Ondermijning ondermijnd

Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

prof. dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de NSOB Denktank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

drs. Jorgen Schram is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Nancy Chin-A-Fat is als manager van de NSOB Denktank verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Jorren Scherpenisse is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Ondermijning ondermijnd

Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Inhoudsopgave

Leeswijzer 4

Deel 1: Onderzoeksbevindingen

1 Ondermijning: maatschappelijke ontwrichting 7
2 Onderzoekskader 13
3 Bewustwording 15
4 Maatschappelijke aanpak 25
5 Bestuurlijke aanpak 34
6 Justitiële aanpak 46
7 Fiscale aanpak 51
8 Eén overheid: governance van de aanpak 54
9 Criminogene gelegenheidsstructuren 60
10 Bevindingen: conclusie 64

Deel II: Handelingsopties naar aanleiding van de bevindingen

I Systematische aandacht voor georganiseerde ondermijnende criminaliteit 79
II Handelen als één overheid 83
III De criminele bedrijfsvoering ontwrichten 91
IV De maatschappelijke aanpak naadloos integreren 98
Tot slot: een landelijk sluitende aanpak vereist regionale variëteit 104

Bijlage 1: Leden begeleidingscommissie 106
Bijlage 2: Overzicht gesprekspartners 107
Bijlage 3: Eindnoten 109

Leeswijzer

Dit rapport van de Denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het ministerie van BZK heeft de NSOB gevraagd om te inventariseren hoe de decentrale partners die zich bezighouden met de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit aankijken tegen de rol van de rijksoverheid en welke ondersteunende beweging vanuit Den Haag zij graag zouden zien. Het rapport vormt het product van een ronde interviews met een groot aantal direct betrokkenen bij de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, werkzaam in een breed spectrum aan organisaties. In de gesprekken hebben geïnterviewden gereflecteerd op de stand van zaken omtrent georganiseerde ondermijnende criminaliteit in Nederland, op de beweging die zij in hun praktijk signaleren, op de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit op dit moment en op de verbeteringen in de aanpak die volgens hen mogelijk en nodig zijn.

De vraagstelling in de gesprekken was steeds welke 'Haagse beweging' kan bijdragen aan de verbetering van de meer lokaal gesitueerde aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Het gaat dus om mensen uit de lokale, regionale praktijk die spreken over wat er aan Rijksbeleid nodig is om het vraagstuk aan te pakken in de lokaal gesitueerde praktijk. Dit rapport beweegt daarom steeds op twee schaalniveaus: het gaat over het decentrale niveau waarop georganiseerde ondermijnende criminaliteit zich manifesteert en waar een belangrijk deel van de aanpak plaatsvindt, en het gaat over wat het centrale niveau kan bijdragen aan het verbeteren en versterken van de decentrale praktijk. De aanbevelingen richten zich conform de vraagstelling van het ministerie van BZK sterk op het Rijksniveau: de bedoeling van het rapport is om bij de decentrale overheden en partners op te halen wat de Rijksoverheid kan doen om *hun* werk beter en effectiever te maken. Dit rapport gaat over de decentrale praktijk in gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden, provincies, maatschappelijke verbanden, individuele burgers, en allerlei partners in ketens en netwerken rondom georganiseerde ondermijnende criminaliteit; om van daaruit te komen tot aanbevelingen aan het adres van de Rijksoverheid.

Het rapport bestaat uit twee delen. In het eerste deel rapporteren wij over de bevindingen uit de interviewronde en de documentenstudie die de grondslag vormen van de studie. We benoemen de aandachtspunten die in het onderzoek door geïnterviewden naar voren zijn gebracht, zowel in termen van gesignaleerde knelpunten en risico's, als in de oplossingsmogelijkheden en wensen die zijn geuit. We laten in dit deel van het rapport bewust de variëteit in de opvattingen zien. Er is namelijk rond veel onderwerpen geen eenduidig beeld bij geïnterviewden over wat er nodig is: geïnterviewden benoemen verschillende mogelijkheden en ervaren uiteenlopende knelpunten. Er is wel *een breed gedeelde zorg over georganiseerde ondermijnende criminaliteit*, namelijk dat het zich als een sluipend fenomeen door onze samenleving verspreidt. Vanuit die zorg hebben geïnterviewden hun knelpunten en oplossingsmogelijkheden benoemd, die we in het eerste deel van het rapport in thematisch geordende hoofdstukken bespreken. We doen op deze manier recht aan de observaties van de geïnterviewden en laten hun analyse en suggesties in de volle breedte zien.

In het tweede deel van het rapport reflecteren wij als onderzoekers op de bevindingen en benoemen wij *een handelingsperspectief voor het openbaar bestuur*. We analyseren het materiaal dat we hebben gezien en beschrijven wat wij op basis van hetgeen we hebben gevonden zinvolle en logische handelingsopties vinden voor de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit: wat kan het centrale niveau doen om de aanpak op het decentrale niveau mogelijk te maken? Daarbij werken wij vanuit het principe dat vraagstukken op het niveau aangepakt worden waar ze het meest manifest zijn, in dit geval dus een sterk decentrale aanpak. Dat betekent uiteraard niet dat alle centrale elementen volgens ons moeten verdwijnen, de vraag zou veel meer moeten zijn wat decentraal kan en wat daarnaast centraal moet. Ons rapport schetst handelingsopties voor 'Den Haag' om een decentrale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit te versterken en mogelijk te maken. *Als* een decentrale aanpak gewenst is – en dat is uiteindelijk een politieke keuze, naast een analytische kwestie – *dan* is dit volgens ons de manier om die aanpak tot stand te brengen. Een manier die aansluit bij wat de geïnterviewden uit het veld hebben aangegeven, die past bij wat bekend is over hoe 'multilevel governance' en samenwerken in netwerken werkt, en die rekening houdt met dynamiek in complexe systemen. Volgens ons is dit een kansrijke koers om de komende jaren georganiseerde ondermijnende criminaliteit verder aan te pakken en het omvangrijke maatschappelijke probleem terug te dringen.

Dit rapport is geen vrijblijvende verkenning. Het beeld van de geïnterviewden is dat georganiseerde ondermijnende criminaliteit een maatschappelijk risico is. Geen hypothetisch probleem, maar een risico in de zin van een dagelijkse realiteit waarvan we de ernst van de gevolgen nog niet geheel kunnen overzien. In dat opzicht is het rapport óók een oproep uit het veld: er is meer systematische strategische aandacht voor georganiseerde ondermijnende criminaliteit nodig. Zo komen we bij de tweede reden waarom dit rapport geen vrijblijvende verkenning is: geïnterviewden zijn het er over eens dat 'het goede nieuws' omtrent georganiseerde ondermijnende criminaliteit is dat een gerichte strategische aanpak kan en werkt. Het is een maatschappelijk probleem, maar wel een probleem waarvoor werkzame oplossingen bestaan. We staan niet met lege handen. Het rapport schetst een pakket maatregelen waarmee de centrale en decentrale overheden met maatschappelijke partners de komende jaren een proces in kunnen gaan om georganiseerde ondermijnende criminaliteit met gerichte strategie en systematiek te ondermijnen. Zodat niet de georganiseerde ondermijnende criminaliteit de samenleving ontwricht, maar dat de samenleving en het bestuur samen de ondermijnende criminele netwerken ontwrichten en terugdringen.

Het eerste deel van het rapport beschrijft de bevindingen, het tweede deel gaat als gezegd in op de handelingsperspectieven die wij naar aanleiding van de bevindingen zien. De beide delen kunnen los van elkaar gelezen worden en geïnteresseerden in het handelingsperspectief kunnen zich indien gewenst tot het tweede deel beperken.

Dit onderzoek stond onder begeleiding van een Adviescommissie, bestaande uit de heren Peter Noordanus (vz.), Clemens Cornielje, prof. dr. Cyrille Fijnaut en Kees Jan de Vet. De auteurs danken hen allen zeer voor hun kritische, betrokken en inspirerende bijdragen.

Ten slotte gaat dank uit naar de vele respondenten die in onze interviewronde bereid waren om een vaak flink deel van hun schaarse tijd niet te besteden aan het bestrijden van ondermijnende criminaliteit, maar aan het gesprek met de onderzoekers. Wij danken hen voor de openhartige en stevige gesprekken, en voor de passie en inzet waarmee zij dagelijks proberen om ondermijning te ondermijnen.

Deel 1: Bevindingen[1]

1 *Ondermijning gedefinieerd*

We spreken van ondermijning als aantasting optreedt van institutionele gezagsstructuren die de werking van het samenlevingssysteem borgen en sturen. Ondermijning is een gevolg. Zelden is het een doelbewust effect van handelen. Veel vaker is het een resultaat van handelen dat gericht is op iets anders – zoals het verdienen van geld met criminele activiteiten, of het uitoefenen van macht op een bepaalde groep mensen – met ondermijning als bijkomstig effect.

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit duidt op georganiseerde criminaliteit, die de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem aantast. Georganiseerde criminaliteit is dan de oorzaak, het ondermijnende effect op de samenleving is één van de gevolgen – en niet per se het door de criminelen beoogde effect. Ondanks de expliciete bedoeling leiden criminele activiteiten van dit soort wel tot een ontwrichting van de samenleving, doordat er perverterende effecten in institutionele gezagsstructuren optreden.

Maatschappelijke ontwrichting is een gevolg van de combinatie van 1) ondermijnende activiteiten en 2) de vatbaarheid voor en de weerbaarheid tegen ondermijning van de samenleving. Een samenleving die zeer weerbaar is, is beter tegen ondermijnende activiteiten bestand. Een systeem of gemeenschap met een lage weerbaarheid 'valt' snel voor ondermijnende activiteit. Vatbaarheid voor ondermijning is niet hetzelfde als een gebrek aan weerbaarheid. Onder vatbaarheid verstaan we eigenschappen van een systeem die het 'geschikt' maken voor het effect ondermijning: bijvoorbeeld een relatieve geslotenheid van het systeem, met weinig ruimte voor alternatieve inzichten of openheid over afwegingen. Onder-

mijnende activiteiten hebben het meest kans op effect in een systeem dat én zeer vatbaar is voor ondermijning én een lage weerbaarheid heeft. Als er eenmaal ondermijning optreedt, verlaagt dat de weerbaarheid van het systeem en vergroot het de vatbaarheid.

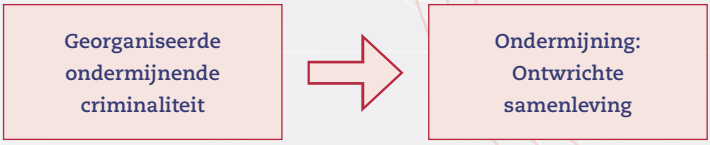
Maatschappelijke ontwrichting is een zichzelf versterkend mechanisme. Ontwrichting verlaagt de weerbaarheid en opent de deur voor méér ondermijnend effect. Ondermijning kent padafhankelijkheid: het versterkt zichzelf in een eerder ingeslagen richting, door de werking van positieve feedback. De aanwezigheid van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, die al leidt tot enige mate van ondermijning, vergroot de kans op méér en grotere georganiseerde ondermijnende criminaliteit, met meer ondermijnend effect van een zelfde handeling. Zodra het pad van ondermijning is ingeslagen en ondermijning aan de hand is, is het moeilijker om het proces te keren.

De meest vergaande vorm van ondermijning is de normalisering van de ontwrichting van de bestaande en erkende institutionele gezagsstructuren. Bij normalisering worden de gezagsstructuren door betrokkenen niet meer als 'geperverteerd' of 'aangetast' gezien, maar worden de alternatieve ontwrichtende structuren als de nieuwe normaaltoestand gezien. Denk aan de situatie in bepaalde delen van Zuid-Italië, of wijdverspreide corruptie in landen. Het is dan 'normaal' om eraan deel te nemen en 'vreemd' om ervan af te wijken. Normalisering begint vanuit rationele calculatie – bijvoorbeeld 'de verdiensten zijn hoog, de pakkans is laag, en iedereen die ik ken doet het ook' – en zet zich voort in maatschappelijke normstelling: 'het hoort zo', 'zo gaat dat nu eenmaal', 'het is hoe wij het hier doen', 'zo doen we dat', 'waarom zou ik het dan niet doen?' Normafwijkend gedrag is daarmee normaal geworden; het is de norm geworden binnen het betreffende systeem. Interventies tegen deze nieuwe normen worden vanuit het systeem als 'normafwijkend' gezien; 'waarom doen ze dat, het werkt toch goed?'. Bij normalisering is de ondermijning compleet.

Een aanpak van ondermijning is altijd normatief: het gaat om het stellen en herstellen van een maatschappelijke norm. Daarom is ondermijning niet beperkt tot 'alleen' de aanpak van de criminaliteit die ondermijnend werkt, maar gaat het ook om interventies in het maatschappelijk systeem zelf. Ondermijning is een maatschappelijk vraagstuk dat slechts gedeeltelijk via het systeem van opsporing en sanctietoepassing kan worden aangepakt; het gaat net zozeer om het vermogen van de samenleving (sectoren,

groepen, individuen) om normen te stellen, grenzen te trekken, grenzen te bewaken en afwijkend gedrag bloot te leggen of zelfs terug te duwen.

Het verband tussen georganiseerde ondermijnende criminaliteit en 'ondermijning' kan als volgt worden weergegeven:



Figuur 1. Georganiseerde ondermijnende criminaliteit als oorzaak-gevolg relatie.

De essentie van georganiseerde ondermijnende criminaliteit is dat de 'reguliere samenleving' doordrenkt raakt met criminele activiteiten en actoren, die de bestaande gezagsstructuren vervangen of beïnvloeden. Dat is een effect dat iedereen raakt, ook als niet iedereen zich daar direct van bewust is. Slachtofferschap is in het geval van ondermijning een lastig begrip, omdat het slachtofferschap vaak impliciet en onbewust is. Mensen kunnen slachtoffer zijn van ondermijning zonder dat ze zelf ooit slachtoffer van een criminele activiteit of strafbaar feit zijn geweest – of voor henzelf merkbare schade hebben geleden. De schade die de samenleving loopt is lange tijd onzichtbaar, omdat deze zit in de ontwrichting van institutionele structuren die pas merkbaar worden, zodra ze ontbreken.

Institutionele gezagsstructuren in de samenleving zijn op allerlei niveaus te vinden en al die niveaus zijn het potentiële doelwit van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Ondermijning kan in alle delen van de samenleving binnendringen: er is geen principiële of fysieke begrenzing van ondermijning. Overal waar gezagsstructuren zijn – formeel of informeel – kan ondermijning opkomen. In wijken en buurten, in het verenigingsleven, in het reguliere bedrijfsleven, in de financiële sector en de advocatuur, rondom gezagsdragers en ook in het openbaar bestuur. Soms bewust en met het expliciete doel om de criminele activiteiten gemakkelijker te maken, soms onbewust als bij-effect van crimineel handelen, en soms als effect van de wens van bij ondermijnende criminaliteit betrokken personen om een 'gewone' maatschappelijke positie op te bouwen. Ze willen hun status laten zien en tot uitdrukking brengen in immateriële vorm – bijvoorbeeld in contacten met gezagsdragers of bekende personen – en daarom worden ze actief in en rond maatschappelijke instituties.

De aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit is al enkele jaren sterk in beweging en staat in de aandacht van betrokken partijen. Er worden nieuwe antwoorden gevonden om de verstrengeling tussen bovenwereld en onderwereld tot staan te brengen en terug te draaien. Ruim tien jaar geleden is een beweging ingezet om de politiële en justitiële aanpak te verbreden naar een meer integrale aanpak waarin de verschillende aspecten samenkomen. De ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak is daarbinnen een steeds belangrijker spoor geworden. Een ander belangrijk onderdeel van die integrale aanpak is de maatschappelijke aanpak. Die maatschappelijke aanpak is gericht op de aanpak van de voedingsbodem en de economische structuur van ondermijnende criminaliteit en van de maatschappelijke inbedding ervan. De aanpak is integraal, in die zin dat alle verschillende domeinen erin samenkomen en hun slagkracht inzetten om de georganiseerde ondermijnende criminaliteit tegen te gaan: (1) om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken, (2) om bestaand ondermijnend effect te verkleinen en (3) om het systeem meer weerbaar te maken zodat er in de toekomst minder ondermijnend effect optreedt. Dat is niet alleen een taak van de overheid, maar een coproductie van publieke en private partijen: gericht op én het aanpakken van concrete vormen van ondermijnende criminaliteit én het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid.

Criminele structuren worden in deze aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit primair beschouwd als economische structuren: als vernetwerkte bedrijven, die uit criminele activiteiten inkomsten genereren en winst maken. Hun economisch proces is de basis van hun activiteiten, waarin geld en organisatievermogen de verbindende krachten zijn. Door het economisch proces te ontwrichten, kan het ontwrichtende effect van georganiseerde criminaliteit worden gereduceerd: de economische motor gaat dan haperen en de economische attractiviteit ervan op de bovenwereld wordt kleiner.

Naast de economische invalshoek is ook de sociale aanpak van criminele structuren van belang. Georganiseerde ondermijnende criminaliteit beïnvloedt ook in sterke mate de omgeving, omdat er druk wordt uitgeoefend op de wijk of op andere buurtbewoners. Buurtbewoners die bijvoorbeeld verdachte activiteiten melden bij de politie, worden in veel gevallen geconfronteerd met de gevolgen daarvan. Ze worden slachtoffer van fysieke of verbale bedreiging en intimidatie, en soms zelfs van daden. In veel gevallen is het voor overheden lastig om hiertegen op te treden, bijvoorbeeld door-

dat een dag na melding hun huis overhoop is gehaald, maar een precieze aanleiding met de melding dan wel een link naar mogelijke daders ontbreekt. Bovendien werkt voor beginnende criminelen een gevangenisstraf binnen criminele structuren als statusverhogend. Een justitiële aanpak alleen is daarom veelal niet effectief genoeg. Om de criminele activiteiten te frustreren, is het nodig om ook in te spelen op het belang dat criminelen hechten aan de sociale status en de strategische voordelen die zij daaraan ontlenen. Dit kan door onder meer criminelen in het openbaar, zichtbaar aan te pakken voor het ontplooien van illegale en criminele activiteiten. Een aanpak die niet alleen een direct effect op de criminelen beoogt, maar ook breder in de maatschappij. Met als doel zichtbaar maken dat criminaliteit niet loont.

Het maatschappelijke deel van de integrale aanpak heeft dus met name ook een belangrijk preventief element. De idee hiervan is dat de samenleving zelf de ruimte en mogelijkheden voor criminele activiteiten kan verkleinen: niet door actief criminelen op te sporen, maar door zelf weerbaar tegen criminaliteit en ondermijning te zijn. Een weerbare samenleving verkleint het ontwrichtende effect van criminele activiteit en verkleint de ruimte voor criminele activiteiten. De samenleving werpt dan zelf barrières op tegen criminaliteit en het ondermijnende effect daarvan. Dat moet altijd gepaard gaan met 'harde' justitiële middelen, maar het kan wel degelijk een krachtige bijdrage aan de aanpak vormen.



Figuur 2. Georganiseerde ondermijnende criminaliteit als wederkerige relatie.

Om de integrale aanpak goed vorm te geven is het nodig dat alle betrokken partijen samenwerken. Dat gaat om de publieke partijen onderling, private partijen en publiek en privaat samen. Verschillende organisaties – publiek en privaat – hebben ieder een stukje van de puzzel in handen en het is nodig dat zij, gedacht vanuit het geheel van de puzzel, hun stukje ter beschikking stellen. Zonder deze samenwerking is een integrale aanpak niet mogelijk. Dat vereist allereerst een handelen als één overheid, die zich beweeglijk, snel en daadkrachtig opstelt tegenover een zeer beweeglijk netwerk van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Om extern

samen te kunnen werken moet de overheid zelf als één handelen. Partijen beschikken over eigen mogelijkheden; de essentie van de integrale aanpak is dat al die partijen hun mogelijkheden, hun informatie en hun bevoegdheid als één overheid inzetten. Dat betekent dat de sturing een punt van aandacht is. De partijen werken niet vanuit één hiërarchische structuur samen, maar kennen elk hun eigen mechanisme van sturing en verantwoording. Om samen te werken moeten zij die specifieke structuren overstijgen en passende werkafspraken maken: het handelen als één overheid vereist adequate governance van een netwerk van organisaties.

Deze manier van werken – integraal, één overheid, gericht op economische structuren – wordt op lokaal en regionaal niveau in het land op veel plaatsen al toegepast.[2] Vaak genoemde voorbeelden zijn de Taskforce Brabant-Zeeland, de werkwijze in Gelderland-Oost, en de aanpak van ondermijning in de grote steden. Hoewel ook in andere RIEC-regio's integrale samenwerking plaatsvindt, staat het thema van georganiseerde ondermijnende criminaliteit daar al langere tijd op de agenda en wordt het met kracht aangepakt.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is of en hoe de rijksoverheid kan bijdragen aan deze lokale en regionale werkwijzen. Dat kan bijvoorbeeld door een andere of ruimere toedeling van bevoegdheden, met aanvullende of gewijzigde wetgeving, of door het vormgeven van beleid en samenwerking bijdragen aan de regionale aanpak. Dit onderzoek verkent de mogelijke aanvullende bijdrage van de rijksoverheid aan de regionale en lokale aanpak van ondermijning, door in een interviewronde op te halen welke beelden hierover in de werkpraktijk leven. We geven voor een aantal thema's aan wat in de werkpraktijk benoemde problemen zijn en laten zien welke mogelijke oplossingen worden genoemd. In een aantal gevallen zijn die oplossingen heel concreet en 'klaar voor gebruik', in veel gevallen gaat het om richtingen die in ontwikkeling zijn of nadere verkenning en concretisering vragen. Dit deel van het rapport beschrijft de opbrengsten van de interviews.

In deze rapportage gaan wij eerst in op het belang van de bewustwording van de problematiek door een schatting te geven van de omvang van de problematiek. Vervolgens gaan we in op de problemen en mogelijke interventies door het Rijk op het terrein van de maatschappelijke aanpak, de bestuurlijke aanpak, de justitiële aanpak en de fiscale aanpak. Hierna gaan wij in op de governance van het werken als één overheid. Tenslotte bespreken we de maatregelen gericht op de aanpak van criminogene gelegenheidsstructuren.

2 Onderzoekskader

Het materiaal voor dit onderzoek bestond uit documenten en een reeks semigestructureerde interviews met betrokkenen uit de werkpraktijk van de aanpak van ondermijning. Gedurende het onderzoek hebben we gaandeweg het volgende kader voor de ordening van de bevindingen ontwikkeld. Het kader maakt onderscheid tussen verschillende onderdelen in de aanpak van ondermijning (elk benoemd als een bepaald soort aanpak), vanuit het vertrekpunt dat elk van die 'aanpakken' in de uiteindelijke aanpak van ondermijning geïntegreerd wordt ingezet, vanuit het beginsel van één overheid, gericht op het ontwrichten van de criminele economische structuur. We onderscheiden dus analytisch verschillende soorten aanpak, halen die uit elkaar, omwille van juist de integratie ervan. We onderscheiden de volgende elementen:

a. Bewustwording: hoe groot is het probleem en kijken we goed genoeg?
b. Bestuurlijke aanpak: hoe kan de bestuurlijke aanpak nog beter (en hoe sluit deze goed aan op de andere pijlers)?
c. Maatschappelijke aanpak: hoe werkt de maatschappelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit? Welke partners zijn het? Op welke manier kan het? Welke coalities zijn op welk niveau mogelijk? Hoe kunnen we kwetsbare mensen helpen om te voorkomen dat ze vallen voor criminele netwerken? Hoe kunnen we aansluiting vinden op 'parallelle samenlevingen'?
d. Justitiële aanpak: hoe kan de justitiële aanpak nog beter (en hoe sluit deze goed aan op de andere pijlers)?
e. Fiscale aanpak: hoe kan de fiscale aanpak beter worden verbonden met de andere pijlers en wat is daarvoor nodig?
f. Werken als één overheid: hoe kan de overheid beter informatie delen en beter gegroepeerd aan ondermijning werken? Welke governance past daarbij? Wat moet vooral lokaal en regionaal en waar ligt het accent in de governance vooral landelijk?
g. Criminogene gelegenheidsstructuren: interventies gericht op het ontregelen van de organisatievormen, in het bijzonder de aanpak van Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) en de aanpak van recreatieparken die als vrijplaatsen fungeren – of mogelijk andere vrijplaatsen die gaandeweg het onderzoek in beeld komen.

Schematisch ziet het kader er als volgt uit:

<table>
<tr><td colspan="4">Bewustwording</td></tr>
<tr><td>Bestuurlijke aanpak</td><td>Maatschappelijke aanpak</td><td>Justitiële aanpak</td><td>Fiscale aanpak</td></tr>
<tr><td colspan="4">Werken als één overheid: informatie en organisatie;
de governance van de aanpak</td></tr>
<tr><td colspan="4">Specifieke criminogene gelegenheidsstructuren</td></tr>
</table>

3 Bewustwording

Bewustwording: wat is het probleem?

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit is niet direct aan de oppervlakte zichtbaar. Wie aandacht heeft voor ondermijning ziet waar het is en hoe het groeit. Het begint bij systematische aandacht: niet alleen op basis van incidenten, maar door pro-actief te kijken en te zoeken. Bewustwording is daarom de eerste stap van een aanpak van ondermijning: systematische aandacht voor het probleem, in de vorm van urgentiebesef, beleid, instrumentarium, statistiek, casuïstiek en onderzoek. Niet de andere kant op kijken, de patronen echt willen zien.

Bewustwording begint met de bereidheid om ondermijning te zien. Pas dan komen de instrumenten en systemen die nodig zijn om dat ook echt te doen. Op sommige plaatsen is die bereidheid er, op andere plekken minder. Een aanpak van ondermijning begint bij brede bereidheid tot bewustwording. In alle RIEC-regio's is een ontwikkeling zichtbaar, die georganiseerde ondermijnende criminaliteit nadrukkelijker op de agenda zet van het lokaal bestuur. Wel zijn er nog behoorlijke verschillen tussen individuele gemeenten in de mate waarin zij prioriteit geven aan de thematiek. In een aantal regio's wordt daarnaast al langere tijd scherp en systematisch naar georganiseerde ondermijnende criminaliteit gekeken. Noord-Brabant, Gelderland en de grote steden zijn daarvan voorbeelden. Daar worden grote problemen zichtbaar. Tegelijkertijd zijn geïnterviewden het er allemaal over eens dat ondermijning geen uniek fenomeen voor die betreffende regio's is: het zijn gebieden waar een combinatie van verschillende unieke gelegenheidsstructuren een rijke bodem vormt voor een probleem dat zich ook elders prima kan wortelen. Ondermijning zal er in andere regio's met andere specifieke gelegenheidsstructuren anders uitzien, maar het is overal aanwezig. Verschijningsvormen, aard, omvang en intensiteit zullen variëren, maar het is zeer waarschijnlijk 'gewoon' overal aanwezig. Het is daarom zaak om in alle regio's scherper te kijken, zodat in beeld komt hoe en waar aldaar georganiseerde ondermijnende criminaliteit zich voordoet.

Aandacht voor ondermijning heeft op de kortere termijn het effect dat er meer ondermijning zichtbaar wordt: het lijkt daardoor in eerste instantie te verslechteren, het probleem wordt 'groter' door er meer systematisch mee bezig te zijn. Dat is een perverse prikkel voor het goed kijken naar ondermijning en het rapporteren van de omvang ervan. Wie goed kijkt doet het in de korte termijn beeldvorming slechter: er is immers 'meer ondermijning'. Wie niet zo goed kijkt kan wijzen op goede cijfers: er is 'weinig ondermijning hier'. Het loont in zekere zin om juist niet te scherp te kijken. In de beeldvorming ontstaat veel ongemak zodra systematische aandacht voor ondermijning de omvang van het probleem in beeld brengt. Daarom ontstaat er ook niet vanzelf meer bestuurlijke aandacht voor ondermijning.

Over de precieze omvang van ondermijning zijn geen betrouwbare cijfers beschikbaar. Maar in verschillende onderzoeken is een schatting gemaakt van specifieke onderdelen die vallen onder ondermijnende criminaliteit.[3] Zo blijkt uit onderzoek van de VNG dat in Tilburg en omstreken circa 2.500 personen werkzaam zijn in de hennepindustrie, met zo'n 60 te onderscheiden criminele samenwerkingsverbanden. De jaaromzet van die lokale industrie wordt geschat op € 728 tot € 884 miljoen.[4, 5] Een bedrag dat ongeveer net zo omvangrijk is als de begroting van de stad Tilburg. Die cijfers kunnen niet één-op-één geëxtrapoleerd worden naar alle gemeenten of regio's in Nederland. Maar ze vormen wel een indicatie die aangeeft dat het alleen al in de hennepindustrie gaat om een uitzonderlijke omvang, met een groot ontwrichtend potentieel. Onderzoeksbureau AEF komt op basis van een combinatie van bronnen tot een schatting van het potentieel aan te ontnemen crimineel vermogen in Nederland van € 9,3 miljard.[6] Nog een andere schatting is die van het CBS[7], dat in 2010 berekende dat de winst uit illegale activiteiten op het gebied van drugs, heling en smokkel in Nederland ruim € 2,6 miljard zou bedragen. De omzet zal dan een veelvoud van die winst moeten zijn. De variatie in de diverse schattingen is dus groot, evenals de onderliggende bronnen die zijn gehanteerd. Het lijkt reëel om de omvang van ondermijnende criminaliteit te schatten in een bandbreedte van tussen € 2,5 en 10 miljard. Hoewel harde gegevens op dit vlak veelal (nog) ontbreken, laten de schattingen in elk geval zien dat het hier gaat om een enorme economische industrie. Een beeld dat ook uit de gevoerde gesprekken met het veld naar voren komt: niemand kent de omvang precies, maar iedereen heeft het idee dat het probleem omvangrijk is.

