plaatsen de laatste jaren initiatieven en projecten gestart om de aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken. Hier is het van belang om vanuit deze pioniersfase over te gaan naar een fase waarin deze manier van denken en werken meer gemeengoed is geworden. Een intensieve betrokkenheid op lokaal niveau is de beste basis voor een duurzame en effectieve aanpak van ondermijning. De meeste problemen zijn vaak in de wijk of buurt geworteld. Het zijn ook deze plekken waar de burgers de uitwerking van ondermijning het sterkst voelen. Hier is de behoefte om te interveniëren het grootst. Het bottom-up vormgeven van een aanpak is belangrijk, maar niet voldoende. Een effectieve aanpak verdient ook de steun van bestuurders, politiek en de politietop. Hier is ook een verband te leggen met de sturing en verantwoording. Het sturen op kortetermijnresultaten, zoals nu veelal gebruikelijk is, werkt in de hand dat complexe problematiek niet wordt geprioriteerd omdat het volgens de bestaande sturingsnormen te weinig oplevert. De aanpak van ondermijning vraagt daarom om maatschappelijk ver-

antwoorde keuzes op strategisch niveau. Er dient te worden gezocht naar een methodiek die de resultaten van de aanpak in beeld brengt op basis van outcome in plaats van output. Een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit vraagt competenties die niet vanzelfsprekend aanwezig zijn binnen de politieorganisatie. De wetenschap dat mensen met deze competenties onontbeerlijk zijn voor een goed functionerende moderne politieorganisatie en voor een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het roept op tot een herbezinning op de manier van werven en opleiden van de politie.

Nawoord

Dit onderzoek eindigt najaar 2017. Ondermijnende criminaliteit heeft meer dan ooit de aandacht. Vanuit meerdere instanties wordt aangevraagd op meer urgentie in de aanpak. In februari van dit jaar roepen vijf burgemeesters en de commissaris van de Koning in Noord-Brabant op tot een deltaplan tegen de ondermijnende criminaliteit. Zij geven aan dat tal van juridische beperkingen hen belemmeren om de georganiseerde criminaliteit in de provincie effectief aan te pakken. Ze pleiten onder meer voor innovatieve wetgeving door bijvoorbeeld verdachte vermogens op escrows of geblokkeerde rekeningen te stationeren en voor toepassing van de Rotterdamwet om te voorkomen dat criminelen zich in kwetsbare woonwijken kunnen vestigen. Daarnaast vinden zij dat er landelijk budget moet worden vrijgemaakt voor ICT-apparatuur en goed geschoolde rechercheurs.

Begin maart 2017 mengt ook burgemeester Aboutaleb van Rotterdam zich in het debat. Hij wil de ondermijnende criminaliteit in zijn stad een halt toeroepen. Als voorbeeld wijst hij op het bedrijventerrein Spaanse Polder, waar een groot aantal ondernemers zich schuldig maakt aan dubieuze activiteiten. Hij vraagt met klem om een vermeerdering van de politie met 5.000 agenten om ondermijning tegen te gaan en in het bijzonder om criminele samenwerkingsverbanden op te sporen en op te rollen.

Deze aandacht vanuit de overheid, media en maatschappij is een goed teken. Zoals in dit onderzoek duidelijk is geworden, is ondermijnende criminaliteit geen nieuw fenomeen. Dit gif heeft jarenlang de samenleving binnen kunnen sijpelen en daarmee de samenleving op vele fronten kunnen aantasten. Daarbij blijken sommige obstakels in de aanpak, zoals de samenwerking tussen verschillende organisaties, al decennialang lastig te organiseren in de praktijk. Daarom is het niet reëel om te verwachten dat het probleem van ondermijning in enkele jaren is op te lossen. Deze strijd vraagt een lange adem. De suggestie dat ondermijnende criminaliteit ooit definitief uitgebannen kan worden, is mogelijk ook te optimistisch. Desalniettemin betekent dit niet dat deze strijd niet onverminderd gevoerd moet worden.

Gelukkig zijn er op dit gebied goede ontwikkelingen zichtbaar. De aanpak heeft zich doorontwikkeld. Er is de laatste jaren veel meer aandacht gekomen voor het betrekken van partners en de kansen die deze samenwerking biedt. Van een smal, voornamelijk strafrechtelijk perspectief is ondermijnende criminaliteit een maatschappelijk probleem geworden. Er wordt geëxperimenteerd met andere verantwoordingsstructuren, waarbij meer aandacht is voor het maatschappelijk effect. Deze voorbeelden geven hoop en moeten gemeengoed worden. Hierdoor kunnen de harde lessen uit de praktijk doorgegeven en uitgedragen worden. De Toekomstagenda Ondernijning uit 2017 bevestigt dat deze thema's en ontwikkelingen ook de komende jaren op de politieke agenda blijven staan.

