

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De geschiedenis van een begrip

Wie de media volgt krijgt al snel de indruk dat we bij ondermijning te maken hebben met een nieuw en plotseling opgekomen fenomeen. Of dat beeld klopt is de vraag, maar wel zien we dat het probleem de overheid steeds meer boven het hoofd dreigt te groeien en dat de vermenging van onderwereld en bovenwereld op veel terreinen een feit is. Om hier weer grip op te krijgen moeten autoriteiten niet langer de indruk wekken dat alles onder controle is, maar onorthodoxe maatregelen inzetten en erkennen dat een lange adem noodzakelijk is.

door Emile Kolthoff De auteur is hoogleraar criminologie aan de Open Universiteit en lector Ondermijning bij het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool.

Nederland staat bekend als een tolerant land. Onder het motto ‘leven en laten leven’ mag er veel. ‘Gedogen’ is een gevleugelde term geworden, maar een die je in het buitenland moeilijk kunt uitleggen. We doen hard ons best om de drugscriminaliteit aan te pakken, maar een pilletje op een festival moet kunnen, en een lijntje coke om ’s avonds wakker te blijven is op dure kantoren aan de Zuidas heel gewoon. Het grote plaatje erachter, van criminaliteit, geweld, misère en kosten voor de samenleving, zien we dan even niet. Die tolerantie heeft een keerzijde: we maken ons niet snel meer druk over gebeurtenissen die tegen onze rechtsstaat ingaan. Het gedoogbeleid dat in de jaren tachtig van de vorige eeuw een goed antwoord leek op de heroïneproblematiek, veroorzaakte vervolgens een mogelijk onomkeerbare poel van ellende. Zo sluiten we onze ogen voor de ondermijnende effecten van ons beleid.

Het begrip ‘ondermijning’ heeft in Nederland de afgelopen jaren een hoge vlucht genomen en lijkt aan inflatie onderhevig te zijn. Het is een modewoord geworden, een etiket dat te pas en te onpas op allerlei samenlevingsproblemen wordt geplakt. Het lijkt ook een typisch Nederlands begrip te zijn. In het Angelsaksische taalgebied is de uitdrukking onbekend en spreekt men meestal van elementen van georganiseerde misdaad, zoals corruptie. Het is goed om hier al te benadrukken dat het bij ondermijning gaat om de gevolgen van bepaalde vormen van criminaliteit en de daarmee samenhangende mechanismen die onze maatschappelijke en democratische structuren aantasten, en niet om de onderliggende criminaliteit zelf. In dit artikel probeer ik het begrip wat in te kaderen.

Waar hebben we het over?

In 2016 schreef Jan Tromp in *de Volkskrant* een serie artikelen over ondermijning in Brabant. Een burgemeester vertelt daarin hoe de georganiseerde criminaliteit op lokaal niveau infiltreert in de politiek. De verantwoordelijke instanties – van zorgverlener tot opsporing – blijken de kennis, contacten en informatie te ontberen om adequaat te signaleren en acteren. Burgers verliezen hierdoor het vertrouwen in hun overheid. Verschillende auteurs, politici en recent de Nederlandse Politiebond¹ roepen dat Nederland weliswaar nog geen maffiastaat is, maar wel dreigt af te glijden naar een narcostaat. De minister van Justitie en Veiligheid en de korpschef van de Nationale Politie bestrijden dit, maar Teun Voeten laat in een antropologisch essay in *NRC* zien dat we er niet zo heel ver vandaan zitten: ‘De straffeloosheid, het afkalvend vertrouwen in justitie en politiek, het afbrokkelen van het geweldsmonopolie en de groei van een enorme parallelle economie leiden tot een gevaarlijke ondermijning van de democratische rechtsstaat. Nederland is nu nog een functionele narcostaat. Maar dat kan veranderen in een gewelddadige nachtmerrie als we niet ingrijpen.’²

De suggestie wordt in de hiervoor genoemde en andere artikelen gewekt dat we bij ondermijning te maken hebben met een nieuw en plotseling opgekomen fenomeen. Of dat beeld klopt is de vraag, maar allerlei excessen, in de media vaak breed uitgemeten, laten wel zien dat het probleem de overheid steeds meer boven het hoofd dreigt te groeien: op landelijk én – vooral – op lokaal niveau. De recente publicatie