De vraag of de omvang van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit groeit is echter niet duidelijk te beantwoorden. Verschillende onderzoeken laten zien dat er ontwikkelingen zichtbaar zijn. De Nulmeting Bestuurlijk Aanpak meet in 2010 dat bij 39% van Nederlandse gemeenten indicaties zijn van georganiseerde criminaliteit. De regio's Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid scoren het beste, met slechts 25% van gemeenten, waar in Zuid-Holland Zuid 50% van de gemeenten zegt te kampen met georganiseerde ondermijnende criminaliteit.[8] Het ministerie van Veiligheid en Justitie telde in 2011 568 criminele samenwerkingsverbanden die in onderzoek waren genomen en in 2012 788.[9] Uit cijfers van onder meer de Nationale Drug Monitor 2015 uitgevoerd door het Trimbos-instituut en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC), blijkt dat er sinds 2010 sprake is van een toename van het aantal ontmantelde laboratoria, opslagplaatsen en afvaldumpingen als het gaat om synthetische drugs. Ook op het gebied van softdrugs is een stijging zichtbaar. Zo zijn in 2014 ruim 6.000 hennepkwekerijen geruimd, een groter aantal dan in 2013. Let wel: ook hier zijn cijfers vertroebeld door het fenomeen van 'meer zien door beter te kijken' en 'meer vinden door meer te doen'. Toenemende signalering kan ook komen door de toegenomen inspanning, door beter te kijken en meer te doen. Wat de cijfers en ervaringen in de interviews wel laten zien is dat het probleem groot is en allesbehalve aan het verdwijnen is. Dat baart geïnterviewden over de gehele linie veel zorgen.

Ondermijnende criminaliteit heeft zijn weerslag op omliggende structuren. De Gemeentelijke Veiligheidsindex (GVI) laat in diverse steden in Nederland zien dat georganiseerde ondermijnende criminaliteit een groeiend vraagstuk is. Ook de regionale Stad en Regioscan Brabant geeft een soortgelijk beeld weer van Eindhoven, Den Bosch, Tilburg en Breda die grote schade ondervinden van criminele groeperingen die zich bezighouden met heling, het kweken van hennep en drugshandel.[10] Dat slaat over naar andere domeinen.[11] Bijvoorbeeld naar jeugdgroepen die 'doorstromen' naar zware criminaliteit en 'gewone' jongeren makkelijk rekruteren. Of in horecazaken die zich specialiseren in witwassen of als vrijplaats dienen. Of de normalisering van het kopen en verkopen van gestolen goederen. Het ondermijnende effect en de zichzelf versterkende spiraal van ondermijning is over de volle breedte van de veiligheidsindex terug te zien.

Een andere invalshoek bevestigt dit beeld. Interviewpartners illustreren de schattingen met bevindingen uit hun werkpraktijk. Zo suggereren bijvoorbeeld de bedragen die betaald worden voor relatief eenvoudige en naar verwachting relatief laagbetaalde handelingen grote winsten voor de 'eindverantwoordelijken': voor een eenvoudig "transportje" wordt eenvoudig een modaal maandloon betaald. In telefoontaps wordt gesproken over miljoenen die "uit principe" teruggehaald moeten worden bij een criminele concurrent. En met een goede positie in bijvoorbeeld een haven (bijvoorbeeld een toegangspas voor het terrein of inzicht in de goederenstromen), "kun je echt goud verdienen". Zo heeft de Landelijke Recherche in een maand 15.000 kilo coke afgepakt, wat een straatwaarde heeft van € 450 miljoen in totaal. Met dergelijke bedragen is de bereidheid groot om € 1 miljoen te betalen aan iemand in de haven die ervoor kan zorgen dat de lading probleemloos door wordt vervoerd. In de gemeente Tilburg raakte in korte tijd de autoverhuursector overspoeld door ondermijnende criminaliteit – resulterend in meer dan 60 verhuurbedrijven in de stad. Blijkbaar loont het dus om een sector 'over te nemen' en betalen de majeure investeringen en risico's die daarvoor nodig zijn zich op redelijke termijn uit voor de criminele netwerken. Zorgwekkend is hier dat het gebeurt, dat het blijkbaar kan, maar ook dat het blijkbaar loont om het te doen. Dat zijn allemaal indicaties van de omvang en de kenmerken van ondermijning als zorgwekkend fenomeen.

Een andere indicator voor de omvang en het winstpotentieel van georganiseerde ondermijnende criminaliteit is de praktijk, gemeld door een gemeente. Toen voor een bepaald pand een nieuwe bestemming gezocht werd, werden maar liefst negen uitgewerkte businessplannen en voorstellen voor die bestemming ingediend. Bij nader onderzoek in het kader van de BIBOB bleek vervolgens dat elk van de negen voorstellen te herleiden was tot dezelfde Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's). Elk voorstel was geheel uitgewerkt, maar er was ook voor elk voorstel een stroman gevonden om het voorstel in te dienen, vaak bovendien iemand met enig statuur in de gemeente. Blijkbaar is het verdienpotentieel van één pand zo groot dat het de moeite loont om negen voorstellen uit te werken, in te dienen en voor elk voorstel een goede stroman te rekruteren.

Interessant zijn ook incidenten rondom het openbaar bestuur zelf. Er zijn volgens geïnterviewden relaties tussen gezagsdragers en criminele verbanden. Niet overal en altijd, maar het gebeurt wel en niet bij wijze van heel grote uitzondering. Duidelijk is ook dat een aantal burgemeesters

persoonlijk bedreigd en gehinderd wordt door criminele netwerken. Ook zijn er zaken van ambtenaren die voor de verleiding van crimineel vermogen zwichten en informatie of toegang doorspelen. De besmetting houdt dus niet ten principale op bij het openbaar bestuur, maar dringt zich daar net zo goed aan op. Dat is in incidenten zichtbaar *zonder* dat er systematische en gerichte aandacht voor is, het is de vraag wat er zichtbaar wordt als er gericht naar gezocht wordt. Wat er dan precies in beeld komt is onduidelijk, maar veel geïnterviewden vinden het belangrijk dat er aandacht voor is. Ook voor dit domein is het belangrijk om bewust te worden van de omvang van het vraagstuk en zicht te krijgen op wat er precies speelt en waar.

Bewustwording: wat zijn kansrijke interventies?

Uit ons onderzoek blijkt dat het beeld dat georganiseerde ondermijnende criminaliteit een omvangrijk probleem vormt en zich in de samenleving verspreidt, breed wordt gedeeld.

Daar hoort de bereidheid van bestuurders en verantwoordelijken bij om de volle omvang van het probleem te zien. Een aantal regio's kijkt al expliciet naar ondermijning en zoekt naar patronen. Daar is dan ook veel ondermijning te zien. Tegelijkertijd is er – aldus geïnterviewden – geen reden om aan te nemen dat ondermijning elders minder aan de orde is.

Een oplossing is daarom dat provincies en/of provincieregio's de komende periode programma's (helpen) opzetten om ondermijning in hun domein in beeld te brengen, in samenwerking met de RIEC's, die vanuit de ondermijningsbeelden al veel regionale informatie ophalen. De Rijksoverheid zou deze activiteit kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld door het bieden van een platform waarin de verschillende regio's van elkaar kunnen leren. De volgende interventies kunnen daarnaast bijdragen om georganiseerde ondermijnende criminaliteit beter in beeld te krijgen en de bewustwording over de omvang van de problematiek te vergroten.

Allereerst is er veel informatie beschikbaar, die niet systematisch wordt benut. Georganiseerde ondermijnende criminaliteit is vaak niet het onderwerp van pro-actieve analyse: als er een verdenking is gaat men op zoek, andersom wordt er veel minder scherp gekeken. Zo beschikken diverse bestuursorganen vaak over meer informatie die kan helpen in de opsporing en bestrijding van ondermijnende criminaliteit dan waar zij zich bewust van zijn. Dat gaat om harde en zachte informatie, zoals kennis die

bij een eerdere aanbesteding van een pand er interesse vanuit het criminele circuit is geweest, maar ook dat een aanvrager van een horecavergunning al andere vergunning- en subsidieaanvragen heeft lopen. Soms zijn er ook heel concrete meldingen, maar is onduidelijk wie ermee aan de slag zou moeten. Denk bijvoorbeeld aan meldingen van notarissen over verdachte constructies rond de verkoop van panden, of om verdachte bitcointransacties door jonge criminelen die bij de banken gemeld worden. De informatie is beschikbaar, maar blijft liggen, omdat het bij niemand expliciete prioriteit heeft en het ook geen vastgestelde categorie voor analyse of registratie is.

Omdat er geen systematiek is voor pro-actieve analyse wordt er in zeer beperkte mate systematisch pro-actief geanalyseerd. Dat is niet verrassend, het is volstrekt volgens verwachting: organisaties handelen volgens de routines en systemen die er zijn – omdat ze er zijn. Het inbrengen van dergelijke systemen is een eerste stap op weg naar systematische aandacht: het benoemen van de categorie, het systematisch verzamelen van informatie, het systematisch verzamelen en analyseren van casuïstiek, het in beeld brengen van patronen en het voeren van een offensieve, oftewel een pro-actieve informatiestrategie.

Ten tweede is er een belangrijke bovenregionale dimensie die in kaart kan worden gebracht. In de interviews is naar voren gebracht dat het lokale accent niet ten koste moet gaan van het bovenregionale beeld: dat bovenregionale of landelijke beeld moet óók versterkt worden. Criminele netwerken zijn vaak bovenregionaal georganiseerd en maken onderdeel uit van een nationaal of internationaal netwerk. Het is goed dat de analyse ook dat schaalniveau meeneemt, zoals de laatste jaren al meer gebeurt. De omvang van ondermijnende criminaliteit wordt bijvoorbeeld veelal per regio in kaart gebracht. De RIEC's stellen per regio ondermijningsbeelden samen met thematische inzichten en verdere aanknopingspunten, mede gebaseerd op lokale ondermijningsbeelden. In dat lokale ondermijningsbeeld worden door RIEC's de thema's Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) en Drugs meegenomen, en wordt vooral onderzocht hoe die lokaal uitwerken. Daarnaast wordt gekeken naar vrijplaatsen, milieu, mensenhandel, vastgoedfraude etc. Niet alleen vanuit het perspectief van ondermijnende criminaliteit, maar ook vanuit het perspectief van de overheid en de maatschappij.[12] RIEC Rotterdam heeft bijvoorbeeld Bestuurlijke Criminaliteitsbeeldenanalyses (BCBA's) opgesteld, waarin de thema's mensenhandel/uitbuiting, georganiseerde hennepteelt, vastgoed, witwassen, harddrugs,

OMG's en woonwagencentra aan bod komen. De opbrengst van deze BCBA's is dat gelegenheidsstructuren en risicolocaties in kaart zijn gebracht, waardoor betrokken partijen meer gericht actie kunnen ondernemen.[13] Om tot een completer beeld van de omvang en ernst van ondermijning te komen zou, naast de regionale focus, nog meer dan nu gekeken moeten worden hoe dergelijke structuren in groter verband zijn te plaatsen: dus ook op nationaal niveau systematisch bovenregionaal analyseren, om de onderliggende structuren van georganiseerde zware criminaliteit te herkennen. Het Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit (NDB) en de door de WODC uitgevoerde Monitor Georganiseerde Criminaliteit zijn voorbeelden van periodieke analyses, maar dat kan een meer permanent karakter krijgen.

Ten derde zou er meer en betere landelijke informatie-uitwisseling plaats kunnen vinden voor analyse en intelligence. Uit de gesprekken komt naar voren dat er weliswaar organisaties zijn die periodieke of jaarlijkse rapportages maken zoals het Nationaal Dreigingsbeeld of de Monitor Georganiseerde Criminaliteit, maar dat er nog geen partij is die de positie heeft of neemt om boven alle betrokken partijen in de integrale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit te staan. In die behoefte kan worden voorzien, bijvoorbeeld door een onafhankelijke organisatie die informatie verzamelt en koppelt. Denk daarbij aan een *nationale monitor* of *rapporteur*. De idee van een onafhankelijke organisatie die informatie verzamelt en koppelt is interessant, omdat het helpt bij het zichtbaar maken van de problematiek en het vergelijken van interventies. Daarnaast draagt het bij aan de benodigde aandacht voor ondermijnende criminaliteit. Het nationaal in kaart brengen is niet bedoeld ter vervanging van de regionale beelden, maar als aanvulling op deze informatie. Het zwaartepunt moet regionaal en specifiek blijven – zolang blijkt dat de problematiek daarmee het meest effectief wordt aangepakt – maar er moet wel vergelijking, stapeling en analyse mogelijk zijn op landelijk niveau. Landelijke aandacht en systematiek is daarvoor cruciaal: het draagt bij aan de aandacht voor ondermijning en het biedt mogelijkheden om de zware criminele verbanden beter in beeld te krijgen.

Het door geïnterviewden bedoelde effect is dat vreemde ogen dwingen en dat dit het delen van informatie op nationaal niveau vanzelfsprekender maakt. Vaak is het volgens geïnterviewden geen onwil, hoewel een gebrek aan vertrouwen of angst voor het verlies van controle over het gebruik van de informatie wel een rol spelen. Geïnterviewden wijzen ook op heel prag-

matische problemen: het breder beschikbaar stellen van informatie kost op korte termijn altijd tijd en raakt ondergesneeuwd in de dagelijkse werkdruk. Een paar dwingende vreemde ogen kan die trend ombuigen. Dat vereist volgens geïnterviewden wel nadere discussie over de wet- en regelgeving omtrent privacy, zoals de wet bescherming persoonsgegevens, en de bredere discussie over de verzameling en koppeling van data. Effectief koppelen en delen van informatie kan, maar het is ook belangrijk dat het gebeurt binnen een deugdelijk raamwerk van checks en balances, zo stellen geïnterviewden.

Ten vierde is landelijke, regionale en lokale bewustwording van belang. In diverse regio's is veel aandacht voor ondermijning, maar op sommige plekken is de aandacht geringer. Dat verhindert de mogelijkheid om een goed beeld te ontwikkelen van de omvang van het vraagstuk, maar het zorgt ook voor lekverlies in de aanpak: criminele netwerken zoeken de plaats van de minste weerstand en zo lang er gemeenten en ook regio's zijn die nauwelijks oog hebben voor ondermijning, hebben zij ruimte om zich te vestigen. Die bewustwording kan op verschillende manieren versterkt worden: van onderop, doordat lokale bestuurders en partijen elkaar spreken en samen afspraken maken. Maar misschien moet dat ondersteund worden met meer landelijke inzet, die maakt dat alle gemeenten er op enigerlei wijze aandacht aan gaan besteden en het net gesloten kan worden. In dat kader suggereren verschillende gesprekspartners de invoering van een nationaal coördinator: niet zozeer als een functionaris die de aanpak van ondermijning nationaal gaat 'aansturen', maar als een aanjager om overal in het land aandacht voor ondermijning te ontwikkelen – door langs te gaan, erover te spreken, maar ook door concrete systematiek of hulpmiddelen aan te reiken om op lokaal niveau oog voor ondermijning te ontwikkelen. Daarnaast wordt ook gewezen op het ambt van Commissaris van de Koning, die vanuit zijn functie als Rijksheer mogelijk op dit vlak een rol kan vervullen. In verschillende provincies zijn al voorbeelden van Commissarissen die burgemeesters ondersteunen bij de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

Ten vijfde is het nodig om systematisch statistiek en casuïstiek bij te houden. Dat gaat om het inventariseren van de *omvang* van de problematiek, maar ook om het beter begrijpen van de aard ervan. Welke patronen zijn erin te zien? Dat gebeurt nu casuïstisch, niet systematisch. Systematiek leidt naast cijfers over georganiseerde ondermijnende criminaliteit ook tot verhalen en cases van hoe ondermijning werkt: daarmee gaat ondermij-

ning ook in de beeldvorming meer leven, wordt duidelijker waar het over gaat, en waar dat mogelijk ook voor individuele bestuurders of burgers 'dichtbij' is. Georganiseerde ondermijnende criminaliteit is nu voor veel gemeenten en regio's, en ook landelijk en voor maatschappelijke organisaties, teveel een 'beeld ver weg' of een abstract cijfer: het is nodig om ondermijning ook op andere manieren in beeld te brengen. Naast de cijfers moeten ook de verhalen komen om zo tot meer en bredere duiding te komen van de problematiek: *cijfers én verhaal, tellen én vertellen, objectivering én zingeving*. De uitdaging ligt hierbij in het zoeken naar een vorm die inzicht geeft in de feiten maar ook aandacht heeft voor de betekenis achter en voorbij die feiten; een laag dieper kijken. Hiervoor zou bijvoorbeeld de (boven)regionale structuur van het LIEC en de RIEC's kunnen worden benut.

Ten zesde is het nodig om helderheid te brengen in de definitie van georganiseerde ondermijnende criminaliteit: wat is het? Let wel, dat gaat niet om het fijnslijpen van definities, omwille van de definities. Het gaat om twee dingen. De praktijk van het uitwisselen van informatie en het samenwerken vereist een gedeelde taal om over dat vraagstuk te praten. Gedeelde taal begint bij een gedeeld conceptueel kader, bij gedeelde definities. Daarnaast is de ambiguïteit van het begrip nu ook een excuus om niet teveel naar ondermijning te kijken: het is voor wie wil een complicerende factor om scherp te kijken en voor wie niet wil is het een gemakkelijke mogelijkheid om te schuilen ('och, het is een containerbegrip'). Scherpte in de definities is dus een manier om bewustwording te realiseren: het proces van het benoemen van definities genereert op zichzelf al bewustwording – als dat tenminste in interactie gebeurt – en het beschikken over werkbare gedeelde definities, een gedeelde taal, helpt ook bij het genereren van bewustwording.

Ten zevende is bewustwording ook een maatschappelijke kwestie. We hebben tot nu toe vooral gesproken over de overheidsdimensie van bewustwording: dat suggereert dat het een overheidsprobleem is. In het deel over de maatschappelijke aanpak gaan wij hier nader op in: uiteindelijk is georganiseerde ondermijnende criminaliteit een maatschappelijk fenomeen, dat maatschappelijke urgentie en herkenning – en maatschappelijke tegendruk – vereist. Bewustwording hangt ook sterk samen met de sociale norm in de samenleving. Criminaliteit wordt nog te vaak geassocieerd met een romantisch beeld van slim geld verdienen buiten de overheid om in plaats van een verwerpelijke en asociale manier van ondernemen waar

anderen het slachtoffer van zijn. Daarnaast is het nodig dat ook in het maatschappelijk debat verhalen over ondermijning verteld worden om de sociale norm te veranderen. Een groot deel van de maatschappij heeft geen beeld bij wat onder georganiseerde ondermijnende criminaliteit wordt verstaan. Ondanks dat de criminaliteit zelf vaak voor de maatschappij verborgen is, krijgt zij op allerlei plaatsen wel te maken met de gevolgen hiervan. Belangrijk is om de maatschappij hiervan bewust te maken en zo georganiseerde ondermijnende criminaliteit onderdeel te maken van een bredere maatschappelijke discussie.

4 Maatschappelijke aanpak

Maatschappelijke aanpak: wat zijn problemen en uitdagingen?

In de maatschappelijke aanpak staat de samenwerking van de overheid met niet-publieke partijen centraal. De overheid zoekt in de maatschappelijke aanpak de verbinding met burgers en bedrijven om gezamenlijk het vraagstuk van georganiseerde ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Veel criminele activiteiten komen met name op het lokaal niveau tot uitdrukking en zijn in straten en wijken (goed) zichtbaar. Een gedeelte van de inwoners van een wijk weet dan ook vaak precies welke winkels er in de buurt verdacht uitzien en waar op vreemde tijdstippen mensen samen komen. Ditzelfde geldt voor diverse ondernemers op bedrijventerreinen, in horecagelegenheden en winkels die in de gaten hebben waar de zaken niet kloppen. De uitdaging is om deze partijen te benutten als bron van informatie en tegelijkertijd hen weerbaar maken tegen de effecten van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

De maatschappelijke aanpak van ondermijning heeft een preventief en een repressief element. Deels gaat het om aan de voorkant voorkomen dat burgers en bedrijven zwichten voor georganiseerde ondermijnende criminaliteit door de voedingsbodem voor criminele en illegale activiteiten weg te nemen. Deels gaat het om aan de achterkant burgers en bedrijven die gezwicht zijn voor georganiseerde ondermijnende criminaliteit terug te brengen aan de *juiste* kant van de scheidslijn tussen legaal en illegaal, bonafide en malafide, bovenwereld en onderwereld.

De maatschappelijke aanpak richt zich voornamelijk op preventie, door het vergroten van de bewustwording (*awareness*) van georganiseerde ondermijnende criminaliteit in de samenleving. Door middel van bewustwording kunnen burgers en bedrijven meer weerbaar worden gemaakt om weerstand te bieden tegen ondermijnende activiteiten. Interventies hebben hier tot doel te voorkomen dat een context ontstaat waarin criminele en illegale activiteiten kunnen floreren. Nog voordat, of wanneer de eerste tekenen van georganiseerde criminaliteit in een bepaalde context zichtbaar worden, zijn interventies nodig om verval of afglijden van een sociale norm tegen te houden. Hier hoort ook de aanpak van directe oorzaken van onveiligheid bij, zoals de verlichting van donkere straathoeken, maar ook hulpverlening voor risicojongeren.

De maatschappelijke aanpak dient daarnaast ook repressie: het inzetten van en optrekken met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties om ondermijnende structuren aan te pakken. Door middel van interventies gericht op toezicht en handhaving worden criminele en illegale activiteiten aangepakt. Maatregelen hebben tot doel om veiligheids- en leefbaarheidsproblemen in de buurt of wijk te beheersen en terug te dringen. Onderdeel van deze aanpak vormt ook het herstellen van de sociale norm. Deels gaat dat om het (opnieuw) contact maken met de burgers en bedrijven en hen een helpende hand te bieden en zo te behouden voor de maatschappij. Deels gaat dat ook om het (zichtbaar) aanpakken van de burgers en bedrijven die criminele en illegale activiteiten ontplooien om zo een helder referentiekader te bieden waar de grens ligt tussen wat wel en wat niet getolereerd wordt.

Om te bezien wat kansrijke interventies zijn voor de maatschappelijke aanpak, maken wij daarom een onderscheid op drie thema's: 1. Weerbaarheid burgers, 2. Weerbaarheid bedrijven, en 3. Een gezamenlijke aanpak.

Maatschappelijke aanpak: wat zijn kansrijke interventies?

Weerbaarheid burgers

Bij de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit hebben burgers een cruciale positie: zij vormen de oren en ogen van de wijk. Ze kunnen en hoeven criminele organisaties niet 'op te rollen', maar kunnen activiteiten wel signaleren en melden. Daarnaast kunnen burgers het ondermijnende effect terugdringen. Dat vereist wel dat burgers zich van de problematiek bewust zijn en dat zij vertrouwen hebben in de plaats en de partij waarbij zij signalen aanbrengen.

Bewustwording vergroten: Om de maatschappelijke weerbaarheid te vergroten onder burgers is een eerste belangrijke stap om burgers bewust te laten worden van de omvang en de ernst van de problematiek. Een aantal gemeenten trekt daarom actief en zichtbaar de wijk in om aansluiting te vinden met de buurtbewoners en hen te wijzen op signalen waar zij georganiseerde ondermijnende criminaliteit aan kunnen herkennen. Door middel van voorlichtingsactiviteiten wordt de problematiek zichtbaar gemaakt. Burgers leren bijvoorbeeld welke geur een wietplantage heeft, welke producten gebruikt worden bij het produceren van synthetische drugs en welke mogelijkheden er zijn om verdachte situaties vertrouwelijk te melden. Diverse gemeenten hebben instrumenten ontwikkeld om de

bewustwording onder burgers te vergroten, zoals de Buurttent, de Houten Veilig Tent en de Week van de Veiligheid. Deze best practices kunnen via landelijke coördinatie verder worden verspreid onder andere gemeenten. Hier ligt de uitdaging om systematisch de voorbeelden te verzamelen en te benutten om het lerend vermogen te vergroten: welke aanpakken zijn effectief en wat zijn de factoren waarop gelet moet worden? Dit gebeurt al deels via thematische leerkringen, maar dit zou ook op grotere schaal en vaker plaats kunnen vinden. Bijvoorbeeld in samenwerking met de activiteiten die de RIEC's en het LIEC op dit terrein ontplooien.

Naast de activiteiten die de overheid ontplooit om burgers bewust te maken van de urgentie van de problematiek van georganiseerde ondermijnende criminaliteit in de wijk, zijn er ook burgers die zelf het initiatief nemen om hun buurtgenoten te informeren en attenderen. Werken aan de veiligheid in de wijk is niet alleen een doel van politie en overheid, ook steeds meer burgers nemen zelf maatregelen tegen criminaliteit. Wijk- en buurtgemeenschappen die het afglijden van hun omgeving niet langer lijdzaam willen toezien en in actie komen. Vaak hebben deze burgers een directe binding met de problematiek, bijvoorbeeld doordat zij zelf, familie en/of vrienden slachtoffer zijn geworden van (de effecten van) georganiseerde ondermijnende criminaliteit of in hun buurt de uitwassen ervan zien. Burgerinitiatieven als Alin Teri (tegen de thuisteelt van hennep), Oumnia Works (moederhulp tegen radicalisering) en Stichting Not For Sale (tegen mensenhandel) zijn enkele voorbeelden van burgers die zelf een bijdrage leveren aan de bewustwording en aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit in de wijk. De overheid kan een belangrijke ondersteunende rol spelen voor dergelijke initiatieven, bijvoorbeeld door het aanbieden van een ruimte, financiële ondersteuning of bekendheid geven aan het initiatief.

Tegelijkertijd is het van belang aandacht te hebben voor de neveneffecten van het investeren in bewustwording. Het meer in beeld brengen van ondermijnende criminaliteit kan er ook toe leiden dat het imago van bepaalde wijken of gebieden verslechtert en dat het bepaalde groepen bewoners of consumenten afschrikt. Er zijn verschillende voorbeelden van wijken die vanwege hun slechte imago geïsoleerd raken en verder afglijden. Daarom is het belangrijk om ook aandacht te hebben voor het op gang brengen van positieve maatschappelijke dynamiek. Veel positieve activiteiten in een gebied, zoals festivals, buurtbarbecues of conferenties, dragen eraan bij dat de vatbaarheid van het gebied voor ondermijnende

criminaliteit vermindert. Ze zijn niet gericht op het tegengaan van criminaliteit, maar dragen er indirect toch aan bij. Het zet het gebied in de 'spotlights', trekt nieuwe groepen burgers en ondernemers aan, en verstoort de relatieve rust en duisternis waar georganiseerde criminaliteit bij gebaat is. Tegenover de zelfversterkende dynamiek die gebieden kan laten afglijden, kan zo ook een zelfversterkende dynamiek die het gebied juist weerbaarder maakt op gang worden gebracht. Dit betekent dat het loont om de aanpak van ondermijnende criminaliteit niet te beperken tot overheidsorganisaties in het veiligheidsdomein, maar ook te verbreden naar bijvoorbeeld de inrichting van de publieke ruimte, economie en het sociale domein.

Informatie benutten: burgers en ondernemers nemen altijd risico door te melden. Zij kunnen signaleren, omdat ze nabij zijn – diezelfde nabijheid betekent kwetsbaarheid. Zelfs als het kanaal voor de melding anoniem is kan het gevolg van hun melding hen direct raken; met als gevolg dat veel burgers besluiten geen melding te maken. Het gevoel van risico is deels reëel en deels gepercipieerd. Alleen het vertrouwen in de ontvanger van het signaal kan ervoor zorgen dat burgers het risico nemen. Vertrouwen ontstaat deels door geruststellende woorden, maar vooral door zichtbare daden: door te laten zien dat de overheid er is, dat het serieus is, dat de overheid ook op moeilijke momenten aanwezig blijft en dat risico-gevoelens serieus genomen worden. In bijvoorbeeld de Rotterdamse aanpak is dit een absoluut speerpunt: het 'terugveroveren' van de straat begint met de fysieke, zichtbare aanwezigheid van de overheid, om te laten zien dat de overheid een voor burgers betrouwbare partner is. Vaak gebeurt dat overigens in gemeenschappen waar ervaringen van de onmachtige of niet-geïnteresseerde overheid (al dan niet terecht) in het geheugen van mensen gegrift staan. In de Rotterdamse aanpak is de 'vertrouwenwekkende werking' van interventies, zoals het in de wijk zichtbaar patrouilleren, voorlichting geven en ook problemen aanpakken, vooral in de beginfase een belangrijke overweging bij de planning van de interventies. Er wordt dan niet expliciet gekeken naar het effect van een interventie op de beeldvorming over de overheid: hoezeer versterkt een interventie het vertrouwen in de prudentie, de aanwezigheid en de volharding van de overheid?

Maatschappelijke informatie kan een cruciale rol vervullen. Bewoners en ondernemers zijn de ogen en oren van de wijk. Naast het wekken van vertrouwen om informatie te melden via de officiële kanalen, zijn er ook voorbeelden waarbij de overheid naar de bewoner toekomt en de informa-

tie komt halen. Mensen zoals de 'stadsmariniers' in Rotterdam vestigen zich in het gebied en zijn goed in staat om er een waardevol informeel netwerk op te bouwen. Zo kunnen zij functioneren als brug tussen gebied en overheid en informatie ontsluiten die anders in het gebied 'besloten' zou blijven liggen.