Tijdens de start van het onderzoek stond, mede door de opdrachtgever, vooral het begrip ondermijnende criminaliteit centraal. Gedurende het onderzoek constateerden we echter dat ondernijning een veel breder begrip is. Vanuit welk perspectief men naar het probleem kijkt, is hierbij heel bepalend. Als namelijk iets tijdens het onderzoek duidelijk is geworden, is dat wel dat de aanpak van ondernijning vooral bewustwording en een andere manier van kijken vraagt: een open blik, vol nieuwsgierigheid en verwondering. Immers: 'Wanneer je de manier waarop je naar dingen kijkt verandert, veranderen de dingen waar je naar kijkt.'

Het is deze open blik die wij iedereen gunnen.

Oktober 2017

Jerôme Lam, Ronald van der Wal en Nicolien Kop

Literatuur

- Aboutaleb wil extra agenten voor strijd tegen onzichtbare criminaliteit (2017, 8 maart). NOS. Geraadpleegd van <http://nos.nl/artikel/2161947-aboutaleb-wil-extra-agenten-voor-strijd-tegen-onzichtbare-criminaliteit.html>.
- Adang, O. (2008). Leren van en voor openbare-ordehandhaving: ervaringen met peer review-evaluatieteams. *Tijdschrift voor de Politie*, 70(12), 29-33.
- Akkermans, M. (2016). *Sociaaleconomische trends. Melding en aangifte van veelvoorkomende criminaliteit: stand van zaken, trends en kenmerken*. Den Haag: CBS.
- Baaren, A. van (2014). Samenwerken is een vak apart. *Tijdschrift voor de Politie*, 76(8), 6-8.
- Baarle, B. van (1990). Meer kansen voor aanpak georganiseerde criminaliteit. *Algemeen Politieblad*, 139(6), 133-137.
- Bahara, H., Ezzerouli, N. & Meijer, R. (2017, 14 september). Allochtone agent relatief vaak betrokken bij corruptie. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van www.volkskrant.nl/binnenland/allochtone-agent-extra-kwetsbaar-voor-corruptie~a4516630/.
- Bannink, B. (2018). *Naming en shaming in de aanpak van ondermijnende criminaliteit*. Artikel in voorbereiding.
- Beke, B., Torre, E.J. van der & Duin, M. van (2011). *Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI scores* (Politie & Wetenschap). Apeldoorn: Politieacademie.
- Beken, T. Vander (2012). The many faces of organized crime in Europe, and its assessment. In F. Allum & S. Gilmour, *Routledge handbook of transnational organized crime*. New York: Routledge.
- Belastingdienst (z.j.). *Wat doet de FIOD?* Geraadpleegd van www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/fiod/content/wat_doet_de_fiod.
- Blaauw, J.A. (1974). De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland. *Algemeen Politieblad*, 123(10), 227-236.
- Blaauw, J.A. (1980). Bestrijding handel verdovende middelen: een hopeloze zaak? *Algemeen Politieblad*, 129(8), 171-181.

- Bloem, B. & Harteveld, A. (2012). *Horizontale fraude. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2012*. Zoetermeer: Dienst IPOL.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2012). *Dreigingsbeeld 2012*. Zoetermeer: KLPD, Dienst IPOL.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2017). *Dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Dienst IPOL.
- Boutellier, H., (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Amsterdam: Boom.
- Boutellier, H. & Broekhuizen, J. (2016). Impulsen tegen ondermijning. De Taskforce Brabant-Zeeland wetenschappelijk tegen het licht gehouden. Geraadpleegd van www.verwey-jonker.nl/doc/2016/115043_Impuls_tegen_ondermijning_Strategische_Advies_WEB.pdf.
- Boye, A. de, Wouters, S., Moermans, E., Geerlings, L., Dreezen, G., Dries, W. & Salmon, P. (2015). ISEC-project 'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Ondersteuning van de Europese lokale besturen bij de bestrijding van lokale gevolgen van de georganiseerde misdaad' (korte samenvatting). Geraadpleegd van http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/5_brief_executive_summary_nl.pdf.
- Bovenkerk, F., Yesigoz, Y. (1988). *De maffia van Turkije*, Amsterdam: Meulenhof, Kritik.
- Bundeskriminalamt (2004). *Organised Crime Situation Report 2003 Federal Republic of Germany: Summary*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Bunt, H.G. aan de & Kleemans, E.R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- CCV (z.j.). *Barrièremodellen*. Geraadpleegd van www.barrieremodellen.nl.
- De georganiseerde criminaliteit in Nederland. *Handelingen II 1992/93*, 22839, 5.
- Derksen, T. & Klein, D. (2010). *Bestuurlijke coalities tegen criminaliteit. De juridische context van de onderlinge uitwisseling van informatie tussen de betrokken partners bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Diel, J., Heise, T. & Meyer-Heuer, C. (2013). *Rockerkrieg. Warum Hells Angels und Bandidos immer gefährlicher werden*. Hamburg: DVA/Spiegel Buchverlag.
- Dijk, J. van (2009). Duurzame welvaart vereist rechtsstaat. *Secondant*, 23(1), 7-12.

