

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](http://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](http://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](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Is de boodschap van Van Traa vergeten?

Verskillende voorbeelden laten zien dat de drang om ‘ondermijnende’ activiteiten tegen te gaan, kan ontsporen. Zo worden shishalounges soms op gezondheidsaspecten gepakt bij gebrek aan strafrechtelijk bewijs, en probeert de overheid verdachte bedrijven via naming-and-shaming te schaden, terwijl daarvoor een juridische basis ontbreekt. Niet alleen ondermijning kan zo bedreigend zijn voor de rechtsstaat, maar een slechte aanpak ervan ook. Om een nieuwe ‘IRT-affaire’ te voorkomen, is het beter het diffuse begrip ‘ondermijning’ los te laten.<sup>1</sup>

**door Renze Salet, Jan Terpstra en Rian de Jong** De auteurs zijn allen werkzaam bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit te Nijmegen. Salet is universitair docent criminologie bij de vakgroep Strafrecht & Criminologie, Terpstra is hoogleraar criminologie, en De Jong is universitair hoofddocent staatsrecht.

Ondermijning als ernstig maatschappelijk probleem en bedreiging voor de overheid is in minder dan tien jaar pijlsnel gestegen naar de top van de Nederlandse politieke en beleidsagenda. Na een succesvolle lobby, op gang gekomen vanuit Noord-Brabant, is in korte tijd in brede kring (ook in de Haagse wereld van politiek en bestuur) het besef doorgedrongen dat de tijd van ‘wegkijken’ en gedogen rond ‘ondermijning’ en ‘ondermijnende criminaliteit’ voorbij moet zijn. Een harde, creatieve en ‘integrale’ aanpak wordt als noodzakelijk gezien om te voorkomen dat Nederland wordt overgeleverd aan criminelen, vooral in de drugseconomie. Zo is er een ruim gebudgetteerd Ondermijningsfonds in het leven geroepen om vele initiatieven in de strijd tegen ondermijning mogelijk te maken, om zo te voorkomen dat criminelen vrij spel krijgen.

Medio 2019 zijn bovendien de eerste stappen gezet tot een speciale Ondermijningswet. Deze moet de aanpak van ondermijning versterken en oplossingen aanreiken voor de in de praktijk ervaren juridische knelpunten. Deze wet moet meer bevoegdheden gaan bieden om tegen ondermijning op te treden, via zowel het bestuurs- als het strafrecht.

De verwachtingen van de integrale aanpak van ondermijning zijn hooggespannen, waarbij ervan uit wordt gegaan dat deze aanpak het effectiefst is. Omdat bij de aanpak van ondermijning nogal hard van stapel is gelopen, is het goed eens nader te kijken naar enkele gevolgen daarvan. Deze aanpak is vooral in de praktijk en vaak

pionierend ontstaan. Kernprobleem daarbij was vooral hoe in een doelgerichte aanpak van ondermijning organisatorische stroperigheid, bureaucratische rigiditeit en juridische belemmeringen te omzeilen. Hoe begrijpelijk deze opstelling ook is, zeker gelet op de complexiteit en het verborgen karakter van georganiseerde criminaliteit en drugseconomie, toch roept deze ontwikkeling belangrijke vragen op. Is de ondermijningsaanpak niet te veel een eigen leven gaan leiden, buiten wettelijke en rechtsstatelijke kaders om? Vijf problemen of risico's kunnen worden onderscheiden die in de huidige integrale ondermijningsaanpak kunnen optreden (zie verderop). Op basis hiervan kan de vraag worden opgeworpen of de boodschap van Van Traa van begin jaren negentig naar aanleiding van de IRT-affaire nog wel voldoende leeft bij de partijen die thans verantwoordelijk zijn voor de ondermijningsaanpak. Destijds werd tegen de opkomende drugscriminaliteit gebruikgemaakt van opsporingsmethoden waarvoor geen of onvoldoende wettelijke basis bestond. Van Traa concludeerde dat het in de opsporing onder meer ontbrak aan normstelling door de wetgever over wat wel en niet geoorloofd is bij de toepassing van opsporingsmethoden. Daar kwam bij dat het officieren van justitie in de praktijk vaak ontbrak aan gezag over de politie, wat de normering van de opsporing eveneens bemoeilijkte. Deze gezagscrisis werd volgens Van Traa versterkt door de complexe verhouding tussen gezag en beheer van de opsporing, en door de geringe invloed van burgemeesters op de recherche die daarvan het gevolg was.<sup>2</sup> De vraag of deze

boodschap nog voldoende leeft, is des te belangrijker omdat normering in de huidige ondermijningsaanpak zich slecht lijkt te verdragen met het belang dat wordt toegekend aan een creatieve

aanpak, die vooral van onderop moet ontstaan. De positie van het gezag is sinds de jaren negentig bovendien sterk veranderd onder invloed van de grote nadruk op crimefighten bij vooral burgemeesters. De vraag komt daarom op of de geschiedenis zich gaat herhalen, maar nu niet alleen met een crisis in de opsporing, maar ruimer, met een crisis in de rechtsstaat.

