

Weerbaarheid tegen georganiseerde criminaliteit organiseren

mr. P.G.A. Noordanus,
burgemeester van
Tilburg.

Kort na mijn aantreden als burgemeester in Tilburg, werd ik eind 2010 (co-)voorzitter van de toen startende Taskforce B5. Daarin werken justitie, politie, de belastingdienst en het lokale openbaar bestuur samen bij het terugdringen van de veelal druggerelateerde georganiseerde criminaliteit in de vijf grootste Brabantse gemeenten. Later, vanaf 2014, werd de focus verbreed tot alle gemeenten in Brabant, en werd ook Zeeland bij de aanpak betrokken.

De huidige looptijd van het nu *Taskforce Brabant-Zeeland* geheten samenwerkingsverband gaat tot eind 2016. In deze bijdrage zal ik aangeven welke lessen zijn geleerd, om vervolgens suggesties te doen hoe die voor de toekomst behouden kunnen blijven. Ik begin met een korte schets van het probleem waarvoor de Taskforce een oplossing zou moeten bieden.

Een omvangrijke criminele industrie

Liquidaties in het Eindhovense drugscircuit, het bedreigen van de Helmondse collega, het verschijnen van een rapport waarin een verband werd gelegd tussen de relatief hoge aangiftecriminaliteit in de B5-steden en de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit in Brabant (Beke e.a. 2010). Deze en dergelijke signalen wezen op een ernstig(er) te nemen fenomeen.

Later kregen we te maken met een ‘exfiltrant’ die ons een inkijkje gaf in de hennepindustrie in Tilburg. Dit leverde schattingen van de omvang van die industrie, die klopten met wat wetenschappers van de Tilburg University hadden getaxeerd. (RIEC 2013) Er zouden zo’n 2400 werknemers meedoen in de Tilburgse softdrugindustrie, waarin per jaar

grootweg 800 miljoen euro omgaat, net zoveel als de omvang van de begroting van Tilburg. Ik zie geen reden om aan te nemen dat het in de andere Brabantsteden anders zou liggen.

Daarmee viel voor mij het kwartje: in het zuiden van ons land is door enkele decennia gedoogbeleid een *criminele industrie* ontstaan, die zich toelegt op het grootschalig produceren van cannabis en synthetische drugs. Deze bedrijfstak heeft zich genesteld in de sociaaleconomische structuur van Brabant (en Zeeland), en corrupteert de samenleving doordat velen worden verleid tot medewerking aan het zoeken en inrichten van productieplekken, tot medewerking aan de productie zelf, tot medewerking aan transport en export, tot medewerking aan het witwassen van verkregen vermogen. Het behoeft weinig fantasie dat het accepteren van deze parallelle samenleving fors schadelijk is voor het samenwonen en samenleven in een stad als Tilburg, of iets specifieker: het ondermijnt het maatschappelijke en politieke systeem, en de handhaving van de rechtsstaat in stad en streek.

Hiermee is het doel van de Taskforce en de urgentie daarvan afdoende gegeven: de bestrijding van deze ondermijnende criminele industrie. Maar hoe moet dat? Er waren voorbeelden van Europese aanpakken op nationaal niveau (Van de Bunt 2003), en op postcodeniveau bij de Wallen-aanpak in Amsterdam (Gemeente Amsterdam en het ministerie van VenJ 2011). Wij hadden te maken met zo’n 80 gemeenten – blauwdrukken waren dus niet aanwezig. We moesten veel zelf bedenken, werkende weg heeft onze aanpak zich gevormd. Daarin onderscheid ik twee hoofdlijnen: het optreden als één overheid en het smeden van coalities met personen en organisaties buiten de overheid.

