

Criminele ondermijning: een verkenning

Mauro Boelens & Ronald van Steden

De democratische rechtsstaat onder druk

Nederland kent een open samenleving waarin democratische principes, normen en waarden worden uitgedragen. Toch zijn er personen en organisaties die er belang bij (denken te) hebben om deze democratische uitgangspunten te ondermijnen door veelal onzichtbare criminele gedragingen. Hiermee kunnen zij enerzijds de verhoudingen tussen burger en overheid – de zogeheten ‘verticale dimensie’ van de democratische rechtsorde – verstoren. Anderzijds kan ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit sociale verbanden en vertrouwensrelaties tussen burgers onderling – de ‘open samenleving’ – ook verstoren. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTV) geeft aan dat er vandaag de dag aanwijzingen zijn dat dergelijke processen invloed (kunnen) uitoefenen op het functioneren van het Nederlandse rechtssysteem.¹ Denk aan zware criminelen of extremistische groeperingen die sluipenderwijs activiteiten ontplooiën of middelen inzetten om dit systeem ernstig te verstoren, te destabiliseren of andere schade toe te brengen. Zo iets uit zich bijvoorbeeld in het beïnvloeden van (lokale) bestuurders door bedreiging en intimidatie. Daarnaast stelt de NCTV dat er parallelle structuren in de samenleving ontstaan doordat groepen, zoals fundamentalistische moslims en christenen, zich ‘terugtrekken’ uit de maatschappij. De open samenleving wordt door hen (actief) afgewezen, wat kan leiden tot een aantasting van het (lokale) overheidsgezag.

Vervlechting boven- en onderwereld

Er zijn talloze verschijningsvormen van criminaliteit die zich volledig aan het zicht onttrekken en waar burgers ogenschijnlijk geen last van lijken te hebben.² Toch kunnen zij een negatieve invloed hebben op het functioneren van de rechtsstaat. Zo blijkt dat de onderwereld steeds professioneler wordt en aan het verharden is. Deze verharding uit zich bijvoorbeeld in de realiteit van liquidaties in Amsterdam en elders. Criminelen gaan eigen rechter spelen, onttrekken zich zo aan de overheid en tasten daarmee het vertrouwen in ‘het gezag’ aan. Ook worden eerlijke bedrijven door criminelen onder druk gezet om het niet zo nauw te nemen met de regelgeving met als doel een concurrentievoordeel te krijgen.³ Het normbesef van een gehele branche kan hiermee worden aangetast. Kenmerkend voor dit type ondermijnende criminaliteit is dat de ‘onderwereld’ gebruik maakt van legale voorzieningen, waardoor er sprake is van een vervlechting met de ‘bovenwereld’.⁴ De media en politiek hebben steeds meer aandacht voor ongewenste vormen van verwevenheid tussen boven- en onderwereld, de hiermee gepaard gaande (mogelijke) ondermijning van het lokale gezag en de ondergraving van de nationale veiligheid door georganiseerde criminaliteit.⁵

¹ Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2016). *Nationaal veiligheidsprofiel 2016: een All-Hazard overzicht van potentiële rampen en dreigingen die onze samenleving kunnen ontwrichten*. Den Haag: RIVM.

² Lam, J., Wal, R. van, & Kop, N. (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Apeldoorn/Den Haag: Politieacademie/Boom Criminologie

³ Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2017). *Dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Dienst IPOL.

⁴ Tops, P.W. & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

⁵ Pro Facto (2017). *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Groningen/Den Haag: Rijksuniversiteit Groningen/WODC.

Politiek en wetenschap

Lezend door de mediaberichtgeving lijkt ondermijning eerder een politieke dan een wetenschappelijke betekenis te hebben. Er is een groeiend besef dat er naast een strafrechtelijk probleem sprake is van een sociaaleconomisch probleem, met daaruit voortvloeiende normatieve vraagstukken en aantasting van de directe leefomgeving.⁶ Ondermijnende criminaliteit wordt eerder waargenomen en krijgt een grotere politieke urgentie als het fenomeen niet alleen als een strafrechtelijke probleem wordt gezien, maar ook als een sociaal, economisch en maatschappelijk probleem. Tevens opent deze verbreding de deuren voor een bestuurlijke aanpak, waarbij veel actoren betrokken kunnen worden. Zowel de criminologie als de bestuurskunde is essentieel voor een beter begrip van het fenomeen 'criminele ondermijning' en de terugdringing daarvan, waarbij tevens juristen, economen, psychologen en zelfs historici van dienst kunnen zijn.⁷ Denk aan het vormgeven van een multidisciplinaire samenwerking of benadering die bijdraagt aan meer kennis over en inzicht in de opkomst van ondermijning en hoe daarmee om te gaan.