- Dirks, B. (2017, 21 september). Oppassen voor criminelen op kieslijsten. *Nederlands Dagblad*.
- Doorenbos, D.R. (2007). *Naming & Shaming*. Deventer: Kluwer.
- Duyne, P. van, Kouwenberg, R.F. & Romeijn, G. (1990). *Misdaad-ondernemingen. Ondernemende misdadigers in Nederland* Den Haag: WODC, p. 15-18.
- Duyne, P. van (1996). Financieel rechercheren; misdaadgeld in Nederland en de aard van financieel onderzoek. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 1996, nr. 5/6, blz. 3-8/11-16.
- Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996). *Enquête Opsporingsmethoden; Rapport 'Inzake opsporing' van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Eurojust (2016). *Mission and Tasks*. Geraadpleegd van <http://eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx>.
- Eysink Smeets, M. (2016). *Veiligheidsbeleving in Rotterdam*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam.
- Faber, W. (2013). Ondernijning als activiteit en als gevolg. Een poging tot duiding van een lastig te definiëren fenomeen. *Finescience*. Geraadpleegd van www.finec.eu/PDF/Ondernijning-als-activiteit-en-als-gevolg-Wynsen-Faber.pdf.
- Fijnaut C. (2007), *Geschiedenis van de Nederlandse politie. Een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis*, Amsterdam, Boom.
- Fijnaut, C. (2013). Twenty years ago: the assassinations of Giovanni Falcone and Paolo Borsellino. In H.J. Albrecht & A. Klip (red.), *Crime, criminal law and criminal justice in Europe*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Gemeente Amsterdam & Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Emergo. De gezamenlijk aanpak van de (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*. Amsterdam: Boom.
- Gorissen, I. (2015). *Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in Nederland* (Politie & Wetenschap). Apeldoorn: Politieacademie.
- Graaf, P. de (2017, 14 februari). Burgemeesters willen 'onorthodoxe maatregelen' tegen drugscriminaliteit. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van www.volkskrant.nl/binnenland/burgemeesters-willen-onorthodoxe-maatregelen-tegen-drugscriminaliteit-a4462036/.
- Haenen, M. (2014, 25 januari). Hennepteelt in Tilburg levert zo'n 800 miljoen per jaar op. *NRC*. Geraadpleegd van www.nrc.nl/nieuws/2014/01/25/hennepteelt-in-tilburg-levert-zon-800-miljoen-per-jaar-op-a1427719.
- Hall, T. (2012). The geography of transnational organized crime. Spaces, networks and flows. In F. Allum & S. Gilmour. *Routledge handbook of transnational organized crime*. New York: Routledge.

- Hamilton, V.L. & Lerner, M.J. (1982). The belief in a just world. A fundamental Delusion. *Contemporary Sociology*.
- Heddeghem, K. van (2002). *Gewapend bestuursrecht gescreend*. Antwerpen: Maklu Uitgevers.
- Hignett, K. (2012). Transnational organized crime and the global village. In F. Allum & S. Gilmour, *Routledge handbook of transnational organized crime*. New York: Routledge.
- Hood, R. & Joyce, K. (1999). Three generations. Oral testimonies on crime and social change in London's East End. *British Journal of Criminology*, 39(1), 136-160.
- Huisman, S., Princen, M., Klerks, P. & Kop, N. (2016). *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*. Amsterdam: Programmteam herijking opsporing.
- Huisman, W. (2010). Gemeenten en de strijd tegen de georganiseerde misdaad. *Tijdschrift voor veiligheid*, 9(3), 45-49.
- Hulst, R.C. van der & Neve, R.J.M. (2008). *High tech crime, soorten criminaliteit en hun daders. Een literatuurinventarisatie*. Den Haag: WODC.
- Inspectie Openbare orde en veiligheid. (2012). *Follow the money. Een onderzoek naar financieel opsporen door de politie in het licht van het landelijk programma Finec Politie*, Den Haag: IOOV.
- Jansen, A. (2017). Ondernemers voor een veilige haven. *Code Geel*, 1-2017. Geraadpleegd van <https://liec-codegeel.nl/pagina-3.php>.
- Jansen, H.A. (1980). Bestrijding lokale handel in drugs: een vergeten prioriteit? *Algemeen Politieblad*, 130(9), 203-210.
- Jansen, H.A. (1990). Bestrijding zware criminaliteit als project. *Algemeen Politieblad*, 5, 107-109.
- Jansen, H. (2011). Kerndoelen in de opsporing, in Kop e.a., *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk*, Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
- Jens, L.F. (1941). *Criminaliteit te Utrecht in verband met familie en wijk*. Utrecht: Criminologisch Instituut Willem Pompe.
- Joldersma, C., Teeven, F., Wit, J. de, Heerts, T., Anker, E. & Roon, R. (2008). Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld. Rapport van de parlementaire werkgroep verwevenheid onderwereld/bovenwereld. *Handelingen II*.
- Kessels, R.J. & Vissers, W.T. (2016). Misdrijven en opsporing. In S.N. Kalidien (eindred.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2015: ontwikkelingen en samenhangen* (p. 23-30). Den Haag: Boom.
- Kleemans, E.R. (2011). Recherche strategieën en beelden van georganiseerde criminaliteit: een korte geschiedenis. In N. Kop, R. van der Wal & G. Snel (red.), *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk* (p. 217-223). Amsterdam: Boom.