De achterkant van Amsterdam illustreert hoe de zaken in de hoofdstad uit de hand zijn gelopen.³

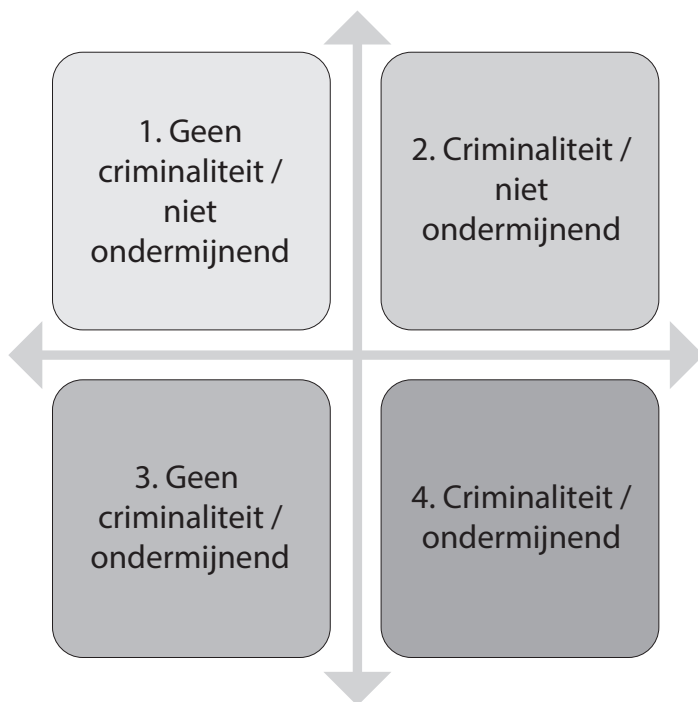
Toch is het risicobewustzijn met betrekking tot ondermijning op lokaal niveau vaak gering, en besteden politieke partijen

nauwelijks aandacht aan deze problematiek, bijvoorbeeld bij de selectie van kandidaat-volksvertegenwoordigers. Terwijl die partijen als enige de mogelijkheid hebben om ongewenste personen buiten bijvoorbeeld de raad te houden, namelijk door ze niet op de kieslijst te plaatsen. Daarna is het te laat.

Ondermijning betekent letterlijk het weggraven of aantasten van de ondergrond of fundamente, waardoor gebouwen of andere structuren in elkaar storten. ‘Ondergraven’ is een bekend synoniem. De ondermijning waar het in deze bijdrage over gaat, betreft de aantasting van structuren en fundamente van de samenleving in brede zin, uiteindelijk uitmondend in aantasting van de rechtsstaat. Geïsoleerde gedragingen die niet aan deze definitie voldoen vallen dus niet onder het begrip ‘ondermijning’, hoe ingrijpend deze voor bijvoorbeeld een individueel slachtoffer ook kunnen zijn. Daar staat tegenover dat ook ondermijnende activiteiten kunnen worden gesignaleerd die in strikt juridische zin (nog) geen criminaliteit zijn. Een voorbeeld hiervan is het verstrekken van vergunningen ondanks een negatief Bibob-advies,⁴ met economische overwegingen als argument.

Ondermijning is daarnaast in het algemeen verbonden met georganiseerde criminaliteit, waarbij sprake is van verwevenheid tussen onderwereld en bovenwereld.

Er bestaan ook ondermijnende activiteiten die in strikt juridische zin (nog) geen criminaliteit zijn



Figuur 1 Ondermijning: wat het wel en niet is in vier kwadranten

In figuur 1 worden de hiervoor genoemde verschillende categorieën op een rijtje gezet. In de eerste categorie wordt nog weleens geroepen dat iets ondermijnd is, maar hebben we feitelijk te maken met problemen die weliswaar een grote impact kunnen hebben op de samenleving, maar toch niet ondermijnd zijn, en al helemaal niet crimineel. Voorbeelden die we in dit kader vaak horen zijn hangjongeren en verwarde personen. In de tweede categorie gaat het om gedrag dat wel een strafbaar feit behelst, maar niet ondermijnd is: een eenmalige tasjesroof of een uit de hand gelopen vechtpartij. De categorieën 1 en 2 uit figuur 1 betreffen dus uitdrukkelijk géén ondermijning.