Weerbaarheid bedrijven

Privaatrechtelijke partijen spelen een belangrijke functie in de ondermijning, omdat zij bewust of onbewust ondermijners faciliteren. Er is een grote groep van partijen die zich op de scheidslijn bevinden van bewuste en onbewuste ondermijning. Vaak hebben zij wel vermoedens van ondermijning maar weten het niet precies te plaatsen of durven het niet te melden uit angst voor de mogelijke gevolgen. Deze groep van zogeheten 'facilitators' vormt een belangrijke schakel in de (aanpak van) georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Om de weerbaarheid van deze partijen te vergroten, is het van belang dat ook zij zich bewust worden van de problematiek. Daarnaast zouden privaatrechtelijke partijen ook (meer) kunnen worden benut bij de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

Bewustwording vergroten: Het bewustzijn van bedrijven kan vergroot worden door het verstrekken van informatie. Dat kan tijdens voorlichtingsbijeenkomsten, maar er kan daarnaast ook geïnvesteerd worden in voorlichting in de bestaande netwerken zoals ondernemersverenigingen en sectorkoepels. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking die wordt aangegaan tussen publieke en private partijen bij de bestrijding van illegaal gokken in het voetbal. Partijen zoals het OM, FIOD en de belastingdienst werken samen met de KNVB, werkgevers- en spelersvakbonden en accountantskantoren. Deze samenwerking kwam tot stand nadat de bewustwording over het probleem gegroeid was en dus ook de urgentie om samen te werken. Aandachtspunt bij het investeren in bewustwording is wederom het paradoxale effect dat bepaalde sectoren of bijvoorbeeld bedrijventerrein kan 'besmetten' met een negatief stempel, wat 'schone' partijen kan afschrikken om zich daar te vestigen of in die sector te investeren.

Formele en informele afspraken met private partners: Samenwerking tussen overheden en privaatrechtelijke partijen op dit terrein zijn veelal gebaseerd op informele afspraken, bijvoorbeeld over zelftoezicht en zelfreinigend vermogen in sectoren. In sommige gevallen werkt dit goed, soms werkt formalisering beter: bijvoorbeeld door overeenkomsten te sluiten

die in concrete gevallen toegang bieden tot informatie van bedrijven in een sector. Dit kan door samenwerkingsverbanden met precieze afspraken en afbakeningen vorm te geven in convenanten. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de haven van Rotterdam, waar de samenwerking tussen onder meer douane, Havenbedrijf, diverse transportbedrijven, private beveiligingen en OM is vastgelegd in een convenant.

Naast de informele en formele afspreken met welwillende bedrijven zit nog een groot grijs gebied van bedrijven die niet (actief) mee willen werken aan de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit en daarmee (in)direct de aanpak ondermijnen. In de praktijk levert dit soms vreemde situaties op waarbij een burgemeester of Commissaris van de Koning die bedrijven uit een bepaalde branche aanspreekt op hun morele verantwoordelijkheidsbesef, zonder dat daar rechtsgronden voor zijn. Achter deze ingewikkelde situaties schuilt een vraagstuk over formele rechtsgronden. In veel gevallen hebben overheden in relatie tot privaatrechtelijke partijen geen formele doorzettingsmacht indien deze partijen niet mee willen werken; de stok achter de deur ontbreekt. Verschillende gesprekspartners geven aan dat dit grijs gebied een probleem vormt en nader onderzoek behoeft naar de mogelijkheden om ook deze privaatrechtelijke partijen in beweging te krijgen. Dit gaat niet zozeer alleen om juridische maatregelen, maar ook om de inzet van strategieën als naming, shaming en faming en het zelfreinigend vermogen van sectoren aan te spreken.

Preventieve aanpak risicogroepen: Niet alle privaatrechtelijke partijen hebben eenzelfde vatbaarheid voor ondermijnende criminaliteit. Sommige sectoren hebben een grotere kans om direct dan wel indirect betrokken te raken bij georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Zo kent de vastgoedsector een verhoogde vatbaarheid voor criminele of illegale activiteiten. Hennep en synthetische drugs moeten op een locatie geproduceerd en opgeslagen worden: er is dus veel criminele *vraag* naar ruimte. Tegelijkertijd is er ook een aanbod, vastgoedpartijen hebben locaties en hebben een bedrijfsvoering die moet draaien: zij hebben een belang bij het beschikbaar stellen van hun ruimte. En de sector is zodanig opgebouwd dat criminele activiteiten relatief eenvoudig in te voegen zijn, met een lage kans op snelle detectie. Met deze kennis is het voor overheidsinstanties mogelijk om hier adequaat op in spelen. Door in een vroegtijdig stadium risicosectoren, risicogebieden en risicogroepen te benoemen, ook door analyse van cijfers over de directe of indirecte betrokkenheid bij criminele of illegale praktij-

ken, kan preventief worden gehandeld. Dit maakt het mogelijk om overheidscapaciteit beter te benutten, maar ook om samen te werken met privaatrechtelijke partijen in sectoren, zoals een coalitie met (welwillende) vastgoedpartijen te sluiten. Bonafide vastgoedpartijen zijn erbij gebaat dat in hun pand geen criminele of illegale praktijken plaatsvinden. Een voorbeeld van een dergelijke coalitie is in Midden-Brabant twee jaar geleden tot stand gebracht, rond 'de hennepmakelaar'. Dat gaat om vastgoedbemiddelaars die pogen panden voor hennepproductie te verhuren voor criminele samenwerkingsverbanden.[14] De politie, twee makelaarsverenigingen en de gemeente Tilburg hebben in de vorm van een stoplichtconvenant vastgelegd gezamenlijk op te trekken in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en illegale hennephandel. Een ander voorbeeld van een preventieve aanpak op basis van risicoanalyse is de huurdersselectie, waarbij woningcorporaties samen met onder meer de gemeente, belastingdienst en politie nieuwe huurders screenen op twee voorwaarden: inkomen uit werk (op basis van de Rotterdamwet) en geen antecenten bij de politie.[15] Daarnaast draagt de verhuurder zijn steentje bij doordat hij de 'verhuurdersverklaring' (over woongedrag) opvraagt bij vorige verhuurders of doordat hij huurcontracten met als voorwaarde gedwongen begeleiding (contracten op naam van zorginstelling) uitgeeft.[16]

Een gezamenlijke aanpak

Verschillende gesprekspartners geven aan dat met name privaatrechtelijke partijen een spil vormen in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Dagelijks zien medewerkers van postorderbedrijven pakketjes met pillen (vaak zichtbaar) op de loopband verschijnen. Autoverhuurbedrijven nemen grote sommen contact geld aan en horecaeigenaren zijn getuige van deals in hun café of restaurant. En ook burgers kunnen signalen uit de buurt doorgeven, waarmee ze bijdragen in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

Signaalfunctie private organisaties: Bedrijven zijn vaak terughoudend in het verschaffen van informatie aan overheidsdiensten of het melden van verdachte praktijken. Om instanties als OM, politie en belastingdienst slagvaardiger en effectiever op te kunnen laten treden is het van belang om de zorgen, signalen en tips van bedrijven op te pikken. De terughoudendheid van bedrijven komt deels voort uit het ontbreken van een belang bij het doorgeven van dergelijke informatie: de schadelijke effecten van ondermijning zijn niet altijd direct zichtbaar voor bedrijven. Daarnaast zijn er ook signalen dat bedrijven uit angst voor de mogelijke gevolgen van het

doorgeven van informatie aan overheidsdiensten, informatie niet delen. Met name personen of bedrijven die direct getuige zijn van criminele of illegale activiteiten, doordat zij bijvoorbeeld vanuit hun beroep achter de voordeur komen, beschikken over betekenisvolle informatie die zij niet durven delen. Dit is een ingewikkelde situatie, omdat veel van deze partijen die over informatie beschikken niet precies aanwijsbaar zijn. Het is daarom zoeken naar een manier om deze doelgroep eerst precies in beeld te krijgen, bij hen aan te sluiten om hen vervolgens zo ver te krijgen dat zij wel informatie gaan (durven) delen. Cruciaal is dan wel om vertrouwelijk en effectief – vertrouwenwekkend – met de informatie om te gaan. Een mogelijk oplossing is een landelijk meldpunt waar anoniem ondermijnende criminaliteit kan worden gemeld, bijvoorbeeld in het verlengde van of in combinatie met de tiplijn 'Meld misdaad anoniem'. Op de website van 'Meld misdaad anoniem' wordt onder de noemer van 'Veilige Haven' al in het bijzonder aandacht besteed aan de aanpak van mensenhandel, drugssmokkel en ladingdiefstal in de Rotterdamse haven. Mogelijk kan in het verlengde hiervan ook bredere aandacht worden besteed aan het melden van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Kanttekening hierbij is dat een meldpunt alleen werkt als er voldoende motivatie is om te melden en deze groter is dan de angst om door melding in de problemen te raken. Dat laatste gaat om vertrouwen en dat ontstaat niet vanzelf.

Daarnaast ligt er een uitdaging om privaatrechtelijke partijen te 'belonen' voor het delen van informatie, zodat de afweging om informatie te delen eerder positief uitpakt in de richting van de bestrijding van criminaliteit in plaats van de facilitering van ondermijnende criminaliteit. Er bestaan al mogelijkheden om ondernemers financieel te stimuleren om zich bezig te houden met veiligheid en criminaliteitspreventie in hun winkelstrip, bijvoorbeeld door geld uit gemeentelijke ondernemersfondsen hiervoor aan te wenden. Een ander idee dat hierbij aansluit gaat over het laten terugvloeien van afgepakt geld naar partijen die betrokken zijn bij de aanpak van criminaliteit, bijvoorbeeld in de vorm van een Revolverend Fonds Ondermijning (zie 9.1 Afpakfonds). In dat kader is het interessant om uit te zoeken of het mogelijk is dat ook privaatrechtelijke partijen meeprofiteren van een succesvolle aanpak.

Vernieuwing checks en balances: Banken en financiële instellingen, notarissen en advocaten worden beschermd door voor hen op maat gemaakte geheimhoudingsbepalingen en regels. Dat is een belangrijk goed en het borgt de rechtsstaat. Tegelijkertijd kunnen ondermijnende criminelen van

deze regels ook misbruik maken. Als geheimhoudingsbepalingen en het daarop gebaseerde verschoningsrecht van specifieke beroepsgroepen worden misbruikt om bepaalde gedragingen of informatie aan het zicht van de overheid te onttrekken voor het witwassen van geld doet zich de vraag voor of er niet teveel ongelijkheid ontstaat in het handelingsvermogen van de overheid en criminelen. Voor een deel bewust en terecht, maar mogelijk is er aanleiding om te bezien of een en ander nog in balans is. Zo is het raadzaam om te verkennen op welke manieren financiële instellingen minder vatbaar voor facilitatie van ondermijning kunnen worden gemaakt. Hetzelfde geldt voor het notariaat en de advocatuur, hoewel deze beroepen andersoortig en op diepere rechtsgrond worden beschermd. Toch kan ook hier een verkenning plaatsvinden of en hoe nieuwe checks en balances aangebracht kunnen worden in de geheimhoudingsrechten van (financiële) dienstverleners van ondermijnende criminaliteit.[17]

Samenwerkingsverbanden: Om op lokaal niveau ondermijning het hoofd te bieden is het noodzakelijk om duurzame samenwerkingsverbanden met bewoners te sluiten. Een belangrijke oorzaak voor de groei van ondermijning is het verschuiven van de sociale norm. Naast de groep burgers die garen spinnen bij deze activiteiten is er een veel grotere groep die genoeg heeft van het gebrek aan leefbaarheid, overlast van en de gevaarzetting door hennepzolders en drugslabs in hun wijk. Deze groep vormt een onbenut potentieel in de bestrijding van ondermijning. De gemeenten die zich al wel meer verdiept hebben in deze manier van samenwerking zijn enthousiast over de resultaten. In samenspraak met professionals in de wijk die vertrouwen genieten van de buurtbewoners, zoals de wijkagent, netbeheerder, woningcorporatiemedewerker en wijkteamprofessional, werken zij effectief samen. Door middel van WhatsApp groepen en keukentafelgesprekken communiceren zij met elkaar over de problemen in de wijk, zowel in repressieve vorm als preventief. Om een duurzame samenwerkingsrelatie op te bouwen is het wel van belang dat er ook een concrete terugkoppeling komt over welke vervolgacties worden doorgevoerd.[18]

5 Bestuurlijke aanpak

Bestuurlijke aanpak: wat zijn problemen en uitdagingen?

In de bestuurlijke aanpak wordt een beroep gedaan op het palet aan bestuursrechtelijke middelen waarover organisaties in het lokaal bestuur beschikken. Dat gaat deels om sanctionele bevoegdheden en deels om maatregelen in het kader van Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin bestuursdwang, last onder dwangsom, bestuurlijke boete en intrekking begunstigde beschikking, bestuurlijke strafbeschikking en sluiting en onteigening zijn opgenomen. Naast sanctionele mogelijkheden heeft de burgemeester nog verschillende andere mogelijkheden om bestuurlijk op te treden, zoals het weigeren van een beschikking en toepassing van de wet Bevordering integriteit beoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB).[19]

Deze instrumenten bieden het lokaal bestuur mogelijkheden om het ondermijnende effect van georganiseerde ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Deels door barrières op te werpen voor georganiseerde ondermijnende criminaliteit, deels door barrières voor het ondermijnende effect te vormen, deels door bevordering of bescherming van de integriteit.

Geïnterviewden geven aan dat het openbaar bestuur over veel instrumenten beschikt die zijn in te zetten tegen ondermijnende criminaliteit. Tegelijkertijd zijn veel instrumenten ooit om andere redenen ontwikkeld en is elk instrument een product van zijn eigen tijd. Geïnterviewden geven aan dat het nodig is om te toetsen of de instrumenten nog passen bij het doel waarvoor ze nu worden ingezet: volgens sommigen gaat dat om mogelijk nieuw instrumentarium, anderen pleiten vooral voor meer helderheid over het gebruik van instrumenten.

De aanpak van ondermijning gaat bij uitstek om een integrale benadering: daarin wordt het bestuurlijk instrumentarium in samenhang met andere instrumenten (justitieel, fiscaal, maatschappelijk) ingezet. Als de burgemeester vanuit zijn verantwoordelijkheid voor openbare orde inzet nodig acht, dan kunnen bestuurlijke bevoegdheden worden ingezet om ondermijning tegen te gaan. Daarmee kan de burgemeester vooruitlopen op wat justitiële partners 'kunnen', of de burgemeester kan aanvullen waar partners aan het werk zijn. Deze rol roept twee soorten vragen op: hoe kan het

bestuursrecht een nog effectiever onderdeel van de integrale aanpak van ondermijning zijn en welke borging en verhoudingen horen daar bij?

De bestuurlijke aanpak heeft de lokale overheid als vertrekpunt. De positie van de burgemeester wordt door veel gesprekspartners als cruciaal gezien in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De burgemeester is naast zijn rol als eerst verantwoordelijke voor de openbare orde, ook het gezicht van de gemeente in de rol van burgervader en verantwoordelijk voor de veiligheid en integriteit van de interne organisatie als hoeder van de lokale democratie. Sommige gesprekspartners zien de burgemeester tevens als de 'frontsoldaat' in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De burgemeester is volgens hen de figuur die de lokale/regionale component kan overzien. Over deze laatste mogelijk toekomstige rolopvatting bestaan uiteenlopende beelden. Niet alle geïnterviewden zijn voorstander om de burgemeester in een positie als 'frontsoldaat' in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit te plaatsen.

Met het oog op de positie van de burgemeester in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit is het van belang om nader te onderzoeken of de burgemeester voldoende mogelijkheden heeft om zijn rol op dit gebied te kunnen vervullen. Op dit moment worden al belangrijke wijzigingen doorgevoerd in het bestuursrechtelijke instrumentarium. Zo bereidt het ministerie van Veiligheid en Justitie een wetsvoorstel voor waarmee het voor de burgemeester mogelijk wordt om panden en woningen te sluiten als daarin grote hoeveelheden versnijdings- dan wel hulpmiddelen worden aangetroffen.[20] Nu heeft de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet de bevoegdheid om een pand te sluiten indien een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Die sluitingsbevoegdheid geldt niet als in een pand geen drugs zijn aangetroffen, terwijl er wel voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die duidelijk bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs, zoals bepaalde apparatuur, chemicaliën en versnijdingsmiddelen. Het wetsvoorstel van het ministerie van Veiligheid en Justitie betreft een uitbreiding van artikel 13b Opiumwet en wordt eind 2016 ingediend bij de Tweede Kamer.

Nauw verwant met de mogelijkheden voor de burgemeester om georganiseerde ondermijnende criminaliteit aan te pakken is de eigen rolopvatting van het ambt van burgemeester. Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd blijkt onder burgemeesters een verschillend beeld over de ideale invulling

van de rol van de burgemeester in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Hoewel alle burgemeesters zich verantwoordelijk voelen voor de aanpak van de problematiek, bestaat er een wisselend beeld over de wijze waarop de burgemeester daarin een rol vervult. Variërend van aanvoerder van de aanpak en 'crimefighter' tot onderdeel van de keten en ondersteuner van politie en OM. Factoren die daarin meespelen zijn onder meer het karakter van de persoon, de persoonlijke context, de ernst van de problematiek in de gemeente, de mate van directe zichtbare betrokkenheid bij de aanpak, de collegiale ondersteuning binnen en buiten de gemeente en de maatschappelijke verwachtingen van de ambtsinvulling van burgemeester. Nader onderzoek naar de rolopvatting van burgemeesters in relatie tot de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit verdient aandacht met het oog op de toekomstige positionering van de burgemeester in de aanpak van de problematiek.

Veel gesprekspartners zijn van mening dat de bestuurlijke aanpak nog verder kan worden verbeterd. Wij onderscheiden vier thema's waar volgens betrokkenen de prioriteit ligt in het uitbreiden of aanpassen van de interventiemogelijkheden. Deze thema's zijn: 1. Bestuurlijke positionering, 2. Bestuurlijk instrumentarium, 3. Bestuurlijke weerbaarheid en 4. Bestuurlijke integriteit.

Bestuurlijke aanpak: wat zijn kansrijke interventies?

Bestuurlijke positionering

Gesprekspartners zien twee belangrijke interventies, die betrekking hebben op de positie van de burgemeester in het driehoeksoverleg met politie en Openbaar Ministerie (OM). Hierbij maken wij een onderscheid naar de positie van de burgemeester op regionaal en lokaal niveau.

Wettelijke vastlegging positionering: Sinds de invoering van de Nationale Politie zijn er in Nederland tien regioburgemeesters. De regioburgemeester is het bestuurlijke aanspreekpunt in de regionale eenheden, zowel voor de minister van VenJ als voor de burgemeesters in de betreffende regio. De regioburgemeester heeft wettelijk vastgestelde bevoegdheden, maar de rol van voorzitter van regionale veiligheidsoverleggen vervult hij richting andere burgemeesters in zijn regio en de Hoofdofficier van Justitie voornamelijk op basis van persoonlijk gezag. Het is de vraag of dat een voldoende geborgde positie is. De positie van de regioburgemeester als voorzitter van regionale veiligheidsoverleggen dient volgens sommige gesprekspartners

wettelijk vastgesteld te worden, zodat er meer helderheid en stevigheid voor de regioburgemeester is. Tegelijktijdig komt er uit gesprekken ook naar voren dat niet de regioburgemeester voorzitter van de regionale veiligheidsoverleggen zou moeten zijn, maar dat de Hoofdofficier van Justitie vanuit zijn bevoegdheden op het gebied van strafrecht deze functie zou moeten vervullen. Dat zou onderwerp van nader onderzoek en regionale experimenten kunnen zijn.

De vraag die hier echter achter vandaan komt, en een laag dieper ligt, gaat over de ontwikkeling dat georganiseerde ondermijnende criminaliteit dwars door de strikte scheiding van strafrecht en bestuursrecht snijdt. De burgemeester wordt door deze ontwikkeling steeds vaker (ongevraagd) in het strafrecht 'gezogen'. De problematiek van georganiseerde ondermijnende criminaliteit grijpt straf- en bestuursrechtelijk veel meer in elkaar dan de wijze waarop de huidige aanpak is georganiseerd. Om de effectiviteit van de integrale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit in de toekomst te vergroten is nader onderzoek naar de samenhang noodzakelijk.

Versterking informatiepositie burgemeester: De informatiepositie van de burgemeester in het driehoeksoverleg met politie en OM wordt door sommigen als suboptimaal ervaren. Informatie op persoonsniveau – waar politie en OM over beschikken en die noodzakelijk is om criminele structuren effectief aan te pakken – kan en mag niet aan de burgemeester verstrekt worden vanwege regels omtrent privacy. Om de informatiepositie van de burgemeester te versterken kan de burgemeester mogelijk 'verschoningsrecht' verleend worden. Dit stelt de burgemeester in staat om bepaalde informatie op persoonsniveau van politie en OM te krijgen, zonder dat deze informatie ook met de gemeenteraad gedeeld hoeft te worden. Dit vraagt wel een wetswijziging. Niet alle burgemeesters zien dit probleem, sommigen geven expliciet aan dat ze dergelijke informatie *niet* willen en dat ze deze ook niet nodig hebben. Dit punt zou daarom nader onderzocht moeten worden onder burgemeesters en onderwerp van regionale experimenten moeten zijn.

De versterking van de informatiepositie van burgemeesters werkt ook de andere kant op en heeft tot doel om informatie waar de burgemeester over beschikt beter te benutten. Doordat de burgemeester nu niet over informatie op persoonsniveau beschikt blijft ook informatie aan de kant van de burgemeester onbenut, die hij wel zou kunnen toevoegen en die relevant

is voor politie en OM. Niet met als doel een nieuw soort 'taskforce op het niveau van de brede driehoek' te creëren, waar de burgemeester een voorname rol in speelt, maar om de informatiecirculatie in de driehoek te vergroten. Zo kunnen verbanden en koppelingen worden gelegd die nu nog 'witte vlekken' vormen en waar georganiseerde ondermijnende criminaliteit baat bij heeft.

Bestuurlijke instrumentarium

Om op lokaal niveau op te treden beschikt de burgemeester over verschillende bestuursrechtelijke instrumenten.

Keuze bestuursrechtelijk instrumentarium: De wet BIBOB is een belangrijk instrument voor de burgemeester in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De wet BIBOB stelt de overheid in staat te voorkomen dat overheidsvoorzieningen zoals subsidies, vergunningen, aanbestedingen of uitkeringen criminele activiteiten faciliteren. Wat betreft gemeentelijke vergunningen en ontheffingen, kunnen gemeenten zelf bepalen welke onder de werking van de wet BIBOB vallen. BIBOB is een centraal instrument in de bestuurlijke aanpak van ondermijning, waar in 2011 circa 55% van de Nederlandse gemeenten actief BIBOB-beleid voeren ligt volgens gesprekspartners dit aantal inmiddels veel hoger.[21] Wel zijn er signalen dat het merendeel van de BIBOB-aanvragen betrekking heeft op het gebied van vergunningen. Subsidies, aanbestedingen en uitkeringen behoeven in dat kader in de toekomst mogelijk aandacht, omdat er signalen zijn dat hier minder actief BIBOB-beleid op gevoerd wordt. De belangrijkste thema's zijn: horeca en overig (92% van de gemeenten met BIBOB-beleid), prostitutie (69%), coffeeshops (54%) en speelautomatenhallen (48%).

Tegelijkertijd is de wet BIBOB niet het enige instrument waar de burgemeester over beschikt. Toch wordt in de praktijk in veel gevallen gekozen voor de wet BIBOB, ook als minder zware instrumenten zouden kunnen werken. Geïnterviewden geven aan dat de kennis van de mogelijk in te zetten instrumenten niet in alle gemeente even goed is ontwikkeld en dat daar winst te boeken is.

De RIEC's geven al voorlichting aan gemeenten en adviseren (in een vroeg stadium), bijvoorbeeld over het wel of niet inzetten van de wet BIBOB. Dit gebeurt al deels in de vorm van specifieke cursussen en trainingen voor gemeenten, maar het instrument van opleiding, training en bewustwording kan breder worden ingezet, als onderdeel van en voertuig voor de

aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. De rijksoverheid kan hier in samenwerking met het Landelijk Bureau BIBOB van het ministerie van Veiligheid en Justitie (en in overleg met de VNG) ook kunnen voorzien in kennisaanbod over het gebruik van de wet BIBOB en de alternatieve instrumenten: voor bestuurders, maar ook voor de ambtelijke ondersteuning.

Volgens veel gesprekspartners kan het gebruik van de wet BIBOB op enkele punten worden aangescherpt. Het gaat om de volgende interventies:

Flexibilisering toepassingsbereik: De wet BIBOB is opgesteld met een toepassingsbereik gericht op sectoren waar een verhoogd risico bestaat op illegale of criminele activiteiten. In de praktijk lopen bestuursorganen tegen de begrenzingen van het toepassingsbereik van de wet BIBOB aan. Zo zijn er voorbeelden van aanbestedingen die niet binnen een van de drie benoemde sectoren vallen, maar waarbij wel verdenkingen bestaan van malafide praktijken. Vaak is dat lastig te vertalen naar duidelijk afgebakende sectoren, wat wel belangrijk is vanwege het waarborgen van de inzet van het relatief zware instrument van de wet BIBOB. Geïnterviewden suggereren dat het waarschijnlijk effectiever is om niet het toepassingsbereik van de wet BIBOB met enkele sectoren aan te vullen, maar om een flexibilisering door te voeren. Dat kan door ruimte te laten om in specifieke gevallen en bij zwaarwegende argumenten (bijvoorbeeld getoetst door een onafhankelijke instantie) een uitzondering op het toepassingsbereik mogelijk te maken.

Stromanconstructies doorbreken: De wet BIBOB benoemt vier relaties die aangewezen kunnen worden voor onderzoek bij het vermoeden van illegale of criminele activiteiten: de financiers, de leidinggegevenden, de aandeelhouders en de personen in een zakelijk samenwerkingsverband. Met name de laatste categorie vormt in de praktijk een obstakel, omdat dit niet een formele relatie is en daarmee ook lastig te onderzoeken is. Vaak zitten hier de personen die achter de schermen aan de touwtjes trekken van de criminele of illegale praktijken die worden ontplooid. Zowel voor de bestuursorganen als het Landelijk Bureau BIBOB (LBB) blijkt het lastig om beter uitgevoerde stromanconstructies te achterhalen. Met name tijdige en voldoende uitgebreide informatievoorziening vanuit de politiele, justitiële en fiscale informatieleveranciers laat nog ruimte voor verbetering. Zo is het LBB gebonden aan de wettelijk vastgestelde adviestermijn van vier weken bij binnenkomst van de adviesaanvraag van een bestuursorgaan. Bij een uitgebreid onderzoek, bijvoorbeeld naar ingewikkelde (fiscale) afschermings-

constructies, kan deze termijn eenmalig verlengd worden met nogmaals vier weken. Het LBB is echter afhankelijk bij de adviesformulering van de aangeleverde informatie van politie, OM en belastingdienst. Op het moment dat deze informatie niet binnen (of op het laatste moment van) de vier weken na binnenkomst van de adviesaanvraag wordt aangeleverd kan deze informatie niet worden meegenomen in het onderzoek. De tijdigheid van informatieaanlevering komt het onderzoek van het LBB ten goede. Ditzelfde geldt voor de kwaliteit van de aangeleverde informatie: hoe uitgebreider de aangeleverde informatie, hoe beter LBB onderzoek kan doen.

De ondersteuning vanuit het RIEC en de samenwerking tussen bestuursorganen en het LBB heeft in de afgelopen jaren voor een stap in de goede richting gezorgd. Op het gebied van informatieuitwisseling valt echter nog winst te behalen, zo geven betrokkenen rond de wet BIBOB aan. Zo beschikken bestuursorganen over minder uitgebreide informatiebevoegdheden dan het LBB, omdat zij niet dezelfde toegangsmogelijkheden tot informatie hebben. Hiervoor is een wettelijke aanpassing nodig. Dat komt voort uit een fundamentele keuze om het LBB – en andere bestuursorganen niet – toegang te bieden tot het CIJ. Het is interessant om te verkennen hoe de informatie beter te delen is.

Daarnaast komen vaak signalen van politie, OM en bijzondere opsporingsdiensten niet bij bestuursorganen terecht, waardoor bestuursorganen belangrijke informatie niet kunnen meenemen in hun afwegingen. Dit probleem vraagt niet zozeer om een wettelijke aanpassing van de informatiebevoegdheden, maar met name om een betere informatieontsluiting tussen de verschillende partners in de keten. Geïnterviewden geven aan dat dit in het merendeel van de gevallen van informatiedeling mogelijk is, maar dat onbekendheid met de precieze wet- en regelgeving informatie vanwege privacy niet gedeeld wordt of dat het delen van informatie geen standaardhandeling is.

Voorkom 'shopgedrag': Alle gemeenten gebruiken de wet BIBOB, maar er zijn grote verschillen in de wijze waarop gemeenten de wet BIBOB inzetten. Dit leidt er in de praktijk toe dat er illegale en criminele partijen zogeheten 'shopgedrag' vertonen. Ze testen of gemeenten structureel de wet BIBOB hanteren en hoe 'strak' ze dat doen. Soms doen ze dat gericht op een bepaalde gemeente, door bijvoorbeeld een anoniem telefoontje te plegen met de vraag of de wet BIBOB gehanteerd wordt bij de aanvraag van een vergunning of subsidie. Soms ook door eenzelfde aanvraag binnen allerlei

verschillende gemeenten en in verschillende provincies uit te zetten en zo te kijken waar wel en niet de wet BIBOB actief wordt ingezet. Via dergelijk shopgedrag vinden ze uiteindelijk altijd wel een plek waar de capaciteit of aandacht beperkt is en waar eenvoudig een vergunning verkregen kan worden. Zo is het net op lokaal niveau in sommige gemeenten misschien gesloten, maar zijn er voldoende mogelijkheden om door dat net heen te glippen in andere gemeenten.

Voor gemeenten en provincies is dit een ingewikkeld vraagstuk, omdat het nu niet mogelijk is om inzicht te krijgen in de aanvragen die elders zijn gedaan. Het LBB mag gemeenten een antwoord geven op de vraag of er al eerder een advies is uitgebracht over een bepaalde aanvraag, maar die bepaling blijkt in de praktijk te krap geformuleerd. Er worden nu allerlei 'pleisterconstructen' bedacht, zoals gemeenten die bij twijfel onderling met elkaar bellen (wat eigenlijk niet mag, maar wel wordt gedaan), of het LBB dat via het OM de gemeente 'tipt' over mogelijke risico's bij een bepaalde aanvraag. Deze oplossingen werken op korte termijn vaak wel, maar zijn noodverbanden. Op lange termijn vraagt dit vraagstuk om nader onderzoek naar meer duurzame oplossingen om zo een landelijk sluitend BIBOB-netwerk te ontwikkelen.