- Kleemans, E.R., Berg, E.A.I.M. van den & Bunt, H.G. van de (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Rapportage op basis van de WODC-Monitor*. Den Haag: WODC.
- Kleemans, E.R., Brienen, M.E.I. & Bunt, H.G. van de (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.
- Klein Kranenburg, D. (2013). *Samen voor ons eigen. Een geschiedenis van een Nederlandse volksbuurt: de Haagse Schilderswijk, 1920-1985*. Hilversum: Verloren.
- Klerks, P.P.H.M. (2000). *Groot in hasj. Theorie en praktijk van de georganiseerde criminaliteit*. Amsterdam: Samson/Kluwer.
- Klerks, P.P.H.M. & Kop, N. (2004). *De analyse van criminele infrastructuur: verslag van een pilotproject*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Koch, H. (2017, 13 januari). Nederlandse politie ziet de meeste misdaad niet. *Trouw*. Geraadpleegd van www.trouw.nl/home/-nederlandse-politie-ziet-de-meeste-misdaad-niet--ab52ba07/.
- Kop, N. (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing: vijf strategische implicaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Kop, N., Derksen, T., Lee, R. van der & Hoekendijk, J. (2007). *Informatiewinning in de 'bovenwereld': de wereld op zijn kop* (onderzoeksrrees nr. 21). Apeldoorn: Elsevier/Politieacademie.
- Kop, N. & Klerks, P. (2009). *Doctrine intelligencegestuurd politiewerk*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Koster, Y. (2016, 23 september). *Actie in plaats van bureaucratie*. Geraadpleegd van www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/actie-in-plaats-van-bureaucratie.9550232.lynkx.
- Kruisbergen, E.W., Bunt, H.G. van de, Kleemans, E.R. & Kouwenberg, R.F. (2012). *Georganiseerde misdaad in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Kurpershoek, J. (2016, maart). Anoniem bankieren met bitcoins. *Blauw*.
- Lam, J. & Kop, N. (2016). *Twee jaar peer review in de opsporing*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Lampe, K. von (2007). Criminals are not alone. Observations on the social microcosm of illegal entrepreneurs. In P.C. van Duyne, A. Maljevic, M. van Dijck, K. von Lampe & J. Harvey (eds.), *Crime business and crime money in Europe. The dirty linen of illicit enterprise*. Nijmegen: Wolf legal publishers.
- Lampe, K. von (2012). The practice of transnational organized crime. In F. Allum & S. Gilmour, *Routledge handbook of transnational organized crime*. New York: Routledge.

- Leistra, G. (2006). *Op leven en dood. Wie is wie in de Nederlandse onderwereld*. Amsterdam: Balans.
- Liddick, D.R. (2011). *Crimes against nature. Illegal industries and the global environment*. Santa Barbara: Praeger.
- LIEC (2015). *Samen gebundeld. Impressies van een integrale aanpak van ondermijning*. Den Haag: LIEC.
- Lissenberg, E., Ruller, S. van & Swaaning, R. van. (red.) (2001). *Tegen de regels IV; een inleiding in de criminologie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Loef, L., Lagendijk E., (2015). *Bad boys network. Over de relatie tussen full contact vechtsport en criminaliteit*, Amsterdam: DSP-groep.
- Lyman, M.D. & Potter, G.W. (2011). *Organized crime*. New York: Prentice Hall.
- Macyntire, D. (2007). *A very British gangster* (videofile). Geraadpleegd van www.youtube.com/watch?v=0158YbJpLcs.
- Maskalay, J., Boggess, L.N., (2014). Broken windows theory. Miller J.M. (ed), *The encyclopedia of theoretical criminology*, New Jersey: Wiley-Blackwell.
- Michiels, F.C.M.A. (2007). *Te kijk gezet: een verkennend onderzoek naar de juridische mogelijkheden en beperkingen van instrumentele openbaarmaking van inspectiegegevens, met name door middel van 'naming and shaming', in het bijzonder voor enkele beleidsterreinen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Middelburg, B. (2006). *De dominee. Opkomst en ondergang van maffia-baas Klaas Bruinsma*. Amsterdam: Pandora.
- Middelburg, B. & Vugts, P. (2011). *De oorlog in de Amsterdamse onderwereld*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Ministerie van Justitie (1984). *Beleidsplan Samenleving en criminaliteit. Handelingen II 1984/85, 1-2*.
- Minister van Justitie (1992). *De georganiseerde criminaliteit in Nederland: dreigingsbeeld en plan van aanpak*. Den Haag : Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie (2007). *Evaluatie van het project Hektor te Venlo en toekomstige ontwikkelingen* (Kamerstuk). Geraadpleegd van www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2007/01/17/evaluatie-van-het-projecthektor-2005-te-venlo-en-toekomstige-ontwikkelingen.
- Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Veiligheid begint bij voorkomen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). *Veiligheidsagenda 2015-2018*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