Een stukje geschiedenis⁵

De eerste manifestaties van het begrip ‘ondermijning’ in de literatuur vinden we in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw. Men spreekt dan nog niet zozeer van ‘ondermijnende criminaliteit’, maar van de ondermijnende gevolgen van (meestal georganiseerde) misdaad. De Angelsaksische literatuur heeft vooral oog voor de effecten op het economische verkeer.

Volgens McDowell is het legale financiële en bancaire systeem bijna altijd betrokken bij het witwassen van crimineel geld, en alleen al daardoor lopen de gevestigde systemen het risico van aantasting van hun integriteit.⁶ Maar ook de legale private sector (met name het mkb) wordt volgens McDowell aangetast door

de activiteiten van criminele organisaties die hun criminele opbrengsten willen witwassen. De daders gebruiken vaak dekmantelbedrijven (frontstores) voor hun activiteiten, of proberen een belang te verwerven in legale bedrijven in bijvoorbeeld de projectontwikkeling of de hotelbranche, om via die bedrijven hun geld wit te wassen. McDowell wijst erop dat de economische macht op deze wijze verschuift van de overheid, de markt en de burgers naar criminele organisaties, en dat dit corrumperende effecten heeft.

Shelley voorspelde al in 1995 dat transnationale georganiseerde misdaad in de eenentwintigste eeuw een serieuze bedreiging zou zijn voor de natiestaat.⁷ Zij verklaart dat de kosten van georganiseerde misdaad niet alleen monetair zijn, maar dat politieke structuren en de sociale orde in landen er eveneens door worden aangetast. De instabiliteit die daarvan weer het gevolg is geeft gelegenheid voor meer criminaliteit en belemmert het functioneren van democratische instituties. De civil society wordt ondermijnd door intimidatie van burgers en de pers.

Ook in Nederland duikt het begrip ‘ondermijning’ halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw op, met name tijdens de parlementaire enquête opsporingsmethoden, die dan plaatsvindt naar aanleiding van de zogenoemde IRT-affaire.⁸ In 2008 verschijnt het rapport van de parlementaire werkgroep-Joldersma met de titel *Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld*.⁹ Hoewel het rapport zich uitsluitend baseert op resultaten van opsporingsonderzoek en daarmee per definitie een deel van de werkelijkheid mist, biedt het toch belangrijke inzichten en aanknopingspunten. Waar de commissie-Van Traa in 1996 nog concludeerde dat legale sectoren in Nederland niet in de greep van de georganiseerde misdaad waren en geen aanleiding zag om privileges van beroepsgroepen als notarissen en advocaten (zoals verschoningsrecht en geheimhouding) ter discussie te stellen, gaat de commissie-Joldersma ruim tien jaar later een stap verder. Zij stelt dat uit vervolgonderzoek en de Monitor Georganiseerde Criminaliteit blijkt dat steeds meer mensen uit de bovenwereld betrokken raken bij criminele activiteiten. Kleemans en Van de Bunt laten die relatie tussen ondermijning en georganiseerde criminaliteit mooi zien in een analyse van 120 zaken uit de Monitor Georganiseerde Criminaliteit.¹⁰ Uit hun analyse blijkt dat de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld zeer hecht is en een groot scala aan beroepen omvat, zowel in de (internationale) handel en de transportsector als in de financiële wereld. Uit de *Veiligheidsagenda 2015-2018* van het Ministerie van Veiligheid en Justitie blijkt dat de minister, de regioburgemeesters, het college van procureurs-generaal en de politie met elkaar zijn overeengekomen dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit een van de centrale thema's is geworden.¹¹

De essentie van ondermijning

Hoe ernstig de problematiek rondom bepaalde vormen van criminaliteit op zichzelf ook is, het wordt nog erger wanneer de bovenwereld hier zelf een prominente rol in gaat spelen. De verwevenheid van onderwereld en bovenwereld suggereert een tweezijdig handelen: de onderwereld zoekt die verwevenheid, maar de bovenwereld speelt daarin een belangrijke rol en loopt het risico dat zij zelf niet alleen object of slachtoffer is van ondermijning, maar de rol van facilitator of zelfs hoofdrolspeler in ondermijning – bewust of onbewust – gaat vervullen (zie figuur 2).



