

# Naar een meervoudige aanpak van ondermijning

**Pieter Tops** is hoogleraar bestuurskunde aan Tilburg Universiteit.  
**Henny Schilders** is senior adviseur bij het LIEC.

*In deze bijdrage gaan wij kort en puntsgewijs in op de noodzaak van een meervoudige aanpak van ondermijning. Dat wil zeggen dat er zowel een defensieve strategie van terugdringen en begrenzen (van ‘verkeerde’ krachten) moet worden ontwikkeld als een offensieve strategie van mobiliseren en steunen (van ‘goede’ krachten). We zien dat die meervoudige aanpak zich in praktijk meer en meer uitkristalliseert. De ontwikkelingen ogen echter nog wat fragiel en onsamenvattend.*

Dat kan ook niet anders. De ontwikkelingen bevinden zich nog in een pioniersfase. Zo’n fase is nodig om veranderingen in diep ingesloten structuren en routines op gang te brengen. Maar het is ook van belang om regelmatig een balans op te maken. Waar staan we? Wat is de moeite waard om te behouden? En wat moet versterkt en verdiept worden? Aan de beantwoording van die vragen beogen wij een bijdrage te leveren.

We beginnen met een korte duiding van het verschijnsel ondermijning en wat we daarover de afgelopen tijd geleerd hebben (paragraaf 1). Belangrijk kenmerk van ondermijning is haar sociale en maatschappelijke verankering. Zij kan daarom niet alleen via opsporing en vervolging worden aangepakt, een maatschappelijke strategie is ook vereist.

Vervolgens beschrijven wij de dimensies waarop de aanpak van ondermijning zich de afgelopen jaren ontwikkeld heeft (paragraaf 2). Wij onderscheiden daarbij vijf dimensies, die gaandeweg in praktijk ontstaan zijn en die te duiden zijn als een ontwikkeling van een defensieve naar een offensieve aanpak. Wij beschrijven hier niet de concrete acties, maar de achterliggende mechanismen.

Lag het accent aanvankelijk vooral op terugdringen, geleidelijk aan is daar een veel meer mobiliserende strategie bijgekomen. Dat heeft ook te maken met het feit dat het inzicht in de omvang, de aard en de hardnekkigheid van het verschijnsel is toegenomen. Beide strategieën zijn onmisbaar en complementair.

Wij ronden het verhaal af met enkele strategische con-

clusies die betrekking hebben op de vraag waar we nu staan in de aanpak van ondermijning en wat nodig is voor een gewenste doorontwikkeling (paragraaf 3).

## 1. Het verschijnsel ondermijning

De aanduiding ‘ondermijnende criminaliteit’ verwijst naar het effect op de samenleving. Het gaat om crimineel handelen dat de potentie heeft om sluipenderwijs een zodanige sociale en economische invloed te ontwikkelen, dat het de fundamenten van de rechtsstaat kan ondermijnen en daarmee ook de veiligheid en integriteit van de samenleving. Die potentie schuilt in de combinatie van de beschikbaarheid van bijna ongelimiteerd illegaal vermogen en de toegang tot zware geweldsmiddelen. Met deze combinatie kunnen sociale en economische machts- en afhankelijkheidsposities worden opgebouwd. Voorbeelden kennen we op verschillende niveaus: van sociale groep, wijk, gemeenschap tot soms zelfs tot op nationaal niveau aan toe.

Ondermijnende criminaliteit is een omvangrijk en wijdvertakt verschijnsel en beperkt zich niet tot marginale maatschappelijke groepen en personen; in vergelijking met een aantal jaren geleden is het – naar alle waarschijnlijkheid – sterk gegroeid (denk aan de ‘800 miljoen’ van Tilburg); het is een verschijnsel dat domweg uit de hand is gelopen. Bovendien is het op allerlei manieren vertakt met en ingebed in het dagelijkse sociale leven van veel mensen. Ondermijnende structuren zijn lokaal geworteld, maar opereren bovenlokaal en internationaal.

Ondermijnende criminaliteit is niet gemakkelijk af te bakenen, ook al omdat zij zich over veel activiteiten en handelen uitstrekt en beweeglijk is; daar waar veel geld verdiend kan worden, doet zij zich vrijwel altijd voor. Het gaat om de controle over illegale markten (drugsproductie en handel, mensenhandel, illegale handel in wapens) of om afpersing en grootschalige vormen van fraude, inclusief het misbruik van overheidsvoorzieningen.

