

Redactie:  
E.R. Muller  
H. Nelen  
P. Tops  
C.G. van Wingerde

# **Georganiseerde criminaliteit en ondermijning**

 Wolters Kluwer

Deventer – 2026

# INHOUDSOPGAVE

**Inleiding** / XIII

**Auteurslijst** / XV

HOOFDSTUK 1

**'Georganiseerde misdaad' en 'ondermijning' als begrippen** / 1

*P. Tops, H. Nelen, C.G. van Wingerde en E.R. Muller*

- 1.1 Inleiding / 1
    - 1.1.1 Georganiseerde misdaad / 2
    - 1.1.2 Monitor Georganiseerde Criminaliteit / 4
  - 1.2 Van strafrechtelijke naar bestuurlijke naar 'integrale' aanpak / 5
    - 1.2.1 'Over ondermijning' / 7
    - 1.2.2 Kritiek en herdefiniëring / 10
  - 1.3 Tot slot / 11
- Literatuurlijst / 12

HOOFDSTUK 2

**Georganiseerde criminaliteit en ondermijning in Nederland** / 19

*J. Janssens en P. Tops*

- 2.1 Inleiding / 19
  - 2.2 Georganiseerde misdaad / 20
  - 2.3 Drugs / 21
    - 2.3.1 Een nationaal perspectief / 24
    - 2.3.2 En de opsporing? / 26
    - 2.3.3 Vertakkingen op lokaal niveau / 28
  - 2.4 Ondermijning / 30
  - 2.5 Afsluiting / 33
- Literatuurlijst / 34

DEEL I VERSCHIJNINGSVORMEN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT EN ONDERMIJNING

HOOFDSTUK 3

**Illegale drugsmarkten en ondermijning / 45**

*S. Snelders*

- 3.1 Inleiding / 45
  - 3.2 Georganiseerde criminaliteit en drugsmarkten / 45
  - 3.3 Illegale drugsmarkten en het vraagstuk van ondermijning / 46
  - 3.4 Sociale en culturele inbedding / 47
  - 3.5 Sectoren van de illegale drugsmarkten / 49
    - 3.5.1 Synthetische-drugsindustrie / 49
    - 3.5.2 Cannabisteelt / 52
    - 3.5.3 Import en doorvoer / 55
  - 3.6 Conclusie / 57
- Literatuurlijst / 60

HOOFDSTUK 4

**Mensensmokkel en mensenhandel / 65**

*R. Staring en R. Timmerman*

- 4.1 Mobiliteit en (georganiseerde) misdaad in een mondiale context / 65
  - 4.2 De Nederlandse vreemdelingenketen en andere relevante actoren / 67
  - 4.3 Mensensmokkel / 69
    - 4.3.1 Het controleren van grenzen / 70
    - 4.3.2 Migranten, smokkel en classificaties / 71
    - 4.3.3 Criminele samenwerkingsverbanden en mensensmokkel: continuïteit en verandering / 72
  - 4.4 Mensenhandel / 74
    - 4.4.1 De aard en omvang van mensenhandel / 75
    - 4.4.2 De rol van de georganiseerde misdaad / 81
  - 4.5 Slachtofferschap of vrije keuze? / 83
  - 4.6 Een blik vooruit: uitdagingen voor onderzoekers en beleidsmakers / 84
- Literatuurlijst / 87

HOOFDSTUK 5

**Ondermijnende aspecten van organisatiecriminaliteit / 95**

*C.G. van Wingerde*

- 5.1 Inleiding / 95
- 5.2 Organisatiecriminaliteit als fenomeen / 96
  - 5.2.1 De faciliterende rol van de overheid / 97
  - 5.2.2 De wijze van samenwerken en modi operandi / 101
- 5.3 De 'vermenging' van onder- en bovenwereld / 102

- 5.4 De aanpak van organisatiecriminaliteit en ondermijnende criminaliteit / 105
- 5.5 Concluderende opmerkingen / 107
- Literatuurlijst / 110