Werken als één overheid: focus, actiegericht
Het bestrijden van een criminele bedrijfstak kan niet voldoende geschieden vanuit een enkele optiek, zoals de

» *We wilden niet een zoveelste praatclub worden, waarvoor de animo al snel zou verdampen*



Foto: ANP, Robert van den Berge

strafrechtelijke, de fiscale of de bestuursrechtelijke. Soms zal het ene moeten worden ingezet, soms het andere, of is een combinatie wenselijk. Een maatgerichte benadering maakt dan samenwerking tussen de diverse betrokken organisaties nodig.

Zulk een samen optrekken is ingewikkeld, omdat er veel organisaties van verschillende signatuur mee moeten doen. Ieder kent zijn eigen doelen, werkwijzen en cultuur, wat het niet makkelijk maakt om gezamenlijk één informatiepositie op te bouwen, om over de schutting te durven kijken en weg te denken van sectorale doelen, en om van een casusaanpak over te stappen naar programmatisch werken. En het hielp ook niet dat diverse betrokken organisaties in trajecten van reorganisatie (w.o. vorming Nationale politie) en bezuiniging zijn geraakt.

Toch zie ik dat met de Taskforce met name in Brabantse gemeenten de afgelopen jaren een brede beweging tegen ondermijning door de georganiseerde criminaliteit in gang is gezet. Dat is bereikt door een tweetal componenten voorop te stellen.

Overtuigen door gezamenlijk doel

Centraal bleef staan het steeds beklemtonen van het gezamenlijke overkoepelende maatschappelijke belang om de criminele industrie effectief aan te pakken. We hebben gebruik gemaakt van het repertoire van overreden, overtuigen en enthousiast maken van alle partners voor de gekozen aanpak. Het organiseren van 'flow', van gezamenlijke dynamiek, is waarschijnlijk het beste bij ketensamenwerking. Hierbij was het van cruciale betekenis dat de provincie Noord-Brabant – de Commissaris van de Koning voorop – onze beweging ondersteunt.

Het iedereen bij de les houden in de 'één-overheidsaanpak' blijft een wankel constructie, die voortdurend inspanning en improvisatie vergt. Niemand heeft immers echt de

regie. De één-overheidsaanpak plaatst mij als vanzelf in een regisserende positie, die ik met respect voor de verantwoordelijkheid van de andere driehoekspartners invul. In de praktijk vullen zeker niet alle, maar wel veel burgemeesters hun rol op het gebied van openbare orde en veiligheid ook al lang breed in. Maar er is een principiële vraag waar meer duidelijkheid over moet komen: wat wordt van burgemeesters op dit vlak verwacht?

Wat in een regionale aanpak ook zou helpen is het bestaan van een regionaal sturingsniveau. Dat geldt de politiezorg waar de Politiewet 2012 alleen een landelijk en een lokaal sturingsniveau kent (Noordanus 2012). Maar breder heeft dit betrekking op de vraag naar de organisatie van overheidstaken op bovenlokaal niveau waarin inliggende gemeenten min of meer 'verplicht' mee zouden moeten doen. Al decennia lang is dit een nooit adequaat opgeloste breinbreker.

Concrete actie

We wilden niet een zoveelste praatclub worden, waarvoor de animo om mee te doen al snel zou verdampen. Consequent streefden we naar een op concrete acties gerichte structuur. We kozen een 'aanjagende' werkwijze met nadruk op actiegerichtheid en actiecommunicatie, met focus op een beperkt aantal prioriteiten, en met een werkende-wegaanpak waarin de praktische resultaten en effecten gezamenlijk in beeld worden gebracht, zowel intern middels een operationeel 'dashboard' als extern door actieve perscommunicatie.

We hebben daarbij als Taskforce ook verbinding gezocht met de wetenschap om onze werkwijze en wat dat opbrengt op tafel te krijgen – te noemen vallen bijdragen van de universiteiten van Harvard/Delft en Tilburg en het Verweij-Jonker Instituut. Hun inzet was wezenlijk om ons een spiegel voor te houden, en om structureel bij te dragen aan de goede voortgang.