Pleonasme

Ten diepste is ondermijnende criminaliteit een pleonasme: elke vorm van criminaliteit is immers ondermijnd. De betekenis van het begrip hangt vooral af van de context waarin het gebruikt wordt.⁸ Ondermijnende criminaliteit is een sluipend gif, dat langzaam maar zeker leidt tot het afsterven van de wortels van de democratische rechtsstaat, wat uiteindelijk ten koste gaat van uiteenlopende publieke en private sectoren.⁹ Ondermijnende criminaliteit gaat dus over een fundamentele aantasting van de samenleving met verstrekende negatieve gevolgen op sociaal-cultureel, economisch, politiek, technologisch, ecologisch en demografisch niveau.¹⁰ Stelselmatige, doelbewuste en, in veel gevallen, heimelijke criminele activiteiten dragen op lange termijn bij aan het compromitteren, verzwakken, destabiliseren, ondergraven en/of saboteren van het politieke en maatschappelijke systeem in Nederland.¹¹ Dit zorgt potentieel voor een ernstige ontwrichting, omdat er perverterende effecten in institutionele gezagsstructuren optreden. Het daadwerkelijk optreden van zo'n ontwrichting is een gevolg van ondermijnende criminele activiteiten enerzijds, en de mate van vatbaarheid voor – of weerbaarheid tegen – ondermijning anderzijds.¹² Overheid, markt en samenleving kunnen zich ook tegen georganiseerde misdaad wapenen.

Voorbeelden van ondermijning

Als we het hebben over voorbeelden van criminele ondermijning wordt er veelal gesproken over georganiseerde criminaliteit en dan met name over mensenhandel, mensensmokkel, georganiseerde hennepsteelt, fraude, misbruik binnen de vastgoedsector, witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit, en zogeheten Outlaw Motor Gangs (OMG's).¹³ Zoals gezegd schuilt het ondermijnende karakter van ondermijnende criminaliteit in de verwevenheid tussen boven-

⁶ Lam, e.a. (2018).

⁷ Kolthoff, E. & Khonraad, S. (2016). 'Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld'. *Tijdschrift voor Criminologie* (58) 2, 76-90.

⁸ Faber, W. (2013). 'Ondermijning als activiteit en als gevolg: een poging tot duiding van een lastig te definiëren fenomeen'. *Finescience*, 4 februari, 16-22.

⁹ LIEC (2015). *Samen gebundeld. Impressies van een integrale aanpak van ondermijning*. Den Haag: LIEC.

¹⁰ Politie Amsterdam-Amstelland (2009). *Over ondermijning. Een verkenning naar het fenomeen, de aanpak en mogelijke verbeteringen*. Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland.

¹¹ Meulenbelt, S. (2017). Migratiestroom: brandstof voor orderverstoring, ondermijning en terrorisme? *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*. 15e jaargang 2017, NR. 1.

¹² Steen, M. van der., Schram, J., Chin-A- Fat, N. & Scherpenisse, J. (2016). *Ondermijning ondermijnd: Hoe het Rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Utrecht: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

¹³ Steen, e.a. (2016).

en onderwereld, waarbij de onderwereld infiltreert in legale voorzieningen.¹⁴ Criminelen maken bijvoorbeeld handig gebruik van mazen in de wet die het uitvoeren van deze activiteiten mogelijk maken. Groepen, families, individuen en zelfs bedrijven in het criminele circuit zijn voortdurend op zoek naar mogelijkheden en ruimte – waarbij ze vaak beschikken over allerlei hulpbronnen, zoals connecties met sociale netwerken en inzicht in machtsverhoudingen binnen een wijk of buurt. Criminele netwerken proberen bijvoorbeeld via bekenden belangrijke informatie in te winnen. Daarnaast kunnen criminelen fysiek vertoon (indrukwekkend voorkomen, brutaliteit, intimidatie), liquide middelen en intermediairs (faciliteerders) inzetten om de situatie intelligent naar hun hand te zetten.¹⁵

