

De aanpak van ‘ondermijning’

Vragen en kanttekeningen

Renze Salet, Jan Terpstra & Rian de Jong¹

Politici en bestuurders zijn overtuigd geraakt van de ernst van ‘ondermijning’. Nederland zou een groot probleem rijker zijn waartegen krachtig moet worden opgetreden. Al pionierend is de aanpak steeds meer een eigen leven gaan leiden, losgezongen van zijn wettelijke basis. Onderstaande analyse maakt duidelijk dat het begrip ondermijning vaag is en zich nauwelijks laat definiëren. Ook de omvang, ontwikkeling en aard van de problemen die achter de term schuilgaan zijn vaak onduidelijk. Te veelvormig en te divers om tot een gerichte aanpak te komen, maar ook onbruikbaar als basis voor wetgeving. De discussie over de door de minister aangekondigde Ondernijningswet zou moeten gaan over hoe de rechtsstatelijke basis van de ondernijningsaanpak is te herstellen, hetgeen iets anders is dan slechts zoeken naar meer bevoegdheden.

In 2007 introduceerde de Raad van Korpschefs ‘ondermijning’ als nieuw veiligheidsthema. Sindsdien heeft het begrip een enorme vlucht genomen en is niet meer weg te denken uit het veiligheidsdiscours.² Zo valt in de *Monitor bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit* van 2012 het woord ‘ondermijning’ geen enkele keer, maar komt het in de Monitor van 2016 maar liefst 32 keer voor.

Het onderwerp staat inmiddels hoog op de politieke en bestuurlijke agenda’s. Politici en bestuurders zijn overtuigd geraakt van de ernst van ‘ondermijning’ en de noodzaak van een aanpak daarvan. Nederland zou een groot probleem rijker zijn geworden waartegen krachtig moet worden opgetreden. Op grond hiervan werden in het regeerakkoord van 2017 een ‘Ondernijningswet’ en ‘Ondernijningsfonds’ aangekondigd.

De wijze waarop ‘ondermijning’ als probleem is gepresenteerd, ook in de media, doet denken aan een

‘morele paniek’, hoewel het hiervoor eigenlijk wel lang aanhoudt.³ Nederland zou op het randje van de afgrond balanceren en zijn verworden tot ‘Narcostaat’.⁴ Duizelingwekkende cijfers zijn gepubliceerd over de omvang van de Nederlandse drugsproductie en -handel die als belangrijkste vorm van ‘ondermijning’ worden gezien.⁵ Kritische kanttekeningen en vragen van wetenschappers over onder andere deze cijfers worden vaak terzijde geschoven en afgedaan als ‘academische discussie’. De critici zouden niet door hebben voor welke grote problemen Nederland staat. Burgemeesters van gemeenten die menen dat in hun gemeente ‘ondermijning’ geen groot probleem is, zouden ‘wegkijken’.

Mede op grond van deze verontrustende cijfers worden voorstellen gedaan voor nieuwe middelen en bevoegdheden om de ‘ondermijning’ een halt toe te roepen en te voorkomen dat de ‘onderwereld’ de ‘bovenwereld’ overneemt: van meer rechercheurs tot meer

Auteurs

1. Dr. R. Salet is universitair docent criminologie bij de vakgroep Strafrecht & Criminologie van de Radboud Universiteit Nijmegen. Prof. dr. ir. J. Terpstra is hoogleraar criminologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Mr. M.A.D.W. de Jong is universitair hoofddocent staatsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Noten

2. E. Kolthof & S. Khonraad, ‘Ondernijning: de aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld’, *Tijdschrift voor Criminologie* 2016, 58/2, p. 76-90; W. Huisman, ‘De aanpak van ondernijning: criminaliteit: oude wijn in nieuwe zakken?’, *Delikt & Delinkwent* 2017/5, p. 331-343; J. Lam, R. Van der Wal & N. Kop, *Sluipend*

Gif. Een onderzoek naar ondernijningde criminaliteit, Den Haag: Boom 2018.

3. S. Cohen, *Folk devils and moral panics*, London: Routledge, 1972; M. Woodiwiss, & D. Hobbs, ‘Organized evil and the Atlantic Alliance: moral panics and the rhetoric of organized crime policing in America and Britain’, *British Journal of Criminology* 2009, 49/1, p. 106-128.

4. NPB, *Noodkreet Recherche. Waar blijft onze versterking?*, 2018, p. 7; www.politiebond.nl/assets/Noodkreet-Recherche-DEFINITIEF-20-feb-2018.pdf, 9 april 2019.

5. Onder andere: P. Tops, J. van Valkenhoef, E. van der Torre & L. van Spijk, *Nederland en synthetische drugs. Een ongemakkelijke waarheid*, Den Haag: Boom 2018.



© Berlinda van Dam / Hollandse Hoogte

bevoegdheden voor burgemeesters en vergaande samenwerking tussen uiteenlopende instanties waaronder private partijen. Ook van burgers wordt een actieve bijdrage verwacht in de strijd tegen de 'ondermijning' door bij signalen hiervan aan de bel te trekken.⁶ Met het oog daarop is door het RIEC Midden-Nederland een speciale app ontwikkeld om burgers ondermijning beter te laten herkennen.