Overheidsop treden en ondermijnende criminaliteit hangen omgekeerd evenredig met elkaar samen; daar waar de overheid naïef of slap is, dan wel een oogje dicht knijpt, ontstaat ruimte voor crimineel handelen, die vrijwel altijd gebruikt en benut wordt; wat dat betreft zijn criminele netwerken alert en inventief.

» *Aanpak van ondermijning heeft relaties met een (her) bevestiging van een bepaalde morele orde*

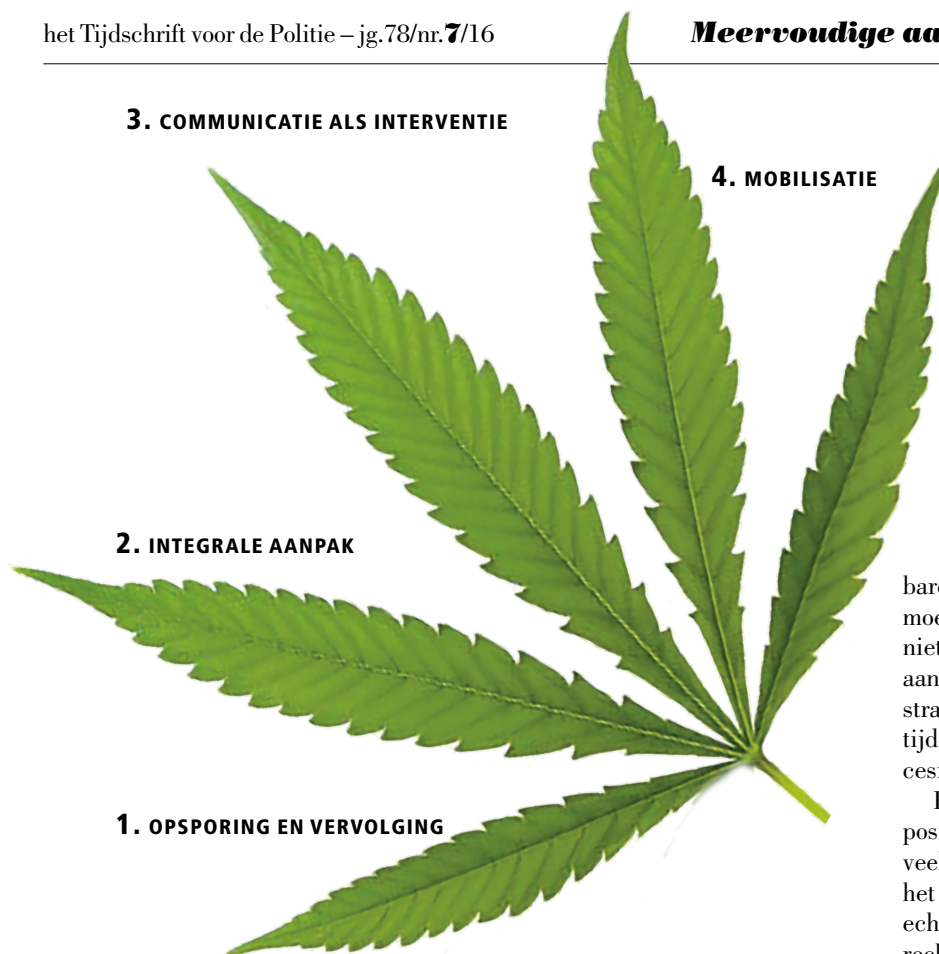
## 3. COMMUNICATIE ALS INTERVENTIE

## 4. MOBILISATIE

## 5. SOCIALE INTERVENTIES

## 2. INTEGRALE AANPAK

## 1. OPSPORING EN VERVOLGING

**Morele orde**

Aanpakken van ondermijning vereist het aanpakken van ‘grote jongens’, maar ook vermindering van de gelegenheid, aantrekkelijkheid of vanzelfsprekendheid van meedoen aan criminele activiteiten, ook in zijn relatief onschuldige of bescheiden vormen. In de ondermijnende criminaliteit is geld een belangrijke incentive, maar niet de enige; vaak spelen ook een streven naar autonomie, een afkeer van (of niet kunnen meedoen in) de burgerlijke samenleving en een verlangen naar status en erkenning een rol (Tops en Tromp, 2016).