Economische effecten

De effecten van ondermijnende criminele activiteiten zijn grootschalig, ernstig en verstrekkend. Met betrekking tot het financieel-economische stelsel corrumperen zij de integriteit van het bedrijfsleven, hebben zij een directe impact op de overheidsinkomsten en raken zij daardoor aan de wortels van de verzorgingsstaat. De criminele markt genereert namelijk grote winsten die (deels) moeten worden witgewassen en geherinvesteerd in de Nederlandse economie.¹⁶ Het terugvloeien van crimineel geld in de samenleving heeft dan ook ernstige gevolgen. Er kunnen alternatieve lokale economieën ontstaan en criminele investeringen kunnen een ontwrichtende werking hebben op de leefbaarheid van wijken. Drugspanden, hennepplantages en laboratoria voor synthetische drugs brengen risico's met zich mee zoals stank, geluidsoverlast en brandgevaar. Tevens is er snel sprake van milieucriminaliteit omdat er veelal gebruik wordt gemaakt van illegale methoden om kosten voor afvalverwerking te drukken of er geld aan te verdienen – neem de handel, verwerking of illegale dumping van afval van xtc-laboratoria.¹⁷

Morele effecten

De moraliteit van de samenleving komt onder druk te staan wanneer crimineel gedrag door mensen als voorbeeld of statusverhogend wordt ervaren. De zware drugscriminaliteit en het daarmee verdiende criminele geld drukt zodoende een zware stempel op buurten en wijken. Vooral in achterstandswijken zijn de sociale en economische functies van georganiseerde misdaad concreet en begrijpelijk. Ondanks de risico's die zijn verbonden aan criminele handelingen, maakt het financiële aspect van georganiseerde criminaliteit meedoen soms aantrekkelijker dan een reguliere baan. Daar waar ondermijning de moraliteit en het rechtsgevoel aantast, heeft dit ook een negatief effect op het vertrouwen van burgers in het functioneren van de rechtsstaat en zijn instituties. Blijkbaar wordt er niet stevig genoeg opgetreden of wordt er veel (oogluikend) toegestaan.

Politieke effecten

Daarnaast erodeert ondermijnende criminaliteit – bewust of onbewust – het gezag van de overheid.¹⁸ Daar waar de overheid haar toezicht niet uitoefent of de indruk wekt dat zij dit niet of onvoldoende doet, kan ondermijning leiden tot aantasting van de rechtsstaat en haar instituties. Inspanningen van de overheid kunnen in het ergste geval zelf worden overschaduwd door criminele activiteiten. Via een grootschalig vragenlijstonderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) onder burgemeesters, wethouders, raadsleden, ambtenaren openbare orde en veiligheid,

¹⁴ Inspectie Veiligheid en Justitie (2017). *De aanpak van ondermijning door Regionale Informatie- en Expertisecentra en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

¹⁵ Kolthoff, E. & Khonraad, S. (2016).

¹⁶ Lam e.a. (2018).

¹⁷ Lam e.a. (2018).

¹⁸ Bruijn, L. M., & Vols, M. (2017). 'Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat: Een analyse van de toepassing van de Wet Damocles', in: H.D. Tolsma & P. de Winter (red.), *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*. (Governance & Recht; Vol. 15). Den Haag: Boom Juridisch, 189-205.

gemeenteraadsleden en griffiers is in 2017 achterhaald in hoeverre pogingen worden ondernomen om bestuurders en ambtenaren te beïnvloeden met een crimineel oogmerk. Hierbij hebben onderzoekers gekeken naar bedreiging, omkoping en infiltratie – en wat de aard van deze beïnvloeding is.¹⁹ Uit het onderzoek blijkt dat er in Nederland criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur plaatsvindt, zij het dat er geen sprake is van een grootschalige omvang. Onder de respondenten van het onderzoek geven burgemeesters het vaakst aan dat zij bedreigd zijn. Verder blijkt dat in de afgelopen vijf jaar in een kwart van de gemeenten één of meer gevallen van criminele beïnvloeding van besluitvorming is gesignaleerd of vermoed.²⁰ Omkoping of infiltratie met een crimineel oogmerk komt veel minder voor. Niettemin vormen (pogingen tot) infiltratie of omkoping van ambtenaren, bestuurders en politie een voortdurend risico.²¹