De toegenomen aandacht voor 'ondermijning' en de aanpak daarvan, roept uiteenlopende vragen op. Wat wordt met ondermijning bedoeld? Is het verschijnsel toegenomen, zoals vaak gesuggereerd? Sommige auteurs menen dat 'ondermijning' een 'loos begrip' is of een 'lucht-kasteel'.⁷ Andere auteurs hebben getracht ondermijning te definiëren. Wij zullen hier betogen dat het zoeken naar een definitie van 'ondermijning' weinig zin heeft en dat over de omvang of groei weinig zekerheid bestaat. Hoewel vele maatregelen zijn getroffen, bestaat tot op heden weinig zicht op de effectiviteit daarvan. Dat is opmerkelijk omdat hier torenhoge verwachtingen over bestaan. Om die reden vormt de vraag naar effectiviteit en mogelijke neveneffecten van de ondermijningsaanpak een kernthema in deze beschouwing. Eerst gaan wij echter in op enkele achtergronden en de kwestie van definitie en omvang.

Achtergronden

De toegenomen aandacht voor 'ondermijning' kent zijn oorsprong in Brabant en Limburg waar veel gemeenten, politie en justitie zich hierover ernstige zorgen gingen maken. Tegelijk overheerste bij de betrokken partijen het gevoel dat de ondermijningsaanpak zeer moeilijk was en dat men tegen de grenzen van de wet aanliep. Naar de wetgever werd daarom gekeken om nieuwe maatregelen

mogelijk te maken. Dit leidde ertoe dat 'ondermijning' met prioriteit op de landelijke beleids- en wetgevingsagenda terecht kwam.

In 2017 verscheen de *Toekomstagenda Ondermijning*, waarmee politie, OM, Belastingdienst, (regio)burgemeesters, het LIEC en de Ministeries van BZK, Financiën en V&J beoogden de aanpak van 'ondermijning' te intensiveren, zowel repressief, als preventief. Het belang van integraal optreden en samenwerking tussen vele partijen werd daarin benadrukt.⁸ In 2017 kwamen ook de regioburgemeesters met voorstellen om straf-, bestuurs-, fiscaal en civiel recht aan te passen in het belang van een integrale, effectieve aanpak van 'ondermijning'. Onder meer het delen van informatie werd daarbij als cruciaal gezien. De wetgeving zou volgens de regioburgemeesters een praktijk moeten volgen waarin men al druk aan het experimenteren was gegaan.⁹

In haar regeerakkoord kondigde de regering Rutte III aan de aanpak van 'ondermijning' te willen versterken en de juridische knelpunten in de aanpak daarvan te willen oplossen. Intensieve samenwerking tussen betrokken partijen en 'oog voor innovaties' binnen het strafrecht werden

De wetgeving zou volgens de regioburgemeesters een praktijk moeten volgen waarin men al druk aan het experimenteren was gegaan

als noodzakelijk gezien.¹⁰ Het kabinet kondigde een Ondernijningsfonds aan om de aanpak te intensiveren.¹¹

Tevens werd een start gemaakt met de Ondernijningswet. Deze richt zich op de strafrechtelijke, bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning. Het gaat daarbij onder andere om verbetering van de (juridische basis van) informatie-uitwisseling tussen samenwerkende partijen, verruiming van sluitingsbevoegdheden van burgemeesters, meer onderzoeksmogelijkheden voor bestuursorganen bij de Bibob-toets, regulering van de prostitutiebranche, aanpak van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele activiteiten, de aanpak van criminele motorbendes, verbetering van de integriteitsscreening van onder andere gemeenteambtenaren en versterking van het juridisch instrumentarium om crimineel vermogen af te pakken. De Ondernijningswet is overigens voornamelijk een opsomming van lopende ontwikkelingen en wetsvoorstellen.

De (extra) middelen uit het Ondernijningsfonds dienen door de regio's geïnvesteerd te worden in verbetering van de informatie (positie) en de aanpak van (drugs)criminaliteit, criminele geldstromen, kwetsbare gebieden en criminogene branches. Voorts moeten de gelden bijdragen aan de weerbaarheid van samenleving en bestuur en integraal optreden bevorderen. Concreet zijn deze eisen niet. De minister benadrukt dat de concrete plannen voor de aanpak van onderop tot stand moeten komen. Dit roept de vraag op hoe de aanpak van ondermijning er dan uitziet en functioneert. Alvorens daarop in te gaan, wordt eerst nagegaan wat eigenlijk wordt bedoeld met ondermijning.

Definitie?

Reeds vaak is geconstateerd dat het begrip ondermijning, of ondermijnende criminaliteit zoals het in beleidsstukken ook is gaan heten, voor veel verwarring zorgt.¹² Verschillende problemen doen zich hier voor. Ten eerste worden zeer uiteenlopende vormen van criminaliteit onder dit begrip geschaard, zoals mensensmokkel, productie en handel van drugs, witwassen, OMG's, fraude, cybercrime, kinderporno, enz.¹³ Daarmee wordt voorbij gegaan aan een belangrijke voorwaarde voor een gerichte aanpak van criminaliteit. Felson wijst erop dat zo'n aanpak slechts kan slagen als duidelijk is omschreven waar deze zich op richt, gespecificeerd naar onder meer tijdstip, setting, verdachten en target. Met 'ondermijning' als potpourri van uit-

eenlopende problemen wordt aan deze voorwaarden zeker niet voldaan.¹⁴ Integendeel, dit vormt eerder een hinderpaal voor een gerichte aanpak.