## HOOFDSTUK 6

### **'Verhaal halen' / 115**

*S.D. Adjiembaks en R.A. Roks*

- 6.1 Inleiding / 115
- 6.2 Wetenschappelijke inzichten over liquidaties / 117
- 6.3 Methode / 119
  - 6.3.1 Dataverzameling / 119
  - 6.3.2 Data-analyse / 120
- 6.4 Wat betrokkenen bij liquidaties vertellen over hun levensloop / 121
  - 6.4.1 Ambivalente kindertijd / 121
  - 6.4.2 Woelige tienerjaren / 122
  - 6.4.3 Instabiele (jong)volwassenheid / 125
- 6.5 Vier narratieve poses van betrokkenen bij liquidaties / 126
  - 6.5.1 De 'Doe-het-zelver' / 126
  - 6.5.2 De 'Professional' / 127
  - 6.5.3 De 'Naïeveling' / 128
  - 6.5.4 De '(Ont)kenner' / 130
- 6.6 Conclusie / 131
- Literatuurlijst / 134

## HOOFDSTUK 7

### **Corruptie in de rechtshandhaving / 139**

*H. Nelen en E. Kolthoff*

- 7.1 Inleiding / 139
  - 7.1.1 Vraagstelling en verantwoording / 139
  - 7.1.2 Conceptualisering van centrale begrippen / 140
  - 7.1.3 Corruptie / 140
  - 7.1.4 Georganiseerde criminaliteit / 141
- 7.2 Aard, ernst en omvang / 141
  - 7.2.1 Profiel van de omgekochte / 142
  - 7.2.2 Van ontwijking naar confrontatie / 143
- 7.3 Kwetsbaarheid en weerbaarheid van rechtshandavingsorganisaties / 145
  - 7.3.1 Structuur / 145
  - 7.3.2 Cultuur / 146
  - 7.3.3 Leiderschap / 147
- 7.4 Gelegenheidsstructuren / 148
- 7.5 Slotbeschouwing / 150
- Literatuurlijst / 152

DEEL II ERNST EN DREIGING GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT EN ONDERMIJNING

HOOFDSTUK 8

**De financiële kant van georganiseerde criminaliteit / 157**

*T. Snaphaan, W. Slingerland en T. van Ruitenburg*

- 8.1 Inleiding / 157
  - 8.2 De financiële kant van georganiseerde criminaliteit / 158
    - 8.2.1 Ondergronds bankieren / 159
    - 8.2.2 Hypotheekfraude / 160
    - 8.2.3 Corruptie / 160
    - 8.2.4 Compensatie als witwastechiek / 162
  - 8.3 De aanpak van financieel-economische criminaliteit / 163
    - 8.3.1 De meldketen / 163
    - 8.3.2 Netwerk van samenwerkingsverbanden / 164
    - 8.3.3 De weerbarstige praktijk / 166
  - 8.4 Besluit: het belang van kennisontwikkeling en een ruimere opvatting van weerbaarheid / 167
    - 8.4.1 Belang van kennisontwikkeling / 168
    - 8.4.2 Weerbaarheid in de aanpak van criminele geldstromen / 169
- Literatuurlijst / 172

HOOFDSTUK 9

**De zelfondermijnende haven / 181**

*Y. Eski*

- 9.1 Inleiding / 181
  - 9.2 De 'criminologische' haven / 182
  - 9.3 De 'besmette' haven / 183
  - 9.4 De 'ondermijnende' haven / 186
  - 9.5 De 'zelfondermijnende' haven / 189
  - 9.6 Conclusie / 192
- Literatuurlijst / 193

HOOFDSTUK 10

**Bedreiging van de democratische rechtsstaat / 203**

*E. van der Torre, P. Tops en J. Landsman*

- 10.1 Inleiding / 203
- 10.2 Ondermijning als maatschappelijk probleem / 203
- 10.3 Over democratie en rechtsstaat / 204
- 10.4 Typisch ondermijning: veel (verborgen) slachtoffers / 205
  - 10.4.1 Criminele uitbuiting: de dunne scheidslijn tussen slachtoffer- en daderschap / 206