Voor een structurele oplossing is het nodig om te 'ontschotten', met name op het gebied van informatieuitwisseling, zodat bestuursorganen beter in positie worden gebracht om de bedoeling van de wet BIBOB te realiseren. De Raad van State heeft in een eerder stadium echter het voorstel voor een landelijk register met alle uitgevoerde BIBOB-onderzoeken afgewezen. Tegelijkertijd blijft de vraag of er geen structurele oplossing nodig is voor dit probleem, waarbij prudent wordt omgegaan met informatieuitwisseling in de keten. Bijvoorbeeld onder toeziend oog van een onafhankelijke instantie als de Autoriteit Persoonsgegevens, om zo ook de privacy te kunnen waarborgen. Alle betrokkenen realiseren zich hier de zwaarte van het instrument en het belang van privacy, maar wijzen ook op het belang van ontschotting voor de werking én de borging van de wet BIBOB.

Samenwerking tussen partners in de keten: Veel gesprekspartners merken op dat de kennis om de wet BIBOB toe te passen niet altijd binnen de eigen organisatie voor handen is. Met name kleinere gemeenten beschikken volgens geïnterviewden vaak niet over de expertise en de capaciteit om de wet BIBOB effectief en systematisch toe te passen. Dit probleem wordt in de praktijk deels al aangepakt door de RIEC's, die op regionaal niveau

proberen kennis en expertise te delen, en doordat het LBB cursussen en trainingen voor gemeenten verzorgt. De rijksoverheid zou hier aan kunnen bijdragen, door een systeem te ontwikkelen waarin met name kleinere gemeenten worden ondersteund in de toepassing van de wet BIBOB. Hier ligt de uitdaging veel meer in de borging en verspreiding van informatie, bijvoorbeeld in de vorm van een kennisportaal of databank waar informatie eenvoudig is terug te vinden.

Bestuurlijke weerbaarheid

Bestuurders spelen een sleutelrol in de aanpak van ondermijning, maar dat zorgt ook voor kwetsbaarheid. Gesprekspartners geven aan dat veel burgemeesters alleen komen te staan in hun aanpak, en dat ze ook onder grote druk komen te staan. Een aantal maatregelen kan de positie versterken:

Versterken rol managementteam: Bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit op lokaal niveau is de burgemeester wettelijk belast met de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente. Hiermee vormt hij de eerste en tevens grootste horde voor ondermijnende criminaliteit op lokaal niveau. Vanuit het ministerie van BZK is er veel aandacht voor opleidingen van burgemeesters, waarin ook de weerbaarheid tegen criminele en illegale activiteiten aan de orde komt. Dat is goed, maar er is ook langs andere weg versterking mogelijk en nodig. Om de burgemeester minder kwetsbaar te maken, en deze te ondersteunen in de uitvoering van zijn taken, is ondersteuning vanuit het gemeentelijk managementteam belangrijk. Nu is de ondersteuning in veel gemeenten georganiseerd binnen het eigen kabinet van de burgemeester, belegd buiten de meer reguliere werkstroom in de organisatie en van het college. Geïnterviewden menen dat de gemeentesecretaris hier mogelijk een belangrijke rol in zou kunnen spelen; die zou de burgemeester moeten ondersteunen in het vraagstuk van ondermijnende criminaliteit. Dat is voor de gemeentesecretaris een nieuwe rol, waarvan het essentieel is dat het in de komende tijd verder wordt ontwikkeld. Daarnaast zijn ook andere constructies mogelijk waarin de burgemeester wordt ondersteund, bijvoorbeeld door een wethouder veiligheid. Op dit vlak ligt in eerste instantie een rol voor het ministerie van BZK, met mogelijk ondersteuning in de uitvoering door de VNG en de RIEC's.

Steun waarborgen: De burgemeester wordt in de aanpak van ondermijnende criminaliteit vaak aan de voorkant gevraagd om impopulaire maatregelen te nemen. Burgemeesters kunnen dat doen, maar dan is het wel van

belang dat zij zich ook verzekerd voelen van steun. Dat kunnen preventieve maatregelen zijn, zoals een goede beveiliging van het gemeentehuis. Maar soms zal het verder moeten gaan, tot aan persoonlijke beveiliging of de plaatsing van kogelwerend glas in zijn huis. Dergelijke maatregelen vragen om budget. Weliswaar bestaat hier een financieel vangnet voor, maar daar kan alleen een beroep op worden gedaan als er sprake is van acute dreiging. Nu komt het in de praktijk voor dat per gemeente hier anders naar wordt gekeken en mee wordt omgegaan. Hier zou vanuit centraal niveau een lijn in moeten worden getrokken, waarbij niet het gemeentebudget (direct) bepaalt of en hoe de burgemeester steun en nazorg ontvangt. Dit zijn nu mogelijkheden die in het geval van excessen wel bestaan, maar het zou meer vanzelfsprekend moeten zijn dat hier vanuit de gemeente en de begroting aandacht voor is. De burgemeester moet er niet om hoeven te vragen, het moet er zijn. Daarnaast zou de steun ook voor andere direct betrokkenen bij de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit moeten gelden als de situatie daarom vraagt, zoals de wethouder, gemeentesecretaris of betrokken ambtenaar.

Bestuurlijke integriteit

Geïnterviewden geven ook aan dat criminelen zich mengen in het lokaal bestuur. Zij kunnen bijvoorbeeld proberen om posities binnen de bestuurlijke, politieke of ambtelijke organisatie te bemachtigen. Dat kan bijvoorbeeld door zich verkiesbaar te stellen op een lokale lijst en zo een raadszetel te bemachtigen, of door raadsleden of bestuurders financieel te ondersteunen. Maar het kan ook gaan om facilitaire diensten als schoonmaakbedrijven, transport- en vervoersdiensten, beveiligingsdiensten of horecavoorzieningen in het gemeentehuis. Dat zijn voorzieningen die dichtbij het hart van het openbaar bestuur opereren. Bewustwording van de integriteit van het overheidspersoneel vormt een essentieel onderdeel van de aanpak van het vraagstuk rond ondermijnende en georganiseerde criminaliteit.[22] Dat gaat om een zekere controle/screening aan de voorkant van overheidspersoneel. Daarnaast gaat het ook om mogelijkheden om tijdens een dienstverband, bij constatering van oneigenlijke praktijken van overheidspersoneel, in te kunnen grijpen. Om de bestuurlijke integriteit te vergroten kunnen de volgende interventies worden opgesteld:

Bewustwording binnen het openbaar bestuur: Ook ambtsdragers lopen risico, zo stellen de geïnterviewden allemaal. Ondermijnende criminaliteit houdt geen halt bij de grenzen van het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur kan een aantrekkelijk doelwit van ondermijnende criminaliteit zijn, zo

menen geïnterviewden. Op dit moment ontbreekt het aan een pro-actieve analyse van de risico's die het openbaar bestuur zelf loopt. Dat gebrek aan systematische aandacht vergroot het risico op besmetting. Daarom is systematische aandacht voor het probleem nodig, ook binnen het openbaar bestuur zelf.

Om dit verder te ondersteunen suggereren geïnterviewden om het thema bestuurlijke integriteit te versterken, bijvoorbeeld door een gedragslijn op te stellen.[23] Deze gedragslijn gaat niet alleen over hoe te handelen als ambtsdrager – want dit soort lijnen bestaat veelal al – maar vooral over hoe oneigenlijk handelen te signaleren is. Het is een hulpmiddel voor collegiale controle.

Een andere mogelijkheid is het oprichten van een meldpunt om verdachte praktijken binnen het bestuur, de raad, of de organisatie (anoniem) te melden. Daarnaast zijn er ook voorbeelden van zogeheten 'awareness trainingen'. Ambtenaren en bestuurders van de gemeente maar ook partners van onder meer woningcorporaties en zorg- en welzijnsinstellingen moeten bewust worden gemaakt van de ernst en omvang van de problematiek, hoe zij signalen kunnen herkennen en waar zij vervolgens bij signalering melding kunnen doen. Onder meer in Tilburg worden dergelijke awareness trainingen al verzorgd.

Tenslotte gaat het ook om de verdere ontwikkeling van wet- en regelgeving op het gebied van maatregelen wanneer iemand binnen het openbaar bestuur zich (alsnog) bezighoudt met illegale of criminele activiteiten: denk daarbij aan het benoemen en toerusten van een zogenaamde *interventieladder* waarin voor de verschillende bestuurlijke niveaus en gezagsdragers helder is omschreven hoe zij bij constatering van kwesties kunnen handelen. Vaak zijn daarvoor de ultieme maatregelen en consequenties wel vastgelegd, maar is er nog weinig zicht op een 'trap' van maatregelen die er aan vooraf kan gaan. Die trap is belangrijk, omdat het ook het 'alles of niets' karakter wegneemt dat gesprekken rond bestuurlijke integriteit per definitie zwaar belasten.

Voor sommige posities in het openbaar bestuur bestaan nog amper interventiemaatregelen, laat staan een 'trap' met verschillende opties. Ten aanzien van gemeenteraadsleden bijvoorbeeld is er weinig instrumentarium

beschikbaar. Dat is een risico-factor, ook omdat gemeenteraadsleden in ieder geval in theorie een interessante 'prooi' voor ondermijnende criminaliteit zijn.

Volgens een aantal geïnterviewden is het een heel interessante optie om de Zorgplicht voor integriteit van het bestuur die bij de Commissaris van de Koning is belegd te completeren met een 'interventieladder' aan instrumentarium. Dat kan beginnen met een persoonlijk gesprek, maar oplopen tot meer dwingende en formele stappen. Op provinciaal niveau kan zo nadere borging plaatsvinden van de integriteit en kwaliteit van het bestuur, niet alleen in de vorm van een verantwoordelijkheid maar ook in termen van bijbehorende bevoegdheden. Dit is een optie die op korte termijn nader uitgewerkt kan worden.

Screening gemeente- en beveiligingspersoneel: Momenteel is er nog geen juridische basis om gemeente- en beveiligingspersoneel een politiescreening te laten ondergaan. Voor een aantal functies met specifieke verantwoordelijkheden binnen gemeentelijke of provinciale organisaties en samenwerkingsverbanden, zoals bepaalde leidinggevende functies, kan het volgens geïnterviewden raadzaam zijn deze functies als vertrouwensfunctie aan te merken of anderszins te voorzien in screeningsmogelijkheden.[24] Het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben inmiddels een wetsvoorstel voorbereid waarin de screeningsbevoegdheden van de politie worden uitgebreid. In het wetsvoorstel zullen medewerkers van externe organisaties, die in opdracht van en onder contract voor de politie opdrachten vervullen of menskracht leveren, en in bepaalde gevallen toegang hebben tot (gevoelige) politie-informatie, politiesystemen en bedrijfsvoeringsgegevens, dezelfde screening ondergaan als politieambtenaren met een vergelijkbare informatiepositie.[25] De screeningen die door de politie worden uitgevoerd zijn in dit geval niet alleen een middel om integriteit en betrouwbaarheid van de medewerkers van de samenwerkingspartners te onderzoeken, maar zijn ook bevorderlijk voor de integrale samenwerking en informatiedeling tussen partijen.[26] Ook ligt er een notitie over dit onderwerp bij het Landelijk overleg veiligheid en politie (LOVP). Op dit terrein zijn dus al belangrijke bewegingen in gang gezet, die de komende periode versterking kunnen krijgen.

6 Justitiële aanpak

Justitiële aanpak: wat zijn problemen en uitdagingen?

Lange tijd werden georganiseerde criminelen in de aanpak van ondermijning primair beschouwd als criminele structuren: het zijn dan vooral de kopstukken die de activiteiten ontplooien en het ligt dan voor de hand om juist die kopstukken aan te pakken. De huidige aanpak van ondermijning is verschoven van een puur juridische aanpak naar ook een meer maatschappelijke aanpak, met een focus op economische en sociale structuren: het zijn fluïde vernetwerkte bedrijven, die soms een vaste kern hebben maar veelal op ad hoc basis samenwerken, waarbij niet zozeer de top maar de voor het netwerk verbindende elementen interessant zijn. De maatschappelijke aanpak is gericht op het frustreren van het verdienmodel, het beperken van de gelegenheden en het opwerpen van drempels – naast het strafrechtelijk en bestuursrechtelijk aanpakken van individuen. Het zoekt niet per se naar kopstukken, maar naar cruciale schakels in de netwerken. Dat kunnen kopstukken, maar ook essentiële facilitatoren zijn.

Deze verbrede visie op de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit vraagt om het bundelen van de verschillende krachten, vanuit het gemeenschappelijke doel om de georganiseerde ondermijnende criminaliteit zo effectief mogelijk in de kern te raken. Voor de justitiële keten betekent dit ook het zoeken naar en het afwegen van de (eigen) instrumenten en methodieken die hieraan bijdragen.

Om de justitiële aanpak te kunnen versterken onderscheiden wij drie onderwerpen waar volgens onze gesprekspartners prioriteit ligt. Deze thema's zijn: 1. Vraaggestuurde toepassing strafrecht, 2. Samenwerking in de justitiële keten en 3. Dichten van mazen in wet- en regelgeving.

Justitiële aanpak: wat zijn mogelijke interventies?

'Vraaggestuurde' toepassing strafrecht

De verschuivende focus van ondermijning als een criminele structuur met een hiërarchische opbouw naar een economische structuur met netwerkverbanden stelt de justitiële keten voor de uitdaging om de juiste strafrechtelijke aanpak te kiezen. Om de focus binnen de justitiële keten te

verleggen naar de aanpak van criminele netwerken als economische structuren is een tweetal interventies mogelijk die volgens onze gesprekspartners van belang zijn. Deze zijn:

Betere benutting van het strafrechtelijk instrumentarium: het strafrecht is en blijft een cruciale pijler in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit; daaraan twijfelt geen enkele geïnterviewde. Tegelijkertijd is de aanpak vanuit het strafrecht in verandering én verandert de interactie van het strafrecht met andere aanpakken. Hier bespreken we wat er over keuzes *binnen* het strafrecht door geïnterviewden naar voren is gebracht. Veel genoemd is de benutting van de Wet op de economische delicten (WED). Tot voor kort werd in bijna alle gevallen gekozen voor een strafrechtelijke aanpak volgens het commune strafrecht, en veel minder voor inzet van de WED. Met een verschuiving van het aanpakken van criminele netwerken als economische structuren komt de WED eerder in beeld. Dat biedt volgens geïnterviewden in de praktijk kansen. Geïnterviewden geven voorbeelden van gevallen waarin een straf voor een delict op basis van de Wet economische delicten (WED) meer beoogd effect sorteert dan de straf op basis van het 'gewone', commune strafrecht: de WED breidt het arsenaal in de aanpak uit. De wisselwerking tussen WED en het 'gewone' commune strafrecht kan vaker worden gezocht. Sommige geïnterviewden menen wel dat een verbindende schakel tussen de verschillende kolommen het gebruik kan versterken.[27]

De toenemende wisselwerking tussen het commune strafrecht en de WED vraagt om aandacht voor de kennisontwikkeling op dit terrein bij het Landelijk Parket en het Openbaar Ministerie. Deze kennisontwikkeling richt zich niet (alleen) specifiek op het operationele niveau, omdat de toepassing van de WED niet zozeer om een andere kennis en expertise dan het reguliere strafrecht gaat, maar vooral om het *strategisch vermogen* om gezien de context de aanpak te kiezen die het meeste effect sorteert zoals beoogd.

Let wel, de suggestie is nergens dat het commune strafrecht aan belang verliest. Het is en blijft een cruciale pijler. Maar geïnterviewden wijzen óók op de kansen van de kansen die er voor de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit liggen in een verbreding van de strafrechtelijke aanpak met meer strategische inzet van de WED.

Samenwerking in de justitiële keten

Het is van belang om de samenwerking binnen en buiten de justitiële keten goed op elkaar af te stemmen om een effectieve aanpak van ondermijning te bewerkstelligen.

Informatiedeling: De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) maakt het nu al mogelijk om informatie te delen, maar de eisen zijn – zo geven betrokkenen aan – niet altijd helder. Uit angst om de zaak door verkeerd delen van informatie schade aan te brengen zijn partijen daarom terughoudend, hoewel dat lang niet altijd nodig is. Feit is hier dat er terughoudendheid is, hoewel betrokkenen ook aangeven dat zij weten dat er mogelijkheden zijn. Daarom is het aan te bevelen om na te gaan hoe de terughoudendheid overwonnen kan worden.

Efficiëntere en effectievere procedures strafrecht: Meerdere geïnterviewden wijzen op het belang aan van snellere procedures in het strafrecht. Strafrechtelijke procedures vormen het sluitstuk van de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Het sluiten van een case biedt ruimte voor de aanpak van een nieuwe case en leidt tot zichtbare en voelbare maatschappelijke effecten. Versnelling van strafrechtelijke procedures betekent volgens geïnterviewden niet per se een verkorting van de procedures zelf, maar veeleer een andere manier van werken met die procedures. Geïnterviewden stellen dat als de maat van het vraagstuk snelheid vereist het soms beter is om een zaak klein te houden en sneller voor te brengen, dan om door te blijven zoeken naar de grote veroordeling. Het kan in andere gevallen weer precies andersom: het kan een strategische keuze zijn om een zaak niet snel af te ronden, maar op te bouwen om een grotere slag te kunnen slaan op termijn. Dat zijn afwegingen die het OM nu al maakt, die gerichter gemaakt kunnen worden, maar die ook meer in afstemming met partners gemaakt kunnen worden. Uiteindelijk ligt de keuze altijd bij het OM zelf, daarover heeft geen enkele geïnterviewde twijfel, maar het OM kan zijn keuzes wel in afstemming met anderen maken. Een aantal geïnterviewden werkt al zo en is enthousiast over de opbrengsten van deze werkwijze, maar geeft ook aan dat nog veel winst in de samenwerking te halen is.

Daarnaast is ook winst te behalen in het *tempo* waarmee een vraagstuk aangepakt wordt. Alle betrokken partners kunnen hier een bijdrage aan leveren. Bijvoorbeeld door bestaande processen van informatieverzame-

ling en verwerking te optimaliseren. Om hier aan bij te dragen is steun wenselijk. Meer capaciteit kan daarbij helpen. Binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie is de vergroting van de capaciteit op dit terrein ook onderdeel van het lopende programma van de directie Strafrechtketen. Deels gaat dat ook om een betere afstemming tussen de partners in de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit over welk instrument wanneer het beste kan worden ingezet. Betrokken partijen bepalen gezamenlijk de bijbehorende aanpak, waarbij de aard en omvang van het betreffende maatschappelijke vraagstuk centraal staat. Daarover zijn geïnterviewden het eens, maar ze geven ook aan dat het in de praktijk lastig is. Als het vraagstuk de werkwijze bepaalt, betekent dat soms dat partners met elkaar het tempo bepalen en dat niet de eigen voorkeur altijd leidend is.[28] In de praktijk betekent dit dat de ene partij soms capaciteit inzet zonder dat dit voor de eigen organisatie direct tot een "zaak" leidt, maar dat de inzet wel bijdraagt aan een groter maatschappelijk effect. Het maatschappelijke effect wordt het leidend principe van de aanpak.

Bijstellen wet- en regelgeving

Een aantal onderdelen van huidige wet- en regelgeving maakt een effectieve aanpak van ondermijning in de praktijk lastig:

Definiëring Artikel 140 Strafrecht: Artikel 140 van het wetboek Strafrecht gaat over georganiseerde criminaliteit, maar het wordt in de praktijk als een moeilijk bewijsbaar artikel ervaren. Zo komt uit gesprekken onder meer naar voren dat het moeilijk is om van een groep mensen, waarvan meerdere leden op basis van eerdere veroordelingen (en nieuwe verdenkingen) als crimineel is aan te merken, aan te tonen dat zij als geheel een criminele groep vormen. Hoewel de leden individueel als crimineel kunnen worden aangemerkt vanwege het ontplooien van criminele dan wel illegale activiteiten, is dat voor een groep personen als totaal veel ingewikkelder. En zelfs als het merendeel van de personen binnen een dergelijke groep als crimineel zijn aan te geven, hoe voorkom je dat dit bijvoorbeeld geen groep binnen een groep is? Het biedt volgens gesprekspartners in de praktijk te weinig aanknopingspunten voor een integrale benadering.[29] Georganiseerde ondermijnende criminele netwerken varen wel bij deze lacune in het strafrecht. De mogelijkheid om criminele netwerken als organisatie aan te pakken – zie ook de aanpak van Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) – is van belang om ondermijning goed aan te kunnen pakken.

'Detournement de pouvoir': Met het intensiveren van de onderlinge samenwerking met andere bestuursorganen en het pragmatisch inzetten van bevoegdheden kan bij betrokken overheidsorganen conflict ontstaan met het principe van *detournement de pouvoir*. Dat fundamentele principe verbiedt overheidsorganen om bevoegdheden te gebruiken voor een ander doel dan waarvoor ze bedoeld zijn, zoals de inzet van strafrecht om bestuursrechtelijk iets voor elkaar te krijgen. Naarmate meer partijen met specifieke taken en bevoegdheden gaan deelnemen in samenwerkingsverbanden, zal zich vaker de vraag voordoen waar de mogelijkheden maar ook de grenzen liggen van ieders inzet. Alle geïnterviewden zijn het daarover eens en wijzen op het belang van het voeren van het gesprek hierover. Deze spanning moet worden onderzocht: niet om het principe zelf ter discussie te stellen, maar om te onderzoeken waar bij een integrale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit in samenwerkingsvormen en bundeling van krachten spanning ontstaat.[30]

7 Fiscale aanpak

Fiscale aanpak: wat zijn problemen en uitdagingen?

De belastingdienst is verantwoordelijk voor de heffing, controle en inning van rijksbelastingen, bijdragen zorgverzekeringswet, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen. De controle op de naleving van wetgeving betreffende in-, uit- en doorvoer van goederen, en van wetgeving op economisch, gezondheids-, milieu- en veiligheidsterrein, economische ordening en financiële integriteit. De toekenning van en controle op inkomensafhankelijke toeslagen.

Vanuit deze hoedanigheid is de belastingdienst ook een schakel in de financiële aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Dit doet de belastingdienst samen met de FIOD, de opsporingsdienst van de belastingdienst. De FIOD spoort financiële fraude en belastingfraude op en bestrijdt die. Daarnaast is er binnen de FIOD een team – Team Criminele Inlichtingen (TCI) – dat gespecialiseerd is in het opsporen en bestrijden van grootschalige fraude en georganiseerde criminaliteit. Witwassen van crimineel vermogen, faillissementsfraude en btw-carrouselfraude zijn daar voorbeelden van.[31]

Fiscale aanpak: wat zijn mogelijke interventies?

Zowel de FIOD als de belastingdienst kunnen direct bijdragen aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Via 'de weg van het geld' kunnen criminele netwerken worden getraceerd en aangepakt. Beide organisaties beschikken over informatiebestanden en onderzoeksmogelijkheden die zeer effectief kunnen zijn voor de aanpak van ondermijning.
We maken een onderscheid in hun bijdrage aan de repressie van concrete ondermijnende criminaliteit en de meer preventieve signalering van patronen.

Zo is er de mogelijkheid om vanuit de informatiestromen die de belastingdienst analyseert zwakke signalen op te pikken. Door middel van 'trendwatching' brengt de FIOD in kaart welke maatschappelijke ontwikkelingen naar grote geldstromen leiden. En of daarbij gefraudeerd kan worden. Ze kunnen zodoende bijdragen aan de risicoanalyse voor ondermijning. Daarnaast werkt de FIOD samen met het Anti Money Laundering Centre (AMLC)

dat zich specifiek bezighoudt met het bestrijden én voorkomen van witwassen. Het AMLC is een ontmoetingsplaats voor organisaties die betrokken zijn bij de bestrijding van witwaspraktijken, zoals de politie, het Openbaar Ministerie, de Financial Intelligence Unit en de FIOD. Maar ook andere bijzondere opsporingsdiensten doen hieraan mee, zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de Inspecite Leefomgeving en Transport.

Ook repressief zijn de belastingdienst en de FIOD van meerwaarde. Ze hebben de mogelijkheid om eigenstandig onderzoek te doen, in te vorderen en sancties op te leggen. Ze raken daarbij de criminelen in hun financiële positie, die voor hen om redenen van status en bedrijfsvoering van groot belang is.

Het uitstralingseffect van actieve bestrijding van criminaliteit via de lijn van financiële interventies is volgens geïnterviewden groot. Ontnemen kan bijdragen aan het maatschappelijk beeld dat meedoen aan criminele economische netwerken niet 'normaal' is en dat het al helemaal niet loont. Dat kan bijdragen aan de maatschappelijke weerbaarheid. Mensen moeten volgens geïnterviewden zien dat de crimineel vergaarde rijkdom niet ongecontroleerd blijft en dat de instanties in staat zijn om de grenzen te bewaken. Dat heeft invloed op de afwegingen die anderen in de omgeving maken.

Op het gebied van preventie kan ook de Regionale Belastingdienst volgens geïnterviewden een belangrijke rol vervullen. Bijvoorbeeld door regionale gegevens te benutten voor een analyse van de ondernemers in een gebied: waar doen zich opvallende trends voor, welke ontwikkelingen zijn zichtbaar en waar is nader onderzoek nodig?

Uiteraard heeft de FIOD als fiscale opsporingsdienst een cruciale rol. De FIOD heeft de ervaring en expertise om crimineel vermogen op te sporen en werkt al samen met de Landelijke Recherche. De FIOD zet uit zichzelf al veel in op onderwerpen die direct aan ondermijning gerelateerd zijn. Het gebeurt bij de FIOD niet onder die noemer, maar het heeft er wel direct mee van doen. Dat gaat in het bijzonder om het aanpakken van witwassen, het traceren van illegaal vermogen in (en naar) het buitenland, en het aanpakken van facilitators. Recent heeft de FIOD bijvoorbeeld bij enkele notarissen geïntervenieerd. Dat zijn stappen die niet perse vanuit een actieve aanpak van 'ondermijning' worden gezet, maar die zeker bijdragen aan de terugdringing ervan. Met het oog op de integrale aanpak van geor-

ganiseerde ondermijnende criminaliteit is het zaak dergelijke interventies aan te laten sluiten op andere activiteiten op dit vlak. Communicatie tussen verschillende betrokken partijen speelt hierin een belangrijke rol. Nu werken betrokkenen nog vaak aan een gemeenschappelijk doel, zonder dat zij van elkaars activiteiten op dat vlak op de hoogte zijn.

Afpakken crimineel vermogen

Investeren in financiële expertise om 'money driven' aanpak verder door te zetten:
Het afpakken van crimineel vermogen en het ontregelen van illegale geldstromen is een belangrijk punt in de aanpak van ondermijning. Geïnterviewden herkennen de mogelijkheden en zien geen bezwaren tegen meer inzet. Tegelijkertijd gaan inzet en capaciteit samen op: als inzet in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit een belangrijker thema wordt dan heeft dat consequenties in termen van capaciteit of prioriteit. Daarbij zijn geïnterviewden het er ook over eens dat de inzet van financiële expertise ook investeringen in capaciteit bij de partners vereist. Ook het OM, de politie en gemeente kunnen investeren in bijvoorbeeld vermogenstraceerders of financiële deskundigen die constructies kunnen onderzoeken. Dat gebeurt deels al in de 'afpakteams' die actief zijn, maar het kan meer systematisch gebeuren.

8 Eén overheid: governance van de aanpak

Een sterke coalitie van overheidspartijen die zich bezighoudt met ondermijnende criminaliteit (gemeente, wijkagenten, politie, OM, belastingdienst, FIOD) is van groot belang voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Daarbij zijn de samenwerking en het zoeken naar een gemeenschappelijk belang cruciaal.

Gesprekspartners geven wel aan dat de brede driehoeken hierin aan zet zijn om het thema georganiseerde ondermijnende criminaliteit te agenderen en te prioriteren.

Tegelijkertijd is het bewerkstelligen van een dergelijke coalitie ingewikkeld, zelfs als de prioriteiten gemeenschappelijk gesteld zijn. In de praktijk is het lastig om de strategische agenda's van alle betrokkenen bij elkaar te brengen. Bovendien staan geheimhoudingsbepalingen in verschillende wetten een optimale informatie-uitwisseling in samenwerkingsverbanden in de weg. Bepalingen gaan volgens geïnterviewden nog te vaak uit van 'nee, tenzij', terwijl de praktijk behoefte heeft aan 'ja, tenzij'.[32] Zo zijn er praktische belemmeringen die het samenwerken als één overheid lastig maken.

Aan het thema van het delen van informatie delen wordt al wel gewerkt. Het standpunt van het kabinet is dat een kaderwet ervoor kan zorgen dat samenwerkingsverbanden een juridische status krijgen en regelen dat de verstrekking plaatsvindt aan alle partners van het samenwerkingsverband en aan een eventueel ondersteunend bureau.[33] Een kaderwet is een wet die de algemene principes, verantwoordelijkheden en procedures regelt, maar geen gedetailleerde regels bevat. De ruimte die door het buiten toepassing verklaren van geheimhoudingsbepalingen ontstaat, kan in een kaderwet worden benut door daarin een algemene grondslag op te nemen voor verstrekking van gegevens door de deelnemende partijen aan een samenwerkingsverband. Het ministerie spant zich op dit moment in om een dergelijke kaderwet te realiseren.