In het verlengde hiervan komt de vraag op wat de toegevoegde waarde is van het concept ondermijning ten opzichte van het begrip georganiseerde criminaliteit zoals dat sinds de commissie van Traa gebruikt wordt.¹⁵ Soms lijken de twee begrippen als synoniem te worden gebruikt.¹⁶ Zo voegen de recent door de Raad van State onderscheiden kenmerken van ondermijning weinig toe aan de eerdere Van Traa-definitie.

De verwarring wordt nog groter omdat in veel omschrijvingen criminaliteit en veronderstelde gevolgen daarvan door elkaar lopen. Soms lijkt men ervan uit te gaan dat alle georganiseerde criminaliteit ondermijnende gevolgen heeft zoals infiltratie van de bovenwereld door de onderwereld, onrechtmatige beïnvloeding van politieke besluiten, het ondergraven van maatschappelijk vertrouwen, het verzwakken van de structuur van de samenleving, bedreiging van bestuurders of verlies van normbesef in wijken.¹⁷ Anderen beperken de term ondermijning tot die vormen van georganiseerde criminaliteit waarin sprake is van aantasting van rechtsstaat of samenleving.¹⁸ Problematischer wordt het nog indien gesuggereerd wordt dat ondermijnende gevolgen te herleiden zijn tot doelen of intenties van verdachten, zoals recent de omschrijving door de Raad van State lijkt te impliceren.¹⁹

De terminologische onduidelijkheid wordt nog groter als er vanuit wordt gegaan dat criminaliteit per definitie ondermijnend is.²⁰ Hierbij wordt vermoedelijk een andere, veel bredere invulling gegeven aan de term ondermijning, namelijk inbreuk op maatschappelijke regels. In dat geval voegt de term ondermijning niets meer toe. Andersom zijn er auteurs die menen dat ondermijning ook kan optreden als gevolg van 'niet-georganiseerde criminaliteit' of zelfs als er helemaal geen sprake is van criminaliteit.²¹ Daarmee staat conceptueel de deur open voor elke vorm van aantasting van maatschappelijke structuur en orde.

Gegeven de conceptuele puinhoop rond het begrip ondermijning, is de vraag onvermijdelijk waarom het begrip wordt gebruikt en zo populair is. Ten eerste heeft het een sterk agenderende functie: juist de vaagheid en de zorgen die het oproept, helpen om het thema op de politieke en bestuurlijke agenda's te krijgen en middelen

6. Regioburgemeesters, *Proeve van wetgeving 'Voorkomen en Aanpakken ondermijning'*, september 2017, te raadplegen via www.regioburgemeesters.nl; NPB, 2018; *Kamerstukken II 2017/18*, 29911, 180.

7. J. Brouwer, 'Ondermijning is een loos begrip', *NRC Handelsblad* 1 oktober 2018; B. Hoogenboom, 'Als alles het topje van de ijsberg is, wordt morele paniek het nieuwe normaal', *NRC Handelsblad* 26 november 2018. Zie ook G. Meershoek, 'Bestuurlijke focus en sociale weerbaarheid bij georganiseerde-misdaadbestrijding', *het Tijdschrift*

voor de *Politie* 2018/1, p. 6-10.

8. *Kamerstukken II 2016/17*, 29911, 167, p. 1-2 en bijlage; zie ook 180.

9. Regioburgemeesters 2017.

10. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017-2021.

11. *Kamerstukken II 2017/18*, 29911, 207.

12. Bijv. M. Tuk & M. Vols, 'Ondermijning in het openbare-orderecht', *NJB* 2018/1190; Raad van State, *De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning*, Den Haag: Raad van State 2019.

13. Zie bijv. Openbaar Ministerie & Politie,

Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2015, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-780961>.

14. M. Felson, *Crime and Everyday Life*, Thousand Oaks: Pine Forge Press 1998.

15. Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden, *Inzake Opsporing*, Den Haag: Sdu 1996.

16. Koltthoff & Khonraad 2016; Huisman 2017.

17. E. Kruisbergen, H. van de Bunt & A. Kleemans, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Monitor Georganiseerde Criminaliteit 2012*, Den Haag: Boom

Lemma 2012; M. van der Steen, J. Schram, N. Chin-A-Fat & J. Scherpenisse, *Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*, Den Haag: NSOB 2016; H. Winter, N. Woestenburg, N. Struiksma, C. Akerboom, C. Boxum & J. Smits, *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*, Groningen: Pro Facto 2017.