- Moors, H. & Spapens, T. (2017). *Criminele families in Noord-Brabant: Een verkenning van generatie-effecten in de georganiseerde misdaad* (Politie & Wetenschap). Apeldoorn: Politieacademie.
- Nagtegaal, B. (2015, 2 oktober). Amsterdammer opgepakt voor betrokkenheid bij twee liquidaties. NRC. Geraadpleegd van www.nrc.nl/nieuws/2015/10/02/amsterdammer-opgepakt-voor-betrokkenheid-bij-twee-liquidaties-a1412696.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijkniveau. Lessen uit de praktijk*. Den Haag: BNRN.
- Nap, J. (2014). *Macht ten goede?! Sterke arm in een complexe samenleving*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, (2012). *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijkniveau. Lessen uit de praktijk*. Den Haag: BNRN.
- Netbeheer Nederland (2015, 2 februari). *Meer stroom illegaal afgetapt in 2014* (persbericht). Geraadpleegd van www.energieleveranciers.nl/nieuws/500613-meer-stroom-illegaal-afgetapt-in-2014.
- Netwerk voor Innovatie en Kwaliteit (2014). *Aanpak ondermijning: intensivering Zuid-Nederland*. Geraadpleegd van www.nikthemedag.nl/doc/styled-38/styled-51/page341.html.
- Nieuwenhuis, F. & Pannekoek, M. (2012). *Werkwijzen van georganiseerde criminaliteit. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2012*. Zoetermeer: KLPD, Dienst IPOL.
- Paley, D. (2014). *Drug war capitalism*. Oakland: AK Press.
- Pol, A. van de (2012). *Politie: Partner in de bestuurlijke aanpak: de gezamenlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit*. De Bilt.
- Politie (2014, 4 september). *Extra slagkracht aanpak zware criminaliteit Zuid-Nederland*. (persbericht). Geraadpleegd van www.politie.nl/nieuws/2014/september/4/08-extra-slagkracht-aanpak-zware-criminaliteit-zuid-nederland.html.
- Politie Amsterdam-Amstelland (2009). *Over ondermijning. Een verkenning naar het fenomeen, de aanpak en mogelijke verbeteringen*. Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland.
- Politieacademie (z.j.). *Parels in de praktijk*. Geraadpleegd van www.politieacademie.nl/thema/opsporing/LaboratoriaOpsporing/Paginas/Handreikingen.aspx.
- Prins, R. (2016). De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland. Hoe het lokale bestuur een partner werd in de gezamenlijke strijd tegen georganiseerde criminaliteit. *Cahiers Politiestudies*, 39.
- Programma Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning (2014). *Programma/Project Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning*. Geraadpleegd van www.nikthemedag.nl/doc/66/NIK_66-14.pdf.

- Projectgroep Emergo (2011). *Emergo. De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*. Amsterdam: Boom.
- Quirk, P.J. (1997). Money Laundering: Muddying the Macro-economy. *Finance & Development*, maart, 7-15.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling. Een visie op de politiefunctie*. Den Haag: Nederlands Politie Instituut.
- Raad van Korpschefs (2011). *Strategie Aanpak Criminaliteit 2011-2015*.
- Regionaal Informatie- en Expertisecentrum Zuid-West Nederland, in samenwerking met het Openbaar Ministerie (2012). *Verwevenheid van onder- en bovenwereld bij georganiseerde criminaliteit. Een overzichtsstudie: aard en oorzaken*. Geraadpleegd van www.riec.nl/doc/oostbrabant/documenten/Verwevenheid-RIECOM.druko3012012.pdf.
- Repetto, T. (2006). *Bringing down the mob. The war against the American mafia*. New York: Holt.
- Rijksoverheid (2013, 10 december). *Aanpak van B5 breidt uit naar heel Brabant en Zeeland* (persbericht). Geraadpleegd van www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/12/10/aanpak-van-b5-breidt-uit-naar-heel-brabant-en-zeeland.
- Rijksoverheid (2016, 15 juni). *Intensieve aanpak ondermijnende criminaliteit Zuiden wordt doorgezet* (persbericht). Geraadpleegd van www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/06/15/intensieve-aanpak-ondermijnende-criminaliteit-zuiden-wordt-doorgezet.
- Rijksoverheid (2017a, 19 september). *Toekomstagenda leidend bij integrale aanpak ondermijnende criminaliteit*. Geraadpleegd van <https://abonneren.rijksoverheid.nl/nieuwsbrieven/archief/artikel/39/e3fcb761-565d-4072-bb76-d2a06be9fcfe/6e3272cc-9doe-47a8-8ecf-fd6ef80753a3>.
- Rijksoverheid (2017b). *Toekomstagenda ondermijning*. Geraadpleegd van www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/07/14/tk-bijlage-toekomstagenda-ondermijning/tk-bijlage-toekomstagenda-ondermijning.pdf.
- Schubert, S. (2012). *Hells Angels. Wie die gefürchteten rocker Deutschlands unterwelt eroberten*. München: RIVA.
- Snippe, J., Naayer, H. & Bieleman, B. (2006). *Hektor in 2005. Evaluatie aanpak drugsoverlast in Venlo*. Groningen: Intraval.
- Sollie, H., Snel, G. & Kop, N. (2012). *De inzet van Joint Investigation Teams bij Nederlands-Duitse opsporingssamenwerking*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Spapens, A.C.M. (2011). Barrières opwerpen voor criminele bedrijfsprocessen. *Justitiële verkenningen*, 37(2), 10-22.