De problematiek van georganiseerde ondermijnende criminaliteit manifesteert zich op verschillende niveaus: lokaal en regionaal, maar in belangrijke mate ook regio- en grensoverschrijdend. Dit heeft consequenties voor de inrichting van de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit en de aansturing daarvan. De huidige aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit vindt op verschillende schaalniveaus plaats. Op landelijk niveau gaat dat met name om de facilitering van de lokale aanpak vanuit betrokken ministeries, het Landelijk Parket, Functioneel Parket, etc. Op bovenlokaal niveau gaat dat met name om de aansturing vanuit de regionale driehoek en de stuurgroep RIEC. Omdat de uitwassen van georganiseerde ondermijnende criminaliteit met name op lokaal niveau zichtbaar zijn, hebben veel van de genoemde interventies vooral betrekking op het versterken van lokale partijen. Veel gesprekspartners stellen dat het van belang is dat zij de ruimte krijgen om voldoende aandacht te richten op de aanpak van ondermijning. Daarbij helpt het als er op nationaal niveau politieke aandacht komt voor het belang van de lokale en regionale aanpak: zodat partijen legitimiteit ervaren om, op basis van hun eigen context, passende maatregelen te kunnen nemen. Politieke aandacht gaat volgens geïnterviewden dus niet om het vanuit 'Den Haag' vertellen wat er op lokaal niveau moet gebeuren, maar om een meer faciliterende rol: wat is er op landelijk niveau nodig om te zorgen dat de (boven) lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit zo effectief mogelijk verloopt? Overigens is de vraag van het ministerie van Binnenlandse Zaken naar het onderzoek waarvan dit rapport verslag doet daarvan een voorbeeld: het geeft uitdrukking van de behoefte om ruimte te bieden aan partners om maatschappelijke problematiek op hun schaalniveau aan te pakken en daarin te ondersteunen.

Om als één overheid te kunnen optreden, hebben wij de volgende thema's onderscheiden: 1. Gemeenschappelijke prioritering, 2. Informatiedeling, en 3. Governance.

Gemeenschappelijke prioritering

Het vinden van een gemeenschappelijk belang voor de verschillende partijen is ingewikkeld, vanwege de verschillende strategische agenda's die er zijn. Onderstaande interventies zijn bedoeld om gemeenschappelijke prioritering aan te brengen.

Overkoepelende en integrale doelstellingen: Alle partners die betrokken zijn bij de integrale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit heb-

ben naast het gemeenschappelijk doel van de aanpak binnen hun organisatie eigen kerntaken, doelen, belangen en bijbehorende prioriteiten. Als een samenwerkingsverband wordt gevormd, moet een goede balans gevonden worden tussen de doelen en belangen van het gezamenlijk verbond en de individuele organisatie. Dat betekent dat partners vanuit de maatschappelijke opgave hun doelen en prioriteiten moeten afstemmen en bundelen.

Diverse gesprekspartners geven aan dat de integrale aanpak daar waar die van de grond komt al snel onder druk komt te staan als aan de 'achterkant' van het proces de verantwoordingsvragen niet overeenkomen met de inzet en samenwerking aan de voorkant van het proces. Er vindt in veel gevallen, versnipperd sturing op *output* plaats. Terwijl in een integrale aanpak er veel meer gestuurd zou moeten worden op *outcome*, de maatschappelijke impact van de aanpak.

Er dient verkend te worden of er mogelijkheden zijn voor overkoepelende en integrale doelstellingen en bijbehorende verantwoordingssystemen: als partijen in de verantwoordingssystematiek niet 'integraal' op maatschappelijke opbrengsten verantwoorden, dan komt het integraal en vanuit maatschappelijke opbrengsten verantwoorden volgens geïnterviewden nooit goed van de grond. Bij een dergelijke systematiek voor verantwoording is het van belang om oog te hebben voor het evenwicht tussen regionale prioriteiten en aspecten die een bovenregionale of landelijke aanpak vergen, en andersom.

Informatiedeling

Om als één overheid te kunnen werken, is informatie-uitwisseling cruciaal. Gesprekspartners ervaren de huidige wettelijke bepalingen omtrent informatiedeling echter als belemmerend in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

Informatiebronnen binnen de gemeente: Een veelgehoord punt binnen gemeenten is dat zij graag zouden willen dat het wettelijk wordt toegestaan om informatie binnen de gemeente uit te wisselen. Er is veel bekend binnen de verschillende diensten van de gemeente, maar het is wettelijk gezien niet mogelijk om de informatie naast elkaar te leggen terwijl dit wel cruciaal is om de criminele activiteiten in beeld te brengen. Zo zouden gemeenteambtenaren bijvoorbeeld graag pro-actief (voordat er sprake is van een RIEC-casus) informatie vanuit de gemeentelijke belastingdienst en

de sociale dienst naast elkaar willen leggen om te onderzoeken of hieruit verdachte patronen zijn te achterhalen. In diverse gemeenten vinden nu al wel experimenten en pilots plaats, waar rond een concreet vraagstuk gekeken wordt hoe informatie uit verschillende afdelingen is samen te brengen tot een completer beeld – en daarmee effectievere aanpak. Zo is in Tilburg eenmalig rond een ingewikkelde kwestie een 'dilemmatafel' georganiseerd, waar de afdelingen vastgoed, economie, wijkgericht werken en bestuur informatie bijeenbrachten en zo tot een gemeenschappelijke conclusie kwamen waar zij zonder informatiedeling waarschijnlijk niet toe waren gekomen. Ingewikkeld is dat ondanks dergelijke succesvoorbeelden een wettelijke basis voor het bijeenbrengen van interne informatie ontbreekt, waardoor dergelijke pilots en experimenten op ad-hoc basis plaatsvinden.

Privacy protocol: Op basis van het RIEC-convenant is informatie-uitwisseling tussen verschillende partijen mogelijk, zodra het is aangemerkt als een RIEC-casus. Dit betekent dat als er informatie wordt uitgewisseld, het RIEC hiervan op de hoogte moet zijn en dat de uitwisseling loopt via het RIEC. In de praktijk blijkt er echter ook behoefte te zijn om informatie uit te wisselen wanneer nog geen sprake is van een RIEC-casus: om meer pro-actief te kunnen handelen bijvoorbeeld, als er binnen de gemeente wel vermoedens zijn van georganiseerde activiteiten en men dit nader wil verkennen. Deze pro-actieve aanpak botst echter met het privacy-protocol. Dit vraagt om een verruiming of versoepeling van het RIEC-convenant. Tegelijkertijd geven betrokkenen aan dat er meer kan binnen het RIEC-convenant dan nu al wordt gedacht: het gaat ook om meer bekendheid met het convenant en betere benutting van wat al mogelijk is. Nadere verkenning van de problematiek in de praktijk is noodzakelijk om te achterhalen of een mogelijke aanpassing aan het RIEC-convenant zelf noodzakelijk is of dat betere kennis over het gebruik van het bestaande RIEC-convenant ook voldoende is.

Governance

Aangezien de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit vooral *regionaal* – niet in 'administratieve regio's, maar op plaatsen in het land – plaatsvindt, is het van belang dat er op lokaal niveau voldoende middelen en instrumenten ter beschikking staan om zo effectief mogelijk te kunnen handelen. De genoemde interventies hebben dan ook vooral betrekking op het decentrale niveau. Tegelijkertijd is er op het decentrale niveau overeenstemming dat ook de centrale overheid een belangrijke rol heeft in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

Politieke aandacht: De aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit vraagt om gerichte aandacht op de lange termijn. Om structurele aandacht te waarborgen, kan de Rijksoverheid een belangrijke rol spelen door politieke aandacht te creëren en het onderwerp te agenderen op de politieke agenda.

Nationaal informatiepunt: geïnterviewden zien veel waarde in het op lokaal niveau uitwisselen van best practices en het van elkaar leren door bijvoorbeeld deel te nemen aan een opleidingsprogramma. De ministeries BZK en V&J zouden een dergelijk programma kunnen ontwikkelen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van het LIEC. Het LIEC zou ook de rol van informatiepunt of kennisbank kunnen vervullen, gericht op het ontwikkelen van methodiek en expertise in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

Verkenning integrale financiering: Bij horizontale samenwerking hoort ook een horizontale verantwoording. In de praktijk blijkt echter dat veel van de huidige verantwoording- en financieringsvormen nog verticaal zijn georganiseerd. Een integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit vraagt om een financierings- en verantwoordingsstelsel waarin politie, OM, gemeenten en belastingdienst in staat worden gesteld om vanuit de maatschappelijke opbrengsten te plannen, te prioriteren en te verantwoorden. Op dit moment geldt dat in ieder geval niet voor alle betrokken partners bij de integrale aanpak; geïnterviewden geven aan dat ze in feite horizontaal werken vanuit een sterk verticale opstelling. Om de integrale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit te laten slagen is het nodig hier ook financieel een juiste systematiek voor te vinden.

Ruimte voor regionaal verschil

Betrokken partijen hebben ieder hun bevoegdheden, die op verschillende manieren kunnen worden ingezet om ondermijning tegen te gaan. De aanpak van ondermijning vraagt om strategische afstemming over welke inzet op welk moment gepleegd wordt. Dat kan betekenen dat soms het OM of de politie het initiatief neemt, voorop gaat, en de gemeente vraagt om mee te doen. Het kan ook betekenen dat de burgemeester het voortouw neemt en de justitiële partners hun inzet daar op aanpassen. Wie voorop gaat wordt niet in een handvest opgeschreven, maar volgt uit de analyse van een concrete case: *wat is er van en door wie nodig om deze casus aan te pakken?*

Samenwerken betekent dus niet alleen het afstemmen over inzet, maar ook het inzetten van de eigen capaciteit op initiatief van de ander: bijvoorbeeld door soms opsporingscapaciteit in te zetten om barrières op te werpen of om weerbaarheid te vergroten, ook als dat niet tot concrete zaken leidt. Werken als één overheid betekent het binnenlaten van de ander in de eigen weging en het dienstbaar maken van de eigen mogelijkheden aan de ander – en het vertrouwen dat dat op een ander moment andersom ook gebeurt. In de aanpak van ondermijning treden betrokkenen partijen in elkaars inzet, gebaseerd op wat concrete gevallen van ondermijning vragen.

Daarvoor bestaat het ultieme recept nog niet en de regionale component vraagt ook om *maatwerk*, waarbij *regionaal passende vormen ruimte krijgen om te ontstaan*. Onderdeel van een dergelijk experiment is ook het in de praktijk verkennen van wat op nationaal niveau belegd moet blijven en waar de meer regionale oriëntatie goed werkt. Gedeelde sturing vereist ook een zekere nabijheid. Het ideale recept bestaat niet, maar het regionale recept kan in experimenten worden verkend (en dat gebeurt deels ook al).

Zo is er dus een aantal barrieres en knelpunten in het integraal en vanuit de opgave samenwerken aan georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Geïnterviewden benoemen vaak allerlei mogelijkheden om het *toch te doen*, maar vragen ook om ruimte om dat meer systematisch te doen. Dat betekent soms dat ze kaders moeten doorbreken, of de grenzen op moeten zoeken van wat nu kan. Het gedeelde geluid van de geïnterviewden is dat daar vanuit de Rijksoverheid ruimte voor gemaakt kan en moet worden. Het 'ruimte maken voor experimenten in de governance van de aanpak' kan door een te vormen *experimenteerartikel aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit*, maar ook door 'gewoon' de ruimte centraal te stellen die bestaande wet- en regelgeving al biedt. Geïnterviewden hebben geen gedeelde voorkeur voor de vorm: het kan via een ruimtescheppend nieuw artikel, het kan net zo goed door de ruimte van bestaande artikelen ruimer te benutten. Belangrijker vinden ze dat het gebeurt, zonder dat de ruimte met een hele reeks nieuwe regels en kaders komt. Het doel is volgens geïnterviewden om te komen tot boven-lokaal maatwerk om integraal te werken op de manier die per gebied nodig is en vervolgens systematisch te leren van experimenten. De vorm waarin dat gebeurt doet er volgens de geïnterviewden niet veel toe.

9 Criminogene gelegenheids-structuren

De aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit gaat over het stellen en herstellen van een maatschappelijke norm. In gebieden waar georganiseerde ondermijnende criminaliteit serieuze vormen aanneemt is de norm langzaam verschoven naar 'criminele rijkdom' en 'maatschappelijke schaarste'. Criminelen lijken in die gebieden veel in de samenleving te investeren, terwijl de inzet van de overheid minder (zichtbaar) is. Bekende voorbeelden zijn criminelen die investeren in de lokale sportvereniging, buurtactiviteiten organiseren, een nieuw speeltoestel plaatsen voor de wijk, of zorgen dat werkloze jongeren via hun aan een baantje komen. Dergelijke activiteiten zorgen voor een zekere 'goodwill' in de buurt of wijk waar zij acteren. Terwijl de overheid ondertussen verweten wordt 'weg te kijken' en 'niets' te doen. Het zorgt voor een positief beeld van de criminele persoon in de lokale gemeenschap – vaak ook zonder dat de mensen precies weten waar deze persoon zich mee bezighoudt – maar maakt ook dat mensen eerder geneigd zijn te faciliteren. Variërend van buurtbewoners die een oogje dichtknijpen op het moment dat er vreemde transacties plaatsvinden op de hoek van een straat of buurtbewoners die actief deelnemen in de criminele activiteiten zoals het knippen van hennep of het witwassen van geld.

Om de gelegenheidsstructuren aan te pakken is er aan twee kanten inzet vereist. Deels door repressief criminelen aan te pakken en hen als economische netwerken te treffen in de portefeuille. Zij kunnen investeringen in de maatschappij doen omdat zij daar de middelen voor hebben: minder middelen betekent minder investeringsbereidheid. Daarnaast ook door de context weg te nemen waarin criminelen hun investeringen in de maatschappij doen: door de samenleving meer weerbaar te maken. Bijvoorbeeld door zelf weer meer maatschappelijk te investeren en het verenigingsleven te steunen, zodat er minder voedingsbodem en ook noodzaak is voor crimineel geld. Het mes snijdt dan aan twee kanten: de overheid is zichtbaarder in de activiteiten die zij voor de wijk of buurt ontplooien en nemen daarbij ook een belangrijke kracht van de georganiseerde ondermijnende criminelen weg.

Overheidsinzet heeft altijd financiële consequenties: 'het kost geld'. Het ligt volgens een aantal geïnterviewden voor de hand om een kortere en directere verbinding te maken tussen vermogen dat in de aanpak van ondermijning wordt afgepakt en investeringen in de maatschappelijke aanpak van datzelfde fenomeen: zo wordt wat aan de *achterkant* wordt ontnomen ingezet aan de *voorkant* van hetzelfde vraagstuk.

Het direct koppelen van goed en slecht gedrag, van afpakken en investeren zet daar een krachtig signaal tegenover. Het is vergelijkbaar met het beleid van landen die extra heffingen op auto's die veel CO_2 uitstoten direct omslaan in subsidies voor auto's met een lage uitstoot. De SUV-rijder betaalt niet alleen meer belasting, maar weet ook dat 'zijn belastinggeld' direct naar de zuinige rijder gaat. Niet alleen 'de vervuiler betaalt', maar het komt ook nog eens ten goede van de mensen die zich naar de norm gedragen. Dat versterkt in gedragspsychologische zin de prikkel voor de betaler, net zoals het andersom een positieve prikkel voor de ontvanger is. Die symboliek en gedragspsychologie kunnen nadrukkelijker benut worden, om het maatschappelijk effect van interventies te vergroten.

Daarnaast is er een meer technisch-administratief argument. 'Afpakken' kost alle betrokken partijen tijd en geld. Alle partners zetten capaciteit in om met partners 'af te pakken' én maken daarnaast budget vrij om lokaal te investeren in weerbaarheid. Dat zijn nu twee investeringsposten, terwijl afpakken ook baten genereert: dat zou in een systeem meer bij elkaar gebracht kunnen worden, zodat tenminste een deel van de kosten gedekt kunnen worden vanuit opbrengsten van afpakken. Let wel, er bestaat bij geïnterviewden geen wens om 'te gaan afpakken om eens flink winst te gaan maken'. Het gaat om het omkeren van de perverse prikkel in het bestaande systeem en een positieve prikkel te zetten op het gericht inzetten op afpakken én het investeren in maatschappelijke weerbaarheid.

Om dit te realiseren ligt een experimenten-strategie voor de hand. De ministeries van BZK en V&J kunnen, in nauwe afstemming met het ministerie van Financiën, ruimte maken voor regio's om met de koppeling van afpakken en maatschappelijk investeren van start te gaan.

Criminele economische netwerken hebben voor hun activiteiten ***vrijplaatsen*** nodig. Dat kunnen plekken zijn om tijdelijk in de luwte te verdwijnen, plekken waar ze zich veilig voelen om activiteiten te ontplooien, of plaatsen waar ze onderlinge contacten kunnen onderhouden. Motorclubs en

vakantieparken zijn twee soorten vrijplaatsen die volgens gesprekspartners criminogene gelegenheidsstructuren vormen voor georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) vormen volgens geïnterviewden organisatorische vrijplaatsen waarin ondermijning wordt georganiseerd. Het gaat volgens hen om groepen personen, die onder het voorwendsel van een motorclub bijeenkomen, maar verdacht worden het oogmerk te hebben tot het plegen van illegale dan wel criminele activiteiten. De OMG's zijn dan knooppunten in criminele netwerken. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat gezien de sleutelrol die deze organisaties spelen in de ondermijnende criminaliteit het nodig is om snel te komen tot de mogelijkheid van een verbod van OMG's. Niet *alle* motorclubs hoeven verboden te worden, maar het zou de integrale aanpak ten goede komen als het mogelijk is om gericht op te treden tegen bepaalde motorclubs. Er zijn al wettelijke mogelijkheden om ontbinding van een vereniging te vorderen, zowel via het strafrecht als via het civiel recht. Vanuit de (bestuurlijke) praktijk komt het signaal dat de bestaande procedures daarvoor echter erg langdurig en omslachtig zijn en dat de bewijslast zwaar is. In de afgelopen jaren is daardoor het geluid voor de introductie van een bestuursrechtelijk verbod krachtiger geworden.

Zolang een bestuursrechtelijk verbod nog *niet* mogelijk is, kunnen burgemeesters volgens veel geïnterviewden de Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) pragmatisch al behoorlijk dwars zitten, als ze onderling de rijen sluiten. Bijvoorbeeld door als burgemeesters dezelfde lijn te kiezen ten aanzien van OMG's, zodat niet enkele 'strenge gemeenten' voorop lopen en andere de andere kant op kijken. Het gevolg daarvan is dat het effect van de aanpak beperkt is en dat de strenge burgemeesters als doelwit voor represailles in beeld komen. Als alle burgemeesters zonder twijfel dezelfde lijn trekken heeft de bedreiging van één burgemeester geen zin: er is voor hem of haar immers geen mogelijkheid om af te wijken. Een gedeelde lijn verkleint de vatbaarheid voor ondermijning van de burgemeester en vergroot de weerbaarheid van de burgemeester.

Daarnaast zijn er aanwijsbare kwetsbare gelegenheidsstructuren, met een meer geografisch karakter. Vakantieparken vallen daarbij volgens geïnterviewden op, maar ook havens en grensovergangen hebben zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot verzamelplaatsen van problematiek. De verschillende RIEC's en het OM hebben in beeld op welke plekken in Nederland

ondermijnende criminaliteit een ‘vrijplaats’ heeft. De ministeries van V&J en BZK kunnen, samen met de Nationale Politie, het OM en de partners in de regio, een landelijk programma ‘aanpak vrijplaatsen’ opzetten, waarin kwetsbare gelegenheidsstructuren zoals vakantieparken en woonwagenkampen, maar mogelijk ook havens, gericht worden aangepakt.

10 Bevindingen: conclusie

De afgelopen 10 jaar is de opvatting over hoe georganiseerde ondermijnende criminaliteit dient te worden aangepakt verschoven van een klassiek justitiële aanpak naar een meer integrale aanpak waarin de maatschappelijke, bestuurlijke, justitiële en fiscale aanpakken worden gecombineerd. Daarbij wordt niet alleen meer gekeken naar het aanpakken van de criminele activiteiten zelf, maar wordt ook gekeken naar het vergroten van de weerbaarheid van de samenleving.

De overgang naar een integrale aanpak vraagt in de uitvoering echter om andere werkwijzen dan voorheen gebruikelijk was. De vraag uit de lokale praktijk – de manier waarop ondermijning zich in een gebied voordoet – dient centraal te staan, om vervolgens van daaruit verder te organiseren. In dit onderzoek hebben wij beschreven op welke manier de centrale overheid deze decentrale beweging kan ondersteunen.

Daarnaast gaat het ook vooral om houding en gedrag van betrokkenen en dat laat zich maar beperkt in regels vatten. Alleen in vertrouwen en in samenspraak kan effectief worden opgetreden als één overheid. Daarbij is het van belang dat partijen geschikte competenties hebben om daadwerkelijk gezamenlijk op te treden in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

Verder speelt communicatie een belangrijke rol. Vaak werken diverse betrokkenen bij de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit aan een gemeenschappelijk doel, ook als zij dit niet van elkaar weten. Hier valt nog een wereld te winnen. Zeker als het gaat om samenwerking met partijen die relatief 'nieuw' zijn in de aanpak van georganiseerde criminaliteit, zoals de belastingdienst, FIOD en ook privaatrechtelijke partijen, is het van belang hier goed over te communiceren.

Tenslotte is het ook van belang om oog te hebben voor de bredere context waarin georganiseerde ondermijnende criminaliteit zich afspeelt. Internationalisering speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol, omdat criminele organisaties veelal internationaal opereren. Om effectief op te kunnen treden zou Nederland zich dan meer moeten richten op internationale samen-

werking met andere landen. Maar ook versluiering in de digitale wereld is een probleem. Er wordt volgens onze gesprekspartners nog te weinig geïnvesteerd in nieuwe technologieën, terwijl deze legio mogelijkheden bieden voor de signalering van ondermijningsproblematiek.

Maar voor nu is het eerst van belang dat de integrale aanpak op lokaal niveau kan worden gerealiseerd: in de gebieden waarin ondermijning zich manifesteert, dus veelal op het decentrale niveau. Daar moeten verbindingen tot stand komen en dat gaat niet vanzelf: een ondersteunende beweging vanuit de centrale overheid kan hierbij helpen. Daartoe biedt dit overzicht van in de praktijk gevoelde knelpunten en mogelijke interventies een aanzet. Minstens zo belangrijk is dat de ministeries van BZK en V&J het gesprek blijven voeren met de lokale partijen en bestuurlijke partners om de integrale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit op regionaal niveau te faciliteren.

In de volgende hoofdstukken schetsen wij hoe een dergelijke aanpak eruit zou kunnen zien en welke acties van welke betrokkenen daarvoor in de komende periode nodig zijn.

Deel II: Handelingsopties:

ruimte voor een regionale aanpak van ondermijning

Ondermijning is een effect van criminele economische sectoren, die met hun activiteiten zorgen voor economische, maatschappelijke en politiek-bestuurlijke schade. Als we de schattingen op basis van gegevens uit de organisaties die systematisch aandacht hebben voor ondermijnende criminaliteit extrapoleren dan lijkt de landelijke omvang van ondermijnende criminaliteit zich in een bandbreedte van 2,5 en 10 miljard euro te bewegen.[34] Hoewel harde gegevens op dit vlak ontbreken laten de diverse ruwe schattingen in elk geval zien dat het hier gaat om een grote economische industrie.

Criminele netwerken zijn verweven met de wereld van gewone mensen. De gewone wereld is voor ondermijnende netwerken de plaats van handeling en het platform voor hun criminele activiteiten. Daarnaast is de gewone wereld voor hen een plek om hun welvaart te tonen en maatschappelijke status te verwerven. Langs deze twee lijnen dringt de ondermijning de bovenwereld binnen: omdat het voor de activiteiten nodig is, maar ook omdat de betrokkenen hun verworven welvaart willen omzetten in maatschappelijke status en persoonlijk comfort. Criminele netwerken oefenen druk en grote aantrekkingskracht uit op buurtgenoten, collega's, familieleden en andere omstanders. Gewone mensen gaan meedoen, sympathiseren, versluieren, mogelijk maken en bewust even de andere kant op kijken. Mensen die niet meedoen maar zich hier wel bewust van zijn, durven dit niet altijd te melden, uit angst voor represailles of omdat ze bang zijn zelf de afwijking van de norm te worden. Zo kan ondermijning van maatschappelijke gezagsstructuren langzaam overgaan in ***normalisering***, de meest ernstige vorm van ondermijning. Meedoen met criminele structuren is dan niet meer normafwijkend gedrag, maar is de nieuwe norm geworden. Initiatieven als Alin Teri suggereren dat het in bepaalde wijken al zo is. Recente acties van politie, justitie en lokaal bestuur in bijvoorbeeld de autoverhuurbranche in Tilburg laten zien dat een reguliere bedrijfstak op korte termijn doordrenkt kan raken van criminele activiteit. Dat zijn bijzondere gevallen, die laten zien hoe ondermijning er in de extreme

vorm uitziet en wat het betekent. Dat is geen gemeengoed in Nederland, maar het is ook geen fictie, hypothese, of 'Italiaanse toestand'. Ook in Nederland is ondermijning een serieus probleem, zoveel is in dit onderzoek duidelijk geworden.

Ondermijning gaat niet alleen over economie en samenleving, maar ook over het openbaar bestuur. Ondermijning is geen exclusieve zaak van kwetsbare wijken, groepen of economische branches. De overheid is net zozeer een doelwit. Dat is niet verwonderlijk, want de overheid kan een belangrijke schakel zijn voor criminele economische organisaties bij het ontplooien van hun activiteiten. Geïnterviewden hebben voorbeelden genoemd van gemeenten waarin het lokaal bestuur concreet doelwit was van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Ondermijning in het lokaal bestuur is geen gemeengoed, maar het is ook geen hypothetische kwestie: het bestaat en het verdient aandacht. Ondermijning in het openbaar bestuur kan verschillende vormen hebben. Het kan gaan om gemeenteraadsleden, maar ook om wethouders. Het kan voor criminele netwerken lonen om een burgemeester onder druk te zetten om bevoegdheden in bepaalde gevallen niet in te zetten. Ook ambtenaren kunnen worden verleid om ondersteunend te handelen en zij lopen risico. Ondermijnende criminaliteit kan het openbaar bestuur zelf binnendringen: het openbaar bestuur is net zo goed doelwit van ondermijning.

Zo kan ondermijnende criminaliteit drie vormen van 'normale' structuren voor maatschappelijke orde raken: economische structuren, maatschappelijke structuren en politiek-bestuurlijke structuren. **Ondermijning vormt daarmee een groot risico, dat de hypothese allang voorbij is: het is een realiteit, die op plaatsen vindbaar, voelbaar en aanwijsbaar is.** Geslaagde opsporingsacties waarbij partijen drugs worden onderschept tonen volgens betrokkenen het topje van een onderliggende ijsberg. Hoewel harde cijfers ontbreken, signaleren betrokkenen dat de ernst en omvang van ondermijnende criminaliteit groter is dan voorheen. De vraag of dit komt door de effectiviteit en de verruiming van de opsporing ('we doen meer en daardoor zien we meer'), of doordat er ook meer georganiseerde ondermijnende criminaliteit plaatsvindt, is lastig te beantwoorden. Wel is duidelijk dat ondermijnende criminaliteit écht is: het is geen hypothese, maar een realiteit. Moeilijk te kwantificeren, door de aard van de activiteiten niet in volledigheid te bezien, maar volgens betrokkenen een serieus vraagstuk dat nu serieuze aandacht behoeft.

Ondermijning is een *effect*, een gevolg van bepaalde criminele handelingen. Georganiseerde ondermijnende criminaliteit heeft op twee manieren een ondermijnend effect. De criminele netwerken gebruiken de samenleving als ***platform*** voor het produceren en verdienen, voor de 'bedrijfsvoering'. Ze hebben concrete diensten nodig (deels zeer specialistisch, deels vooral 'handjes'), ze hebben constructies nodig (financieel, organisatorisch, administratief) en ze maken gebruik van productiemiddelen (productielocaties, transport, ontmoetingsplekken, 'safe havens', apparatuur, grondstoffen). Al die benodigdheden bevinden zich 'ergens', in de samenleving. Soms in het criminele circuit, vaak 'gewoon' in de reguliere samenleving, in de bovenwereld. Ondermijnende criminaliteit is verweven met de samenleving om productie mogelijk te maken en de verdiensten wit te wassen. Daarnaast benut ondermijnende criminaliteit de samenleving als ***etalage*** van de opbrengsten van georganiseerde criminaliteit: als plaats waar criminelen hun verdiensten uitgeven, hun status tonen en hun maatschappelijke status proberen op of uit te bouwen. Ze kopen zich in verenigingen in, rijden in dure auto's rond, organiseren goed aangeklede bijeenkomsten, mengen zich in het maatschappelijk leven. Als de onderliggende ijsberg groeit ontstaat er druk op het normale maatschappelijke leven, maar dat gebeurt zonder al te veel rumoer en zonder aanleiding voor maatschappelijke druk. Het is niet als met high impact crimes, waarbij er altijd directe slachtoffers zijn die het gezicht van een criminele daad worden. Ondermijnende criminaliteit is veel meer een sluipend proces dat de samenleving langzaam aantast.

Nederland biedt een aantrekkelijke gelegenheidsstructuur voor georganiseerde misdaad: de geografische ligging, de rol als belangrijk internationaal overslag- en distributiecentrum en toegangspoort tot de EU, de aanwezigheid van diverse migrantengemeenschappen die zorgen voor gemakkelijke connecties met bron- en transitlanden van georganiseerde criminaliteit. Nederland kent een uitstekend ontwikkelde infrastructuur op logistiek, juridisch, financieel en digitaal gebied. Dit alles is heel goed voor de reguliere economie, voor het financieel verkeer en voor de legale handel, maar óók zeer aantrekkelijk voor misbruik door ondermijnende criminele netwerken.

Zo zijn omvangrijke economische netwerken ontstaan op het gebied van hennep en synthetische drugs, die zich lenig en flexibel bewegen naar de criminele niches waarin geld te verdienen is. Dit is vergelijkbaar met het

'mainport-effect': de structuren en netwerken die er zijn maken het gemakkelijker om door te ontwikkelen en verder te groeien. Een deel van de groei komt voort uit de bestaande structuur van criminele economische netwerken, die doorgroeit en nieuwe activiteit als een magneet aantrekt. Let wel, van hennep en synthetische drugs beschikken we over het beste beeld van de huidige activiteit en het sterke vermoeden is dat dit de meest ontwikkelde sectoren zijn. Tegelijkertijd geven alle geïnterviewden aan dat ondermijning zich niet tot die sectoren beperkt: de netwerken in kwestie zijn bijzonder vaardig in het signaleren van nieuwe 'niches' en zich daarnaar te diversifiëren.

