

Ondermijning...

...een sluipend gif

Jerôme Lam, onderzoeker Politieacademie

Nicolien Kop, lector criminaliteitsbeheersing & onderzoekkunde Politieacademie

De afgelopen jaren is ondermijning door politieke urgentie en berichtgeving in de media steeds meer onder de aandacht gekomen. Toch blijft deze problematiek veelal in nevelen gehuld. Daarom heeft de Politieacademie in opdracht van de Nationale Politie onderzoek gedaan naar ondermijning. Vanuit zowel literatuur als de praktijk is gekeken naar de wijze waarop dit fenomeen zich in Nederland heeft ontwikkeld, hoe de aanpak is vorm gegeven en hoe een toekomstbestendige aanpak eruit zo moeten zien. Het resultaat van dit onderzoek is het boek 'sluipend gif'ⁱ, waarvan het eerste exemplaar op 23 januari 2018 aan portefeuillehouder ondermijning Jannine van den Berg is overhandigd. In dit artikel zal op basis van de inzichten uit dit onderzoek een verdieping worden gegeven op het begrip ondermijning en de aanpak hiervan.

Nederland wordt steeds veiliger!?

Dat lijkt tenminste een voor de hand liggende conclusie op basis van de inmiddels jarenlange afname van de geregistreerde criminaliteit. 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 hebben. Deze vormen van criminaliteit zijn lang niet altijd zichtbaar in de geregistreerde cijfers. Naast de criminele (ondermijnende) activiteiten zijn er ook activiteiten waarvan niet duidelijk is deze legaal of illegaal zijn. Deze activiteiten, die zich in het schemergebied van de wet afspelen, kunnen wel een negatieve invloed op het functioneren van de rechtsstaat kunnen hebben. Men spreekt in dit verband over ondermijning. 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'ⁱⁱ hebben op zowel de individuele burger als de maatschappij als geheel. Vooral de laatste jaren lijkt ondermijning als een geurloos en smaakloos gif onze samenleving binnen te sluipen. Ondermijning omvat zowel ondermijnende criminaliteit als de wel legale activiteiten eromheen die de samenleving aantasten.

Deze ontwikkeling is alarmerend en heeft ervoor gezorgd dat de aanpak van ondermijning volop de aandacht krijgt van de overheid. In toenemende mate zijn ministeries en overheidspartijen, al dan niet in samenwerking met maatschappelijke partners, intensief bezig met de aanpak van ondermijning. Ondermijning is de laatste jaren ook steeds vaker onderwerp van (wetenschappelijk) onderzoek geweest. Zo investeerde het voormalig Ministerie van Veiligheid en Justitie in diverse onderzoeksprogramma's en ontstonden er beschrijvingen over de wijze waarop ondermijning in bepaalde wijken ingebed is geraakt. Ook in het nieuwe kabinet staat ondermijning stevig op de kaart. In juli 2017 is de toekomstagenda ondermijning naar buiten gebrachtⁱⁱⁱ en het nieuwe kabinet stuurt aan op een ondermijningswet om 'de juridische knelpunten in de huidige aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit op te lossen' (VNG, 2017).

Een hype of niet?

Ondermijning is geen nieuw fenomeen^{iv}. Lange tijd is in Nederland ondermijning vooral gezien als georganiseerde misdaad. Commissaris Blauw gaf eind jaren '70 al de eerste waarschuwend geluiden af over de dreiging hiervan voor de Nederlandse samenleving. In de jaren daarop kreeg de georganiseerde misdaad, die ooit vooral begon als smokkelarij, het stoken van alcohol en koppelbazerij steeds steviger voet aan de grond in de Nederlandse samenleving. Sinds de intrede van harddrugs zoals heroïne in de jaren '70, tot de opkomst van hennep en synthetische drugs in de jaren daarna, nam ook de verwevenheid tussen boven- en onderwereld steeds meer toe. Georganiseerde misdaad en de verwevenheid tussen boven- en onderwereld is in deze periode ook meerdere malen onderwerp van wetenschappelijk onderzoek geweest.