- Spapens, A.C.M., Peters, M. & Daele, D. van (2015). *Administrative measures to prevent and tackle crime; legal possibilities and practical applications in 10 European member states*. Tilburg: Eleven International Publishing.
- Spapens, T. (2006). *Interactie tussen criminaliteit en opsporing : de gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van XTC-productie en -handel in Nederland*. Antwerpen: Intersentia.
- Spapens, T., Bunt, H. van de & Rastovac, L. (2007). *De wereld achter de wietteelt*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Spapens, T. & Fijnaut, C. (2005). *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Eurregio Maas-Rijn, Deel 1. De problemen van transnationale (georganiseerde) criminaliteit en grensoverschrijdende politie, justitie en bestuurlijke samenwerking*. Antwerpen: Intersentia.
- Steen, M. van der, Schram, J., Chin-A-Fat, N. & Scherpenisse, J. (2016). *Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Steur, G.A. van der (2016, 29 november). Versterking aanpak ondermijning (Kamerbrief). Geraadpleegd van www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2016/11/29/tk-versterking-aanpak-ondermijning/tk-versterking-aanpak-ondermijning.pdf.
- Struiksma, J. & Michiels, F. (1994). *Gewapend bestuursrecht; een onderzoek naar de mogelijkheid om misdadige activiteiten te bestrijden met behulp van de regelgeving op het gebied van de bouwvergunning, de milieuvergunning en de aanbesteding*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Georganiseerde Criminaliteit (2013). *Integraal, tenzij. Leidraad om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Tamerus, J. (2012). Tegenhouden. In N. Kop, R. van der Wal & G. Snel, *Opsporing belicht*. (p. 171-176). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Tjon-A-Sam, R. (2016). Siciliaanse inspiratie voor Rotterdam. *Opportuuun*, 4. Geraadpleegd van www.om.nl/actueel/opportuuun/@97213/opportuuun-nr-4-2016/.
- Toonen, A. (2017, 1 augustus). Onderwereld aast op raadszetels. Waarschuwingexperts: 'Nude interesse voor de gemeentepolitiek afneemt, groeit het risico van criminele infiltratie bij de komende raadsverkiezingen'. NRC. Geraadpleegd van www.nrc.nl/nieuws/2017/08/01/onderwereld-aast-op-raadszetels-12149123-a1568530.
- Tops, P. & Schilders, H. (2016). Naar een meervoudige aanpak van ondermijning. *Tijdschrift voor de politie*, 78(7), 12-15.

- Tops, P.W. & Torre, E.J. van der (2014). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag/Apeldoorn: Boom Lemma uitgevers/Politieacademie.
- Tops, P. & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland. Hoe boven- en onderwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Tromp, J. (2015a, 28 maart). Hoe onder- en bovenwereld versmelten. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van www.volkskrant.nl/binnenland/hoe-onder-en-bovenwereld-versmelten~a3930602/.
- Tromp, J. (2015b, 28 maart). Brabantse burgemeesters vrezen machtige criminelen. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van www.volkskrant.nl/binnenland/hoe-onder-en-bovenwereld-versmelten~a3930602/.
- Tromp, J. (2015c, 1 april). Commissaris van de Donk: 'We pakken alleen de sukkel'. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van www.volkskrant.nl/vonk/commissaris-van-de-donk-we-pakken-alleen-de-sukkel~a3939036/.
- Tromp, J. (2015d, 6 juni). Ja, het is echt zo erg. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van www.volkskrant.nl/binnenland/ja-het-is-echt-zo-erg~a4058228/.
- Tromp, J. (2015e, 11 juni). Politie ontmantelt 200 drugslaboratoria met opgevoerde acties. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van www.volkskrant.nl/vonk/politie-ontmantelt-200-drugslaboratoria-met-opgevoerde-acties~a4071535/.
- Tromp, N., Snippe, J., Bieleman, B. & Bie, E. de (2010). *Preventieve maatregelen horizontale fraude*. Groningen-Rotterdam: Bureau IntraVal.
- VNG (2017). *Ondermijningswet en -fonds een van de plannen van Rutte III*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/ondermijning/nieuws/ondermijningswet-en-fonds-een-van-de-plannen-van-rutte-iii>.
- Vos, J. & Groen, M. (2015). *Rijker verantwoord*. Onderzoeksrapportage in opdracht van het Programma Administratieve Lastenverlichting (ALV) en het lectoraat Waardevolle Praktijkontwikkeling. Apeldoorn: Politieacademie.
- VPP (2010). *Book of Crime handleiding. Criminaliteit probleemgericht en in netwerken aanpakken*. Driebergen: KLPD.
- Welten, B. & Hoogewoning, F.C. (2010). *Bijdragen aan veiligheid: strategische verkenningen*. Geraadpleegd van www.websitevoordepolitie.nl/archief/bijdragen-aan-veiligheid-strategische-verkenningen-894.html.
- White, J. (1986). *The worst street in North London, Campbell Bunk, Islington between the wars*. Londen: Routledge.