18. Koltthoff & Khonraad 2016.

19. Raad van State 2019, p. 17.

20. Koltthoff & Khonraad 2016.

21. Lam et al. 2018.

en partijen te mobiliseren. Zo wordt de term ‘Narcostaat’ door de Nederlandse Politiebond vooral gebruikt om meer geld, menskracht en bevoegdheden voor de politie te krijgen.²² Dat de term meer op een situatie zoals in Mexico slaat dan op de Nederlandse context lijkt daarbij geen rol te spelen. Daarnaast helpt het gebruik van het brede karakter van het begrip ondermijning om te benadrukken dat de aanpak daarvan niet alleen de verantwoordelijkheid is van politie en justitie, maar ook van andere partijen, waaronder lokale overheden en private partijen. Een strikte definitie zou dit slechts in de weg staan.

Vanuit dit perspectief bezien vervult de vaagheid van het begrip ‘ondermijning’ dan ook belangrijke functies. Elke poging tot nadere precisering zal juist daaraan afbreuk doen en lijkt dan ook zinloos.

Omvang en ontwikkeling

Hoewel vaak verondersteld wordt dat aan het ontstaan van ‘ondermijning’ een decennialang proces ten grondslag ligt, zouden deze problemen de laatste jaren sterk zijn toegenomen.²³ Zo zou de drugscriminaliteit in Nederland flink zijn gegroeid, zouden meer mensen proberen een graantje mee te pikken van deze lucratieve handel, zouden de grenzen tussen boven- en onderwereld verder vervagen, zou het aantal OMG’s toenemen, zou het aantal bedreigingen van bestuurders groeien en zou sprake zijn van verharding van de georganiseerde criminaliteit.²⁴

Het antwoord op de vraag of feitelijk sprake is van toename van ‘ondermijning’, moet luiden dat dit niet of onvoldoende bekend is. Wellicht is dit ook de reden waarom in dit verband regelmatig de uitspraak van Cruijff wordt aangehaald: ‘je gaat het pas zien, als je het door-

Alleen al het feit dat aan ‘ondermijning’ veel aandacht wordt besteed, kan zorgen voor een vertekend beeld

hebt’. Alleen al het feit dat aan ‘ondermijning’ veel aandacht wordt besteed, kan zorgen voor een vertekend beeld. Zo is de aanpak van ‘ondermijning’ deels gericht op het vergroten van het bewustzijn bij burgers en bedrijven, onder andere om meer meldingen te krijgen. De grotere aandacht van politie en andere instanties voor ‘ondermijning’ kan er bovendien toe leiden dat de drempel voor burgers om te melden wordt verlaagd en dat er vervolgens meer geregistreerd wordt (zonder dat duidelijk is of het verschijnsel feitelijk is toegenomen).

Afgezien daarvan, veel van de ondermijningsverschijnselen zijn moeilijk te kwantificeren, zoals infiltratie in de bovenwereld of verlies van normbesef. Omdat het bovendien gaat om zeer uiteenlopende vormen van criminaliteit, is onderzoek hiernaar vaak verbrokken. Het geven van een totaalbeeld is daarmee niet mogelijk. Daar-

om wordt hier slechts op enkele ‘ondermijningsfenomenen’ ingegaan waar wel informatie over is.

Een eerste thema is integriteit en criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur. Uit grootschalig onderzoek hiernaar blijkt dat de invloed van bedreiging, (pogingen tot) omkoping en (pogingen tot) infiltratie met een crimineel oogmerk op lokale besluitvormingsprocessen gering is. Aantasting van democratische instituties op structurele basis bleek niet uit deze studie. Of deze verschijnselen zijn toe- of afgenomen, is in deze studie niet onderzocht.²⁵ Een eerdere studie laat zien dat het aantal bedreigingen onder gemeenteambtenaren is afgenomen, maar laat wel een toename hiervan zien onder bestuurders en politici. Onduidelijk is in hoeverre dat samenhangt met pogingen tot criminele beïnvloeding.²⁶

Een tweede thema bestaat uit witwassen van illegaal verkregen vermogen uit bijvoorbeeld drugshandel. De vraag wat in criminele samenwerkingsverbanden wordt verdiend, is lastig te beantwoorden.²⁷ Vaak kunnen slechts schattingen worden gegeven. De grote verschillen tussen deze schattingen maken dat hiermee voorzichtig moet worden omgegaan. Ook over toe- of afname hiervan, is onvoldoende bekend. In de media en politiek verworden deze schattingen vaak tot feiten en wordt uit het oog verloren met hoeveel onzekerheid en voorzichtigheid deze cijfers moeten worden geïnterpreteerd.

Opmerkelijk is bovendien dat bij een deel van de ‘onderzoeken’ waar betrokken instanties zich bij de aanpak van ‘ondermijning’ op baseren, onduidelijk is waar gegevens en informatie precies op zijn gebaseerd. Zelfs als expliciet wordt aangegeven dat een publicatie geen wetenschappelijke pretentie heeft, worden conclusies toch gegeneraliseerd en gaan als feiten een eigen leven leiden.²⁸

Betekent het voorgaande dat er geen problemen zijn of dat deze slechts gering van omvang zijn? Nee, het punt is dat er onvoldoende informatie beschikbaar is over de omvang, ontwikkeling en aard van de problemen en dat dit een wankelende basis is voor een aanpak en uitbreiding van middelen en bevoegdheden.

