

# Bestuurlijke focus en sociale weerbaarheid bij de georganiseerde-misdaadbestrijding

Guus Meershoek.

***Geweld door intimiderende motorclubs, liquidaties door desperate drugshandelaren, ongrijpbare cybercriminelen: georganiseerde misdaad staat weer volop in de publieke belangstelling. Achter het vaandel ‘ondermijning’ trekken bestuur, politie en justitie samen tegen het fenomeen ten strijde. Maar dat ook te onpas veelgebruikte etiket is niet geschikt als leidraad voor de aanpak. Wat wel?***

Sinds een jaar of vijf circuleert in het lokale bestuur, eerst in zuidelijke provincies, inmiddels ook elders, de term ‘ondermijning’ om het criminele gevaar in hun regio te duiden. In oktober vorig jaar waarschuwden twee burgemeesters met het oog op de komende gemeenteraadsverkiezingen alle Zeeuwse en Brabantse politieke partijen tegen pogingen van criminele organisaties om handlangers op kandidatenlijsten te plaatsen: “Het is een illusie dat dit aan uw gemeente voorbijgaat.”

De waarschuwing kwam niet uit de lucht vallen. De afgelopen jaren zijn burgemeesters en wethouders ernstig bedreigd door criminelen. Enkelen konden niet meer gewoon functioneren. Auto’s en zelfs een gemeentehuis vlogen in brand. In het begin 2017 verschenen boek *De achterkant van Nederland* schetsen Pieter Tops en Jan Tromp hoe lokale criminelen, steunend op informele drugseconomieën, de scepter zwaaien in Brabantse achterbuurten. Reguliere politieke instellingen lijken daar weinig te vertellen te hebben. Het nieuwe kabinet raakte onder de indruk en maakte extra geld voor de bestrijding van ondermijning vrij. Wat een Brabants fenomeen leek, lijkt nu het hele land te bedreigen.

## **Lichtzinnig taalgebruik**

Dreigen in Nederland Italiaanse toestanden of zien de bestuurders spoken? Ik neig naar dat laatste, niet omdat ik

georganiseerde misdaad geen ernstig maatschappelijk probleem vind, integendeel, maar omdat ik de gebruikte termen paniekerig en misplaatst vind. Het probleem wordt niet ernstig genomen als het tot mythische proporties wordt opgeblazen. Termen als infiltratie en ondermijning hebben ontegenzeggelijk mobiliserende kracht in ambtelijke kring, politici hoeven zich ook niet altijd van afgewogen formuleringen te bedienen, maar het diffuse karakter van deze begrippen schaadt de repressie van georganiseerde misdaad. De kern van het probleem wordt uit het oog verloren en de focus verdwijnt uit de aanpak. Voordat een breed bestuurlijk offensief wordt gestart, lijkt het mij verstandig om eerst helder te krijgen wie of wat nu ondermijnt, wie of wat wordt ondermijnd en hoe die ondermijning wordt voltrokken.

Illustratief voor het verlies aan focus acht ik de *Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2016* die minister Grapperhaus (Justitie en Veiligheid) eind november naar het parlement stuurde. Daarin duikt het begrip ondermijning om de haverklap op. In 2015 schreef zijn ambtsvoorganger nog dat er sprake is van ondermijning als criminelen politieke besluiten onrechtmatig beïnvloeden of gemeenten informatie ontfutselen. Nu blijkt al van ‘ondermijnende criminele samenwerkingsverbanden’ sprake te zijn als twee personen strafbare feiten plegen die óf de rechtsorde schokken, óf financieel gewin opleveren, óf deels in de bovenwereld plaatsvinden. Slechts aan een van de drie voorwaarden hoeft te zijn voldaan om in de rapportage als poging tot ondermijning te worden meegeteld. Twee Roemeense jongens die hun vriendinnetje meenemen naar Nederland om haar hier in de prostitutie grof geld te laten verdienen en die even over de grens door de Koninklijke Marechaussee worden aangehouden, zouden dan al de boel ondermijnen. Het is een delict, mensenhandel, geen twijfel, maar als je dat ondermijning noemt, ben je als overheid wel heel kleinzerig en maak je het fenomeen wel heel omvangrijk en diffuus. En is het politiek ook gemakkelijk scoren.