Aanpak van ondermijnende criminaliteit heeft daarom ook relaties met een (her)bevestiging van een bepaalde morele orde. Het gaat ook over de vraag wat wij acceptabel vinden in de samenleving, en hoe mensen zijn te ondersteunen (en soms te dwingen) om zich daaraan te houden. Als de samenleving zich niet van het probleem bewust wordt en actief en aangesloten kan worden, krijgt de overheid het ook niet voor elkaar, dat is een oude wet.

En tot slot: een fenomeen dat in een periode van decennia ontstaan is, kan niet in enkele jaren worden ‘opgelost’. Sommige dingen vergen tijd en een lange adem. Wat niet wil zeggen dat er niet een menging van maatregelen kan (en moet) worden gemaakt die op korte termijn en op langere termijn effect kunnen hebben.

**2. Dimensies in de aanpak**

In de aanpak van ondermijning is een interessante en stapsgewijze uitbreiding te zien, die in belangrijke mate te maken heeft met groeiend inzicht in de omvang, de aard en de hardnekkigheid van het verschijnsel. Hieronder beschrijven wij die uitbreiding kort, in volgorde van optreden/verschijnen. In de aanpak van ondermijning komen er als het ware steeds lagen of dimensies bij; het is een proces van sedimentatie.

**De eerste laag is die van het strafrecht: opsporing en vervolging.**

Die is van oudsher dominant geweest in de aanpak van georganiseerde misdaad, maar als losstaand middel heeft het een relatief beperkte effectiviteit. Het belang ervan is echter niet te onderschatten. Ook in moreel en ‘geruststellings’-opzicht voor burgers. Strafrecht is en blijft een zicht-

bare morele markering en begrenzing van gedrag. Daar moet zorgvuldig mee omgesprongen worden. Centraal moet niet staan het winnen van een zaak ‘op zitting’, maar het aanpakken van een maatschappelijk probleem. In de strafrechtketen bestaan er vele bottlenecks: lange doorlooptijden, bewijslast overeind houden, complexiteit strafprocesrecht, bureaucratie en de executie van vonnissen.

Het OM is van oudsher spelverdeler in de opsporing. Die positie staat onder druk. Simpelweg omdat het probleem een veel bredere verantwoordelijkheid en inzet vraagt dan van het OM en de opsporingsdiensten alleen. Strafrecht blijft echter cruciaal. Het is een tweezijdig zwaard, dat zowel rechtsbescherming biedt als de samenleving beschermt. Het moet dan wel pijn kunnen doen. Langdurige gevangenisstraf is lang niet altijd effectief, maar vaak wel bij dit soort criminelen (kopstukken en belangrijke faciliteerders).

**De tweede laag is die van de ‘integrale aanpak’: samenwerking tussen overheidsorganisaties in de ‘één overheid’-gedachte.**

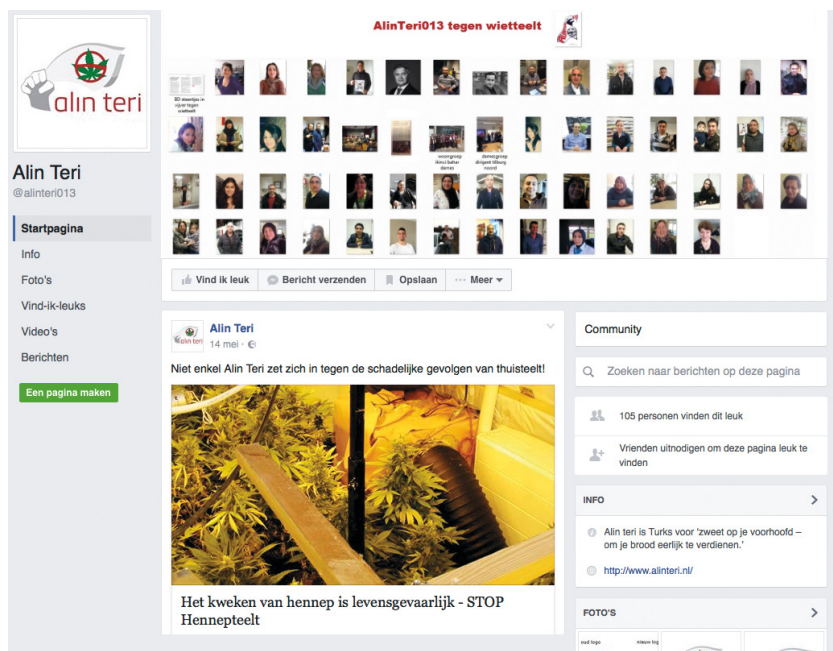
Dit impliceert afstemming tussen verschillende rechtsgebieden: naast strafrecht ook bestuursrecht, fiscaal recht, civiel recht. Inzet: maximale toewijding en afstemming van overheidsoptreden, ook op kleinere ‘handhavingsdingen’, om het criminelen zo lastig mogelijk te maken. Er is een ontwikkeling naar ‘korte klappen’ (of beter: een strategie van veelvuldige en snelle interventies) te zien. Maar die interventies dienen wel in een breed perspectief te staan, anders wordt het snel richtingloos activisme.