Figuur 2 De tweezijdige verwevenheid in beeld

Criminelen maken gebruik van de mogelijkheden die de overheid en andere gevestigde instituten hun bieden voor het uitvoeren van hun criminele activiteiten. Ze hebben informatie en vergunningen nodig van de lokale overheid; ze hebben een bankrekening nodig en moeten banktransacties uitvoeren om hun criminele geld wit te wassen; voor het investeren in onroerend goed hebben ze makelaars, projectontwikkelaars en notarissen nodig. Boeren worden door criminelen benaderd om hun leegstaande schuren te verhuren, waarbij het uiteindelijke oogmerk de productie van wiet of synthetische drugs is. Groepen, families, individuen, maar ook bedrijven en ondernemers die actief zijn in of vanuit het criminele circuit zoeken voortdurend naar mogelijkheden en ruimte – waarbij ze vaak beschikken over allerlei hulpbronnen, zoals kennis van de sociale en machtsverhoudingen in de wijk of buurt of van sociale en familiale netwerken, hun voorkomen (indrukwekkend fysiek, brutaliteit), liquide middelen, intermediairs en (soms) de intelligentie om de situatie naar hun hand te zetten. Aan de andere kant is het de overheid die vergunningen verleent en erop moet toezien dat men zich houdt aan de daarin gestelde voorwaarden. Daarbij kunnen signalen van criminaliteit worden opgevangen of niet, en als die worden opgevangen, kan er iets mee worden gedaan of niet. Er iets mee doen kan weer conflicteren met beleidsdoelstellingen of politieke prioriteiten, of met persoonlijke belangen.

Afronding

Is er ook nog goed nieuws te melden? Jazeker! De intensivering van de samenwerking in Brabant, met als aanjager de Taskforce Brabant Zeeland en gefaciliteerd door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC), werpt wel degelijk vruchten af. Verschillende regio's laten soortgelijke successen zien. Ook daar zien de verschillende partners dat meer van hetzelfde niet werkt, en dat we ook naar creatieve manieren moeten zoeken om ondermijning aan te pakken. Daarvoor moet je weten hoe het werkt en welke mechanismen ten grondslag liggen aan de ondermijnende activiteiten.

De socioloog Zygmunt Bauman heeft dat eens prachtig verwoord: ‘The only promising start to a therapy against rising and ultimately incapacitating fear is to see through it, down to its roots – because the only promising way to continue with it requires facing up to the task of cutting out these roots.’¹²

Een mogelijke aanpak zou rekening moeten houden met de volgende acht uitgangspunten:

1. Erken op politiek-bestuurlijk en beleidsbepalend niveau dat we te maken hebben met een serieuze dreiging die ook serieus aangepakt dient te worden. Er wordt nu nog steeds te veel ontkend en weggekeken.
2. Wees bereid om in de strijd tegen ondermijnende praktijken te investeren in en te experimenteren met onorthodoxe maatregelen. Er wordt nu bijvoorbeeld vaak geschermd met de AVG als excuus om niets te doen, terwijl er best mogelijkheden zijn om op een verantwoorde manier, binnen de grenzen van de rechtsstaat, informatie uit te wisselen.
3. Zorg bij de voordeur dat verkeerde elementen niet binnenkomen. Pas een strenge selectie en screening toe op nieuwe ambtenaren en bestuurders, en herhaal die bij kwetsbare functies geregeld. Wijs politieke partijen op de risico’s van infiltratie en beïnvloeding, en vertel hoe ze daarmee om moeten gaan bij het samenstellen van de kieslijsten.¹³
4. Faciliteer politici en ambtenaren om zich te beschermen tegen ondermijning:
 - a. Stel protocollen op voor de handelwijze bij bedreigingen en poging tot intimidatie/infiltratie, en stem af met de politie voor een snelle opvolging.