Eén overheid: programma, informatie, gemeenten, ontneming

Programma

We gingen over van een casusaanpak, met stuur- en weegploegen, naar programmasturing: op ‘programmatafels’ wordt met mandaat van de moederorganisaties gekozen voor wat te doen staat, gegeven bredere ‘ondermijningsbeelden’ en de zaken die van onderop of vanuit landelijk niveau worden aangedragen. Steeds staat daarbij de vraag centraal welke interventie het meest effectief is, en vervolgens wie-doet-wat-wanneer.

Naast deze gebiedsgerichte benadering wordt in het programma van de Taskforce ook een *thematische* aanpak gevolgd. Voorbeelden zijn de succesvolle aanpak van growshops en groothandels in Brabant en Zeeland in vervolg op inwerkingtreding van artikel 11a Opiumwet, de aanpak van stekkerijen die inmiddels aardig op de rit is, en het aanpakken van ‘koks’ c.q. laboranten om de synthetische drugsproductie te verstoren.

De zoektocht naar de precieze vormgeving van de programmasturing is in de twee politieregio’s van de Taskforce verschillend verlopen. Dit illustreert dat we al deze jaren constant hebben gezocht naar de optimale vorm en positionering van dit voor de voortgang essentiële programmamanagement. Continu speelt daarbij de vrees bij de achterliggende ketenorganisaties voor invloedverlies. Dit vraagt voor de toekomst beslist aandacht. Inmiddels is in beide politieregio’s gekozen voor (telkens) één actiecentrum ondermijning waarin met mandaat het voortschrijdende programma wordt vastgesteld en bewaakt.

Informatie

Er kon een concrete verbetering worden bereikt door de experts van de diverse organisaties letterlijk bij elkaar te brengen om samen alle beschikbare informatie over criminale subjecten en objecten op elkaar te leggen en te analyseren (de zgn. ‘Saliemethode’). Dat helpt de kloof te dichten tussen wat we denken te weten (‘straatkennis’) en wat

hardere en daarmee bruikbare informatie vormt. Zo kan het beeld dat professionals hebben wie de kopstukken in de drugsindustrie zijn, opgewerkt worden voor te ondernemen actie. Wat ook nog zou helpen, is als iedere instap en zoeking mede als een ‘inkijkoperatie’ wordt beschouwd – een uitgangspunt dat steeds meer staat voor de Taskforcepraktijk, zoals die zich inmiddels heeft ontwikkeld.

We maakten ondermijningsbeelden per subregio: foto’s die laten zien hoe de georganiseerde criminaliteit in elkaar zit. De genoemde Saliemethode kan helpen om deze ondermijningsbeelden nog beter vorm te geven, door de (straat)kennis van alle betrokkenen te combineren en te koppelen aan ‘officiële’ gegevens. Daarmee wordt een spade dieper gestoken worden dan nu het geval is in de eerste ondermijningsbeelden die voor de Taskforce zijn opgesteld door het RIEC. Die beelden vormden de basis voor de programma’s ter aanpak van subjecten, maar ook bijvoorbeeld voor de aanpak van vrijplaatsen en andere fenomenen, zoals de autoverhuurbranche.

De ondermijningsbeelden zijn verder nog voor verbetering vatbaar door ze sterker van een handelingsperspectief te voorzien, zodat scherper duidelijk wordt wat de informatie betekent voor operationele keuzes. Maar zeker bij mij in het Hart van Brabant zie ik dat het instrument inmiddels zijn waarde heeft bewezen doordat het alle betrokken overheidspartijen mobiliseert tot actie en samenwerking.

Gemeenten

Het overkwam mij een jaar geleden in Tilburg dat bij een inval bij een crimineel gezin met veel onverklaard vermogen de recent via de bijzondere bijstand verstrekte fietsen konden/moesten worden meegenomen. Weet in overheidsland de ene hand wat de andere doet? En is er aandacht voor integriteitkwetsbaarheid? Dat blijken belangrijke punten voor de eigen gemeentelijke organisatie.