---

*De vaagheid van het begrip 'ondermijning' belemmert een adequate en effectieve aanpak*

### **Vijf problemen en risico's**

Het eerste probleem dat speelt bij de aanpak van ondermijning is onduidelijkheid over waarop de aanpak zich precies richt. In de praktijk richt deze aanpak zich op zeer uiteenlopende problemen, waarbij wordt gebruikgemaakt van een veelheid van strategieën, waarbij verschillende partijen betrokken zijn en waarbij een verscheidenheid aan doelstellingen wordt nagestreefd.<sup>3</sup> Omdat de term 'ondermijning' uitermate vaag is en met die term van alles op één hoop wordt gegooid, blijft onduidelijk waarop de aanpak zich richt. De vaagheid van dit begrip belemmert een adequate en effectieve aanpak. Bij de uitvoering ervan ontstaan daardoor ook allerlei problemen.<sup>4</sup>

Gegeven de enorme verscheidenheid aan doelstellingen, op te lossen problemen en gehanteerde strategieën is het nauwelijks mogelijk de vraag naar de effectiviteit

van de ondermijningsaanpak te beantwoorden. Waarop zou de effectiviteit van een zo heterogene aanpak beoordeeld moeten worden? Gaat het hier om de hoeveelheid in beslag genomen drugs, het herstel van het vertrouwen in de rechtsstaat, een beter integriteitsbeleid van de overheid of het herstel van de morele orde in een woonwijk? Bovendien is het bij de vaak gehanteerde integrale aanpak van ondermijning nauwelijks mogelijk om aan te geven welke maatregelen tot welke effecten leiden.<sup>5</sup> Onderzoek naar de effectiviteit van de ondermijningsaanpak blijft daarom vrijwel altijd achterwege, of is ongeschikt om deze vraag te beantwoorden.

Een derde probleem of risico bij de integrale ondermijningsaanpak betreft de zo belangrijke informatie-uitwisseling tussen de samenwerkende partijen. In hoeverre wordt daarbij gevoelige informatie uitgewisseld, of informatie die met een ander doel is verzameld? In de ondermijningsaanpak is tot voor kort veelvuldig gebruikgemaakt van het zogenoemde stoplichtmodel. Volgens dit model kunnen bijvoorbeeld makelaars en autoverhuurders advies vragen bij de politie of zij met een potentiële klant in zee kunnen gaan. Deze werkwijze moest worden beëindigd nadat de Autoriteit Persoonsgegevens oordeelde dat hij strijdig is met wet- en regelgeving.<sup>6</sup>

Een vierde risico bij de integrale ondermijningsaanpak is schending van de rechtsstatelijke waarborgen. In de samenwerking in het kader van de integrale aanpak kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag wie op welk moment optreedt op basis van welke bevoegdheid en wie verantwoordelijk is voor de aanpak. In hoeverre zijn afzonderlijke partijen aan te spreken op een aanpak waarbij meerdere partijen betrokken zijn? Daarbij bestaat het risico dat bevoegdheden worden gebruikt voor andere doelen dan waarvoor zij in het leven zijn geroepen. Zo wordt woningsluiting op basis van de Opiumwet in de praktijk niet altijd toegepast zoals door de wetgever bedoeld is. De woningsluiting mag formeel geen vergeldend of straffend karakter hebben, maar heeft dat soms wel. Daardoor kan iemand de facto dubbel worden gestraft.<sup>7</sup> Bovendien zijn de waarborgen in het bestuursrecht minder dan die in het strafrecht. Wordt een 'verdachte' hiermee wel voldoende beschermd? Daarnaast vervaagt het onderscheid in taken tussen justitie en bestuur, terwijl dat juist zo belangrijk is om het systeem van checks-and-balances in stand te houden bij de aanpak van criminaliteit.