Effectiviteit

Ondanks het feit dat onduidelijk is wat precies met ‘ondermijning’ wordt bedoeld, worden vele maatregelen getroffen en werkwijzen uitgevoerd om dit tegen te gaan. In die aanpak is niet altijd duidelijk waarom problemen als ‘ondermijning’ worden beschouwd en waarom de aandacht zich juist daarop richt. Zo blijkt uit de studie van Lam et al. (2018) dat de aanpak van ondermijning zich ook richt op bijvoorbeeld een drugstransport per ambulance, de vangst van illegaal zwaar vuurwerk of een als risicoverschijnsel beschouwd ‘full-contact’ vechtsport. De aanpak zelf en de daarbij betrokken partijen, lopen eveneens sterk uiteen: van het geven van voorlichting tot grootschalig strafrechtelijk onderzoek waarbij naast politie ook de belastingdienst, het OM en de gemeente betrokken zijn.²⁹

Vaak wordt ervan uit gegaan dat een integrale aanpak van ‘ondermijning’ effectiever is. De praktijk van de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit laat echter zien dat de uitvoering daarvan niet eenvoudig is en dat dit integrale karakter soms niet of nauwelijks van de grond

komt.³⁰ Daarbij lijkt soms het devies dat het niet uitmaakt waarvoor iemand wordt gepakt, als het maar gebeurt en een forse straf oplevert.³¹

Gelet op de veelheid van strategieën en verscheidenheid aan doelstellingen is de vraag naar de effectiviteit van de ondermijningsaanpak niet eenvoudig te beantwoorden. Waaraan zou die effectiviteit moeten worden afgelezen: aan de hoeveelheid in beslag genomen drugs, aan het herstel van vertrouwen in de rechtsstaat, aan het aantal veroordelingen, de hoeveelheid facilitators die is afgestopt, aan het afpakken van criminele vermogens, aan het opwerpen van barrières voor criminelen, aan een beter integriteitsbeleid van gemeenten of het herstel van morele orde in een woonwijk?³² Om deze reden is de vraag naar effectiviteit in een vergelijkbaar verband omschreven als bijna onvermijdelijk diffuus.³³

In het Nederlandse onderzoek naar de ondermijningsaanpak wordt de effectiviteitsvraag vaak ontweken. De overzichtsstudie van Lam et al. beperkt zich tot de uitvoering van deze aanpak. Zo constateren zij dat deze aanpak belemmerd kan worden doordat betrokken partijen niet hetzelfde verstaan onder ondermijning.³⁴ Hoe belangrijk ook, op basis hiervan blijft onduidelijk of de ondermijningsaanpak de beoogde effecten realiseert. Ook onderzoek waarbij aan de betrokken partijen wordt gevraagd of zij hun eigen aanpak zelf effectief vinden, is hiervoor uiteraard geen oplossing.³⁵

Twee voorlopers van de ondermijningsaanpak zijn wel uitgebreid op effecten onderzocht. Beide projecten steunen op een combinatie van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en andere, waaronder situationele, maatregelen. Uit de evaluatie van het Amsterdamse Wallenproject en het Van Traa-project bleek echter dat effecten op georganiseerde criminaliteit niet waren vast te stellen. Volgens de onderzoekers was onvoldoende helder waarop de aanpak zich richtte en ontbrak een heldere beleidstheorie.³⁶ Dit probleem keert terug bij de geconstateerde vaagheden rond de huidige ondermijningsaanpak. Bij het Hektor project in Venlo bleek dat zich deels positieve ontwikkelingen voordeden. Toch was niet duidelijk welke effecten waren toe te schrijven aan welke maatregelen.³⁷ Dit past in internationale bevindingen: hoe omvattender (of meer integraal) de aanpak is, hoe moeilijker effecten zijn vast te

Hoe omvattender (of meer integraal) de aanpak is, hoe moeilijker effecten zijn vast te stellen

stellen.³⁸ Gevolg is dat de effectiviteit van de ondermijningsaanpak duister blijft.

Ongewenste neveneffecten en risico's

Veel van de werkwijzen die in de aanpak van 'ondermijning' worden gehanteerd zijn al 'pionierend' tot stand gekomen. Op allerlei manieren zijn innovatieve strategieën ontwikkeld, vaak in de praktijk, om de ondermijning aan te pakken.³⁹ Omdat bestaande regels vaak als beperkend of weinig ondersteunend worden ervaren, ontstaat bovendien de neiging om buiten de juridische kaders te zoeken naar oplossingen of 'creatief' met regels om te gaan.

In de literatuur over de ondermijningsaanpak is nauwelijks oog voor de risico's die hierbij kunnen optreden en de mogelijke onbedoelde en ongewenste neveneffecten daarvan.

Een eerste vraag die opkomt bij de (integrale) aanpak van 'ondermijning' is hoe het zit met de informatie-uitwisseling tussen samenwerkende partijen. Mag gevoelige informatie of informatie die met een ander doel is verzameld, worden uitgewisseld? Een voorbeeld dat in dit verband kan worden genoemd is het zogenoemde 'stoplichtmodel'. Zowel in de makelaardij als in de autoverhuurbranche werd hiermee gewerkt. Volgens dit model kunnen makelaars en autoverhuurders advies vragen aan de politie of zij met een potentiële klant in zee kunnen gaan. Pas nadat de Autoriteit Persoonsgegevens oordeelde dat deze werkwijze in strijd is met wet- en regelgeving, is besloten deze te beëindigen.⁴⁰

In de samenwerking bij de ondermijningsaanpak kunnen grenzen tussen betrokken partijen mogelijk vervagen. Hierdoor kunnen rechtsstatelijke waarborgen onder druk komen te staan. Zo kan onduidelijk zijn wie op welk moment op basis van welke bevoegdheid optreedt.