Daarnaast is er een tweede factor die de bodem voor georganiseerde ondermijnende criminaliteit rijk maakt. **Er zijn in Nederland systemen vatbaar voor ondermijning en weerbaarheid staat onder druk**. De economische crisis heeft bijvoorbeeld in veel economische sectoren en in wijken voor achteruitgang gezorgd en dat maakt de verleiding en soms de noodzaak om direct of indirect mee te werken met ondermijnende criminaliteit groter. Panden staan leeg, loodsen en schuren zijn moeilijk te verhuren, mensen verliezen inkomen en hebben geld nodig om schulden af te lossen. Economische en maatschappelijke ontwikkelingen hebben de gelegenheid voor ondermijning vergroot en weerbaarheid verzwakt. Zo zorgde de crisis op de huizenmarkt er de afgelopen jaren voor dat veel meer panden op de markt voor particuliere verhuur kwamen, vaak met hoge nood van eigenaren om de panden te verhuren. 'Hennepmakelaars' konden hier gebruik van maken. Zo zijn er meer voorbeelden te noemen van conjuncturele ontwikkelingen die de kansen van ondermijnende structuren versterken.

Het proces van aantasting van maatschappelijke gezagsstructuren door georganiseerde ondermijnende criminaliteit is een zichzelf versterkend proces. Waar ondermijning is, is de kans op nog meer ondermijning groter. Ondermijnende criminaliteit werkt als een zichzelf versterkend proces. Méér ondermijnend effect verlaagt de barrières voor criminaliteit en dat leidt weer tot nog meer ondermijnend effect. De weerbaarheid neemt af en de vatbaarheid neemt toe. Het is een sluipend proces, dat als het eenmaal in gang is zich steeds moeilijker laat stoppen. Dat onderschrijft ook het belang van een vroege – liefst preventieve – aanpak van ondermijning.

Om de ontwikkeling van georganiseerde ondermijnende criminaliteit te keren is het nodig om tot een combinatie van aanpakken te komen. Daarbij vormt opsporing een onverminderd belangrijke pijler. Het kan tot een veroordeling leiden, maar is ook onmisbaar om inzicht te krijgen in financiële geldstromen en crimineel vermogen. Daarnaast kan opsporing criminele fenomenen en patronen blootleggen. Zeker ook als het gaat om zware, georganiseerde misdaad of gesloten, afgeschermd opererende groepen is de inzet van dwangmiddelen en bijzondere opsporingsbevoegdheden onmisbaar. Echter, opsporing alléén is niet het antwoord tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Opsporingsacties kunnen effectief zijn in de zin dat ze tot veroordelingen leiden, maar daarmee zijn de netwerken zelf niet uitgeschakeld: geïnterviewden geven aan dat ondanks de veroordeling de productie en de 'business' gewoon verder gaan. Opsporing *alleen* lijkt geen afdoend antwoord op georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Ook is de huidige wijze van sanctieoplegging en de uitvoering van sancties onvoldoende op de specifieke aard van ondermijnende criminaliteit afgestemd: er zijn stappen gezet naar een meer op netwerken gerichte benadering, waarbij sleutelfiguren, sleutelplaatsen en facilitatoren centraal staan, maar dat kan meer robuust en krachtig worden doorgevoerd. Ons onderzoek laat zien dat er in bepaalde regio's op dit vlak wel betekenisvolle stappen gezet zijn, maar dit is tot nu toe nog vooral incidenteel geweest en niet structureel ingebed.

Ook het preventieve deel verdient systematische aandacht. Preventie is nog teveel een 'extra aanpak', naast de gewone aanpak. Werkelijke verbinding tussen preventie en repressie heeft nog te weinig plaatsgevonden. Zo kon ondermijning met de explosieve groei van de internationale drugseconomie snel groeien.

Op basis van wat we in de interviews hebben opgehaald zien we **vijf elementen die het ondermijnende effect van criminele activiteiten bepalen**. Deze vijf elementen vormen tevens de aangrijpingspunten voor een integrale, repressieve en preventieve, aanpak van ondermijnijng. Het gaat om de volgende vijf elementen:

1. de ***vatbaarheid*** van een systeem (een wijk, een regio, een branche)
2. de ***weerbaarheid*** van dat systeem
3. de opgeworpen ***barrières*** in en rond het systeem (aantal en effectiviteit)
4. de inzet en effectiviteit van ***opsporing***
5. de mate en effectiviteit van ***sanctieoplegging en sanctie uitvoering***.

De afgelopen jaren is, zo menen geïnterviewden, op uitzonderingen in enkele regio's na op elk van deze vijf elementen ten aanzien van ondermijning nog te weinig **systematisch strategische inzet** gepleegd. Er is veel aan ondermijnende criminaliteit gedaan, maar volgens geïnterviewden niet genoeg en niet integraal genoeg.

Dat is jammer, want **het effect van inzet op een individueel element is volgens geïnterviewden beperkt, zelfs als het op zich goed gebeurt.** Elk van de vijf elementen wordt op zich al wel benut, maar het effect kan veel groter zijn door te combineren. Zonder combinatie blijven mogelijkheden onbenut.

> Bijvoorbeeld:
> De wijkenaanpak alleen, geconcentreerd op versterking van weerbaarheid van de wijk, is kwetsbaar tegenover krachtige en expansieve criminele economische netwerken. Economische kwetsbaarheid en beperkte werkelijke aanwezigheid van het gezag in de wijk maakt dat bestaande criminele verbanden zich kunnen vermenigvuldigen. Ze oefenen aantrekkingskracht uit op omstanders. Hulpverleners en buurtwerkers vormen een cruciale schakel in de vergroting van de weerbaarheid en de reductie van vatbaarheid, maar hun effect is beperkt als hun inzet niet met de andere elementen wordt gecombineerd.
>
> Opsporing van georganiseerde criminele netwerken blijkt moeilijk en beperkt effectief. De 'grote jongens' blijken amper te raken en ze worden beschermd door goed betaalde professionele krachten. Met het vermogen dat ze vanuit criminele activiteiten opbouwen weten ze zichzelf steeds effectiever af te schermen van de opsporingsmogelijkheden. Ze ontgroeien letterlijk de opsporingscapaciteit. En als het lukt om een zaak voor te brengen blijkt de effectiviteit van straffen beperkt. De bedrijfsleiding gaat vanuit de cel door, of wordt overgenomen door anderen. Het winnen van zaken blijkt op zich al moeilijk, maar het blijkt ook weinig effectief tegen ondermijning. Het 'wegnemen van de oorzaak' van ondermijning via opsporing, veroordeling en sanctietoepassing blijkt onvoldoende om het probleem op te lossen: goede opsporing helpt wel, maar het moet in nauwe samenspraak met andere factoren gebeuren.

Bestuurlijke barrières opwerpen is effectief, maar vooral als het ook gedekt en ondersteund wordt vanuit andere domeinen. Burgemeesters hebben bevoegdheden die ze kunnen inzetten, maar de georganiseerde criminele netwerken kennen de randen en beperkingen van die bevoegdheden ook. Ze organiseren zich er omheen, onttrekken zich er aan en diversifiëren hun activiteiten zodanig dat er nauwelijks meer grip op te houden is vanuit een kleine staf rondom de burgemeester. Het bestuur is ook geen opsporingsorganisatie en moet het met beperkte middelen doen: daarom hebben het bestuur en de justitiële keten elkaar altijd nodig.

Maatschappelijke initiatieven kunnen veel effect hebben, maar niet als ze geen steun vanuit andere domeinen krijgen. Afspraken met de brancheverenigingen over een gedragscode hebben positieve effecten op de 95% van de bedrijven die het goed bedoelt, maar de bedrijven die direct of faciliterend onderdeel zijn van criminele economische netwerken houden zich er niet aan: ze protesteren niet, ze blijven gewoon uit beeld. Er is geen mogelijkheid tot naleving van de code, de brancheverenigingen ziet bij de bestuurlijke of justitiële partners weinig urgentie tot handhaving. Ondanks de door de meerderheid ondertekende gedragscode blijft de sector in dat geval onverminderd vatbaar voor ondermijning. Het kan niet alleen uit de samenleving of de sector komen: daar is achtervang en als het moet ook dwang vanuit andere domeinen voor nodig.

In deze probleemanalyse ('de individuele inzet op de vijf factoren werkt niet, zelfs als het goed gebeurt') ligt ook het handelingsperspectief besloten: **de gecombineerde inzet op de vijf factoren werkt wél**. De inzet die wordt gepleegd op de vijf factoren moet vanuit de idee van *gedeelde integrale inzet tegen ondermijning* gecombineerd worden. Een groot vraagstuk vraagt om een aanpak, die de vijf elementen gericht bij elkaar brengt en op maat snijdt voor de ondermijning zoals die zich in een bepaald gebied voordoet. Inzetten op een aanpak vanuit een ondermijnings-paradigma, op maat gemaakt voor de manier waarop ondermijning zich in een gebied voordoet, kan de groei van het ondermijnende effect terugdringen.

De eerste signalen van de effectiviteit van die op maat gemaakte aanpak zijn hoopvol. Geïnterviewden stellen dat ondermijning te keren is: als de aanpak op ondermijning geënt is, dan zien geïnterviewden goede resultaten. Vanuit het buitenland zijn vergelijkbare ervaringen te melden. Als

ondermijning centraal staat bij de keuze voor interventies dan is het proces van ondermijning te keren. Geïnterviewden geven dat ook steeds opnieuw aan: zij maken zich grote zorgen om ondermijning, maar geven ook aan dat de handelingsopties allesbehalve uitgeput zijn. Er is veel aan te doen: er zijn handelingsopties.

Een aanpak op ondermijning begint bij **bewustzijn van de problematiek**: dat gaat om focus en de bereidheid om werkelijk goed te kijken. De succesvolle voorbeelden van een aanpak gaan allemaal terug op de basisvoorwaarde van erkenning van het probleem en de bereidheid om het probleem zichtbaar te maken. Dat is de eerste stap, de noodzakelijke voorwaarde voor een adequate aanpak van ondermijning.

De vervolgstap is dan dat het bewustzijn en het beeld dat daaruit voortkomt ook wordt vertaald in **prioritering van het probleem**, ook in de vorm van inzet van capaciteit en expertise: bewustzijn gaat niet alleen om het beter kijken, maar ook om het vertalen van datgene wat je ziet in acties die daarbij passen. Dat gaat om het stellen van eigen prioriteiten, maar juist ook in het aangaan van samenwerkingscoalities op lokaal-regionaal niveau. Ook dat is onderdeel van bewustzijn: het zien van de partnerschappen die vanuit het beeld van ondermijning logisch ontstaan, omdat het vraagstuk zelf ook de vorm van een snel bewegend netwerk heeft: *'it takes a network to fight a network'*.

De volgende stap is om **het instrumentarium voor ondermijning onder de loep te houden** en waar nodig te enten op het paradigma van ondermijning. Veelal zal dat gaan om het net anders inzetten van bestaand instrumentarium, soms gaat het om het bestaande instrumentarium aanscherpen, in enkele gevallen gaat het om nieuw instrumentarium.

In de op maat gesneden aanpak wordt de inzet op de vijf factoren tegen ondermijning (*vatbaarheid, weerbaarheid, barrières, opsporing, sanctieoplegging*) gecombineerd, gericht op het terugdringen van het maatschappelijk probleem van ondermijning. Wat elke partij op elk van de vijf factoren kan, komt in het perspectief van het oplossen van ondermijning te staan. Ook als het daar oorspronkelijk niet voor was ontworpen, of als de betreffende partij daar niet exclusief voor is. **Het gaat er om de goede partij vooraan in de rij te zetten**, zodat de andere partijen daarop kunnen volgen en ook naar binnen kunnen om hun deel van de aanpak uit te voeren. Soms staat de politie vooraan, soms de gemeente, soms een maatschappe-

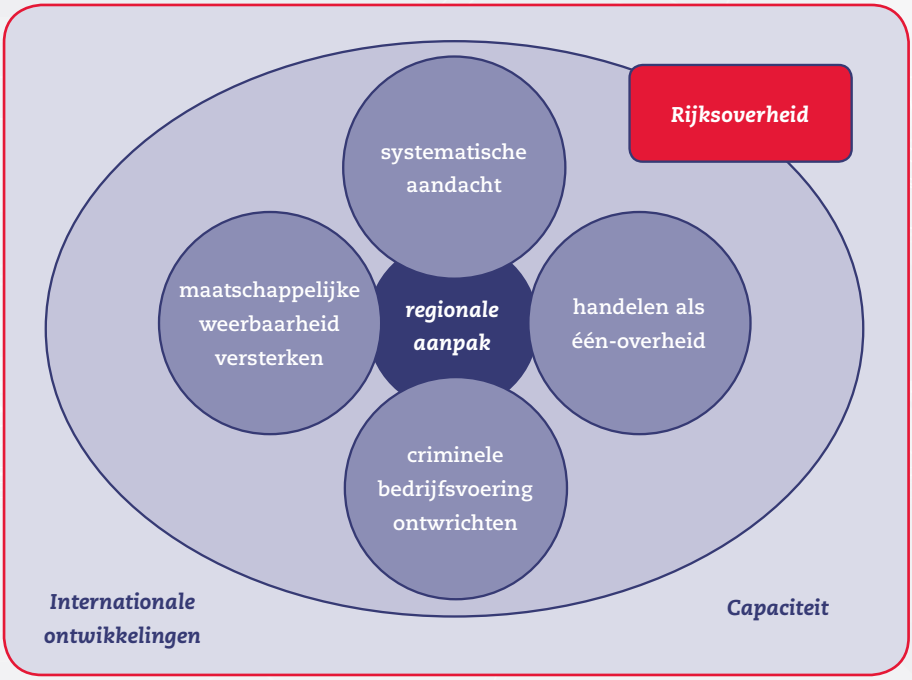
lijke partner. De aanpak van ondermijning vereist samenwerking en gezamenlijke strategische inzet.

> Bijvoorbeeld:
> Het doel van het voeren van wijkgesprekken is niet expliciet het ontmaskeren van witwaspraktijken. Maar het regelmatig voeren van gesprekken kan wel bijdragen aan een sterkere wijk, waar mensen zich gesteund voelen door de overheid en gesterkt door die gedachte weerbaar genoeg raken om de drie verdachte ondernemingen in de winkelstraat te melden, zodat het bestuur en de justitiële partijen aan het werk kunnen.
>
> Via de Apv kunnen gemeenten actief beleid voeren tegen ondermijning in wijken: bijvoorbeeld door gericht te sturen op het winkelbestand in bepaalde buurten, of door op straat groepen aan te spreken en 'aanwezig' te zijn. De Apv is uiteraard bedoeld voor de openbare orde en veiligheid, maar in de aanpak van ondermijning zal dat begrip vaak wat moeten worden opgerekt: een ijssalon waar een vermoeden van witwassen over bestaat kan via de Apv aangepakt worden. De salon vormt geen direct risico voor de openbare orde, maar de Apv kan als eerste stap worden ingezet door de gemeente om druk op de ijssalon te zetten en de partners in de keten de mogelijkheid te geven om volgende stappen te zetten.
>
> En sanctie-uitvoering is niet expliciet ontworpen voor het 'zichtbaar uit het systeem halen' van bepaalde individuen, maar het kan wel op die manier worden ingezet: een gerichte korte gevangenisstraf voor een 'klein' strafbaar feit kan helpen om de dynamiek in de wijk te veranderen, nieuwe barrières op te werpen en weerbaarheid te vergroten.

Door systematisch en strategisch de inbreng van alle mogelijke partijen op de vijf factoren in te zetten om de specifieke lokale/regionale vorm van ondermijning aan te pakken, kan het maatschappelijk vraagstuk van ondermijning teruggeduwd worden. Dat is een proces van lange adem, dat op sommige plaatsen al in gang is gezet. **Nu is het tijd voor een volgende stap in dat proces**. Die stap ligt bij de betrokken partijen in het veld, maar er is ook een aantal gerichte actiepunten voor de Haagse beleidskern. **Het gaat om de volgende vier thema's (zie figuur 3), die elk als noodzakelijk *wiel* in de aanpak van ondermijning fungeren**. Door deze vier wielen gelijkmatig te laten draaien kan de aanpak van ondermijning effectief zijn.

Als één van de vier wielen achterblijft of stil staat neemt de effectiviteit van de andere wielen sterk af:

1. ***Systematische aandacht** voor ondermijning: ontwikkeling systematiek én stimuleren van bereidheid*
2. *Handelen als **één overheid**: sturing landelijke afspraken mét borging van de regionale maat*
3. *De criminele **bedrijfsvoering ontwrichten**: de cruciale schakels uitschakelen en het afpakken van crimineel vermogen*
4. ***Maatschappelijke aanpak** van ondermijning naadloos integreren: criminele netwerken aanpakken, maatschappelijke netwerken versterken, meer weerbaar en minder vatbaar maken.*



Figuur 3: vier *wielen* van de aanpak van ondermijning.

De vier wielen in de aanpak van ondermijning krijgen vorm in ***regionale aanpakken waar op landelijk niveau afspraken over worden gemaakt met de betrokken partners***. Let wel, met 'regio' doelen we niet op "de regio", zoals een formeel regionaal samenwerkingsverband, maar om de lokaliteit – de plaats – waar het vraagstuk zich voordoet. Ondermijning is een thema dat

zich op plaatsen, in groepen, sectoren, wijken, gebieden en branches voordoet. Op die concrete vindplaatsen van ondermijning vindt de aanpak plaats. Dat zou ook het niveau van organisatie moeten zijn: dat kan nog steeds een regionaal samenwerkingsverband, een centrumgemeente, een politieregio, of een provincie zijn. Op dat niveau worden keuzes en afwegingen gemaakt die passen bij de vorm van ondermijning die daar aan de orde is. Dat betekent automatisch ook dat er regionale variëteit ontstaat: de aanpak verschilt op plaatsen, omdat het vraagstuk daar ook verschilt.

De regionale aanpak vindt plaats binnen de randen van een *landelijk kader*. Een regionale aanpak vindt altijd plaats vanuit landelijke wetgeving en vraagt om nauwe afstemming met functies die niet regionaal maar beter centraal georganiseerd zijn. Immers, georganiseerde ondermijnende criminaliteit beweegt zich ook tussen die niveaus: hennepkwekerijen in stadswijken maken deel uit van een landelijk of internationaal opererende organisatie. Kopstukken wonen in gemeente x, maar hun activiteiten zijn over meerdere regio's of verschillende landen verspreid. Of hun activiteiten vinden allemaal in regio x plaats, maar het daarmee gegenereerde vermogen gaat naar land y. Georganiseerde ondermijnende criminaliteit is een meerschalig problemen, dat een meerschalige aanpak vereist. Het gaat dus per definitie om een afstemming en wisselwerking tussen verschillende niveaus. Rondom ondermijning zijn er veel functies die heel goed landelijk georganiseerd kunnen worden: denk aan de aanpak van zware criminaliteit, de analyse van big data en het opbouwen van een landelijk beeld van ondermijning. Daarnaast vereist de totstandkoming van de regionale aanpak een actief rijksbeleid dat regionale variëteit en experimenten ondersteunt, uitdaagt, oproept en mogelijk maakt. Het Rijk stimuleert en maakt mogelijk dat de regio's de randen opzoeken en uitdagen. Dat doet de Rijksoverheid vooraf, door het scheppen van omstandigheden waarin regionale vormen mogelijk zijn. Maar ook gedurende het functioneren van de regionale verbanden, als bijvoorbeeld op landelijk niveau politieke druk ontstaat.

De regionale aanpak sluit niet de ogen voor *internationale ontwikkelingen*. De voorgestelde aanpak is geen geïsoleerde Nederlandse aanpak van ondermijnende criminaliteit. De regionale aanpak sluit niet de ogen voor de internationale dimensie van ondermijnende criminaliteit. Ondermijning is in belangrijke mate een gevolg van internationale ontwikkelingen en georganiseerde ondermijnende criminaliteit in Nederland is in veel gevallen één schakel (bijvoorbeeld doorvoer) in een internationale keten

van activiteiten, van mogelijk in het buitenland gewortelde partijen. Ook internationale wet- en regelgeving is van grote invloed op het vermogen om ondermijning tegen te gaan, denk aan het relatieve gemak waarmee criminelen met een dubbele nationaliteit zich tijdelijk of permanent uit de handen van de Nederlandse justitiële aanpak kunnen bewegen. En denk ook aan het relatieve gemak waarmee geldstromen via internationale constructies kunnen 'verdwijnen' voorbij de grenzen van de bevoegdheden en de waarneming van de Nederlandse opsporingsdiensten. Dat alles is reëel en vormt een context om rekening mee te houden in de aanpak van criminaliteit. De aanpak die wij benoemen stelt de interactie tussen centrale en decentrale overheid, en maatschappelijke partijen, centraal: vanuit een bewustzijn dat het vraagstuk zich daar niet toe beperkt en dat er ook supranationale bewegingen zijn en een wereld buiten Nederland die er toe doet. Toch kiezen wij er voor om te beginnen bij het niveau waar betrokkenen de komende periode met hun partners verschil kunnen maken. Dus decentraal wat kan, centraal, bovenregionaal of supranationaal wat zich daarvoor beter leent: denk bijvoorbeeld aan de aanpak van OMG's, die misschien wel teveel een lokaal vraagstuk was geworden en zich steeds meer tot overstijgende, nationale aanpak ontwikkelt.

Ook de *capaciteit* waarmee de aanpak van ondermijning wordt ingezet doet er toe. Méér capaciteit helpt, maar de aanpak van ondermijning is niet alleen een 'claim' van meer capaciteit. Tegelijkertijd is de aanpak wel begrensd in de capaciteit die beschikbaar is, zowel kwalitatief als kwantitatief. Alle betrokkenen geven aan dat de aanpak van ondermijning sterk gebaat is bij de allocatie van méér capaciteit: meer mensen, andere prioriteiten, meer financiële middelen, investeringen. Datzelfde geldt voor de kwaliteit van de capaciteit: ondermijning en georganiseerde ondermijnende criminaliteit vergen een investering in bepaalde specifieke expertise: bijvoorbeeld op het terrein van cyber, de analyse van big data, intelligence, maar ook de meer sociaal-psychologische en maatschappelijke expertise die kan helpen bij het vergroten van weerbaarheid en bewustzijn. Een derde aspect dat ten aanzien van capaciteit genoemd wordt is de 'locatie' van de capaciteit: ondermijning gaat ook om het ter plaatse zijn, letterlijk om de nabijheid van de capaciteit. **Nabijheid is belangrijk.** Waar het vanuit efficiency gedacht soms logisch lijkt om centrale eenheden te creëren die dan het hele land bedienen kan het vanuit ondermijning gedacht juist nuttig zijn om met lokale en regionale teams te opereren: die letterlijk dichtbij collega's zitten, dichtbij signalen, en heel snel ter plaatse kunnen zijn als hun inzet gevraagd is.

1: Systematische aandacht voor georganiseerde ondermijnende criminaliteit

In een aantal regio's in Nederland wordt al langere tijd scherp en systematisch naar georganiseerde ondermijnende criminaliteit gekeken. Noord-Brabant, Gelderland en de grote steden zijn daarvan voorbeelden. Dan worden grote problemen zichtbaar. Geïnterviewden zien geen reden om aan te nemen dat de risico's van ondermijning elders niet aanwezig zijn. Ondermijning vormt een risico voor alle gemeenten en provincies, niet alleen voor de plaatsen waar het nu al in beeld is. Juist het beperkte oog voor ondermijning vergroot dat risico. Het gebrek aan systematische aandacht en bereidheid om écht goed te kijken creëert ruimte voor criminele netwerken om zich te vestigen en activiteiten te ontplooien. Daarom is het belangrijk om **overal in Nederland bewustzijn voor ondermijning te ontwikkelen.**

Door overal in Nederland systematisch te kijken ontstaat druk op de netwerken én ontwikkelen we beter zicht op waar het gebeurt, wie er mee doet en welke onderliggende patronen er zijn. Dat **systematisch kijken gaat wel met een ongemakkelijk gevolg gepaard**: het beeld van ondermijning zal er in eerste instantie door verergeren, het probleem zal in de beeldvorming en de statistiek 'groeien' omdat het beter in beeld komt. Om landelijk bewustzijn te genereren stellen we een aantal acties voor, die in belangrijke mate vanuit het Rijksniveau ingezet kunnen worden: het idee hierbij is dat het Rijk met gerichte interventies het bewustzijn in de regio's kan ondersteunen of op gang helpen.

De ministeries van BZK en V&J zetten in op landelijke dekking van krachtige regionale programma's ten aanzien van ondermijning: er moet overal een aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit zijn. Op het moment dat individuele gemeenten hiervan afwijken moet het mogelijk zijn dat zij daar vanuit rijksniveau op worden aangesproken. Een andere mogelijkheid is om die functie te beleggen bij de Commissaris van de Koning als Rijksheer.

De werkwijze bij de totstandkoming van de regionale programma's is 'van onderop, maar met externe druk'. Dat kan bijvoorbeeld door een rapporteur Ondermijning aan te stellen, die advies geeft over de opvolging van wat de LIEC-RIEC structuur inzichtelijk heeft gemaakt over de aandacht voor ondermijning die er per regio is. Het gaat hier niet om nationale regie op ondermijning of om uniformering, maar om het opvolgen van wat er in beeld is gebracht over wie er op zijn eigen manier aandacht heeft voor ondermijning en wie niet of minder. Die rapportage zet ook niet primair in op het tonen van 'hoeveel ondermijning er per regio is', want dat legt een bonus op niet goed kijken (dan zie je minder ondermijning) en straft de regio's die scherp in beeld brengen wat er mis gaat (wie goed kijkt ziet meer). De rapporteur fungeert als motor voor de versterking van de inzet en werkt volgens het principe van 'vreemde ogen dwingen'. Het is geen regisseur die een uniforme aanpak nastreeft, of die regionale inspanningen aanstuurt, maar heeft meer eenzelfde karakter als de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM).

De rationale voor deze aanpak van monitoring is dat landelijke dekking en 'overal urgentie' niet vanzelf tot stand komen: dan was het waarschijnlijk al wel gebeurd. Er zijn belemmeringen of andere prioriteiten. Het verplichten tot een aanpak werkt niet goed, want dat nodigt niet tot werkelijk commitment uit. Het monitoren en zichtbaar maken van wat er gebeurt is een open manier om voortgang te boeken: regio's zijn zelf aan zet, kunnen hun eigen tempo aanhouden en eigen keuzes maken, maar het leidt wel tot een landelijk beeld. Dat beeld biedt de mogelijkheid om lessen te trekken, om koplopers en achterblijvers te signaleren. Zo kan het Rijk beweging brengen in de decentrale aanpak van ondermijning. Daarom benoemen wij dit als een taak voor de ministeries van V&J en BZK: zij dragen zorg voor de monitoring en de randvoorwaarden voor de regionale partners om zich te organiseren op de manier die volgens hen past.

Dezelfde aanpak van inzichtelijk maken van activiteiten tegen ondermijning wordt ten aanzien van risico-sectoren doorgevoerd: zo ontstaat een scherper en beter gefundeerd beeld van de economische sectoren en branches die systematisch aandacht hebben voor ondermijning in hun sfeer. Door inzichtelijk te maken wat branches *zelf doen* en nog kunnen doen tegen ondermijning en wat zij doen tegen facilitatie van criminele ondermijnende netwerken door branchegenoten wordt het zelforganiserend vermogen en de eigen weerbaarheid van sectoren aangewakkerd. Nu ligt

er een bonus op 'niet teveel over praten, niet teveel aan doen'. Die wordt door systematische rapportage op inspanningen omgedraaid: een bonus op actieve interventies tegen ondermijning, ook als die op korte termijn het beeld opwekken van veel meer ondermijnende activiteit dan gedacht.

De ministeries van BZK en V&J faciliteren de rapporteur Ondermijning door middel van capaciteit, technologie en expertise om met data tot aansprekende beelden van de inzet tegen ondermijning te komen. De brede driehoek van politie, OM en gemeente is en blijft gewoon aan zet om op basis van lokale ondermijningsbeelden te bepalen wat (boven)lokaal nodig is. De Rapporteur draagt daaraan bij door in beeld te brengen wat breder in Nederland gebeurt en vergelijkingen inzichtelijk te maken. Daarnaast kan de Rapporteur wellicht als adviseur voor de brede driehoek fungeren inzake de opvolging van informatie- en data-analyse over de inzet tegen ondermijning. Dat vereist bijbehorende expertise en middelen, op het terrein van informatieverzameling (breed spectrum aan bronnen aanspreken), informatieanalyse (patronen genereren) en de presentatie van informatie (beelden die ook wat zeggen).

Aandacht en urgentie ontstaan niet alleen vanuit statistiek, maar ook vanuit *verhalen en beelden*. Aandacht voor ondermijning vereist aansprekende verhaallijnen. De ministeries van BZK en V&J geven daarom opdracht voor een patroon-analyse van een omvangrijke case-load aan Bibob-onderzoeken, vertrouwenscrises in het lokaal bestuur, kleine of grote incidenten van bedreiging van gezagsdragers, en een patroon-analyse van een groot aantal relatief recente strafzaken. Deze kwalitatieve analyse van fenomenen heeft als doel om het verhaal van ondermijning naar voren te brengen. Betrokkenen menen dat georganiseerde ondermijnende criminaliteit in de media en het maatschappelijk debat nog te vaak ten onrechte geassocieerd wordt met 'wat gedoe rond coffeeshops'. Het is belangrijk om het probleem meer in beeld te brengen, zodat er decentrale beweging ontstaat: het opdrachtgeverschap van een patroon-analyse is een interventie vanuit het Rijk om decentraal het urgentiebesef en de beeldvorming aan te wakkeren. Zo kan het patroon in de beeldvorming rond ondermijning worden doorbroken. Ondermijning ontstaat vaak vanuit georganiseerde zware criminaliteit met majeure maatschappelijke risico's. Die waarheid moet in verhalen op tafel komen en daarvoor past een gerichte interventie vanuit de ministeries.