- Wiele, D. van der (2016a, 4 mei). Normloosheid op het bedrijventerrein. *Secondant*. Geraadpleegd van www.ccv-secondant.nl/platform/article/normloosheid-op-het-bedrijventerrein/.
- Wiele, D. van der (2016b, 21 december). De maffia is niet alleen een probleem van het zuiden. Geraadpleegd van www.ccv-secondant.nl/platform/article/de-maffia-is-niet-alleen-een-probleem-van-het-zuiden/.
- Wilson, J. (2012). *The truly disadvantaged. The inner city, the underclass and public policy*. Chicago: University of Chicago Press, p. 22-27.
- Wright, A. (2013). *Organised crime*, Cullompton: Willan Publishing.

Afkortingenlijst

| | |
|-------------|---|
| AFM | Autoriteit Financiële Markten |
| BBAO | (programma) Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning |
| CCV | Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid |
| CRI | Centrale Recherche Informatiedienst |
| CSV | crimineel samenwerkingsverband |
| DNB | De Nederlandsche Bank |
| FEC | Financieel Expertise Centrum |
| FinEc | (programma) Financieel Economisch Opsporen Politie |
| FIOD | Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst |
| FIU | Financial Intelligence Unit |
| HIC | high impact crimes |
| iCOV | infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen |
| IRT | Interregionale Recherche teams |
| JIT | Joint Investigation Team |
| LIEC | Landelijk Informatie en Expertise Centrum |
| LSI | Landelijke Stuurgroep Interventieteams |
| NDB | Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit |
| OM | Openbaar Ministerie |
| OMG | Outlaw Motorcycle Gang |
| PBA | Programma Bestuurlijke Aanpak (georganiseerde misdaad) |
| PEC | Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden |
| RAC | Recherche Adviescommissie |
| RIEC | Regionaal Informatie en Expertise Centrum |
| TCI | Team Criminele Inlichtingen |
| VGEM | veiligheid, gezondheid, economie en milieu |
| VVC | veelvoorkomende criminaliteit |
| (Wet) BIBOB | (Wet) bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur |
| (Wet) MOT | (Wet) melding ongebruikelijke transacties |
| WODC | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum |
| ZLTO | Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie |
| ZwaCri | zware criminaliteit |

Over de auteurs

Drs. Jérôme Lam is psycholoog en sinds 2005 werkzaam bij de Politieacademie. Hij bekleedde diverse functies binnen het basispolitieonderwijs en is nu werkzaam als wetenschappelijk onderzoeker. De laatste jaren heeft hij onderzoek gedaan naar de aanpak van woninginbraken en ondermijnende criminaliteit. Hij heeft verder meegewerkt aan meerdere peerreviews op het gebied van integrale werkvoorbereiding binnen de opsporing. Tegenwoordig doet hij onderzoek op het terrein van burgerparticipatie.

Dr. Ronald van der Wal is historicus en sinds 2017 verbonden aan de Politieacademie. Hij deed onderzoek naar de militaire bijstand bij de handhaving en het herstel van de openbare orde en naar de geschiedenis van de Nederlandse politie en publiceerde over de historie van de politievakbeweging en het politieonderwijs. Hij deed verder onderzoek naar spanningen in de multiculturele samenleving (*Zijn wij anders*, 2010), naar diversiteit bij de politie, naar rechnerstrategieën en opsporing bij evenementen. Daarnaast is hij als docent verbonden aan de School voor Hogere Politiekunde.