Zonder een heldere definitie zijn de volharding en het vernuft die nodig zijn voor de aanpak van georganiseerde misdaad niet op te brengen. Laten we daarom om te begin-

» ***De omvang, aard en/of ernst van de georganiseerde criminaliteit zijn nauwelijks veranderd***



Klaas Bruinsma, 1991. Nederland werd geconfronteerd met de nieuwe werkelijkheid.

nen gewoon weer die term gebruiken en daarbij vasthouden aan de definitie van de commissie-Fijnaut: er is pas van georganiseerde misdaad sprake als het over groepen gericht op illegaal gewin gaat, die stelselmatig delicten plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving en die in staat zijn deze met geweld of corruptie af te schermen. Pas als aan alle vier voorwaarden is voldaan, hebben we te maken met georganiseerde misdaad.

### Nieuwe werkelijkheid

Nu formuleerde de commissie-Fijnaut haar definitie bijna twintig jaar geleden. Met recht kan worden tegengeworpen dat de wereld ondertussen is veranderd. Is georganiseerde misdaad in Nederland anders geworden? Heeft het vormen aangenomen die door de oude definitie niet worden gedekt?

De onderzoekscmissie maakte de balans op nadat in de jaren tachtig in Nederland en elders in Europa de traditionele penoze het veld had geruimd voor een eerste, nieuwe generatie vrijgevochten criminelen. De nieuwkomers beperkten zich niet langer tot de klassieke delicten inbraak, diefstal, smokkel en prostitutie, traden buiten het oude, afgescheiden domein van de samenleving – het criminele milieu – en vochten hun onderlinge conflicten niet langer met de vuist of het mes maar met vuurwapengeweld uit. Een ingrijpende verandering. Changemakers in de criminele business waren de heroïne en de hasj. Baanbrekers waren criminelen als Cor van Hout en Willem Holleeder.

De liquidatie van drugsbaron Klaas Bruinsma in 1991 voor het Amsterdamse Hiltonhotel confronteerde Nederland met de nieuwe werkelijkheid. Gevreest werd voor een onderwereld die doordrong in de bovenwereld. Misdad-journalisten onthulden de achtergronden, georganiseerde misdaad werd een issue in de politiek en de politie richtte gespecialiseerde, bovenregionaal opsporingsteams op.

Feitelijk waren evenwel op dat moment de termen onderwereld en bovenwereld al achterhaald. De onderwereld was als herkenbaar reservaat van criminelen juist verloren gegaan. Terugkijkend kunnen we de omslag beter beschrijven als de ‘emancipatie’ van de zware criminaliteit. In het spoor van de gehele samenleving pasten criminelen zich op hun manier aan aan een globaliserende wereld. Door het wegvallen van allerlei toezicht en sociale controle en van barrières voor grensoverschrijdend verkeer werden de mogelijkheden voor crimineel gewin groter. Voor de prostitutie werden vrouwen in steeds andere delen van de wereld geronseld; in Azië, Latijns-Amerika, Afrika, Oost-Europa. Ook de drugsmarkten globaliseerden. Dat bood niet alleen

kansen voor Nederlandse misdaadondernemers. Omgekeerd kregen ook buitenlandse criminelen in Nederland voet aan de grond. Van criminelen werd ondernemerszin, bedrijfsmatig optreden, efficiëntie, snelheid en flexibiliteit gevergd. Niet elkeen kon dat opbrengen, zeker niet lange tijd. Velen legden na enige tijd aan de top het loodje.

Wat echter niet veranderde, was dat het criminelen nog steeds om gemakkelijk geld maken ging en dat nog steeds gold dat wie hun daarbij de voet dwars zette, werd geïntimideerd.