- 10.4.2 Arbeidsuitbuiting / 207
- 10.4.3 Digitale criminaliteit: slachtoffers op afstand en criminele katvangers / 209
- 10.4.4 Grof publiek geweld / 210
- 10.4.5 Economische slachtoffers: criminele praktijken in risicobranches / 212
- 10.5 Tussenbalans: de rechtsstaat, slachtoffers en criminelen die buiten schot blijven / 214
- 10.6 Criminele invloed op gemeentelijke besluitvorming / 216
  - 10.6.1 Grove invloedsoefening: bedreigingen en corruptie / 216
  - 10.6.2 Methodologisch intermezzo / 218
  - 10.6.3 Wanneer bedreiging of corruptie niet nodig is / 218
  - 10.6.4 Criminele ruimte en invloed: (bestuurskundige) verklaringen / 223
- 10.7 Afsluiting / 226
- Literatuurlijst / 228

## HOOFDSTUK 11

### **Betrokkenheid jongeren bij georganiseerde criminaliteit / 235**

*R. Roks en H. Ferwerda*

- 11.1 Inleiding / 235
- 11.2 Omvang en ontwikkelingen: verharding en verjonging? / 236
  - 11.2.1 Algemene ontwikkelingen jeugd- en jongerencriminaliteit / 236
  - 11.2.2 Aandeel jongeren in georganiseerde criminaliteit / 237
- 11.3 Carrières in de (georganiseerde) misdaad / 240
  - 11.3.1 Ontwikkelingspaden in de georganiseerde misdaad / 240
  - 11.3.2 Doorgroeiers in de georganiseerde criminaliteit / 241
- 11.4 Jongeren en georganiseerde misdaad: mechanismen en risicofactoren / 244
  - 11.4.1 Ingroeimechanismen en rekruteringsprocessen / 245
  - 11.4.2 Risicofactoren voor betrokkenheid van jongeren bij georganiseerde criminaliteit / 248
- 11.5 Concluderende opmerkingen / 250
- Literatuurlijst / 252

## DEEL III AANPAK GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT EN ONDERMIJNING

### HOOFDSTUK 12

#### **'Het mag niet, maar wat kan mij dat schelen?!' / 261**

*H. Boutellier*

- 12.1 Een serieus probleem / 261
- 12.2 Gedogen en profiteren / 263
- 12.3 Gebruik en verslaving / 263
- 12.4 De kloof overbruggen / 265
- 12.5 Pogingen tot debat / 266

- 12.6 De eerste twee sporen / 267
- 12.7 Het derde spoor / 268
- 12.8 Tot besluit / 268
- Literatuurlijst / 270

### HOOFDSTUK 13

#### **Wettelijke bevoegdheden bestrijding georganiseerde criminaliteit en ondermijning / 273**

*L. Peters*

- 13.1 Inleiding / 273
- 13.2 Strategie en samenwerking / 275
  - 13.2.1 Integrale aanpak, breed offensief, één overheid / 275
  - 13.2.2 Relevante samenwerkingsverbanden binnen de overheid / 277
- 13.3 Specifieke bestuursrechtelijke bevoegdheden / 279
- 13.4 Relevante straf(proces)rechtelijke instrumenten / 283
  - 13.4.1 De strafrechtelijke aanpak: prioriteit of second best? / 283
  - 13.4.2 De verruiming van strafrechtelijke aansprakelijkheden en strafvorderlijke bevoegdheden / 284
  - 13.4.3 Penitentiaire ontwikkelingen / 288
- 13.5 Lessen uit Italië? / 291
- 13.6 Afronding / 294
- Literatuurlijst / 295