Dr. Nicolien Kop is psycholoog en sinds 2010 lector Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde aan de Politieacademie. In 2012 sprak zij haar lectorale rede uit: *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing*. Als lector is zij verantwoordelijk voor de onderzoekslijnen technologie & informatiegebruik en ondermijning. Daarnaast is zij als copromotor betrokken bij diverse onderzoekstrajecten. Sinds begin jaren negentig doet zij op breed terrein onderzoek bij en naar de politie, waarvan de afgelopen veertien jaar specifiek binnen de opsporing. Zij publiceerde tientallen artikelen, boeken en rapporten over opsporing, veiligheid en politievraagstukken. Voorheen werkte zij als (senior) onderzoeker bij de Universiteit Utrecht en het instituut voor internationale betrekkingen Clingendael.

Publicaties in de onderzoekreeks Politieacademie bij Boom criminologie:

- Otto Adang, Wim van Oorschot & Sander Bolster (2011). *De politieaanpak van voetbalwedstrijden in Nederland. Ervaringen van peer review evaluatieteams.*
- Cees Sprenger & Eefje Teeuwisse (2011). *Slim vakmanschap. Onderzoek rond het versterken van vakmanschap binnen de politie.*
- E.J. van der Torre, P.J. Gieling, M.C. Dozy, F.C. van Leeuwen & W. Hamaon (2011). *Veilig politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik.*
- H. Sollie & N. Kop (2012). *Joint Investigation Teams. Lessons learned.*
- G. Meershoek (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol.*
- Menno van Duin, Pieter Tops, Vina Wijkhuijs, Otto Adang & Nicolien Kop (2012). *Lessen in crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn.*
- Nicolien Kop (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing. Vijf strategische implicaties.*
- Nicolien Kop, Ronald van der Wal & Gerard Snel (2012). *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk.*
- Toine Spapens (2012). *De complexiteit van milieucriminaliteit. De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties.*
- Balthazar Beke, Henk Ferwerda, Edward van der Torre & Eric Bervoets (2012). *Jeugdgroepen en Geweld: van signalering naar aanpak.*
- Henk Sollie, Vina Wijkhuijs, Walter Hilhorst, Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2013). *Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Een kennisfundament voor professionals.*
- Cees Sprenger & Hans Regterschot (2013). *Plankzaken opgeruimd. Een beweging van onderop.*
- Guus Meershoek & Bob Hoogenboom (2013). *De draagbare Van Reenen. Piet van Reenen over politie en geweldsbeheersing.*
- Menno van Duin, Vina Wijkhuijs & Wouter Jong (red.) (2013). *Lessen uit crises en minicrises 2012.*
- Toine Spapens, Monique Bruinsma, Lonke van Hout & Jessica de Jong (2013). *Vuile olie. Onrechtmatig verwerken en mengen van olieproducten als vormen van milieucriminaliteit.*
- Pieter Tops, Cees Sprenger & Nicolien Kop (red.) (2013). *Kennis in de frontlijn. Ervaringen met praktijkonderzoek in de politie.*
- E.J. van der Torre, M. Gieling & M.Y. Bruinsma (2014). *Bedreigen en intimideren van OM- en politiemedewerkers. Een onderzoek naar frequentie, aard, gevolgen en aanpak.*
- Mariëlle den Hengst, Ben Rovers & Hans Regterschot (2014). *Intelligence bij evenementen. Een inventarisatie van risicomanagementpraktijken bij de politie.*
- Mariëlle den Hengst & Michiel In 't Veld (2014). *Briefen voor en door basisteams. Een onderzoek naar verbeteringen in de overdracht van briefingsinformatie.*
- Otto Adang (red.) (2014). *Politie en evenementen. Feiten, ervaringen en goede werkwijzen.*
- Menno van Duin & Vina Wijkhuijs (red.) (2014). *Lessen uit crises en minicrises 2013.*
- Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2014). *Opsporing bij evenementen.*
- E.J. van der Torre, M. Gieling, T. Tannous, R. Holvast & P. van Os (2014). *Over de grens. Een empirische studie naar arbeidsgerelateerd geweld tegen politiemensen in werk- en privétijd.*
- P.W. Tops & E.J. van der Torre (2015). *Wijkeraanpak en ondermijnende criminaliteit.*
- Annika Smit, Nanette Slagmolen & Marion Brepoels (2015). *Weerbaarheid onderzoek (2010-2015). Over menselijke processen in het politiewerk.*
- Marion Brepoels, Nanette Slagmolen & Annika Smit (2015). *Veerkrachtige verhalen. Weerbaarheid in de politiepraktijk.*
- Gabriël van den Brink, Wiljan Hendriks, Merlijn van Hulst, Nicole Maalsté & Bas Mali (2015). *Een onderzoek naar de morele weerbaarheid van Nederlandse politiefunctionarissen.*
- Pieter van Reenen (2016) *Politiechefs.*
- E.J. van der Torre & J.M. van Valkenhoef (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geïnformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs.*
- J. Lam, A. Rottenberg, M.A.R. Sinke, E.Y. Tigchelaar & N. Kop (2017). *Integraal werken loont. Onderzoek naar de veiligheidsstrategie B3W bij woninginbraken.*
- Jerôme Lam, Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit.*