In de eerste Taskforceperiode moest veel worden geïnvesteerd om de informatievoorziening bij de Brabantsteden op orde te krijgen, later lag de focus op kleinere gemeenten. Dat bleek nog lastiger, vanwege de geringe omvang van de afdelingen openbare orde en veiligheid en hun soms geringe

verbinding met de rest van de gemeentelijke organisatie. Dat is een handicap, bijvoorbeeld bij vergunningverlening.

Er zijn met hulp van de provincies en de RIECs trainingen georganiseerd, waardoor inmiddels in veel Brabantse gemeenten een actieve BIBOB-praktijk bestaat en de bestuursrechtelijke handhaving nadrukkelijk op de bestuurlijke agenda is komen te staan. Dit laatste blijkt bijvoorbeeld ook uit de sterke toename in de laatste twee jaar van het aantal Damoclessluitingen (bestuursrechtelijke (drugs)pandsluiting). Het is erg behulpzaam dat inmiddels per gemeente een – minimaal – dashboard voorhanden is, waarin dit soort gegevens staan naast een beeld van de stand op een aantal ‘weerbaarheidsindicatoren’, zoals de mate waarin aan ‘awareness’ gewerkt wordt.

Hoewel dus best al een en andere is bereikt, blijft het ijs echter dun en zal in de toekomst nadrukkelijk onderhoud en investering nodig zijn.

Ontneming

De criminele industrie is gericht op geld verdienen, waardoor het stevig raken in de portemonnee effectiever zal zijn dan een veelal bescheiden strafrechtelijke veroordeling. De Taskforce benoemde dit tot speerpunt en sloot zich aan bij de start van het OM-ontnemingsprogramma, waarmee twee ‘afpakteams’ zijn opgericht. Ik kon het team in Zeeland/West Brabant goed volgen: dat ging onmiddellijk, hands-on aan de slag en bleek redelijk succesvol. Echter, door de reorganisatie bij de politie werd het team (weer) ondergebracht in de eenheidsrecherche waardoor het focus en slagkracht verloor. Dit was reden om bij te sturen en het vanaf 2016 weer een meer zelfstandige positie te geven.

De speciale ontnemingsexpertise is naar mijn mening een wezenlijke voorwaarde voor het helpen verpesten van het crimineel economisch vestigingsklimaat, maar nog niet een voldoende voorwaarde. Een praktisch punt is de noodzaak tot versnelling van de totstandkoming van ontnemingsvonnissen en een verbetering van de incasso. Het eerste vraagt om betere procesafspraken met de rechtspraak, het tweede zou kunnen worden geregeld door het toevoegen van een incasso-unit aan de afpakteams. Dat biedt gelijk de kans om een eerdere inzet van de Taskforce op te volgen en te verbreden door samen met het CJIB en gemeenten een Brabant-brede incasso-actie te starten bij alle subjecten die daarvoor in

aanmerking komen onder het motto ‘oninbaar bestaat niet’.

Meer principieel is de wijze waarop de voordeelsontneming is georganiseerd. Iedereen doet zijn uiterste best, maar de verkokering staat ‘optreden op tempo’ in de weg. Voor de komende jaren moet het OM in Zuid-Nederland € 10 mln. extra afpakken, waarvan dan 3 mln. besteed mag worden aan apparaatskosten – de overige 7 mln. ‘verdwijnen’ op de begroting van VenJ. Namens de regioburgemeesters deed ik eerder al voorstellen voor een verdergaande versterking en verbetering aan de ministers van Veiligheid en Justitie en Financiën, zulks op basis van een AEF-rapport (2015). Dat gaat over fondsvorming, over begrotingssystematiek en het toerekenen van ontnemingsbaten.