Kernpunten van dit wiel:

- Het net sluiten: iedereen kijkt
- Kijken met de juiste indicatoren, die de goede incentives bieden om te kijken
- De lokaal/ regionaal verantwoordelijken geven systematisch opvolging aan wat in beeld is gebracht over wat regio's doen en of en hoe sectoren en branches opereren
- Beeldvormingsstrategie: verhalen, ondermijning een gezicht geven en waardeoordelen geven
- Ondermijning 're-framen' als *zware en schadelijke criminaliteit*
- Analyse van patronen: kwantitatief en kwalitatief, verhalen en beelden
- Analyse van de effecten: per regio, maar ook de bewegelijkheid tussen regio's en sectoren.

II: Handelen als één overheid

De aanpak van ondermijning vraagt om strategische afstemming over welke inzet op welk moment gepleegd wordt. Betrokken partijen hebben ieder hun bevoegdheden, die op verschillende manieren kunnen worden ingezet om ondermijning tegen te gaan. Dat kan betekenen dat soms het OM of de politie het initiatief neemt, voorop gaat, en de gemeente vraagt om mee te doen. Het kan ook betekenen dat de burgemeester het voortouw neemt en de justitiële partners hun inzet daarop aanpassen. Wie voorop gaat staat niet altijd vast en wordt ook niet als zodanig in een handvest opgeschreven, maar volgt uit de analyse van een concrete case: wat is er wanneer en door wie nodig om deze casus aan te pakken?

Samenwerken betekent hier niet alleen het afstemmen over inzet, maar ook het inzetten van de eigen capaciteit op initiatief van de ander: bijvoorbeeld door soms opsporingscapaciteit in te zetten om barrières op te werpen of om weerbaarheid te vergroten, ook als dat niet tot concrete zaken leidt. In de brede driehoek kunnen partijen samen komen tot gezamenlijke analyses, keuzes en afspraken over welke interventiestrategie het meeste beoogd effect sorteert. Werken als één overheid betekent dan ook het binnenlaten van de ander in de eigen weging en het dienstbaar maken van de eigen mogelijkheden aan de ander – en het vertrouwen dat dat op een ander moment andersom ook gebeurt. Bijvoorbeeld ook door soms bestuurlijk instrumentarium dat bedoeld is als barrière in te zetten om de opsporing in stelling te brengen. Of door op verzoek van professionals een tijd vooral te investeren in weerbaarheid, ook als dat betekent dat enige tijd minder veroordelingen zijn en minder sancties opgelegd worden (wat voor politie en OM in termen van output en beeldvorming problematisch kan zijn). En soms door een bestuurlijke maatregel te nemen, die als een sanctie werkt (omdat het bedrijf wordt stilgelegd), terwijl de checks en balances anders zijn dan bij een justitieel traject. Of door op verzoek van de brede driehoek recherchecapaciteit in te zetten voor het in beeld brengen van een groep jongeren die sinds kort ‘in de hennep zit’, terwijl er ook enkele grote strafzaken liggen. Partijen bepalen in goed overleg hun inzet, vanuit het gemeenschappelijke maatschappelijke doel dat ze nastreven.

Let wel, dit alles gebeurt op case-niveau al. De aanpak is op dat niveau niet nieuw. Nieuw is wel om dit als paradigma voor sturing centraal te stellen. Wat nu in de praktijk al gedaan wordt, maar dan een strategische en systematische aanpak: vaker en op meer strategisch niveau gericht een ieders bevoegdheden inzetten om maximaal maatschappelijk effect op de terugdringing van ondermijning te genereren.

Dat betekent dat de frequentie van uitwisseling en inmenging tussen bestuur, OM en politie sterk toeneemt: de ene keer zijn de prioriteiten en wensen van de één leidend, dan weer die van de ander. Samen bewaken betrokkenen de balans en houden ze de effecten in de gaten. Dat vereist praktische manieren van doen én te ontwikkelen checks en balances om rechtsstatelijke beginselen en principes van goed bestuur te verankeren.

Daarvoor bestaat het ultieme recept nog niet en de regionale component vraagt ook om *regionaal maatwerk*. Daarom is het nodig dat de ministeries de komende vier jaar experimenteerruimte voor de aanpak van ondermijning creëren, zodat *regionaal passende aanpakken van ondermijning kunnen ontstaan*. De ministeries nodigen de regio's uit tot regionale aanpakken: dat kan zijn door regionale 'taskforces' te organiseren, maar ook door te kiezen voor het vanuit de bestaande organisaties veel nauwer samen te werken. Het kan door een bestaande regionale samenwerking te benutten, maar ook door een nieuw verband te gebruiken. Onderdeel van het experiment is ook het in de praktijk verkennen van wat op nationaal niveau belegd moet blijven en waar de meer regionale oriëntatie goed werkt. Gedeelde sturing vereist ook een zekere nabijheid. Het ideale recept bestaat niet, maar het regionale recept kan in experimenten worden verkend (en dat gebeurt deels ook al). Een manier om de regionale dynamiek op gang te brengen en te houden kan zijn om de Commissarissen van de Koning als Rijksheer opdracht te geven om – of te vragen om – te voorzien in regionale dekking in hun provincies, zoals recent ook in de opvang van vluchtelingen het geval was. Het decentrale karakter blijft dan van kracht, maar tegelijkertijd ligt het ook niet helemaal open.

Het werken volgens de hier geschetste integrale aanpak betekent in de praktijk dat bestaande kaders en randen gaan knellen. Partijen moeten de ruimte hebben om hun onderlinge samenwerking op een andere wijze in te richten en zo gaandeweg te leren wat de beste manier is voor hen om tot een integrale aanpak te komen. Dat kan door een te vormen 'experimenteerartikel georganiseerde ondermijnende criminaliteit', waarin het

mogelijk is voor partijen om verschillende nieuwe vormen van aanpak uit te proberen. Maar ook door 'gewoon' de ruimte centraal te stellen die bestaande wet- en regelgeving al biedt. Geïnterviewden hebben geen gedeelde voorkeur: het kan via een ruimtescheppend nieuw artikel, het kan net zo goed door de ruimte van bestaande artikelen ruimer te benutten. Het doel is regionaal maatwerk en leren van experimenten, de vorm doet er volgens de betrokkenen niet veel toe.

Een onderdeel van de experimenten met regionale aanpakken is de rol van de burgemeester in het Regionale driehoeksoverleg. Wat de optimale rol van de burgemeester is zal per regio verschillen, en hoeft ook niet overal dezelfde te zijn om goed te kunnen functioneren. Wat nodig is om de regionale balans te vinden en te zien hoe die in werkelijkheid uitpakt. Door ruimte te maken voor experimenten met regionale aanpakken kunnen we leren wat per regio goed werkt en wat mogelijk te uniformeren valt – mocht dat nodig zijn. De ministeries van BZK en V&J maken dergelijke experimenten mogelijk: vooraf door ruimte te scheppen, maar ook door zich 'breed te maken' voor de experimenten als ze eenmaal gaande zijn en er discussie over ontstaat.

De ministeries van BZK en V&J voorzien de experimenten in de regio's van middelen die systematisch leren mogelijk maken, zodat een experiment meer is dan alleen maar 'proberen'.

Informatiedeling is cruciaal voor het werken als één overheid. Het ministerie van V&J werkt op dit moment aan een Kaderwet Informatiedeling en dat traject krijgt steeds meer vorm. Tegelijkertijd bestaat er in de werkpraktijk huiver voor een lang traject van wetgeving, dat in de weerbarstige problematiek rond privacy moeilijk tot een werkbare oplossing komt. Het dilemma tussen de pragmatiek van informatie delen en de principiële begrenzing vanuit privacy wordt door betrokkenen breed herkend en gedeeld. Er is geen wens tot aantasting van het principiële recht van privacy. Wel is er de wens om te ontdekken wat met inachtneming van de principes van privacy kan, mag en werkt. Daarom is het voorstel om terwijl het traject van de Kaderwet loopt twee gelijktijdige sporen te bewandelen, die elkaar onderling heel goed kunnen versterken:

- Het wetgevingstraject wordt versterkt met een actieve bijdrage van lokale deskundigheid, om het proces inhoudelijk te versterken en te versnellen. Ministerie en medeoverheden treden hierin als partners op. Zij wachten de kaderwet niet af maar participeren er actief in.

- Ruimte voor lokale partijen om hun aanpak voor informatiedelen uit te breiden en pro-actiever dan nu informatie te koppelen en voor strategische analyse te benutten. Ze gebruiken daarvoor het bestaande RIEC-convenant op een nog actievere manier dan nu. De manier waarop dat gebeurt kan en zal per regio verschillen en daarvoor wordt ook vanuit de ministeries ruimte gegund. Waar nodig wordt infrastructuur geboden en ondersteuning beschikbaar gemaakt.

In beide gevallen zou er volgens geïnterviewde betrokkenen gewerkt kunnen worden vanuit een eenvoudige en werkbare toets in drie stappen:
- Toets 1: is de informatie rechtmatig verkregen in de organisatie?
- Toets 2: is omschreven wanneer de informatie gedeeld mag worden en wordt daaraan in dit geval voldaan? Informatie mag gedeeld worden in het directe belang van de openbare orde en om economische structuren en geldstromen te ontrafelen.
- Toets 3: voldoet delen aan de principes van proportionaliteit en subsidiariteit?

Het werken als één overheid betekent ook dat bekostiging, prestatiesturing en verantwoording goed georganiseerd moeten zijn. 'Goed' betekent hier georganiseerd vanuit het principe van één overheid die zich richt op gezamenlijk bereiken van maatschappelijke opbrengsten. In bekostiging, prestatiesturing en verantwoording moeten de maatschappelijke opbrengsten (outcome) centraal staan. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar dat is het niet. Keuzes over de inzet van schaarse capaciteit zullen vanuit het perspectief van de integrale aanpak van het maatschappelijk vraagstuk moeten worden gemaakt. Als het een groot maatschappelijk effect heeft om één drugspand te sluiten, zonder dat daar een zware veroordeling uit volgt, kan het toch lonend zijn voor andere partijen zoals het OM om daar volop aan mee te werken. Dit vergt wel dat het aan de 'achterkant' ook netjes geregeld is. Er bestaat immers spanning tussen horizontale samenwerking en verticale verantwoording – en in veel gevallen ook toewijzing van capaciteit en middelen.

De 'Haagse partners' en de partners in de regio spreken samen af welke doelstellingen voor de komende periode gelden en hoe daarover passende verantwoording plaatsvindt: de grote vraag is hoe verantwoording en bekostiging op basis van maatschappelijk rendement kan plaatsvinden, terwijl dat nu vaak op input of beperkte output-indicatoren gebeurt. De opstelling van waaruit partijen horizontaal en in netwerken werken is

nog sterk verticaal en verkokerd ingericht. De ministeries van BZK en V&J nemen in de ontwikkeling hiervan het voortouw, in nauwe afstemming met het OM en de Nationale Politie. In een regionaal experiment kan geoefend worden met een 'mandje' van door gezamenlijke partners benoemde maatschappelijke opbrengsten waarmee zij hun strategische keuzes voor inzet van schaarse capaciteit verantwoorden. Partijen worden daarin niet individueel beoordeeld: het gaat om het maken van maatschappelijk verschil, om vermogen van partijen in een regio om samen ondermijning te reduceren en ondermijnende criminaliteit terug te drukken. De opbrengsten uit de 'Harvard field labs ondermijning' en de 'Leerkring ondermijnende criminaliteit' kunnen hierbij benut worden. Let wel, dit zijn nieuwe en elders nog niet of nauwelijks gerealiseerde vormen van verantwoording en bekostiging: het is dus niet eenvoudig, maar het loont de moeite om er de komende periode mee aan de slag te gaan.

Vanuit dezelfde afweging is het cruciaal om een directe verbinding te maken tussen financiële opbrengsten uit 'afpakken' en de investeringen die de maatschappelijke aanpak van ondermijning vereist. Het 'afpakken' van crimineel vermogen is nu losgekoppeld van investeringen in maatschappelijke weerbaarheid, terwijl die twee elkaar zouden kunnen versterken. Er zijn twee redenen om de koppeling tussen afpakken en investeren wel te maken: één reden is *strategische beeldvorming*, een andere reden is *technisch-administratief*.

Ondermijning gaat over *beeldvorming*, over het stellen en herstellen van een maatschappelijke norm. In gebieden waar ondermijning serieuze vormen aanneemt is de norm langzaam verschoven naar 'criminele rijkdom' en 'brave maatschappelijke schaarste': criminelen 'investeren' op hun manier in 'hun mensen'. Ze stoppen geld in de mensen die hen steunen en zijn op die manier zichtbaar in beeld, voor de hele samenleving. Dat gaat gepaard met een overheid die op veel plaatsen juist terugtreedt en minder kan investeren. Er ontstaat een beeld van criminele rijkdom en publieke schaarste: dat vergroot de aantrekkingskracht van ondermijnende activiteiten. Het direct koppelen van goed en slecht gedrag, van afpakken en investeren zet daar een krachtig signaal tegenover: het is niet normaal en het loont ook niet. Dat versterkt in gedragspsychologische zin de prikkel voor de betaler, net zoals het andersom een positieve prikkel voor de ontvanger is: de psychologie versterkt de werking van de financieel-economische prikkel. Dergelijke symboliek en gedragspsychologie moeten nadrukkelijker benut worden, om het maatschappelijk effect van interven-

ties te vergroten. Een slim ontworpen 'afpakfonds' kan die beeldvorming en dat krachtige psychologische effect bewerkstelligen.

De tweede reden is meer technisch-administratief. 'Afpakken' kost tijd en geld en maatschappelijke investering ook. In de huidige wijze van begroten zijn dat dubbele kosten: partijen maken in de integrale aanpak kosten (capaciteit) om af te pakken én maken budget vrij om lokaal te investeren in weerbaarheid. Als een deel van wat is afgepakt 'revolverend' benut kan worden voor inzet op ondermijning (afpakken, preventie, repressie) dan is dat winst. Daarvoor is een overzichtelijk systeem nodig waarmee verantwoording plaats kan vinden. Er bestaat bij niemand de wens om 'te gaan afpakken om eens flink winst te gaan maken'. Het gaat om het omkeren van de perverse prikkel in het bestaande systeem en een positieve prikkel te zetten op het gericht inzetten op afpakken én het investeren in maatschappelijke weerbaarheid. Afpakken loont, voor de partijen die inzet plegen om af te pakken en voor de samenleving zelf.

De ministeries van BZK en V&J maken het, in nauwe afstemming met het ministerie van Financiën, mogelijk voor regio's om te experimenteren met de koppeling van afpakken en maatschappelijk investeren te starten. Dit loopt vooruit op een meer structurele voorziening in de wettelijke mogelijkheden om crimineel afpakken en maatschappelijk investeren mogelijk te maken. Wij realiseren ons dat dit grote spanning oproept met de huidige financieringsstructuren die sterk verticaal zijn ingericht en nu met horizontale verbanden te maken krijgen. We realiseren ons ook dat het waarschijnlijk een ingreep in de Rijksbegrotingssystematiek vereist. Het is dus een aanbeveling die grote gevolgen heeft. Toch is het belangrijk om de discussie te starten en te zoeken naar concrete vormen om dit op overzichtelijke schaal te starten.

Het werken als één overheid betekent ook dat de overheid zijn mensen moet beschermen. We signaleren het risico dat het openbaar bestuur doelwit van ondermijnende criminaliteit wordt. De overheid is wat dat betreft geen uitzondering, eerder een 'interessante prooi' voor criminele organisaties.

Veel van de bestuurlijke aanpak ligt nu bij de burgemeester, die in veel gemeenten min of meer alleen staat in die taak. Het is raadzaam om daarom te investeren in de ondersteuning van de burgemeester en om te zien of het mogelijk is om de taken breder te beleggen. Dat kan betekenen dat

er meer formatie voor ondersteuning beschikbaar komt, bijvoorbeeld vanuit een Rijksprogramma voor ondermijning, of door een toevoeging op de uitkering uit het Gemeentefonds.

De zorg en de benodigde interventiemogelijkheden gericht op de integriteit van het bestuur zijn nog onvoldoende van aard. Binnen de gemeente kan de burgemeester een aantal dingen doen en ook de Commissaris van de Koning (CdK) heeft een belangrijke rol in het bewaken van de integriteit van het bestuur. Tegelijkertijd zijn de werkelijke bevoegdheden beperkt. De Commissaris van de Koning heeft nu een zorgplicht voor de integriteit van het lokaal bestuur, maar die is niet ingevuld met concrete bevoegdheden. Dat vereist een nadere analyse van het instrumentarium dat een Commissaris van de Koning heeft voor onderzoek en interventies van de integriteit en risico's van het lokaal bestuur. Er zijn op gezag geënte mogelijkheden, de CdK kan een 'goed gesprek hebben', maar daarnaast is ook een meer formele interventieladder nodig. Het tekort aan mogelijkheden om de integriteit van het bestuur te borgen is zorgelijk, omdat het bestuur een voor de hand liggend doelwit van ondermijning is en nu zwak bewaakt lijkt. Het ministerie van BZK zou moeten verkennen welke mogelijkheden er zijn om de integriteit van het bestuur te borgen, waarbij het ons nuttig lijkt om de Commissaris van de Koning hiervoor nadrukkelijker in positie te brengen.

Gezien de ontwikkelingen rondom ondermijning is het een groot voordeel dat de burgemeester benoemd is en niet gekozen. Benoeming zorgt voor distantie en autonomie van de burgemeester, in een politieke omgeving die door de vaak intransparante werking van kieslijsten en lokale vertegenwoordiging zeer vatbaar is voor ondermijning. Gemeenteraadsleden en ook wethouders staan vanwege electorale dynamiek en lokale verbondenheid eerder onder invloed van criminele netwerken. De burgemeester heeft afstand van lokale, electorale en partijpolitieke dynamiek. Vanuit democratische legitimiteit is dat onderwerp van discussie – heeft de burgemeester geen directer lokaal mandaat nodig bijvoorbeeld – maar voor het specifieke geval van ondermijning is de afstand precies een voordeel. Benoeming is daarom volgens ons iets om voorlopig te koesteren, niet om afstand van te nemen. Wel vraagt de toenemende druk op burgemeesters om aandacht voor verdere gerichte professionalisering van zittende burgemeesters. Burgemeesters moeten soms ook meer bewust geworven worden op hun vermogen om de bestuurlijke integriteit te bewaken en ondermijning te bestrijden. Het ministerie van BZK kan ver-

kennen of de rol en positie van burgemeesters versterkt moet worden en of de manier waarop de burgemeester wordt geworven en benoemd voldoende bestand is tegen mogelijke beinvloeding vanuit de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Hierin is ook de rol van de Commissaris van de Koning van belang, vanuit de zorgplicht voor integriteit van het bestuur.

Kernpunten van dit wiel:

- Gezamenlijke inzet rondom het concrete maatschappelijk vraagstuk
- Bevoegdheden inzetten vanuit gedeelde doelstellingen, per casus, maar ook systematisch en strategisch
- Informatiestromen bouwen rondom maatschappelijk vraagstuk: ontschotten van informatie, de informatie ordenen en delen op de manier die het vraagstuk vereist
- Governance van de aanpak: landelijke afspraken met borging van regionaal maatwerk en ruimte voor experimenteren
- Aansturing en verantwoording vanuit gerealiseerd (gedeeld) maatschappelijk effect, niet vanuit specifieke deel-opbrengsten (of inspanningen) per organisatie
- Rol van de (regio-)burgemeester verschilt per regio, experimenteren met vorm die regionaal goed werkt
- Afpakken en investeren in maatschappelijke veerkracht koppelen: onderzoek welke mogelijkheden er zijn om de inkomsten uit het afpakken ten goede te laten komen aan versterking van de aanpak van ondermijning. begrotingsregel veranderen en/of voorziening voor treffen
- Totstandkoming van een interventieladder voor CdK's, voor onderzoek naar en interventie in het politiek-bestuurlijke domein: burgemeesters, wethouders, gemeenteraadsleden.
- Benoeming van de burgemeester is en blijft een belangrijk anker in de aanpak van ondermijning
- Werken als één overheid kan in een speciaal programma, maar ook in de lijn: ruimte laten voor regionale variëteit en zien wat werkt.

III: De criminele bedrijfsvoering ontwrichten

Om ondermijning tegen te gaan is het nodig om georganiseerde ondermijnende criminaliteit te benaderen als een economische structuur. In enkele regio's wordt zo al gewerkt: de focus van de inspanningen is dan gericht op het uitschakelen van cruciale schakels in de bedrijfsvoering, naast aandacht voor individuen, sleutelfiguren, de 'onaantastbaren'.

Schakels in de bedrijfsvoering zijn soms partijen of personen die heel direct bijdragen aan de criminele productie, bijvoorbeeld door in een laboratorium synthetische drugs te produceren. Hiervoor is al betrekkelijk veel aandacht en die blijft van kracht.

Een sleutelrol in de bedrijfsvoering spelen echter de facilitatoren: partijen of personen die weliswaar zelf niet direct actief zijn in het productieproces, maar met hun handelen de productie wel mogelijk maken. Ze bieden georganiseerde ondermijnende criminaliteit de mogelijkheid om te produceren. Facilitatie krijgt meer aandacht in de aanpak: zonder facilitatie is productie niet mogelijk en facilitatie is daarom een volwaardig aangrijpingspunt voor de aanpak.

Betrokkenen merken op dat een belangrijk deel van de facilitatie onder meer plaatsvindt in beroepsgroepen die extra bescherming genieten: het notariaat en de advocatuur. Daarnaast zijn ook gegevens van financiële instellingen en medische gegevens bijzonder beschermd, terwijl ze van groot belang in de aanpak kunnen zijn. Die bescherming hoeft niet te verdwijnen, maar de ministeries van VWS en VenJ zouden zich kunnen oriënteren op de balans in de bescherming. Is de bescherming in verhouding met de actualiteit en zijn er andere manieren van bescherming denkbaar die minder ten koste gaan van de effectiviteit van de aanpak van ondermijning?

De inzet van de Wet BIBOB krijgt in alle gemeenten een krachtige impuls. Via de Wet BIBOB kunnen gemeenten een belangrijke schakel uit de criminele bedrijfsvoering ontwrichten, namelijk de plaats van handelen van criminele activiteiten, zowel voor het produceren zelf als het witwassen van crimineel geld.

De Wet BIBOB wordt meer landelijk gelijksoortig en krachtig toegepast. De ministeries van V&J en BZK stimuleren dat gemeenten de BIBOB vaker en beter toepassen, zodat het net van de BIBOB strakker aangehaald wordt en shopgedrag minder effectief is. Dat gaat 1) om het delen en versterken van kennis, 2) om het beschikbaar maken van meer capaciteit, en 3) een mogelijke herijking van de rol van het Landelijk Bureau BIBOB.

De BIBOB wordt geflexibiliseerd. De Wet BIBOB is nu gebaseerd op een lijst sectoren waarop de BIBOB betrekking heeft. Dat geeft 'slimme' en lenige criminele netwerken een voorsprong, omdat ze zich strategisch kunnen richten op sectoren die niet op de lijst staan. Daarnaast geldt de Wet BIBOB bij het aanvragen van een vergunning, wat een tweede beperking in de toepassing legt: als de vergunning eenmaal verleend is wordt het lastig om een onderzoek opnieuw uit te voeren. Betrokkenen geven aan dat deze beide onderdelen aangepast zouden moeten worden: dat kan door een wijziging in de wet, of door de mogelijkheid te bieden aan gemeenten om te experimenteren met de wijze waarop zij de BIBOB inzetten. Een optie daarbij is om de burgemeester in staat te stellen om voor zijn gemeente vanuit de verantwoordelijkheid voor openbare orde te bepalen welke sectoren of vergunning voor BIBOB in aanmerking komen: niet op basis van gerichte 'verstoring van de openbare orde', maar vanuit de verantwoordelijkheid voor openbare orde, waartoe ondermijning ook behoort. Hier ligt een mogelijk haakje voor een meer gerichte inzet van de BIBOB door de burgemeester. Daarnaast is het interessant om de burgemeester de mogelijkheid te bieden om in uitzonderlijke gevallen een sector 'generiek te onderzoeken' vanuit de Wet BIBOB. Bijvoorbeeld wanneer er aanwijzingen zijn dat een sector object van grootschalige ondermijning is. Dergelijke keuzes worden dan onderwerp van verantwoording in de lokale democratie, door middel van debat in de Gemeenteraad. De ministeries van V&J en BZK kunnen een dergelijke de flexibilisering en aanscherping van het instrument van de BIBOB mogelijk maken, ertoe uitnodigen en experimenten actief ondersteunen.

De Wet BIBOB is zo krachtig als de informatie die er voor gebruikt wordt. Betrokkenen geven aan dat er door meer gerichte informatiedeling effectiever met de BIBOB gewerkt kan worden. De eerder voorgestelde verandering in de omgang met informatie delen is daarvoor één strategie. Een andere strategie – die er overigens heel goed naast gevolgd kan worden – is om meer capaciteit beschikbaar te maken bij het LBB, zodat gemeenten meer gebruik kunnen maken van de ruimere bevoegdheid en expertise van het LBB.

De Wet BIBOB kan een krachtige barrière vormen voor ondermijnende criminele activiteit. Als het instrument goed werkt vergroot ook de maatschappelijke weerbaarheid, omdat reguliere bonafide bedrijven meer ruimte krijgen. Dat roept de vraag op of de BIBOB niet principieel herijkt moet worden op de 'nieuwe tijd'. De ministeries van V&J en BZK reflecteren de komende periode met direct betrokkenen in gemeenten en het LBB op de mate waarin de BIBOB past bij de huidige tijd.

De Wet BIBOB is een zwaar instrument. Er zijn daarom veel beschermingsconstructies opgetrokken voor de subjecten van BIBOB-onderzoeken en die zijn van groot belang. Tegelijkertijd is het nodig om pro-actief bepaalde informatie vanuit BIBOB-onderzoeken te kunnen delen en bijvoorbeeld andere gemeenten op de hoogte te kunnen brengen van risico-aanvragers. Zo wordt 'shopgedrag' teruggedrongen en verandert BIBOB van een reactief instrument voor heel concrete gevallen in een pro-actief instrument om risico's vroegtijdig te signaleren.

Net als de Wet BIBOB is ook Artikel 13b van de Opiumwet aan flexibilisering toe. Daarvoor is de voorbereiding al ver gevorderd. Nu heeft de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet de bevoegdheid om een pand te sluiten indien een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Die sluitingsbevoegdheid geldt niet als in een pand geen drugs zijn aangetroffen, terwijl er wel voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die duidelijk bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs, zoals bepaalde apparatuur, chemicaliën en versnijdingsmiddelen. Het wetsvoorstel van het ministerie van V&J betreft een uitbreiding van artikel 13b Opiumwet en wordt eind 2016 ingediend bij de Tweede Kamer.

In vooral het aanpakken van facilitatoren komen de bestuurlijke en justitiële partners vaak in aanraking met niet-publieke partijen: bedrijven, burgers, verenigingen, maatschappelijke organisaties. Het verkeer tussen deze partijen is nog niet helder georganiseerd: wat is de status van een indringend gesprek dat de burgemeester met een aantal lokale ondernemers voert? Wat zijn mogelijkheden om de inzet op te schalen en welke beperkingen gelden daarvoor? Nu wordt in het geval van individuele cases wel op deze manier gewerkt en worden individuele oplossingen gevonden. Als publiek-private samenwerking systematischer wordt ingezet dan is het wellicht ook nodig meer systematisch onderzoek te doen naar deze aanpak: deels om kennis over de werking ervan te ontwikkelen, deels ook om de bescherming van partijen op passende wijze te organiseren.

In het deel ‘opereren als één overheid’ is al gesproken over de afweging over de inzet van capaciteit: welke zaken wel oppakken, waar wel capaciteit op inzetten en waar niet? Nu is het economische proces niet altijd een criterium voor de aanpak. Ervaringen in onder andere de Taskforce Brabant-Zeeland laten zien dat er goede resultaten te boeken zijn om de criminele bedrijfsvoering wel gericht doelwit van interventies te maken. De ministeries van BZK en V&J stellen deze aanpak net als regionale partijen meer centraal in hun benadering van ondermijnende criminaliteit, zodat partijen met dezelfde agenda vanuit hetzelfde perspectief handelen.

Monitoring en effectmeting vinden plaats vanuit het perspectief van criminele economische activiteit. Een aanpak die de bedrijfsvoering krachtig ontwricht en weinig aanhoudingen en ‘zaken’ oplevert moet kunnen tellen als een succes: ‘outcome’-indicatoren die maatschappelijke impact meten moeten leidend zijn. Officieren van Justitie of burgemeesters die in hun beleid en inzet van capaciteit keuzes maken gericht op het uitschakelen van belangrijke schakels in het economisch proces – bijvoorbeeld elektriciens die hennepplantages aansluiten, makelaars die panden voor hennepteelt ‘makelen’, notarissen die witwastransacties laten passeren, bankiers die met financiële producten criminele organisaties bedienen, autoverhuurbedrijven die de drugshandel ondersteunen – worden daarin indien nodig in woord en daad ondersteund vanuit Den Haag.

De ministeries van BZK en V&J maken ruimte voor een leerprogramma en kenniscentrum gericht op de effectieve aanpak van de criminele bedrijfsvoering. In dat leerprogramma en kenniscentrum wordt kennis gedeeld en in concrete vormen beschikbaar gemaakt voor andere regio’s. Dat leerprogramma werkt logischerwijs vanuit samenwerking tussen de verschillende partners, dus ook met het OM, de NP, gemeenten, provincies en andere relevante partijen. Hierbij moet gekeken worden naar een optimale verhouding tot het LIEC.