- b. Geef politici en ambtenaren de gelegenheid om een risicoadvies in te winnen, en adviseer ze over hoe om te gaan met kwetsbaarheden.
- c. Organiseer reflectie en tegenspraak.
5. Daadwerkelijk effect is een kwestie van de lange adem, die echter de politiek-bestuurlijke spanningsboog vaak overstijgt.
6. Tegen die achtergrond is het van belang dat er wordt geïnvesteerd in maatschappelijk draagvlak. Dat wil zeggen dat de autoriteiten, in plaats van de suggestie hoog te houden dat men de zaak onder controle heeft, het belang van hun inzet delen met de burgers.
7. Dat organiseren van draagvlak voor een gezamenlijke inzet zal zorgvuldig moeten gebeuren, al was het maar om te voorkomen dat het vertrouwen, in plaats van te worden versterkt, juist nog verder wordt ondermijnd.
8. De strijd tegen ondermijning betekent in praktische zin ook dat instanties, nog meer dan nu al het geval is, leren samenwerken, elkaars taal gaan spreken en informatie delen.

De voorgaande uitgangspunten openen ook de deur naar het ontwikkelen van contrastrategieën. Net als bij de aanpak van traditionele criminaliteit lijkt het ook bij ondermijning goed om in de huid van de ondermijners te kruipen en ze zo een stap voor te zijn. Het gaat daarbij om het anticiperen op crimineel gedrag, het blootleggen van methoden en mechanismen, en het genereren van support bij belangrijke partners.

-
- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1 Nederlandse Politiebond, <i>Noodkreet recherche. Waar blijft onze versterking?</i> Utrecht: NPB, februari 2018. 2 Teun Voeten, 'Ja, Nederland is net als Mexico een narcostaat', <i>NRC</i>, 2 maart 2018. 3 Pieter Tops en Jan Tromp, <i>De achterkant van Amsterdam. Een verkenning van drugsgerelateerde criminaliteit</i>. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, augustus 2019. 4 De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) is in 2003 ingesteld. Doel is dat gemeenten, provincies en ministeries de mogelijkheid krijgen om de integriteit van houders en/of aanvragers van vergunningen en subsidies te toetsen. 5 Zie voor een uitvoeriger historisch overzicht: Emile Kolthoff en Sjaak Khonraad, 'Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld', <i>Tijdschrift voor Criminologie</i> 58 (2016), nr. 2, pp. 76-90. 6 John McDowell en Gary Novis, 'Consequences of money laundering and financial crime', <i>Economic Perspectives</i> 6 (2001), nr. 2, pp. 6-8, aldaar p. 8. 7 Louise Shelley, 'Transnational organized crime. An imminent threat to the nation-state?', <i>Journal of International Affairs</i> 48 (1995), nr. 2, pp. 463-489, aldaar p. 463. | <ol style="list-style-type: none"> 8 C. Fijnaut, F. Bovenkerk, G.J.N. Bruinsma en H.G. van de Bunt, <i>Inzake opsporing. Enquêtecommissie opsporingsmethoden. Bijlage VII: Eindrapport georganiseerde criminaliteit in Nederland</i>. Den Haag: Sdu, 1996. 9 Cisca Joldersma, Fred Teeven, Jan de Wit, Ton Heerts, Ed Anker en Raymond de Roon, <i>Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld. Rapport van de parlementaire werkgroep verwevenheid onderwereld/bovenwereld</i>. Den Haag, oktober 2008. (<i>Kamerstukken II</i> 2008-2009, 29 911, nr. 14.) 10 Edward Kleemans en Henk van de Bunt, 'Organised crime, occupations and opportunity', <i>Global Crime</i> 9 (2008), nr. 3, pp. 185-197. 11 Ministerie van Veiligheid en Justitie, <i>Veiligheidsagenda 2015-2018</i>. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, september 2014. (<i>Kamerstukken II</i> 2014-2015, 28 684, nr. 412, bijlage.) 12 Zygmunt Bauman, <i>Liquid fear</i>. Cambridge: Polity Press, 2006. 13 Hiervoor bestaat een mooie handreiking: Ronald van der Mark, Fabienne Røben en Laurens Vellekoop, <i>Handreiking integriteitstoetsing van kandidaten voor decentrale politieke partijen</i>. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2019. |
|---|--|
-