### HOOFDSTUK 14

#### **Beleid en organisaties tegen georganiseerde criminaliteit en ondermijning / 301**

*E.R. Muller*

- 14.1 Inleiding / 301
- 14.2 Aanpak georganiseerde criminaliteit en ondermijning / 302
  - 14.2.1 Georganiseerde criminaliteit en ondermijning / 302
  - 14.2.2 Ontwikkeling brede strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak en beleid / 303
- 14.3 Organisaties en samenwerkingsverbanden / 310
- 14.4 Bestuurskundige analyse aanpak georganiseerde criminaliteit en ondermijning / 313
  - 14.4.1 Samenwerking en integraliteit / 315
  - 14.4.2 Samenwerkingsverbanden / 318
  - 14.4.3 Uitvoering van beleid in het bijzonder door gemeenten en de burgemeester / 319
  - 14.4.4 Beleidsinstrumenten en beleidsplanning / 321
  - 14.4.5 Politiek en bestuur lange termijn / 322
- 14.5 Afsluiting / 322
- Literatuurlijst / 324

## HOOFDSTUK 15

### **Publiek-private samenwerking / 325**

*C. Geertman, R. van Herzele, L. Bisschop en C.G. van Wingerde*

- 15.1    Introductie / 325
- 15.2    Theoretische perspectieven / 326
  - 15.2.1    De focus verlegd / 326
  - 15.2.2    De criminologie en de bestuurskunde / 328
  - 15.2.3    Anders kijken naar hetzelfde onderwerp / 329
- 15.3    Succes- en faalfactoren van publiek-private samenwerkingen / 331
  - 15.3.1    De totstandkoming van publiek-private samenwerkingsverbanden / 331
  - 15.3.2    ‘Harde’ aspecten van publiek-private samenwerking / 333
  - 15.3.3    ‘Zachte’ aspecten van publiek-private samenwerking / 335
- 15.4    Suggesties voor onderzoek en praktijk / 338
- Literatuurlijst / 341

## HOOFDSTUK 16

### **Internationale samenwerking bij de bestrijding van georganiseerde misdaad / 345**

*T. Spapens, E. De Caluwé en C. Colman*

- 16.1    Inleiding / 345
- 16.2    Juridische kaders voor internationale samenwerking / 347
  - 16.2.1    Politiële en justitiële samenwerking / 347
  - 16.2.2    Douanesamenwerking / 349
  - 16.2.3    Samenwerking tussen bestuurlijke handhavingsinstanties / 349
- 16.3    Organisatorische kaders voor internationale samenwerking / 351
- 16.4    Internationale samenwerking in de praktijk / 354
  - 16.4.1    Samenwerking op basis van rechtshulpverzoeken / 354
  - 16.4.2    Structurele vormen van operationele samenwerking / 357
- 16.5    Verwevenheid en samenwerking tussen Nederland en België inzake drugscriminaliteit / 357
  - 16.5.1    De verwevenheid van België en Nederland binnen de cocaïnehandel / 358
  - 16.5.2    De verwevenheid van Nederland en België binnen de productie en handel van synthetische drugs (xtc en amfetamine) / 359
  - 16.5.3    De verwevenheid van Nederland en België binnen de productie en handel van cannabis / 360
  - 16.5.4    Het drugstoerisme van België naar Nederland / 360
  - 16.5.5    De internationale samenwerking tussen Nederland en België om de illegale drugscriminaliteit aan te pakken / 361
  - 16.5.6    Enkele aandachtspunten in de samenwerking tussen Nederland en België op het vlak van drugs / 365
- 16.6    Tot slot / 367
- Literatuurlijst / 369

HOOFDSTUK 17

**Sociale preventie en beleid / 375**

*H. Moors*

- 17.1 Wat is de samenhang tussen georganiseerde criminaliteit en ondermijning? / 375
- 17.2 De aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning / 376
- 17.3 Waarom is preventie belangrijk? / 377
- 17.4 Aanvliegroutes voor sociaal beleid / 378
- 17.5 De praktijk van sociaal beleid in de context van ondermijning: jeugd, gezin en wijk / 380
  - 17.5.1 Jeugd / 380
  - 17.5.2 Gezin / 382
  - 17.5.3 Wijk / 384
- 17.6 Bij wijze van conclusie / 387
- Literatuurlijst / 389