De onderzoekscmissie-Fijnaut bracht de nieuwe werkelijkheid in kaart en concludeerde dat in Nederland een breed palet aan georganiseerde misdaad actief was, met vertakkingen naar andere delen van de wereld en in staat om beoefenaren van eerbiedwaardige beroepen zoals advocaat en notaris tot hand- en spandiensten te bewegen. Naast georganiseerde misdaad signaleerde de commissie ook organisatiecriminaliteit, maar zij stelde dat het in Nederland – in tegenstelling tot bijvoorbeeld Italië – gescheiden fenomenen waren. Het goede functioneren van de overheid werd niet bedreigd en geen enkele economische sector werd door criminele organisaties gedomineerd.

### Andere georganiseerde misdaad?

Sindsdien is er veel gebeurd. De advocatuur, politie en Openbaar Ministerie, de zittende rechterlijke macht, de misdadjournalistiek, het openbaar bestuur: al deze instanties hebben zich geprofessionaliseerd, zich ingesteld op de duurzame aanwezigheid van georganiseerde misdaad. In de criminaliteit drongen nieuwe, andere generaties naar voren en vonden nieuwe technische hulpmiddelen ingang. De drugsconsumptie, nog steeds het fundament van de georganiseerde misdaad, was en is modegevoelig.

Maar zijn de omvang, de aard en/of de ernst van de georganiseerde misdaad ook veranderd? Dat lijkt mij nauwelijks het geval. De indicaties die we hebben, suggereren dat de binnenlandse drugsmarkt redelijk stabiel is. Vaak wordt gewezen op cybercriminaliteit als nieuw fenomeen, maar inmiddels is wel duidelijk dat het veel eerder traditionele criminaliteit met een nieuwe dimensie is, een nieuwe stap in de globalisering van georganiseerde misdaad. Vooral een lastige zaak voor het minder innovatieve repressieapparaat. En de in aantal en omvang toegenomen criminele motorclubs? Een kwalijk fenomeen, maar mijns inziens evenmin iets nieuws, veel eerder een verdergaande concentratie van de geweldsrol binnen de georganiseerde misdaad.



Het lokale bestuur moet bedreigde maatschappelijke krachten *empoweren*.

Van werkelijke verandering zou sprake zijn als georganiseerde misdaad zou samenvloeien met organisatiecriminaliteit of als een delict als *protection racket* (afpersing ter behoud van dominantie over een territorium of een economische sector) zich zou voordoen. Dat is mijns inziens in Nederland nauwelijks het geval. Grensgevallen lijken mij het optreden waarvoor Jan-Dirk Paarlberg is veroordeeld en de motorclubs die het deurbeleid in het uitgaansleven controleren teneinde daar het monopolie op de drugsverkoop te bewaren. Er wordt intensiever opgetreden tegen fraude en organisatiecriminaliteit, maar van verwevenheid met georganiseerde misdaad is niet gebleken. Uit een enquête onder gemeentebestuurders (bureau Pro Facto) 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. Maar het betreft randzaken, niet het bestuurlijk functioneren, en onduidelijk is of überhaupt van georganiseerde misdaad sprake is. En dan zijn er natuurlijk nog de achterbuurten waar drugscriminelen de scepter zwaaien over een illegale economie. Dat kan je geen criminele infiltratie van de overheid noemen; eerder machteloosheid van het handhavingsapparaat.

Alle reden om georganiseerde misdaad serieus te nemen maar geen reden om bij de bestrijding nieuwe termen te gebruiken of definities van bestaande begrippen op te rekken. Georganiseerde misdaad is in Nederland niet gericht op beheersing van territoria of ontregeling van instanties, maar nog steeds bovenal op afscherming van handelsstromen gerelateerd aan de productie en distributie van drugs. Intimidatie van bestuurders en ambtenaren is een ernstig delict dat hard moet worden bestraft, uiteraard moet worden gewaakt

tegen pogingen van criminelen informatie aan politie te ontfutselen om aan arrestatie te ontkomen, maar georganiseerde misdaad bedreigt nog steeds eerst en vooral de samenleving, niet de overheid.