Integrale samenwerking vereist veel inspanning en is kwetsbaar. Het gaat om een overheidsdomein waarin autonomie en geslotenheid traditioneel een belangrijke rol spelen, dat bovendien gekenmerkt wordt door hoge emotionaliteit en lange tenen. Ook binnen de verschillende overheden is nog veel werk te verrichten (denk aan integrale aanpak *binnen* een gemeente). Buitenboordmotoren als de RIECs en de Taskforce Brabant-Zeeland zijn cruciaal gebleken om bestaande organisaties onder druk te zetten, en staan ook altijd zelf onder druk. Zonder geleend bestuurlijk gezag kunnen zij niet functioneren. De rol van krachtige bestuurders (burgemeesters) zal de komende tijd cruciaal blijven.

De ontwikkelde ‘integrale’ aanpak lijkt soms wel succes te hebben, maar het is lastig vast te stellen welk effect dan precies. En wat is eigenlijk de precieze inzet van de inspanningen: terugdringen tot ‘normale’ proporties, de excessen eruit halen, de georganiseerde criminaliteit uitroeien? Vreemd genoeg bestaat daar geen gedeeld beeld over. Als de dreiging voor rechtsstaat, veiligheid en integriteit centraal staat, zou het succes ook in deze termen moeten worden beschreven. De criminaliteit is niet uit te roeien, maar wel is te voorkomen dat ze de regie van (delen van de samenleving) overneemt.

**Een derde laag is die van communicatie als interventie-instrument (richting criminele wereld).**

Naast de concrete interventies – *naming-and-shaming*



– zijn ook de aandacht en inspanning zelf cruciaal. ‘De criminele wereld ligt onder een vergrootglas’. Is als activiteit misschien niet voldoende, maar wel noodzakelijk. Het gevoel van vanzelfsprekendheid onder criminelen vermindert. Ze krijgen met gedoe te maken en daar hebben ze vaak een hekel aan.

Deze aanpak kan leiden tot louter verplaatsing van criminele activiteiten, maar een waterbedeffect is ook een effect: routines staan onder druk en moeten opnieuw georganiseerd worden. Voor hun sociale en zakelijke omgeving blijken ze ondertussen toch minder slim en onaantastbaar dan de beeldvorming altijd deed vermoeden. Dit kan een negatief effect hebben op hun sociale status en criminele invloed.

Publiciteit is hier belangrijk. Onder druk gaan ook criminelen fouten maken. John van den Heuvel: “Een grote boef heeft wel eens tegen me gezegd: ik heb liever twee jaar lang een rechercheteam van 50 man achter me aan, dan twee verhalen van jou in de krant.”

De inzet van communicatie als bestrijdingswapen is wettelijk en vaak spannend voor die diensten die de communicatieafdeling nog vooral als ‘de afdeling voorlichting’ zien. Die slag maken is echter noodzakelijk. Niet alleen omdat het wellicht een van de meest effectieve bestrijdingsmiddelen is. In de volgende laag is communicatie zelfs het centrale onderdeel van de strategie.

### De vierde laag is die van de mobilisatie: initiatieven uit de samenleving ondersteunen of mobiliseren.

Communicatie en interactie zijn hier cruciaal. Direct (en ‘warm’), door met bepaalde groepen in contact te treden; voorbeelden zijn makelaars, recreatieparkeigenaars, MKB. Geen gemakkelijke bondgenoten, omdat zij vaak terughoudend zijn, mede uit angst voor reputatieverlies: ‘Waarom wij?’

Versterking van een breed maatschappelijk bewustzijn is voorwaarde, evenals beïnvloeding van het maatschappelijk klimaat. Aanpak van georganiseerde criminaliteit is ook een ‘framing contest’. Daarbij zijn goed onderzoek en goede journalistiek van groot belang. De serie van Jan Tromp in *de Volkskrant* heeft voor de bewustwording veel gewicht in de schaal gelegd. Ook een initiatief als ‘Alin Teri’ in Tilburg, van de Turkse schrijfster Hülya Cigdem, heeft grote symbolische impact.