HOOFDSTUK 18

**Slotbeschouwing / 399**

*H. Nelen, P. Tops, C.G. van Wingerde en E.R. Muller*

- 18.1 Het probleem / 399
- 18.2 Integrale aanpak / 401
- 18.3 Grensoverschrijdende samenwerking / 402
- 18.4 Waar blijft het geld? / 403
- 18.5 Reflectie op structuur en integraliteit / 403
- 18.6 Kennisbenutting / 404
- Literatuurlijst / 405

**Trefwoordenregister / 407**

**Serie Handboeken veiligheid / 411**

# INLEIDING

## **Aanleiding**

Georganiseerde criminaliteit en ondermijning zijn al vele jaren een cruciaal thema in samenleving, wetenschap en praktijk. Er zijn ook vele studies gedaan en publicaties geschreven waarin de begrippen, achtergronden, juridische en bestuurskundige aspecten van georganiseerde criminaliteit en ondermijning zijn beschreven en geanalyseerd. Voor de geïnteresseerde lezer was het echter moeilijk een overzicht te krijgen van de bestaande kennis en inzichten ten aanzien van deze onderwerpen. In dit handboek *Georganiseerde criminaliteit en ondermijning* hebben wetenschappers en practitioners hun kennis en inzichten bij elkaar gebracht. Daarbij hebben we als redactie samen met de auteurs gekozen voor de onderwerpen die een brede relevantie kennen en waarover voldoende onderbouwde wetenschappelijke inzichten bestaan. Dat heeft geleid tot dit handboek waarin in 18 hoofdstukken aandacht wordt besteed aan georganiseerde criminaliteit.

Dit handboek is onderdeel van de serie Handboeken Veiligheid bij Wolters Kluwer. Aan het eind van dit boek is een overzicht opgenomen van de eerdere en de te verwachten handboeken in deze serie. Cruciaal in deze handboeken is de toegankelijkheid van beschikbare wetenschappelijke en praktijkgerichte kennis op een specifiek veiligheidsthema. Dat is ook het uitgangspunt geweest van dit handboek. Daarbij is aandacht besteed aan de betekenis, geschiedenis, verschijningsvormen, dreigingen en aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Vanuit verschillende wetenschappen zoals geschiedenis, criminologie, bestuurskunde, veiligheidswetenschap, rechten, sociale wetenschappen en andere hebben de auteurs de verschillende kanten van georganiseerde criminaliteit en ondermijning beschreven en geanalyseerd. Daarmee ontstaat een breed beeld van georganiseerde criminaliteit en ondermijning in Nederland.

## **Inhoudsopgave**

Het handboek bestaat uit drie delen. Voordat het eerste deel over de verschijningsvormen begint, gaat de redactie in hoofdstuk 1 in op de achtergrond van de begrippen 'georganiseerde criminaliteit' en 'ondermijning', waarna Janssen en Tops de geschiedenis van georganiseerde criminaliteit en ondermijning in Nederland beschrijven in hoofdstuk 2.

Het eerste deel over verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit en ondermijning start met hoofdstuk 3 waarin Snelders een schets geeft van illegale drugsmarkten en ondermijning, waarna Staring en Timmerman in hoofdstuk 4 zich richten op mensenhandel en mensensmokkel. Van Wingerde richt zich in hoofdstuk 5 op de ondermijnende aspecten van organisatiecriminaliteit. In hoofdstuk 6 beschrijven Adjiembaks en Roks de achterliggende aspecten van liquidaties, waarna Nelen en Kolthoff in hoofdstuk 7 corruptie in de rechtshandhaving duiden.