Ten slotte wordt hier gewezen op het risico van de verplaatsing van problemen. Welke gevolgen heeft een strenge ondermijningsaanpak in de ene gemeente voor omliggende gemeenten? Onderzoek laat zien dat de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden kan leiden tot geografische verplaatsing.<sup>8</sup>

### **Twee voorbeelden**

De zojuist beschreven problemen en risico's worden hierna in hun onderlinge samenhang geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden.

#### *Shishalounges*

Het eerste voorbeeld betreft de in veel gemeenten gehanteerde ondermijningsaanpak tegen shishalounges. Een shishalounge is een bar waar waterpijp kan

worden gerookt. De ondermijningsaanpak richt zich op deze shishalounges omdat die gebruikt zouden worden om crimineel vermogen wit te wassen, 'broeinesten' zouden zijn van radicalisering, en tevens 'sleutelplaatsen' van zware misdaad. Bij deze aanpak zijn in de regel naast de gemeente ook de politie, de Belastingdienst, de brandweer en de NVWA betrokken. Het opmerkelijke is dat informatie over de vraag of deze problemen zich feitelijk voordoen in deze shishalounges, ontbreekt. Onderzoek onder alle Nederlandse gemeenten liet zien dat de grootste problemen rond deze shishalounges bestaan uit geluids- en stankoverlast.<sup>9</sup> In een andere studie in drie gemeenten met een dergelijke aanpak bleek de claim van criminele activiteiten en voorbereidingen in de shishalounges niet te kunnen worden hardgemaakt.<sup>10</sup> Bij controles in deze gemeenten werden weliswaar geregeld drugs en pijptabak aangetroffen, maar de belangrijkste geconstateerde problemen hadden betrekking op gezondheidsaspecten veroorzaakt door te hoge CO-waarden. Ook na de controles waren er onvoldoende aanwijzingen dat de shishalounges worden gebruikt voor het beramen van zware misdaad. Het lijkt erop dat de controles op gezondheidsaspecten worden gebruikt

om personen te kunnen treffen die worden verdacht van criminaliteit, maar waarbij het strafrechtelijk bewijs ontbreekt of tekortschiet. Dit blijkt ook uit een interview met de Rotterdamse wethouder Wijbenga. Die meent dat ‘paal en perk’ moet worden gesteld aan shishalounges omdat die in verband zouden staan met criminaliteit en een criminele ontmoetingsplaats zouden zijn.<sup>11</sup> De controles die op grond hiervan plaatsvinden, blijken zich echter te richten op de regels voor rookruimtes, brandveiligheid en het betalen van accijns. Dat heeft weinig te maken met criminaliteit, maar kan blijkbaar wel reden zijn om shishalounges te sluiten.

### *Naming-and-shaming*

Soms probeert de overheid in de aanpak van van ondermijning verdachte burgers of bedrijven te straffen, buiten het recht of iedere externe toets om, bijvoorbeeld omdat een strafrechtelijke reactie als onhaalbaar wordt beschouwd. Een voorbeeld hiervan is naming-and-shaming. Door de gemeente of de politie wordt in dat geval doelbewust negatieve informatie over bijvoorbeeld een bedrijf naar buiten gebracht, bijvoorbeeld via de lokale media, om zijn reputatie te schaden. Gehoopt wordt dat op die manier (potentiële) klanten of afnemers niet meer naar dit bedrijf gaan, dat daardoor in zijn omzet geraakt wordt.<sup>12</sup>

In feite gaat het hier om trial by media, maar dan georganiseerd door overheidsdienaren. Het is een poging iemand te schaden terwijl strafrechtelijk gezien geen schuld kon worden vastgesteld. Over de gevolgen van deze strategie is weinig bekend. Vermoedelijk kan deze

---

### *Er valt te vrezen voor herhaling van de crisis in de opsporing uit de jaren negentig*

negatieve informatie de betrokken personen lang achtervolgen. Bovendien hebben zij waarschijnlijk nauwelijks mogelijkheden zich hiertegen te verweren.

### **Conclusie**

De discussie over de aanpak van ondermijning en de Ondermijningswet stuit op verschillende problemen. Voor een effectieve aanpak is een veel scherper beeld nodig van de problemen waarom het gaat. Het begrip ‘ondermijning’ is echter vaag en laat zich nauwelijks definiëren. De omvang, ontwikkeling en aard van de problemen die achter deze term schuilgaan, zijn vaak onduidelijk. Ze zijn te veelvormig en te divers, niet alleen om tot gerichte aanpak te komen, maar ook als basis voor wetgeving. Bovendien is die aanpak zelf zeer heterogeen, en is de effectiviteit ervan onduidelijk en diffuus, met grote kans op ongewenste neveneffecten.