Hier geldt: zonder versterking van moreel appel en besef kan het niet; maar dat moet wel handen en voeten gegeven worden. Daarvoor blijft de rol van de overheid cruciaal: die moet als betrouwbare en vasthoudende bondgenoot ervaren worden.

### De vijfde laag is die van de sociale interventies.

Deze is gericht op verandering van inbedding en verankering in ‘normale’ sociale structuren van ondermijnende criminaliteit. Inzet is om de condities daarvoor duurzaam te veranderen. Op sommige plekken is het probleem dat er eerder ‘te veel’ dan te weinig sociale cohesie is (Tops en Van der Torre, 2013).

Veronderstelling is dat sociale interventies kunnen voorkomen dat de inspanningen om ondermijning terug te dringen tijdelijk zullen zijn. Bovendien kent een deel van de criminaliteit zijn oorsprong in sociale vraagstukken; die alleen aanpakken via een repressieve benadering kan een explosief mengsel opleveren (zoals voorbeelden uit de Verenigde Staten en Frankrijk laten zien).

Er bestaan op dit punt interessante voorbeelden van publiek-private samenwerking met een combinatie van ‘zoet-zuur-zout-bitter’, dat wil zeggen dat zowel ingezet wordt op streng handhaven (zuur), controle over instroom (bitter), niet vrijblijvende hulp (zout) en ondersteuning en activering (zoet). Ervaringen laten zien dat een lange adem nodig is, maar dat zo’n meervoudige aanpak dan wel degelijk succesvol kan zijn (Nagtzaam, 2015, Kuitenbrouwer, 2014).

### 3. Vitale elementen

Met deze geleidelijke uitbreiding van het interventierepertoire is het moment gekomen om de pioniersfase te beëindigen en een volgende fase in te gaan. In die fase moet de traditionele kolom- en taakgerichtheid binnen organisaties worden omgevormd tot een netwerk- en probleemgerichte oriëntatie. Die zijn conditio sine qua non voor een succesvolle 1-overheid-aanpak van ondermijning. En die aanpak is per definitie gelaagd en meervoudig. De volgende elementen zijn daarin van cruciaal belang:

#### a. Practice what you preach.

Niemand is tegen samenwerken, maar het vraagt om focus en energie om de gewenste ombuigingen van kolom- en taakgerichtheid naar netwerk en probleemgerichtheid breed binnen organisaties door te voeren. Bestemming en de weg waarlangs organisaties die kunnen bereiken, moeten concreet worden gemaakt. De ervaring leert dat daarvoor toegewijde aanjagers nodig zijn: buitenboordmotoren die als belangrijkste taak hebben om de samenwerking tussen de primaire organisaties scherp te houden (‘situationeel focus geven’, zie Tops e.a. 2009). De ervaringen met de Taskforce Brabant-Zeeland zijn in dit opzicht illustratief (en positief), zoals uit een evaluatie is gebleken (Boutellier, 2016).

#### b. Iedereen verantwoordelijk, niemand verantwoordelijk is een bekende term.

Juist ook netwerkend werken vraagt om heldere sturings- en verantwoordingslijnen. Samen verantwoordelijk voor het oplossen van problemen buiten. Daarvoor kunnen de bestaande gezagsgremia zoals de lokale driehoeken worden gebruikt, aangevuld met de belastingdienst.

### c. Geen inzicht, geen invloed.

De integrale informatiepositie van de overheid is een vitale component. Een gedegen inzicht in het fenomeen en de ontwikkelingen is nodig om de middelen effectief in te kunnen zetten en om te kunnen anticiperen en tijdig te interveniëren. Het fundament daarvan ligt op het niveau waar ondermijnende criminaliteit sociaal is verankerd, waar ze zich vestigt en investeert en waar ze opereert: op het lokale niveau. De ontwikkeling van de lokale, districtelijke en regionale ondermijningsbeelden (BCBA's) zoals die door LIEC-RIEC met de partners zijn geïnitieerd, moet krachtig worden doorgezet. De ontwikkeling van een statische momentopname naar een dynamisch beeld is cruciaal.

### d. Nothing succeeds like success.

Voorgaande punten vereisen grote inzet 'achter de schermen'. Des te belangrijker voor de ontwikkelingen zijn operationele successen. Dat geldt zowel voor de ontwikkelingen van de samenwerkingsverbanden, maar vooral ook voor de samenwerking met burgers en private partijen. Om een diep ingesleten en op angst en afhankelijkheid gebaseerde machtsfactor als de criminele industrie met steun van de samenleving te kunnen bestrijden, is vertrouwen in de vastberadenheid, vasthoudendheid en vooral de effectiviteit van het overheidsoptreden een voorwaarde.