Er is nog veel winst te behalen bij de financiële aanpak door meer en beter gebruik te maken van bestaande mogelijkheden, expertise en informatiepositie van betrokken overheidspartijen. Hiervoor is het nodig dat de ministeries van BZK, V&J en Financiën het voortouw nemen en in gesprek treden met op dit vlak actieve partners om een gezamenlijke strategie te bepalen om het fiscale en financiële instrumentarium beter te benutten: ondermijnende criminele economische activiteit kan via ‘de weg van het geld’ nadrukkelijker worden opgespoord en worden onderbroken. Het op

elkaar afstemmen van het fiscale repertoire van andere partijen zoals het OM, politie, belastingdienst, FIOD, FIU, en samenwerkingsverbanden als ICOV (Infobox Crimineel en Overklaarbaar Vermogen) en het AMLC (Anti Money Laundering Centre).is een prioriteit voor de komende periode. Dat gebeurt al, maar het verdient de komende periode versterking. Daarnaast kan er ook winst worden geboekt door een betere relatie te leggen tussen de bestrijding van witwassen en de aanpak van ondermijning.

Criminele economische netwerken hebben voor hun activiteiten vrijplaatsen nodig. Dat kunnen plekken zijn om tijdelijk in de luwte te verdwijnen, plekken waar ze zich veilig voelen om activiteiten te ontplooien, of plaatsen waar ze onderlinge contacten kunnen onderhouden. *Kwetsbare gelegenheidsstructuren, zoals woonwagenkampen, vakantieparken, maar ook lucht- en zeehavens,* en *Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)* zijn vrijplaatsen die volgens alle betrokkenen een belangrijke schakel vormen in de georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) worden ervan verdacht organisatorische vrijplaatsen te zijn waarin ondermijning wordt georganiseerd. Het gaat om nu nog legale organisaties, die onder het voorwendsel van een motorclub bijeenkomen, maar waar sterke verdenkingen zijn van illegale en criminele activiteiten en verschillende leden individueel ook eerder zijn opgepakt of verdacht worden van criminele activiteiten. De OMG's bieden volgens veel geïnterviewden een organisatiestructuur en een hiërarchie, en een ontmoetingsplaats, voor ondermijnende criminaliteit. Het zijn knooppunten in criminele netwerken, waarvoor snel een gerichte aanpak moet komen. Vanuit de praktijk klinken in de afgelopen jaren steeds meer geluiden door voor een bestuursrechtelijk verbod van OMG's. Alle betrokkenen benoemen de wettelijke complicaties, maar zijn het er ook over eens dat hier prioriteit aan gegeven dient te worden.

Wat buiten de wettelijke mogelijkheden al zou kunnen helpen is dat burgemeesters dezelfde lijn kiezen ten aanzien van OMG's, zodat er geen verschil ontstaat tussen 'strenge' en 'soepele' burgemeesters. Dat voorkomt dat 'strenge' burgemeesters doelwit voor represailles worden en het effect van hun 'strengheid' beperkt is, omdat er altijd andere plekken zijn waar het wel kan. Als alle burgemeesters zonder twijfel dezelfde lijn trekken heeft de bedreiging van één burgemeester geen zin. Een gedeelde lijn verkleint de vatbaarheid voor ondermijning van de burgemeester en vergroot de weerbaarheid van de Burgermeester.

Onder andere vakantieparken, woonwagenkampen, vliegvelden en havens hebben zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot verzamelplaatsen van problematiek. De verschillende RIEC's en het OM hebben in beeld op welke precies aanwijsbare kwetsbare gelegenheidsstructuren met een meer geografisch karakter ondermijnende criminaliteit een 'vrijplaats' heeft. De ministeries van V&J en BZK zetten samen met de Nationale Politie, het OM en de partners in de regio een landelijk programma 'aanpak vrijplaatsen' op, om onder meer problematische vakantieparken gericht aan te pakken. Belangrijk is om ook in de toekomst op deze thematiek de aanpak verder in te richten.

Betrokkenen wijzen allen op de nadelige gevolgen van de eenvoudige 'escape' van ondermijnende criminelen naar het buitenland. Veel criminelen brengen delen van hun verdiende vermogen naar het buitenland en als zij beschikken over een dubbele nationaliteit zijn ze ondanks vervolging en zelfs veroordeling nagenoeg ongrijpbaar. Zo is er een groot gat in de aanpak ontstaan, waar de internationaliserende criminele netwerken gebruik van maken. Alle betrokkenen onderkennen dat de ministeries van V&J en BZK- hier op korte termijn weinig aan kunnen doen, maar hechten er wel aan om dit punt expliciet te markeren. De beide ministeries zouden opnieuw moeten onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om deze buitenlandse routes dicht te schroeien.

Kernpunten van dit wiel

- Criminele netwerken als economische structuur benaderen en van daaruit ontregelen
- Ontregelen van bedrijfsvoering als leidend – maar niet enige – principe bij het plannen van interventies
- BIBOB flexibiliseren om gelegenheid weg te nemen, via regionale experimenten
- Apv nadrukkelijker inzetten om gelegenheid weg te nemen, eveneens via experimenten
- Facilitatoren aanpakken: juridische dienstverleners, financiële dienstverleners, technische ondersteuning, et cetera
- Gelegenheden (vrijplaatsen) belemmeren: aanpak van vrijplaatsen die regionaal aan de orde zijn, zoals bijvoorbeeld vakantieparken, haventerreinen, grensovergangen, bedrijventerreinen
- Gezamenlijke aanpak van Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's), als knooppunten in criminele economische organisaties
- Samenwerking ten behoeve van het pro-actief signaleren van geldstromen en patronen die op criminele bedrijfsvoering wijzen, én rol bij ontnemen
- Organisaties die betrokken zijn bij de integrale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit verantwoordingssystematiek hiernaar inrichten: verantwoordings- en prestatie-indicatoren inrichten vanuit maatschappelijk effect.

IV: *De maatschappelijke aanpak naadloos integreren*

Ondermijning gebeurt *in de samenleving* en de meest effectieve contra-interventie is een weerbare samenleving. Uiteindelijk is ondermijning een maatschappelijk fenomeen. De afgelopen jaren is sterk ingezet op de repressieve kant van de aanpak – opsporing, sancties opleggen, barrières opwerpen. De volgende fase in de aanpak is om daar de maatschappelijke aanpak in te integreren, door de weerbaarheid te vergroten, de vatbaarheid te verkleinen en door mogelijk te maken dat de samenleving zelf meer barrières opwerpt.

De aanpak van ondermijning gaat om het expliciteren en opnieuw zetten van maatschappelijke normen. De ministeries van BZK en V&J kunnen die explicitering actief ondersteunen en aanmoedigen dat regionale partners diezelfde strategie volgen. Daarbij zijn daden van belang, maar woorden ook. Er moet over ondermijning gesproken worden, niet als uitzonderlijk fenomeen in sommige delen van het land, maar als fenomeen dat zich overal voordoet en dat overal risico's opwerpt. Die aandacht moet er op regionaal niveau zijn, maar ook op rijksniveau, in woorden en daden van de ministeries. Ondermijning moet in de taal en in het gesprek in de Kamer en in de media een thema worden. Vervolgens krijgen die woorden in concrete daden op regionaal niveau uitwerking. Maar zonder de woorden hebben de daden veel minder impact. De aanpak van de Rotterdamse Stadsmariniers is daarvoor inspirerend: de straat moet letterlijk heroverd worden op de criminaliteit. Door aan te kondigen dat de overheid terug is en niet meer weggaat én dat vervolgens in concreet handelen opvolging te geven. Die uitgesproken ambities moeten ook op het Rijksniveau klinken. Als prioriteit van het Kabinet, waarvoor Ministers het gezicht vormen. De aanpak van ondermijning begint met het voeren van het gesprek erover, door het een naam en een gezicht te geven.

Veel gemeenten zijn op dit moment aan het werk met programma's om de *maatschappelijke weerbaarheid te vergroten*. Zij doen dit met kracht, op basis van de best beschikbare lokale kennis. De ministeries van BZK en V&J kunnen zich, met partners als de VNG en het OM, inspannen om die lessen op een platform te verzamelen en breder beschikbaar te stellen. Dit vergroot

het leereffect. Wat nog ontbreekt is een 'interventieladder' om de samenleving weerbaar te maken. Individuele gemeenten en professionals hebben allemaal hun aanpak, maar die is zelden geëxpliciteerd in een werkwijze. In ons onderzoek werd zichtbaar dat de aanpak op veel plaatsen op dit moment al doende wordt verkend. Gericht leren en het ontwikkelen van systematiek voor maatschappelijke weerbaarheid is een belangrijke schakel in de aanpak van ondermijning.

Bij de maatschappelijke aanpak van ondermijning hoort ook een actieve strategie van 'naming, faming & shaming'. Dat kunnen zware interventies zijn, maar het is een belangrijke stap in het organiseren van het zelfreinigend vermogen van sectoren. Nu is het instrumentarium vaak beperkt tot het voeren van zogeheten 'stop'-of 'wenkbrauw-gesprekken', maar het publiceren van lijsten met sectoren of concrete bedrijven kan een goede volgende stap in de interventiestrategie zijn. Dat ondersteunt goede bedrijven, maar maakt ook zichtbaar waar het minder goed gaat. Dit zijn nu interventies die incidenteel al wel toegepast worden, betrokkenen noemen vele voorbeelden, maar het is nodig om daar meer systematiek in aan te brengen: door ervaringen te delen, een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen en ook te onderzoeken waar de grenzen van benoemen en publiceren liggen.

In de praktijk kristalliseren dergelijke maatschappelijke aanpakken, gericht op het verlagen van de maatschappelijke vatbaarheid, zich langzaam uit. Door slimme interventies ontstaat een grotere bewustwording onder burgers en ondernemers. Bedrijven willen bijvoorbeeld niet graag worden geassocieerd met criminele activiteiten. Als je doelstelling maatschappelijk verantwoord ondernemen is, maar je faciliteert met bedrijfsactiviteiten ondertussen de productie van synthetische drugs of de handel in wapens, dan is dit slecht voor je bedrijfsimago. Operatie Wenkbrauw is een voorbeeld van een samenwerkingsverband tussen politie, KMAR, belastingdienst, FIOD en OM waarin vanuit een integrale aanpak op wijkniveau bedrijven bewust worden gemaakt dat zij (soms onbedoeld) criminelen helpen met hun activiteiten, zoals het fabriceren van lampen voor de hennepteelt, het verhuren van kamers die worden gebruikt voor hotelprostitutie en het vervoeren van personen die zich bezig houden met mensenhandel. In veel gevallen blijkt dat zij het vaak niet eens weten, waardoor overreding voldoende is. Slechts in enkele gevallen is een stok achter de deur noodzakelijk. Dit soort aanpakken zou vaker ingezet kunnen worden.

Bewustwording hangt ook sterk samen met de *sociale norm* in de samenleving. Om de maatschappelijke aanpak te laten slagen is het van belang dit het beeld van ondermijning wat van zijn onschuld verliest: het is nodig om de sociale norm te herstellen. Georganiseerde ondermijnende criminaliteit zou weer meer moeten worden 'geframed' als een verwerpelijke manier van ondernemen, waar veel mensen direct of indirect slachtoffer van zijn. Om dit beeld te veranderen is zowel een *repressieve* als *preventieve aanpak* nodig. Het zichtbaar aanpakken van georganiseerde ondermijnende netwerkstructuren helpt het beeld te herstellen dat misdaad niet loont en niemand zich aan de wet kan onttrekken. Tegelijk speelt ook taal en symboliek een belangrijke rol in de beeldvorming. Naast de daden moet ook in woord en gebaar ondermijning weer 'fout' in plaats van 'slim' worden gemaakt. Dit vraagt om het 'reframen' van ondermijnende netwerken. Geen slimme ondernemers, maar brute maffia. Niet alleen relatief 'onschuldige activiteiten als hier en daar wat hennep', maar mensenhandel, illegale prostitutie, afpersing, et cetera.

Om de maatschappelijke aanpak te laten slagen is daarnaast *fysieke aanwezigheid* van de overheid in de kwetsbare gebieden essentieel. Het letterlijk 'er zijn' laat zien dat er actie wordt ondernomen om de problematiek in een bepaalde wijk of buurt aan te pakken. De aanwezigheid van de Rotterdamse Stadsmariniers in wijken en op bedrijventerreinen is hier een goed voorbeeld van. Deels is het een signaal richting de inwoners en ondernemers van een buurt, dat het niet 'normaal' is dat een groep criminelen een buurt domineren en bepalen wat wel en niet gebeurt. En nog belangrijker, er wel degelijk een partij is die opstaat en niet bang is om deze partijen het hoofd te bieden. Deels is het ook een signaal richting de criminele netwerken, dat het niet langer wordt getolereerd dat wijken en buurten als parallelle samenleving fungeren waar criminele en illegale activiteiten worden ontplooid. De afwezigheid van de overheid op buurtniveau heeft er ook toe geleid dat dergelijke praktijken hebben kunnen ontstaan en floreren. Om dit te herstellen is het van essentieel belang om de normen en waarden die verwaterd zijn te herstellen. Variërend van grootschalige acties tegen bijvoorbeeld hennepplantages en wapenhandel tot kleinschalige acties als het uitdelen van boetes voor fout parkeren en het op straat gooien van afval.

De aanwezigheid als overheid op buurtniveau draagt tevens bij aan de lokale vertrouwensbasis. Het opbouwen van informele netwerken in het gebied zelf, biedt toegang tot belangrijke informatie die anders niet van-

zelf bij de instanties terechtkomt. Op plekken waar politie, gemeenten en partners op buurtniveau actief zijn, worden positieve resultaten geboekt als het gaat om de preventieve aanpak van ondermijnende criminaliteit. Zo blijkt onder meer dat de drempel om informatie te delen lager ligt, wanneer er een zekere vertrouwensbasis bestaat. Burgers melden zich niet vanzelf bij een gemeente met relevante informatie voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit, laat staan bij de politie: de drempel ligt te hoog. Wel blijken veel buurtbewoners bereid om informatie informeel te delen met iemand die zij vertrouwen, die dichtbij hen staat, zoals de sociaal werker die bij het jeugdhonk activiteiten organiseert of de gemeenteambtenaar die aan huis komt om te helpen bij het invullen van een aanvraag. Hoewel de inzet van dergelijke partijen in het signaleren van georganiseerde ondermijnende criminaliteit kansen biedt, moeten we wel oppassen dat zo niet ongemerkt professionele rolvermenging ontstaan: zorg is gewoon zorg, geen opsporing. Maar toch is het raadzaam om te kijken naar manieren om relaties aan te gaan met lokale betrokkenen.

Tenslotte bieden interventies op buurtniveau bovendien de kans om, naast de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, de maatschappelijke veerkracht te vergroten. Er is in potentie een grote '*coalition of the willing*' die aangesproken en geactiveerd kan worden. Door samenwerkingsverbanden aan te gaan met welwillende burgers en ondernemers ontstaat een nieuwe dynamiek in de wijk. Zowel formele allianties in de vorm van 'buurtconvenanten' als meer informele vormen van samenwerking zoals 'buurt-WhatsApp-groepen' dragen bij aan de maatschappelijke weerbaarheid. Op het moment dat buurtbewoners en ondernemers zien dat hun buren of collega's bereid zijn om actief een bijdrage te leveren in de aanpak of preventie van criminele en illegale activiteiten zorgt dit voor een stimulans om hetzelfde te doen.

Een maatschappelijke aanpak zou vooral op de *positieve maatschappelijke dynamiek* gericht moeten zijn. De aanpak van ondermijning kan een startpunt zijn van een opwaartse dynamiek in gebieden die zijn afgegleden of dreigen af te glijden. Het doorbreekt historisch gegroeide patronen, die mede zijn ontstaan doordat de overheid onvoldoende aanwezig was en andere regels tot norm konden uitgroeien. Door het ontplooien van positieve activiteiten in het gebied, wordt het criminelen moeilijker gemaakt om daar te opereren. Zij verkiezen 'schaduw' en 'stilte', terwijl positieve activiteiten juist gebieden in het zonlicht plaatsen en onder de aandacht brengen. Denk bijvoorbeeld aan de herijking van een bestemmingsplan

of een visie om andere vormen van bedrijvigheid aan te trekken, het aanbieden van fiscale of juridische diensten aan bedrijven in een gebied waar veel ondermijning plaatsvindt en het ontplooien van buurtactiviteiten in een gebied waar van nature niet veel sociale activiteiten plaatsvinden. Zo komt ondermijning ook deels uit de 'portefeuille veiligheid' en wordt het ook mede de verantwoordelijkheid voor bestuurders – wethouders, gedeputeerden – die verantwoordelijk zijn voor economisch beleid, stedelijke ontwikkeling, ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijk beheer, sociaal domein, et cetera. De maatschappelijke aanpak zorgt ook voor bestuurlijke verbreding.

Positieve aandacht voor een gebied werkt als een *vliegwieleffect*: door zichtbare en gevoelde resultaten verbetert het imago van het gebied, wat de vatbaarheid voor ondermijning beperkt. Positieve dynamiek zorgt voor aantrekkingskracht op nieuwe bewoners en/of ondernemers die de positieve dynamiek verder kunnen versterken. Bij een eenzijdige benadering van ondermijning als 'probleem', bestaat het risico dat juist deze groepen wegblijven die het gebied nodig heeft, en de gebieden verder geïsoleerd raken. Er bestaat– terecht – de angst om een wijk of bedrijventerrein te *stigmatiseren*. Op het moment dat een gebied als broedplaats voor zichtbare en onzichtbare criminele en illegale activiteiten geldt, drukt dit een stempel op het imago van de wijk of buurt. Het werken aan een positieve maatschappelijke tegenbeweging zou in tempo en intensiteit gelijk op moeten gaan met een steviger aanpak van ondermijning zoals in de vorige paragrafen is beschreven.

Kernpunten van dit wiel:

- De maatschappelijke norm (her)stellen: in woord en daad tonen dat de overheid terug is in de wijken, buurten en sectoren waar het gebeurt
- Zichtbaar aanwezig zijn in de wijk: kantoren, mensen, middelen, beelden weer terug in de 'ondermijnde wijken' brengen
- Allianties sluiten met maatschappelijke groepen die initiatieven tegen ondermijning ontplooien
- Actieve en zichtbare bescherming van mensen, organisaties of bedrijven die zich inzetten tegen ondermijnende criminaliteit
- Ruimte maken in de wijken, buurten en sectoren voor bonafide, welwillende elementen
- Zelfreinigend vermogen in sectoren versterken, onder andere via 'naming, shaming en faming'
- Maatschappelijk effect en dynamiek in het systeem steeds expliciet meenemen bij het afwegen van inzet: wat doet een actie met de dynamiek in de wijk
- Maatschappelijk effect expliciteren bij verantwoording van inzet en meten van prestaties
- Strategieën ontwikkelen om 'het water rond de ijsberg van ondermijning' te verwarmen: regionale aanpakken ontwikkelen die voor de betreffende systemen of sectoren goed werken om de 'gewone beweging' weer op gang te brengen.

Tot slot: een landelijk sluitende aanpak vereist regionale variëteit

De aanpak van ondermijnende criminaliteit vereist de ferme wil tot grote stappen. Het grote maatschappelijke vraagstuk moet daadkrachtig worden aangepakt, vóórdat sluipende ondermijning omslaat in normalisering. De investeringen die nu vereist zijn om ondermijning aan te pakken vallen in het niet bij het moeten tegengaan van de kosten van normalisering.

De gerichte aanpak van ondermijning vereist een herziening van de inzet van het instrumentarium. Niet per se door allemaal nieuwe instrumenten te ontwikkelen, maar vooral door vanuit het andere paradigma met het instrumentarium om te gaan.

Per geval, per domein, per casus zal de rolverdeling tussen partijen anders zijn. Het werken als één overheid vereist dat partijen de ander inlaten in hun afwegingen over capaciteit. Dat vereist wil en bereidheid, maar ook goede governance en werkbare afspraken.

Die aanpak is niet vooraf uniform te ontwerpen voor alle regio's, maar ontstaat door regio's de ruimte te bieden om *hun* aanpak te ontwikkelen en op basis daarvan landelijke afspraken te maken. De ministeries van BZK en V&J moeten tot regionale experimenten uitnodigen en daarvoor ruimte bieden, zodat de regionale partners samen hun werkwijze kunnen (door) ontwikkelen. Dan ontstaat de regionale variëteit om de regionale component van ondermijning goed aan te kunnen pakken.

Wat wél overal moet is bewustzijn van ondermijning. Het maatschappelijk vraagstuk is overal, te weinig regio's kijken er bewust naar. De bereidheid en de systematiek om te kijken is een eerste vereiste om tot een aanpak te komen. Hierin zien wij een grote rol voor de rijksoverheid: om de bereidheid aan te jagen, zodat de regionale aanpakken vervolgens tot ontwikkeling kunnen komen.

Het door ons hier uitgewerkte handelingsperspectief bepleit regionale variëteit, waarvan de exacte kenmerken gaandeweg moeten ontstaan. Het is dus een strategie van leren door doen. Door vanuit de door ons benoem-

de vier wielen aan het werk te gaan kunnen partners ontdekken welke governance en welke aanpak goed werkt. Het belang van het vraagstuk vraagt om een landelijk sluitende aanpak, maar die komt door een open en op experimenten gebaseerde regionale aanpak tot stand.

Dat is de kernopgave voor de ministeries zoals wij die zien, in antwoord op de onderzoeksvraag die ons door het ministerie van BZK is gesteld: het faciliteren, ondersteunen en toerusten van de regionale partners om ondermijning te keren in de zin van faciliteren, ondersteunen en toerusten, en zodoende een landelijke dekking van goed werkende, effectieve en op de lokale/regionale maat gesneden aanpakken te realiseren.

Bijlage 1: Leden begeleidingscommissie

Voorzitter begeleidingscommissie

De heer P. (Peter) Noordanus	Burgemeester Tilburg

Leden begeleidingscommissie

De heer C.G.A. (Clemens) Cornielje	Commissaris van de Koning Gelderland
De heer C.J.C.F. (Cyrille) Fijnaut	Emeritus hoogleraar strafrecht en criminologie, Tilburg Law School
De heer C.J.G.M. (Kees Jan) de Vet	Waarnemend burgemeester Culemborg

Inhoudelijke ambtelijke advisering begeleidingscommissie

De heer G.J. (Gert-Jan) Buitendijk	Directeur-generaal ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer R. (René) Bagchus	Directeur ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer P.J.J. (Paul) Van Voorst	Programmaleider ministerie van Veiligheid en Justitie
De heer M. (Michel) Amoureus	Senior beleidsmedewerker ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bijlage II: Overzicht gesprekspartners

Selma van den Berg	Afdelingsmanager Bibob, Landelijk Bureau Bibob
Jan Boelhouwer	Burgemeester Gilze en Rijen
Cees Bredius	Directeur Belastingdienst
Ad van Breukelen	Hoofd Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland
Paul Depla	Burgemeester Breda
Claudia van Dongen	Omgevingsmanager gemeente Tilburg
Esther van Fessem	Beleidsadviseur RIEC Rotterdam
Cyrille Fijnaut	Emeritus hoogleraar strafrecht en criminologie, Tilburg Law School
Tibor Fijnaut	Operationeel specialist districtsrecherche Hart van Brabant, politie Zeeland-West-Brabant
Ina Gosenshuis	Projectleider veiligheid, gemeente Tilburg
Nathan Gradissen	Jurist BIBOB, provincie Noord-Brabant
Frans Heeres	Politiechef Oost-Brabant
Tom Hendrikx	Persofficier Zeeland-West-Brabant
Caspar Hermans	Programmadirecteur Taskforce Brabant-Zeeland
John van Hoppen	Politie Eindhoven-Noord
Jan Hulsenboom	Hoofd BIBOB, Kabinet Commissaris van de Koning Noord-Brabant
Matthijs IJzerman	Adviseur BIBOB, Landelijk Bureau BIBOB
Jessica Jansen	Officier van Justitie, regioparket Zeeland-West-Brabant
Miriam Knepper	Programmamanager Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit, bureau RVS
Hans Lesscher	Hoofd RIEC Rotterdam
Jack Mikkers	Burgemeester Veldhoven
Franca van Montfoort	Hoofd RIEC Zeeland-West-Brabant & Oost-Brabant
Wilbert Paulissen	Hoofd van de Dienst Nationale Recherche van het Korps Landelijke Politie Diensten
Marjan Pieters	Interim adviseur veiligheid, gemeente Tilburg
Sjoerd van Roosmalen	Adviseur Openbaar Ministerie
Steven Scheers	Afdelingshoofd Stadszaken, gemeente Rotterdam
René Scherpenisse	Directeur/bestuurder Tiwos
Karel Schuurman	Hoofd LIEC
Henny Schilders	Adviseur LIEC
Luuk Stadhouders	Programmamanager ondermijning a.i., gemeente Rotterdam

Sabrine Stalmeijer	Woonbedrijf Eindhoven
Adryo Toorians	Adviseur Veiligheid, gemeente Tilburg
Pieter Tops	Hoogleraar bestuurskunde, Tilburg University
Marcel van de Ven	Stadsmarinier, gemeente Rotterdam
Hans Vissers	Politiechef West-Brabant
Hans van der Vlist	Directeur FIOD
Charles van der Voort	Hoofdofficier van Justitie, Regioparket Zeeland-West-Brabant
Erwin van der Waal	Kwartiermaker, veiligheidsteam Midden-Nederland
Cees Wanders	Adviseur Commissaris van de Koning Gelderland
Harry Willekens	Bestuurs- en beleidsondersteuner, politie Oost-Nederland

Bijlage III: Eindnoten

1 De auteurs danken de heer Ties Dams voor zijn inspanningen bij de totstandkoming van dit deel.
2 lokaal en regionaal betekenen overigens voor ons niet 'de gemeente' en 'de WGR-regio', maar slaan op 'werken op de schaal van het vraagstuk'.
3 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016). *Aanpak ondermijnende criminaliteit in Zuid Nederland: rapportages van de Taskoforce Brabant Zeeland en Intensivering Zuid Nederland*. Den Haag, 15 juni 2016.
4 VNG (2015) *Het failliet van het gedogen. Op weg naar de cannabiswet*. p.12.
5 Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. *Documentanalyse Ondermijning Ondermijnd*.
6 Hoewel dit bedrag voor een groot deel betrekking heeft op fraudedelicten.
7 CBS, Nationale Rekeningen Revisie (2010).
8 Twynstra Gudde en Capgemini Consulting (2010) *Nulmeting bestuurlijke aanpak. Landelijk beeld*. WODC, 2.
9 Geciteerd in 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'.
10 Beke, Van der Torre, en Van Duin (2010), *Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI scores*. p.5.
11 Beke, Van der Torre, en Van Duin (2010), *Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI scores*. p. 36-37.
12 *Samen Weerbaar. Pact van Ellecom, 3 september 2015. Programmaplan, versie 0.1, 7 maart 2016*.
13 Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Rotterdam. *Jaarverslag 2015. Een georganiseerde overheid tegen georganiseerde criminaliteit*.
14 Noordanus, P.G.A. *Weerbare overheid; weerbare burgers. De aanpak van de georganiseerde criminaliteit in Brabant en Zeeland in perspectief*.
15 Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2016). *"Het water rond de ijsberg verwarmen". Aanknopingspunten voor een meervoudige aanpak van ondermijnende criminaliteit. Eindnotitie Leerkring Ondermijning*.
16 Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2016). *"Het water rond de ijsberg verwarmen". Aanknopingspunten voor een meervoudige aanpak van ondermijnende criminaliteit. Eindnotitie Leerkring Ondermijning*.
17 Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. *Bijlage 1. Synthese Interviewronde Ondermijning Ondermijnd*.
18 Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2016). *"Het water rond de ijsberg verwarmen". Aanknopingspunten voor een meervoudige aanpak van ondermijnende criminaliteit. Eindnotitie Leerkring Ondermijning*.

[19] CCV (2013). *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Het instrument in de praktijk*. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid: Utrecht.

[20] Minister van Veiligheid en Justitie (2016). *Sluiting panden op grond van Opiumwet. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie*. Den Haag, 28 juni 2016.

[21] Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2011). Aan de slag met BIBOB. Onderzoek naar knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten. Ministerie van Veiligheid en Justitie: Den Haag.

[22] *Eerste verkenning (met name juridisch) ter bestrijding van met name aanpak Georganiseerde en Ondermijnende Criminaliteit.*

[23] Adviescommissie NSOB-onderzoek Ondermijning ondermijnd (2016). *Verslag bijeenkomst 20 juni jl.* Den Haag, 27 juni 2016.

[24] Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Veiligheid en Justitie (2015). *Ondermijning lokaal bestuur*. Den Haag, 6 november 2015.

[25] Minister van Veiligheid en Jusitie (2016). *Onderwerp: Screeningsbevoegdheden politie*. Den Haag, 19 mei 2016.

[26] Minister van Veiligheid en Jusitie (2016). *Onderwerp: Screeningsbevoegdheden politie*. Den Haag, 19 mei 2016.

[27] Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. *Interviewverslag*.

[28] Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. *Bijlage 1. Synthese Interviewronde Ondermijning Ondermijnd*.

[29] Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. *Interviewverslag*.

[30] Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. *Bijlage 1. Synthese Interviewronde Ondermijning Ondermijnd*.

[31] Website Belastingdienst. Aanpak grootschalige fraude en georganiseerde criminaliteit.

[32] Minister van Veiligheid en Justitie (2014). *Verwerking en bescherming persoonsgegevens. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie*. Den Haag, 19 december 2014.

[33] Minister van Veiligheid en Justitie (2014). *Verwerking en bescherming persoonsgegevens. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie*. Den Haag, 19 december 2014.

[34] Door het verborgen karakter hiervan kunnen er vanzelfsprekend geen ‘harde’ uitspraken gedaan worden over de financiële omvang van ondermijnende criminaliteit. De hier genoemde bedragen dienen te worden beschouwd als “educated guesses” door professionals uit de praktijk.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van top-wetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidings-instituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17
2514 EB Den Haag
(070) 302 49 10
www.nsob.nl