22. NPB 2018.

23. P. Tops & H. Schilders, 'Naar een meer-voudige aanpak van ondermijning', *het Tijdschrift voor de Politie* 2016, 78/7, p. 12-15; P. Tops & J. Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe boven- en onderwereld verstregeld raken*, Amsterdam: Balans 2016.

24. Openbaar Ministerie & Politie 2015.

25. Winter et al. 2017.

26. J. Bouwmeester, M. Holzmann, N. Löb, M. Abraham & O. Nauta, *Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur 2016*, Amsterdam: I & O 2016.

27. Kruisbergen et al. 2012; B. Unger e.a., *Aard en omvang van criminele bestedingen* (Eindrapportage), WODC 1 oktober 2018,

te raadplegen via www.wodc.nl.

28. Dit geldt bijvoorbeeld voor: Tops & Tromp 2016.

29. Lam et al. 2018, p. 125-176.

30. Van der Steen et al. 2016; Lam et al. 2018. Zie ook: J. Terpstra & R. Kouwenhoven, *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Zeist: Kerckebosch 2004.

31. S. Flight, S. Bogaerts, D.J. Korf & D. Siegel, *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen. Eerste bevindingen*, Den Haag: WODC 2010.

32. Zie ook M. Waardenburg, M. Groenleer, J. de Jong & H. Bolhaar, 'Evidence-based prevention of organized crime: assessing a new collaborative approach', *Public Admi-*

nistration Review 2018, p. 315-317.

33. D.J. Korf, S.J. Luijk & M.E. de Meijer, *Criminele samenwerkingsverbanden. Ontwikkelingen in aanpak en duiding van effectiviteit*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2018.

34. Lam et al. 2018.

35. Zie bijv. A. van Wijk & A. Lenders, *Betonrot. Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak*, Arnhem: Bureau Beke 2018.

36. W. Huisman, M. Huikeshoven, H. Nelen, H. van de Bunt & J. Struiksma, *Het Van-Traa-project. Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde*

criminaliteit in Amsterdam, Den Haag:

Boom 2005; H. Nelen, *Situational organised crime prevention in Amsterdam: the administrative approach*, in: K. Bullock, R.V. Clarke & N. Tilley (red.), *Situational prevention of organized crimes*, Cullompton: Willan 2005, p. 93-110.

37. J. Snippe, B. Bieleman, A. Kruize & H. Naayer, *Hektor in Venlo: eindevaluatie*, Groningen: IntraVal 2005.

38. M. Levi & M. Maguire, 'Reducing and preventing organised crime: an evidence-based critique', *Crime, Law & Social Change* 2004, 41, p. 397-469.

39. Lam et al. 2018, p. 209.

40. *Kamerstukken II 2017/18, 29911, 207*, p. 8-9; Lam et al. 2018, p. 154.

Wie draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een aanpak? In hoeverre is een partij aan te spreken op het functioneren van een aanpak waarbij meer partijen betrokken zijn? Hoe wordt hierover verantwoording afgelegd? Het risico bestaat bovendien dat bevoegdheden worden gebruikt voor andere doelen dan waarvoor ze in het leven zijn geroepen, hetgeen een schending van het legaliteits- en specialiteitsbeginsel kan opleveren.⁴¹

Daarnaast doet zich de vraag voor in hoeverre sprake is van verplaatsing van problemen. In hoeverre treden waterbedeefecten op als in de ene gemeente uitgebreide Bibob-toetsen plaatsvinden, terwijl dit in omliggende gemeenten nauwelijks gebeurt? Wat zijn de gevolgen daarvan? Nu de aandacht voor 'ondermijning' in het zuiden van Nederland zo sterk is en de minister aan die regio de meeste middelen ter beschikking stelt, kan dit gevolgen hebben voor de rest van Nederland en voor de buurlanden.⁴² Uit onderzoek blijkt dat de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden vooral leidt tot geografische verplaatsing.⁴³

Voorbeelden

De beschreven problemen met het begrip ondermijning en de ondermijningsaanpak kunnen worden geïllustreerd aan de hand van drie concrete voorbeelden. Het gaat achtereenvolgens om de aanpak van shishalounges, om 'naming en shaming' en woningsluiting. Elk van deze voorbeelden laat verschillende van de beschreven problemen in hun onderlinge samenhang zien.

Shishalounges

In een aantal gemeenten richt de ondermijningsaanpak zich onder meer op shishalounges. Een shishalounge is een bar waar waterpijp kan worden gerookt. De ondermijningsaanpak richt zich op deze shishalounges omdat die gebruikt zouden worden om crimineel vermogen wit te wassen, 'broeinesten' zouden zijn van radicalisering en 'sleutelplaatsen' van waaruit zware criminele misdaad wordt georganiseerd.