### e. Denken en doen verbinden.

De aanpak van ondermijning vraagt om een andere manier van kijken, denken en doen. Dat is een opgave die niet alleen aan de uitvoerende diensten mag worden overgelaten. Ze moeten ondersteund worden vanuit onderwijs en wetenschap. Die werelden zijn nog te veel gescheiden. Hoogwaardige kennis, ervaring en expertise moet beschikbaar zijn op de plek waar de problemen zich voordoen. De opgedane ervaringen moeten bovendien breder beschikbaar komen en moeten meer als groeiversnellers voor de aanpak kunnen worden ingezet.

### f. Maatschappelijke coalities sluiten.

De aanpak van ondermijning is niet primair een juridisch, maar een maatschappelijk vraagstuk. Dat vraagt om maatschappelijke bewustwording en steun. Die maatschappelijke coalities kunnen gebaseerd zijn op welbegrepen

eigenbelang, maar bevatten ook altijd een morele component. Daarvoor moet gaandeweg een helder en overtuigend verhaal ontwikkeld worden. Maatschappelijke coalities zijn nodig tussen overheid en burgers in wijken en gemeenschappen, en tussen overheid en sectoren die cruciaal zijn in het voortbestaan en succes van de criminele wereld.

### Conclusie

Ondermijnende criminaliteit is sociaal en economisch verankerd in de samenleving. Zij is een gelegenheidsstructuur voor sociale machtsposities, gebaseerd op de combinatie van bijna ongelimiteerd illegaal vermogen, de toegang tot zware geweldsmiddelen en het vermogen om grote sociale druk uit te oefenen. Daarin schuilt het ontwrichtende gevaar voor de samenleving.

Dat heeft twee consequenties voor de strategie. In de eerste plaats dat de strafrechtelijke aanpak van delinquentie niet op zichzelf staat, maar onderdeel is van een bredere strategie om tot een effectieve aanpak te komen. En in de tweede plaats dat het probleem alleen met intensieve betrokkenheid van de samenleving kan worden ingedamd.

Een moderne aanpak van ondermijning ontwikkelt zich daarom van een relatief anonieme strijd van enkele gespecialiseerde organisaties naar een brede maatschappelijke (en morele) coalitie onder leiding van het (lokaal) bestuur. Communicatie en mobilisatie zijn daarin cruciaal. Sociale interventies vormen het sluitstuk. Naast het aanpakken en terugdringen van criminelen en hun handlangers (strafrecht, verstoring, naming-and-shaming) is ook het mobiliseren van positieve en welwillende krachten (*awareness*, mobilisatie, sociale interventies) meer en meer van belang. Een actieve rol en betrokkenheid van maatschappelijke actoren is cruciaal.

Beide strategieën (terugdringen en mobiliseren) zijn nodig: ze veronderstellen elkaar. De strategie van terugdringen bemoeilijkt criminele activiteiten, maar is zonder mobilisatiestrategie een kwestie van dweilen met de kraan open. Een mobilisatiestrategie is tandeloos als men niet tegelijkertijd de criminelen aanpakt. <<

### Literatuur

- Boutellier, H. (2016), *Impulsen tegen ondermijning, de Taskforce Brabant-Zeeland wetenschappelijk tegen het licht gehouden*, Utrecht, 2016
- M. Kuitenbrouwer e.a. (2014), *Opvallende dichtbij II, werkwijze Buurtpraktijkteams* Amsterdam West, Amsterdam
- H. Nagtzaam (2015), Nieuwe instroom verandert cultuur in de wijk, in *Aedsmagazine*, 2015/10, p. 27-30
- Tops, P., B. Hoogenboom, W. van Spijker en E. van der Torre (2009), *Van urgentie naar noodzaak, positie en perspectief van de stadsmaritiemers in Rotterdam*, Tilburg
- Tops, P. en E. van der Torre (2015), *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*, Den Haag, Onderzoeksreeks Politieacademie
- Tops, P. en J. Tromp (2016), *De achterkant van Nederland, hoe onder- en bovenwereld verstrengheld zijn geraakt*, Amsterdam, Uitgeverij Balans (te verschijnen)

» Een actieve rol en betrokkenheid van maatschappelijke actoren is cruciaal