Een maatschappelijk barrièremodel

Bestrijding van georganiseerde criminaliteit kan niet alleen maar een zaak van de overheid zijn, terwijl de rest van de samenleving toekijkt, schouderophalend gedooft of zelfs passief of actief medewerking verleent. We moeten zoeken naar ‘maatschappelijke coalities’ met personen en organisaties buiten de overheid om drempels voor de criminele industrie op te werpen. En de eerlijkheid gebiedt te zeggen, dat we daar in de bijna afgelopen Taskforceperiode nog onvoldoende aan toe gekomen zijn.

Ik ben ervan overtuigd dat de aanpak alleen duurzaam kan zijn bij voldoende maatschappelijke verankering, als burgers en maatschappelijke groeperingen beseffen dat het terugdringen van de georganiseerde criminaliteit belangrijk is en dat wegkijken daarvan niet de norm moet zijn.

Coalities en communicatie

‘Alin teri’ is bijvoorbeeld een bewonersinitiatief van Turkse stadsgenoten in Tilburg. Die waren bezorgd dat nieuwe generaties Turkse Tilburgers opgroeien in een drugsproductiemilieu en daardoor verkeerde keuzes maken. Dit is een goed voorbeeld van burgerinzet zoals die ook in Tilburg van de grond kwam met WhatsApp-groepen bij inbraakpreventie (vgl. Huygen 2012).

Op wijkniveau kan het draagvlak voor de criminaliteit verzwakt worden door aan te sluiten bij de in Nijmegen ontwikkelde en beproefde meersporige aanpak waarin de woningbouwcorporaties een grote rol spelen. Ik start zelf in Tilburg dit jaar samen met een van de Tilburgse corporaties met een eerste op deze werkwijze gebaseerd project. (Nagtzaam 2015).

Lastiger is het zoeken naar draagvlak voor weerbaarheid van burgers in wijken waarin geen of weinig corporatiebezit is. Een eerste Tilburgse pilot op dat vlak in 2015 bracht mij weliswaar nog niet veel verder, maar ik zie mogelijkheden voor een vervolg nadrukkelijk gekoppeld aan brandpreventiecontroles en het bewust maken van de risico’s voor burens bij productie van hennep of synthetische drugs. In de loop van de Taskforceperiode ben ik mij steeds meer bewust geworden van de noodzaak om communicatie als instrument in te zetten om de maatschappelijke weerstand te mobiliseren – dat is in het lopend programma van de Taskforce als speerpunt benoemd.

» *Weet in overheidsland de ene hand wat de andere doet?*

» Er is een min of meer permanente ‘impulsenstrategie’ nodig

In Tilburg is inmiddels ervaring opgedaan om handhaving op *bedrijfsterreinen* gepaard te doen gaan met coalitievorming met welwillende ondernemers van wie het bedrijfsbelang schade ondervindt in een verloederde/criminele omgeving. Een coalitie gericht op positief gezamenlijk gebiedsbeheer blijkt hier in de praktijk te kunnen worden gesmeed.

Voorts wordt in Tilburg gewerkt aan afspraken met particuliere beleggers, gericht op meer gezamenlijke zelfcontrole door en namens de betrokken eigenaren met op de achtergrond de aanzienlijke financiële risico's vanwege het stevige Damoclesbeleid. En in Midden-Brabant is twee jaar geleden een convenant afgesloten met de regionale afdeling van een makelaarsbrancheorganisatie, dat voorziet in een informatiemogelijkheid/meldingsplicht richting politie bij verdachte partijen en transacties. Of dat echt gaat werken, moet echter nog blijken.

Verdere kansen

Enige tijd geleden viel mij bij een Damoclessluiting van een fabriekje van joints in een nieuw bedrijfspand op hoe makkelijk de betrokken eigenaar een hypotheek kon verkrijgen. Daarom de verzuchting dat er nog nauwelijks aandacht is voor een coalitie met de *financiële sector*. We hebben nog totaal geen zicht op hoe de drugsindustrie in Brabant wordt gefinancierd, hoe systemen van ‘undergroundbanking’ werken en welke samenwerking met de reguliere financiële instellingen ons in staat kunnen stellen de financiële mogelijkheden voor criminelen te beperken.