Het opmerkelijke is echter dat informatie over de vraag of deze problemen zich daar werkelijk voordoen en op welke schaal, ontbreekt. Onderzoek onder alle Nederlandse gemeenten liet zien dat de grootste problemen rond deze shishalounges bestaan uit geluids- en stankoverlast.⁴⁴

In een andere studie⁴⁵ in een drietal gemeenten die een aanpak hadden ten aanzien van shishalounges, bleek dat de claim van criminele activiteiten en voorbereidingen niet kon worden hardgemaakt. Een helder beeld van de problemen die zich daar voordoen ontbrak geheel, nog

afgezien van de vraag of deze niet ook optreden bij reguliere horeca.

Toch kennen deze gemeenten wel een aanpak gericht op shishalounges. Deze wordt beargumenteerd op grond van de daar veronderstelde overlast en criminaliteit. Bij deze aanpak zijn meerdere partijen betrokken, zoals gemeente, politie, Belastingdienst, brandweer en NVWA. Bij zogenaamde integrale controles worden weliswaar regelmatig drugs en pijptabak aangetroffen, maar de belangrijkste geconstateerde problemen hebben betrekking op gezondheidsaspecten veroorzaakt door te hoge CO-waarden. Ook na de controles blijven er onvoldoende aanwijzingen dat de shishalounges worden gebruikt voor het beramen van zware misdaad. Het lijkt erop dat de controle op gezondheidsaspecten wordt gebruikt om personen verdacht van criminaliteit, waarbij bewijs ontbreekt, toch te kunnen treffen. Zo meent de Rotterdamse wethouder Wijbenga in een interview dat 'paal en perk' moet worden gesteld aan shishalounges omdat die in verband zouden staan met criminaliteit en voor criminelen een ontmoetingsplaats zouden zijn. De controles die op grond hiervan plaatsvinden blijken zich echter te richten op de regels voor rookruimtes, brandveiligheid en het betalen van accijns. Dat heeft weliswaar weinig met criminaliteit te maken, maar kan, aldus de wethouder, wel reden zijn de shishalounge te sluiten.⁴⁶

Naming & Shaming

Een van de strategieën gebruikt in het kader van de ondermijningsaanpak is *naming en shaming*. Door gemeente of politie wordt daarbij doelbewust negatieve informatie over een (rechts)persoon naar buiten gebracht met als doel zijn of haar reputatie te schaden. Gehoopt wordt dat op deze wijze (potentiële) klanten of afnemers zich van deze (rechtspersoon) afwenden, waardoor deze in zijn ondermijnende activiteiten wordt gestoord en niet meer in staat is zaken te doen.

In een concreet geval werd naming en shaming ingezet omdat strafrechtelijk onderzoek tegen twee personen te weinig opleverde om 'echt door te kunnen pakken.' Hoewel de betrokken instanties de personen niet met naam in de media hebben genoemd, werd algemeen bekend om wie het ging.⁴⁷

Deze werkwijze roept uiteenlopende vragen op. Deze wijze van *naming en shaming* kan moeelijk anders worden opgevat dan als een *trial by media*, maar dan georganiseerd door overheidsdienaren. De poging iemand te schaden terwijl geen schuld kan worden vastgesteld, is op zijn minst opmerkelijk. Er lijkt hier feitelijk sprake van straffen door de overheid, zonder dat hieraan een onafhankelijke rechter of toets te pas komt en in een situatie waarin blijkbaar een strafrechtelijke reactie als onhaalbaar wordt beschouwd.

Over de effectiviteit van deze strategie is weinig bekend, zeker niet op langere termijn. Vermoed kan worden dat deze negatieve informatie de betrokken persoon lang kan blijven achtervolgen. Bovendien hebben betrokken personen waarschijnlijk nauwelijks mogelijkheden zich hiertegen te verweren, behalve door ook zelf in de media op te treden. Ten slotte komt de vraag op wat deze werkwijze betekent voor de legitimiteit van deze overheidsinstanties en het vertrouwen van burgers daarin.

Het lijkt erop dat de controle op gezondheidsaspecten wordt gebruikt om personen verdacht van criminaliteit, waarbij bewijs ontbreekt, toch te kunnen treffen

Woningsluiting

De bevoegdheid van burgemeesters om woningen te sluiten op basis van artikel 13b Opiumwet wordt gezien als belangrijk instrument in de aanpak van 'ondermijning'. Indien in een woning drugs zijn aangetroffen die duiden op 'dealen', kan een burgemeester deze woning sluiten.

Deze bestuurlijke bevoegdheid is bedoeld als herstelsanctie en niet als leedtoevoeging. In de praktijk heeft een woningsluiting echter vaak een vergeldend of bestraffend karakter.⁴⁸ Doelen van woningsluiting zijn onder meer gelegen in bestrijding van (georganiseerde) misdaad, voorkomen dat misdaad loont, het 'raken van de belangen' van de overtreder, verstoring van criminele organisaties en het 'afnemen' van hun faciliteiten. Terwijl de strafrechtelijke aanpak er onvoldoende in zou slagen bestraffing te realiseren biedt volgens betrokken partijen de bestuurlijke aanpak een mogelijkheid snel en zichtbaar op te treden en criminelen hard aan te pakken. In hoeverre deze aanpak effectief is en wat de neveneffecten hiervan zijn is onbekend.