### Het domino-effect

Georganiseerde misdaad is uit op financieel gewin, daardoor expansief en is niet gediend van versterking door derden. Criminelen scheppen daartoe rondom de eigen organisatie een sociale omgeving die deze ter wille is en afschermt, die voorkomt dat de misdrijven aan het licht komen. Wie de organisatie binnen die zone dwarszit, wordt geïntimideerd of met voordeeltjes omgeturnd. Soms betreft dat het lokale bestuur. De onderzoekscommissie-Fijnaut onderkende het onderscheidend belang van dit kenmerk en legde daarom in haar definitie zoveel nadruk op het vermogen van de criminele groep om zich door corruptie of geweld af te schermen.

Op aansporing van de commissie ontstond in de criminaliteitsbestrijding aandacht voor burgers en organisaties die niet direct strafbare handelingen plegen, maar wel hand- en spandiensten verlenen: stromannen, paspoortvervalsers, tolken, advocaten. Gaandeweg kwamen ook eerbiedwaardige beroepen zoals accountants en notarissen in het vizier. In Nederland bevinden maatschappelijke organisaties zich in de frontlinie van de strijd tegen georganiseerde misdaad. Inmiddels is er wel heel wat kennis van hoe burgers worden gerekruteerd door georganiseerde misdaad, maar veel minder van hoe die misdaad ter afscherming de sociale omgeving stapsgewijs naar haar hand zet.

Georganiseerde misdaad heeft macht, maar is ook afhankelijk van anderen. Niet alleen om de laatste geld of



goederen afhandig te maken, maar ook om goederen af te nemen of eenvoudig het criminele samenwerkingsverband te continueren. Anderen moet informatie worden ontfutseld, nodig om het criminele proces te beheersen of om de criminele verdiensten te verteren. Verstoring van het criminele bedrijfsproces ligt voortdurend op de loer, dus daartegen moet proactief worden opgetreden.

Slechts grote, sterke criminele organisaties, zoals we die kennen uit het Passageproces, zijn in staat om hun omgeving doelgericht naar eigen hand te zetten en zelfs dan niet volledig. Zij kunnen ook het overheidsoptreden ontregelen, bijvoorbeeld door het gericht inwinnen van informatie bij politie en justitie. Maar doelgerichte inkapseling door zulke criminele organisaties vormt de uitzondering. In verreweg de meeste gevallen verloopt de inschakeling via *trial and error*, met vallen en opstaan. Op de tast ontdekken criminelen waar de zwakke plekken in de branches, onder burgers of soms ook bij de overheid zitten die men naar de eigen hand kan zetten. Is eenmaal zo'n zwakke plek ontdekt, dan wordt daar zwaar op geleund, soms te zwaar zodat het tot

ontdekking komt. Stapsgewijs gaat men voort; vanuit maatschappelijk perspectief is sprake van een domino-effect.

### Aangrijpingspunt

Het af en toe dodelijke geweldsgebruik vertekent het beeld van de band tussen georganiseerde misdaad en omgeving. Geweldsgebruik doet zich voor in situaties waarin het criminele proces is ontregeld, dus meer dan gebruikelijk bij groepen die door politie en justitie voor de rechter zijn gebracht en waarvan de ontsporing in de media wordt belicht. Ook voor georganiseerde misdaad geldt echter het leerstuk uit de bestuurskunde dat je op een bajonet niet kunt zitten. Bij voorkeur bind je mensen zonder geweld aan je. Niet dat het daar alleen maar vrijheid-blijheid is. Verheimelijke verplichtingen en intimidatie zijn endemisch. Maar voor georganiseerde misdaad is het fêteren van relaties een veel effectiever middel om mensen aan zich te binden dan geweld. Vandaar dat georganiseerde misdaad, bijvoorbeeld waar de mogelijkheid zich voordoet en het nut aanwezig is, in ruime kring gewaardeerde organisaties of evenementen sponsort. Ook is er wel de ruimte voor leden om de overstap te maken naar de legale economie en verder te gaan als legale ondernemer. Georganiseerde misdaad is ook een springplank voor *start ups*. Wie geen oog heeft voor die positieve, soms ronduit aantrekkelijke kanten, begrijpt nog niet de helft van de dreiging die van georganiseerde misdaad uitgaat.