De huidige aanpak van ondermijning wordt soms gelegitimeerd met een beroep op de huidige ‘improvisatiemaatschappij’.<sup>13</sup> Daarbij wordt het als positief opgevat dat de overheid, samen met andere partijen, creatief wat scharrelt tussen allerlei netwerken door. Het gevaar van deze opvatting is niet alleen dat daarmee de rechtsstaat naar de achtergrond verdwijnt, maar ook dat deze praktijk als legitiem of onvermijdelijk wordt beschouwd. De discussie over de aanpak van ondermijning

en de Ondernijingswet zou daarover moeten gaan: hoe de rechtsstatelijke basis van de ondernijingsaanpak te herstellen, hetgeen iets anders is dan slechts zoeken naar meer bevoegdheden.

De term ‘ondernijning’ in deze context kan beter weer worden losgelaten. De term heeft slechts symbolische betekenis en leidt inhoudelijk tot verwarring. Voor de omschrijving van taken en bevoegdheden is hij ongeschikt. Het maakt discussies over effectiviteit en risico’s diffuus en ongrijpbaar. Ondernijning kan bedreigend zijn voor de rechtsstaat, maar voor een slecht doordachte ondernijingsaanpak geldt dat ook. Juist de combinatie van beide overwegingen zou uitgangspunt moeten zijn voor de discussie over een Ondernijingswet. Anders valt te vrezen voor herhaling van de crisis in de opsporing uit de jaren negentig, maar dan over de veel bredere aanpak van ondernijning.

- 
- 1 Deze bijdrage bouwt voort op een eerder verschenen artikel: Renze Salet, Jan Terpstra en Rian de Jong, ‘De aanpak van “ondernijning”. Vragen en kanttekeningen’, *Nederlands Juristenblad* 94 (2019), nr. 24, pp. 1731-1737.
  - 2 Maarten van Traa, *Inzake opsporing. Eindrapport*. Den Haag: Sdu, 1996.
  - 3 Jérôme Lam, Ronald van der Wal en Nicolien Kop, *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondernijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom criminologie, 2018.
  - 4 Lam e.a. 2018.
  - 5 W. Huisman, M. Huikeshoven, H. Nelen, H. van de Bunt & J. Struiksma, *Het Van Traa-project. Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2005; Hans Nelen, ‘Situational organized crime prevention in Amsterdam. The administrative approach’, in: Karen Bullock, Ronald V. Clarke en Nick Tilley (red.), *Situational prevention of organised crimes*. Cullompton: Willan, 2010, pp. 93-110; Van der Steen, J. Schram, N. Chin-A-Fat & J. Scherpenisse, *Ondernijning ondernijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondernijnende criminaliteit*, Den Haag: NSOB 2016; Lam e.a. 2018. Zie ook: Jan Terpstra en Roderik Kouwenhoven, *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Enschede/Zeist: IPIT, Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente/Kerckebosch, 2004.
  - 6 Lam e.a. 2018, p. 209.
  - 7 Renze Salet en Henny Sackers, *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap, 2019; Renze Salet en Henny Sackers, ‘Spanningen tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van criminaliteit’, *Nederlands Juristenblad* 94 (2019), nr. 14, pp. 933-939.
  - 8 Dirk J. Korf, Simone J. Luijk en Miranda E. de Meijer, *Criminele samenwerkingsverbanden. Ontwikkelingen in aanpak en duiding van effectiviteit*. Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2018.
  - 9 A. Kruize, M. Sijstra en B. Bieleman, *Inventarisatie shisha lounges 2015*. Groningen: Intraval, 2015.
  - 10 Leonie Willemsen, *Shishalounges in het vizier* (masterscriptie Veiligheidszorg, Recht & Bestuur). Nijmegen: Radboud Universiteit, 2018.
  - 11 Redactie *ThePostOnline*, ‘Rotterdamse shisha-lounges bron van criminaliteit, worden aangepakt’, website TPO, 25 januari 2019.
  - 12 Lam e.a. 2018, p. 105 e.v. Zie ook: Pieter Tops en Henny Schilders, ‘Naar een meervoudige aanpak van ondernijning’, *het Tijdschrift voor de Politie* 78 (2016), nr. 7, pp. 12-15.
  - 13 Hans Boutellier, Caspar Hermans en Femke van de Plas, *Ontsporende vrijheid. Over de maatschappelijke betekenis van ondernijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan*. Den Haag: Boom bestuurskunde, 2019.
-