Onderzoek naar de toepassing van deze bestuurlijke bevoegdheden laat zien dat hierdoor de traditionele grenzen tussen bestuursrecht en strafrecht vervagen.⁴⁹ Dit roept verschillende vragen op. Wordt hierdoor iemand met zowel een bestuurlijke woningsluiting als een strafrechtelijke vervolging voor aangetroffen drugs de facto dubbel gestraft? Bovendien zijn de waarborgen in het bestuursrecht minder dan die in het strafrecht. Wordt een 'verdachte' hiermee wel voldoende beschermd? Daarnaast lijkt de toepassing van woningsluiting in de praktijk niet altijd in lijn met de bedoeling van de wetgever. Rechtsstatelijke waarden kunnen hierdoor onder druk komen staan.

Sommige burgemeesters treden met deze bestuurlijke bevoegdheden hard en straffend op. Zij trekken de rol van 'crime fighter' naar zich toe (soms als alternatief voor de strafrechtelijke aanpak). Dit kan de positie van de burgemeester kwetsbaar maken en de rol van burgervader en bewaker van orde en rust onder druk zetten. Bovendien vervaagt hiermee het onderscheid in taken tussen justitie en bestuur.

Slot

De door de minister aangekondigde Ondermijningswet moet de aanpak van ondermijning gaan versterken en een antwoord bieden op de ervaren juridische knelpunten in die aanpak. Daarbij wordt sterk ingezet op ruimere bevoegdheden en meer mogelijkheden om bestuurlijk hard, dan wel straffend op te treden.

Er zijn echter goede redenen om stil te staan bij de wettelijke basis van de ondermijningsaanpak. Mede omdat de huidige aanpak 'pionierend' is ontstaan, is die aanpak steeds meer een eigen leven gaan leiden en heeft zich losgezongen van zijn wettelijke basis. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor het legaliteitsbeginsel, waaronder het specialiteitsbeginsel, en de grondrechtelijke bescherming van burgers. De discussie over een Ondermijningswet zou ook daarover moeten gaan: hoe de rechtsstatelijke basis van de ondermijningsaanpak te herstellen, hetgeen iets anders is dan slechts zoeken naar meer bevoegdheden.

De voorgaande analyse maakt duidelijk dat het begrip ondermijning vaag is en zich nauwelijks laat definiëren. Ook de omvang, ontwikkeling en aard van de problemen die achter de term ondermijning schuilgaan zijn vaak onduidelijk: te veelvormig en te divers, niet alleen om tot een gerichte aanpak te komen, maar ook als basis voor wetgeving. Daar komt bij dat de aanpak zelf zeer heterogeen is, de effectiviteit ervan onduidelijk en diffuus, waarbij de kans op ongewenste neveneffecten en risico's groot is.

Waar dit voor pleit is dat, ondanks de gevoelde urgentie, er niet te gemakkelijk wordt besloten tot meer bevoegdheden en uitbreiding van taken en verantwoordelijkheden. Dat zal pas lukken als de term ondermijning in deze context weer wordt losgelaten. Deze term heeft slechts symbo-

Ondermijning kan bedreigend zijn voor de rechtsstaat, maar een slecht doordachte ondermijningsaanpak kan dat ook

lische betekenis en leidt inhoudelijk tot verwarring. Voor omschrijving van taken en bevoegdheden is zij ongeschikt. Het maakt bovendien discussies over effectiviteit en risico's diffuus en ongrijpbaar. Ondermijning kan bedreigend zijn voor de rechtsstaat, maar een slecht doordachte ondermijningsaanpak kan dat ook. Juist de combinatie van beide overwegingen zou het uitgangspunt moeten zijn voor de discussie over een Ondermijningswet. •

41. Terpstra & Kouwenhoven 2004; Salet & Sackers 2019a & 2019b.

42. S. van Nimwegen, F. de Middel, T. Spapens & B. de Ruyver, 'Georganiseerde misdaad en ondermijning in het Belgisch-Nederlands grensgebied: probleem en aanpak', *Cahiers Politicestudies* 2017/3, p. 105-124.

43. Korf et al. 2018.

44. A. Kruijze, M. Sijstra & B. Bieleman, *Inventarisatie shisha lounges 2015*, Groningen: Intravel 2015.

45. L. Willemsen, *Shishalounges in het vizier*, Nijmegen: Radboud Universiteit 2018 (scriptie Master Veiligheidszorg, Recht & Bestuur) (niet gepubliceerd).

46. 'Rotterdamse shisha-lounges bron van criminaliteit, worden aangepakt', *The Postonline* 25 januari 2019.

47. Lam et al. 2018, p. 105 e.v.; zie ook Tops & Schilders 2016.

48. R. Salet & H. Sackers, *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*, Apeldoorn: Politie &

Wetenschap 2019a; R. Salet & H. Sackers, 'Spanningen tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van criminaliteit', *NJB* 2019/766, p. 933-939.

49. Salet & Sackers 2019a & 2019b.