Een tweede lacune vormen de lekken in de *havengebieden van Zeeland* – mede op grond van speciaal voor de Taskforce opgezette sessies met wetenschappers van Harvard en Delft is helder geworden dat die hoognodig gedicht moeten worden. Dit noopt tot het zoeken van coalities met havenbedrijfsleven, partijen als het industrieschap Moerdijk en anderen.

Samenwerking met organisaties van *transport en logistiek* is daarnaast ook nodig, waar die een cruciale rol spelen in de criminele bedrijfstak, en ook met de sector van *recreatiewoningen en -parken*, waar er duidelijk is dat sommige dreigen te verworden tot een vrijplaats voor criminele activiteiten. De aantrekkelijkheid en de economische betekenis van de recreatiesector in Zeeland en Brabant komt daardoor op het spel te staan.

En verder?

Het Verweij-Jonker Instituut heeft de Taskforce tegen het licht gehouden en suggesties voor de verdere voortgang gedaan (Boutellier 2016). Er blijkt veel draagvlak voor het werk van de Taskforce te zijn en voor een doorzetten daarvan, ook al is dat ‘niet pijnloos’. Wonderwel blijkt de aanpak van de afgelopen twee jaar voor een belangrijk deel te voldoen aan een aantal – wetenschappelijk beproefde – principes voor slagvaardigheid, zoals, ‘drive’, ‘focus’ en ‘actiegerichtheid’.

Nodig blijft dat het werk tegen de georganiseerde criminaliteit voorzien blijft van een actiegericht aanjagen, het verzorgen van een dynamisch proces waarin velen meedoen, en dat vernieuwingen en goede praktijken verspreid worden. Feitelijk een min of meer permanente ‘impulsenstrategie’. Nodig bij de aanpak van ‘wicked problems’ in een context van enorme complexiteit.

Ik herken deze noodzaak, waarbij daarnaast het gevoel overheerst dat we pas in deze fase, nu we als ‘1-overheid’ zijn warmgedraaid, een overtuigend verhaal hebben richting burgers en maatschappelijke partners om ook te participeren in de aanpak. Die maatschappelijke verankering moet daarom een nadrukkelijker focuspunt in de vervolgaanpak worden. <<

- Andersson Elffers Felix (2015) *Integraal afpakken crimineel vermogen door overheidsinstellingen*
- B. Beke, E. van der Torre & M. van Duin, M. (2010), *Stads- en Regio-scan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI scores*
- H. Boutellier (2015) *Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij. Tien principes voor geïnspireerd doen samenleven*
- H. Boutellier (2016) *Impulsen tegen ondermijning. De Taskforce Brabant-Zeeland wetenschappelijk tegen het licht gehouden.* Verweij-Jonker Instituut – Strategisch advies
- H. van de Bunt & C. van der Schoot (2003) *Prevention of organised crime. A situational approach*
- Gemeente Amsterdam en het Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). Projectgroep Emergo: *De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*
- A. Huygen e.a. (2012) *Conditie voor zelforganisatie, WMO-kenniscacher 18 uitgave Verweij Jonker Instituut*
- Hanneke Nagtzaam (2015) *Nieuwe instroom verandert cultuur in wijk.* Aedes magazine, november 2015
- P.G.A. Noordanus (2012) *Gezagsverhoudingen in de nieuwe Politiewet 2012, verdere reparatie geboden.* Tijdschrift voor de Politie, 24 september 2012.
- Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Zuid-West Nederland en Oost-Brabant, Integraal Afpakteam Brabant, Tilburg University (2013) *Integraal Appel. Een confronterend straatbeeld van criminele ondermijning van de samenleving.*
- Taskforce Brabant Zeeland (2015) *Voortgangrapportage Taskforce Brabant Zeeland van 11.2014 tot 06.2015 - Steeds meer focus op de vitale elementen*
- P. W. Tops en E. van der Torre (2014) *Wijkeraanpak en ondermijnende criminaliteit.*