Bewustwording en aanpak

De aanpak van ondermijnende criminaliteit begint bij bewustwording. Als men zich bewust is hoe ondermijning de samenleving aantast en door welke signalen dit zichtbaar wordt, dan leidt dat tot een andere manier van kijken.²² Signalen worden eerder opgepikt en zo ontstaat er een completer beeld van de problematiek. Op basis hiervan kan gekeken worden wat de gewenste aanpak is, hoe doelen bereikt zouden moeten worden en welke partners op welke wijze kunnen bijdragen aan het voorkomen of aanpakken van ondermijnende criminaliteit. Naast het zichtbaar maken van ondermijnende criminaliteit is het belangrijk dat het lokale openbaar bestuur voldoende wordt toegerust om ondermijning aan te pakken. Hoewel er (inter)nationale connecties kunnen bestaan, wordt de uiting van ondermijning vooral gezien als een plaatselijk fenomeen dat vraagt om een dito aanpak.²³ De gemeente weet zelf het beste waar mogelijk sprake is van ondermijning op het eigen grondgebied. Het openbaar bestuur moet daarom bekend zijn met de (juridische) mogelijkheden die er zijn om problemen aan te pakken om vervolgens ondersteunende partners te vinden.²⁴ Het bestuurlijk instrumentarium bestaat uit een breed pallet aan bestuurlijke interventies, zoals het opleggen van sancties op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en diverse andere wetten. Maar er bestaan ook andere mogelijkheden tot bestuurlijk optreden. Van de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's), samenwerkingsverbanden van organisaties die zich richten op de aanpak van ondermijnende criminaliteit, wordt met name verwacht dat ze het bestuur ondersteunen bij het toepassen van bestaande wet- en regelgeving met betrekking tot het niet verstrekken of intrekken van vergunningen (op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening, Drank- en Horecawet, Opiumwetgeving en het Bestemmingsplan) en bij het toepassen van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen (Wet Bibob).²⁵

Brede tegenbeweging

De aanpak van ondermijnende criminaliteit is dus geen exclusieve taak van de politie en het Openbaar Ministerie.²⁶ Het zwaartepunt in de aanpak van ondermijnende criminaliteit verschuift dan ook langzaam van een strafrechtelijke aanpak, met politie en justitie als hoofdrolspelers, naar een meer integrale aanpak, waarbij het openbaar bestuur een steeds grotere rol krijgt en neemt.²⁷ Een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit vraagt om een georganiseerde overheid die alle middelen en

¹⁹ Pro Facto (2017).

²⁰ WODC (2017).

²¹ Lam e.a. (2018).

²² Lam e.a. (2018).

²³ VNG (2017).

²⁴ Steen e.a. (2017).

²⁵ Steen e.a. (2017).

²⁶ VNG (2017). *Visiedocument Ondernijning*. De rol van de VNG. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

²⁷ Lam e.a. (2018).

instrumenten inzet die ze tot haar beschikking heeft. Gemeenten, het Openbaar Ministerie, de politie, de belastingdienst, enzovoort kunnen ieder een eigen bijdrage leveren aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Deze vorm van criminaliteit die zo is vergroeid met de maatschappij kan alleen samen met de maatschappij als geheel worden gekeerd. Dit vraagt een brede tegenbeweging en een intensieve betrokkenheid van alle relevante partijen.²⁸ De aanpak moet zich richten op het verminderen van de sociaaleconomische voedingsbodem voor georganiseerde criminaliteit, het criminele ondernemersklimaat in Nederland ondergraven, parallelle samenlevingen tegengaan en het vertrouwen in het gezag van de overheid herstellen. Dat kan door het beter in beeld brengen hoe 'gelegenheden' tot georganiseerde criminaliteit eruit zien. Verder moeten drempels die een optimale integrale aanpak in de weg staan worden weggenomen, zodat er effectief als één overheid opgetreden kan worden, samen met het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Tot slot kan de slagkracht van de overheid worden vergroot door het nog beter benutten van de mogelijkheden die (computer)technologie biedt.

²⁸ Toekomstagenda Ondernijning op www.regioburgemeesters.nl/publish/pages/662/toekomstagenda_ondernijning.pdf