Inschakeling in het criminele proces voltrekt zich kortom geleidelijk, volgens een domino-effect, waarbij fêteren, inkapselen en intimideren voor de organisatie middelen zijn om zich een beschermende omgeving te verschaffen. Voor de opsporing en berechting van daders is dat niet wezenlijk; voor een bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad zou dit het aangrijpingspunt moeten zijn.

### Een roll back policy

Georganiseerde misdaad is een serieuze opponent die niet altijd doelgericht, met oog op de langere termijn te werk gaat, maar wel het vrije verkeer in de samenleving teniet doet, burgers in knellende afhankelijkheidsrelaties brengt en bovendien expansief is. Daarom volstaat een beleidsmatige, mechanische aanpak ook niet. Strategisch optreden is noodzakelijk en in de opsporing vanzelfsprekend. Dat zou het ook in de bestuurlijke aanpak moeten zijn. Met het eenvoudig oppakken van bolletjesslikkers of oprollen van hennepplantages dring je de georganiseerde misdaad niet terug. Natuurlijk moet het gebeuren. Het beperkt de omvang van (de productie van) illegale goederen. Maar het kan contraproductief werken, kan juist de krachtigste misdaadorganisaties versterken doordat het de zwakke broeders van de criminele markt jaagt en de uitvoerders nog afhankelijker maakt. De risk-managers in de toppen van de criminele organisaties kunnen heel goed dealen met dit soort overheidsacties.

Eenzelfde mechanische aanpak van georganiseerde misdaad wordt uitgedragen in de eerder genoemde *Rappor-*

» **Doelgerichte inkapseling door criminele organisaties vormt de uitzondering**

*tage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2016.* Volstaan wordt met het afzetten van het aantal strafrechtelijk aangepakte Criminele Samenwerkingsverbanden (CSV's) tegen het eerder beloofde aantal waarna wordt geconcludeerd dat op bijna alle fronten meer is gedaan dan beloofd.

Je kunt zo'n rapportage afdoen als een late uitwas van het New Public Management. Misschien is dat ook wel zo. Het dieperliggende probleem – en misschien ook de oorzaak waarom het veel Nederlandse bestuurders zo moeilijk valt om bij de aanpak van georganiseerde misdaad de focus scherp te stellen – vormen de dominante politieke overtuigingen. Liberalisme, sociaaldemocratie en christendemocratie: alle drie hebben een blinde vlek voor de weerbaarheid van burgers en organisaties. Ik wil niet zeggen dat uit de bestuurlijke koker geen zinnige maatregelen komen. Heldere procedures over aanbesteding van overheidsopdrachten en intensievere screening van bestuurders en ambtenaren zijn lovenswaardige zaken. Maar deze zijn niet gericht op versterking van de weerbaarheid van burgers en organisaties tegen inkapseling door georganiseerde misdaad en op versterking van hun veerkracht om zich zo nodig uit die omstrengeling los te maken. Zij zijn niet de meest geschikte ingrediënten van een *roll back policy*.