Het gevolg van het georganiseerde criminaliteitsperspectief is dat de problematiek daarmee bijna vanzelfsprekend een strafrechtelijk probleem werd, waarvoor de verantwoordelijkheid vooral lag bij de klassieke misdaadbestrijders: de politie en het Openbaar Ministerie. In veel gevallen lag de bestrijding daardoor in handen van enkele specialistische teams binnen deze partijen, waardoor er een zekere mate van afstand tussen de aanpak en de maatschappij ontstond.

Verrotting van de fundamenten van de maatschappij

Ondermijning wordt in 2009 voor het eerst onderzocht en beschreven door het voormalige regiokorps Amsterdam-Amstelland. In het rapport *Over Ondermijning* wordt ondermijning 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 beschermt (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009). 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.

Het belangrijkste kenmerk van ondermijning is daarmee het effect dat zij heeft op de samenleving. Deze effecten zijn in veel gevallen ernstig en verstrekend. Door ondermijning raakt de samenleving verzwakt en kwetsbaar voor criminele activiteiten. Deze effecten van ondermijning kunnen zich afzonderlijk of in combinatie op grofweg vijf gebieden uiten: (1) de 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; en (5) de aantasting van de rechtsstaat en zijn instituties. Het risico bestaat dat ondermijning het financieel-economische stelsel corrupteert doordat de integriteit van het bedrijfsleven wordt aangetast. Er ontstaat dan verwevenheid tussen boven- en onderwereld, waardoor oneerlijke concurrentie kan ontstaan tussen bonafide en malafide

bedrijven. Daarnaast is er een direct effect op de overheidsinkomsten, doordat belastinginkomsten worden misgelopen. Hierdoor worden de wortels van onze verzorgingsstaat direct geraakt. Ondernijning heeft een ontwrichtende werking op de leefbaarheid door tal van uitwassen die als overlast of 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 norm overschrijdend 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 worden overschaduwd 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.

Het huidige antwoord van een strijdbare overheid

De aanpak van georganiseerde criminaliteit was traditioneel vooral de verantwoordelijkheid van de politie en het Openbaar Ministerie. Met de opkomst van de begrippen ondernijning en ondernijnende criminaliteit is de nadruk veel sterker komen te liggen op het effect van deze problematiek op de samenleving. Het zwaartepunt in de aanpak van ondernijning is daarmee geleidelijk verschoven 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.

Uit de praktijk is duidelijk geworden dat de aanpak een mengeling moet zijn van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, civielrechtelijke, financiële en mogelijk ook sociale maatregelen. Deze maatregelen vergen de inspanning van alle mogelijke ketenpartners en zijn complementair aan elkaar. 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. Samenwerken is echter niet voor alle partijen even vanzelfsprekend en in de praktijk blijken vaak een aantal hardnekkige obstakels overwonnen te moeten worden om tot samenwerking te komen.

De integrale aanpak van ondernijning 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, later Taskforce BZ, is hier een voorbeeld van. Er is ruimte voor experimenten, zoals de proeftuin 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 communicatie en *naming & shaming*, dat wordt gebruikt om verdachte activiteiten in diskrediet te brengen.

De laatste jaren is er opnieuw een verschuiving zichtbaar. Steeds meer wordt duidelijk dat ondernijning een maatschappelijk probleem is, waarbij sociale, ethische en morele factoren een belangrijke rol spelen. Hierdoor komt de verantwoordelijkheid voor de aanpak bij de samenleving als geheel te liggen. Het bewustwordingsproces komt hierbij steeds meer centraal te staan. De effecten van ondernijning zijn verstrekkend en tasten de fundamenten van de samenleving aan. Deze effecten zijn inmiddels bekend 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 ondermijning en de verwevenheid met de onderwereld. In wijken waar ondermijning zo ingebed is geraakt dat zij onderdeel is van het dagelijks leven raakt deze genormaliseerd. Het gevolg zijn parallelle samenlevingen die hele wijken aantasten.

Een toekomstvisie op de aanpak van ondermijning

De wereld van de ondermijning is complex en wordt steeds ingewikkelder. De samenleving verandert in hoog tempo. Er is sprake van vergaande individualisering, technologisering en globalisering. In het kielzog hiervan globaliseert ook de criminaliteit. '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.

Het is daarom de uitdaging om aansluiting te vinden bij deze maatschappelijke ontwikkelingen. Dit vraagt vooral om bewustwording. Door op een open en integrale manier naar ondermijning te kijken wordt het onzichtbare zichtbaar gemaakt. Inzicht in de structuren die ondermijning mogelijk maken en in stand houden, geeft ook de mogelijkheid om deze te verstoren. Of het nu gaat om de criminele bedrijfsprocessen of de sociale gelegeheidsstructuren die ondermijning een voedingsbodem geven.

Maatschappelijke ontwikkelingen en problematiek hebben vanzelfsprekend vergaande consequenties voor de organisatiestructuur van betrokken partners. Tegenover de dynamische buitenwereld staat een relatief statische overheid. Organisaties zoals politie, Openbaar Ministerie en Belastingdienst zijn verticaal en hiërarchisch opgebouwd. Ieder instituut heeft een eigen taakstelling, een verticale verantwoordingsstructuur, en richt zich op de interne meetbare resultaten. Het gevolg is dat de aanpak veelal gekenmerkt wordt door een eilandenstructuur: een versnippering over verschillende organisaties, afdelingen, programma's en thema's. Een voorbeeld hiervan is de redelijk harde scheiding van de wijkteams, de recherche en de informatieorganisatie binnen de politie. Dit heeft ernstige gevolgen voor de integrale samenwerking, prioritering, capaciteit en informatiedeling. Vaak is de inrichting van de organisatie leidend voor de aanpak en niet het maatschappelijk effect.

Dit maatschappelijk effect, of het nu gaat om de problematiek of de aanpak, is vooral lokaal vaak het meest zichtbaar. Een intensieve betrokkenheid op lokaal niveau geeft daarom 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 vaak de uitwerking van ondermijning het sterkst voelen. Hier is de behoefte om te interveniëren het grootst.

Een lokale aanpak is daarom belangrijk, maar op zichzelf niet voldoende. Niet alle vormen van ondermijning worden immers lokaal zichtbaar. Een effectieve aanpak verdient bovendien ook de steun van bestuurders, politiek en de politietop. Dit vraagt een langetermijnvisie. Een probleem dat zich jarenlang heeft ontwikkeld laat zich niet in enkele maanden of jaren uitbannen. Het sturen op korte termijn resultaten, 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 verantwoorde keuzes op strategisch niveau, waarbij het effect voorop staat. Soms is de harde waarheid dat een groot aantal hennepuimingen het achterliggende probleem niet oplost.

De laatste jaren zijn er op veel plaatsen mooie initiatieven en projecten gestart om de aanpak van ondermijning te versterken. Pioniers experimenteren actief met andere en nieuwe methoden om ondermijning 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. 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. Het is nu van belang om de lessen vanuit deze pioniersfase meer gemeengoed te laten worden. En vooral om met een open blik de juiste focus te behouden.

Voor meer informatie of vragen kunt u contact opnemen met de auteurs:

Jerôme Lam jerome.lam@politieacademie.nl

Nicolien Kop nicolien.kop@politieacademie.nl

Lam, J.M., Van der Wal, R. & Kop, N. (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma is [hier](#) te bestellen en [hier](#) (gratis) te downloaden.

Literatuur

Lam, J.M., Van der Wal, R. & Kop, N. (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma.

Faber, W. (2013). Ondermijning als activiteit en als gevolg. Een poging tot duiding van een lastig te definiëren fenomeen. *Finecscience*. Geraadpleegd van www.finec.eu/PDF/Ondermijning-als-activiteiten-als-gevolg-Wynsen-Faber.pdf.

Politie Amsterdam-Amstelland (2009). *Over ondermijning. Een verkenning naar het fenomeen, de aanpak en mogelijke verbeteringen*. Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland.

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>

ⁱ Lam, J., Wal, R. van der & Kop, N. (2018). *Sluipend gif: een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma.

ⁱⁱ 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.

ⁱⁱⁱ www.regioburgemeesters.nl/publish/pages/662/toekomstagenda_ondermijning.pdf

^{iv} Zie voor historisch overzicht Lam, J.M., Van der Wal, R. & Kop, N. (2018).