## » Het bestuur heeft een eigen rol, in het versterken van weerbaarheid en veerkracht

Toch wordt precies dat van het bestuur gevergd in de aanpak van georganiseerde misdaad. Het is geen gemakkelijke opgave. Het screenen van kandidaten op de kieslijsten van lokale partijen op eventuele misstappen in het verleden is geen panacee. Een gemeenteraadslid met een vlekje dat open en transparant optreedt, kan heel goed een steun voor het bestuur zijn in het contact met een lastig bereikbare bevolkingsgroep. De veerkracht in het uitdragen van behoorlijke omgangsvormen en rechtsstatelijke normen en het verlies aan bestuurskracht op lokaal niveau zijn de afgelopen decennia door allerlei factoren, de meesten veel sterker dan georganiseerde misdaad, verzwakt: de teloorgang van de lokale en regionale pers, de verzwakking van de politieke partijen, de toegenomen afhankelijkheid van verenigingen van sponsoring door derden.

### Conclusie

Een bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad dient strategisch te zijn, toegespitst op het in te dammen fenomeen.

In de aanpak van ondermijning is het bestuur op veel plaatsen geneigd om een hoofdrol te gaan spelen. Mijns inziens ten onrechte. Het is de wortel die vergeet dat het een wortel is en voor stok gaat spelen. De hoofdrol is weggelegd voor politie en justitie. Deze kunnen veel beter de confrontatie aangaan en leden van criminele organisaties bezorgen wat ze verdienen: celstraf en verlies van inkomsten. Zij handhaven de norm, ook al kunnen zij het fenomeen maar hoogst zelden wegnemen.

Het lokale bestuur heeft een eigen, aanvullende rol, een sleutelrol in de *roll back policy*. Veel beter dan politie en justitie is het lokale bestuur in staat om in de samenleving vertrouwen te wekken, burgerschap te stimuleren en zelf in alle openbaarheid een publieke rol te spelen. Juist zo kan het meeste worden bijgedragen aan het versterken van vrijwillige regelnaleving, van weerbaarheid en veerkracht. In de aanpak van de zogeheten Moco-maffia is het winnen van de *hearts and minds* van de Marokkaanse gemeenschap de sleutel tot succes. Het bestuur is de eerst aangewezen partij om die taak op zich te nemen, omdat het dat veel beter kan dan politie en justitie. Het bestuur dient zich dan ook niet te verschansen tegen het grote, diffuse gevaar van ondermijning, maar hoort levendig contact te hebben met burgers en organisaties, zodat het weet wat er in de samenleving speelt, met het risico dat er soms iets misgaat.

Bij de aanpak van ondermijning wordt vaak, mijns inziens veel te vaak, geroepen dat zo veel mogelijk onderling informatie dient te worden gedeeld of dat het bestuur over zoveel zogenaamd nuttige informatie beschikt en daarom een hoofdrol moet spelen in het opstellen van dreigingsbeelden. Echter, de beste informatie over georganiseerde misdaad komt voort uit de slipteam van strafrechtelijk onderzoek. Het ongericht informatie verzamelen en delen leidt tot verlies aan focus. Dan kan enkelvoudige uitkeringsfraude al als ondermijning worden gezien.

Het lokale bestuur moet onderkennen waar en hoe criminele organisaties het vrije maatschappelijke verkeer aantasten en vervolgens gericht handhaven in de bedreigde omgeving van criminele organisaties en aanliggende, bedreigde maatschappelijke krachten *empoweren* zoals beheerders van bedrijventerreinen, jachthavens, voetbalverenigingen en gewone motorclubs. Wie bijvoorbeeld vreest dat financieel in de knel geraakte landbouwers een geschikte prooi zijn voor drugscriminelen die ruimte zoeken voor een XTC-lab of een hennepplantage, moet landbouworganisaties of banken bewegen die boeren uit de financiële problemen te helpen. Niet met een korset van schuldhulpverleners, maar door ervoor te zorgen dat ze weer grip krijgen op hun financiën. Zo vergroot je de weerbaarheid van de samenleving tegen georganiseerde misdaad. <<

### Noot

Dit artikel is een bewerking van een lezing die ik op 7 december 2017 hield op de conferentie 'Samen weerbaar' in het provinciehuis te Arnhem. Ik heb dankbaar gebruik gemaakt van diverse reacties op de oorspronkelijke tekst.