Het tweede deel richt zich op de ernst en dreiging van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Snaphaan, Slingerland en Van Ruitenburg beschrijven en analyseren in hoofdstuk 8 de financiële kant van georganiseerde criminaliteit, waarna Eski zich in hoofdstuk 9 concentreert op georganiseerde criminaliteit en ondermijning in de havens. Van der Torre, Tops en Landsman gaan in hoofdstuk 10 nader in op de bedreigingen van georganiseerde criminaliteit en ondermijning voor de democratische rechtsstaat en samenleving. Roks en Ferwerda beschrijven en analyseren in hoofdstuk 11 de betrokkenheid van jongeren bij georganiseerde vormen van criminaliteit.

Het derde deel richt zich op de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Boutellier schrijft in hoofdstuk 12 over het morele draagvlak voor het aanpakken van drugscriminaliteit. Peters geeft in hoofdstuk 13 een uitgebreide beschrijving van en commentaar op de wettelijke bevoegdheden met betrekking tot georganiseerde criminaliteit en ondermijning, waarna Muller in hoofdstuk 14 ingaat op het beleid en de organisaties tegen georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Geertman, Van Herzeele, Bisschop en Van Wingerde richten zich in hoofdstuk 15 op de publiek-private samenwerking in de aanpak van georganiseerde criminaliteit vanuit onderzoek en praktijk. Spapens, De Caluwé en Colman geven in hoofdstuk 16 een schets van de internationale samenwerking op het gebied van de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Moors gaat vervolgens in hoofdstuk 17 nader in op sociale preventie en beleid ten aanzien van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Het handboek wordt afgesloten door de redactie in hoofdstuk 18, waarin zij de belangrijkste aandachtspunten voor de toekomst ten aanzien van georganiseerde criminaliteit en ondermijning schetst.

### **Dankzegging**

Wij zijn als redactie de auteurs zeer dankbaar voor hun bijdragen aan dit handboek. Het is zeer waardevol dat zij bereid zijn geweest hun kennis en inzichten in het format van dit handboek vorm te geven. Wij hopen zeer dat het resultaat naar hun zin is. Tevens danken we de uitgever voor het weer zo prachtig verzorgen van het 29<sup>ste</sup> deel in de serie Handboeken Veiligheid. We hopen dat dit handboek zijn weg vindt in wetenschap, praktijk en onderwijs.

Erwin Muller  
Hans Nelen  
Pieter Tops  
Karin van Wingerde  
Februari 2026

## HOOFDSTUK 1

# ‘Georganiseerde misdaad’ en ‘ondermijning’ als begrippen

*P. Tops, H. Nelen, C.G. van Wingerde en E.R. Muller*

### 1.1 Inleiding

In Nederland kwam het begrip ‘georganiseerde misdaad’ in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw op de agenda van eerst de politie en het OM en iets later op die van het bestuur en de politiek.<sup>1</sup> Het was een periode waarin de samenleving werd geconfronteerd met de groeiende invloed van criminele netwerken, vooral in de drugshandel. De opkomst van figuren zoals Klaas Bruinsma, een beruchte drugsbaron, en de betrokkenheid van Nederlandse netwerken bij grootschalige internationale drugshandel, zorgden ervoor dat georganiseerde misdaad een zichtbaar probleem werd.

Een belangrijk keerpunt was de IRT-affaire in de jaren negentig. Het Interregionaal Rechercheteam (IRT) Noord-Holland/Utrecht liet bewust drugstransporten doorgaan om criminele netwerken in kaart te brengen. Dit leidde tot een parlementaire enquête<sup>2</sup> en, in het verlengde daarvan, tot een herziening van de aanpak van georganiseerde misdaad.<sup>3</sup> Nederland bleek, met zijn open grenzen en sterke infrastructuur zoals de havens van Rotterdam en Schiphol, een knooppunt voor internationale criminele activiteiten. Dit omvatte niet alleen drugshandel, maar ook mensenhandel, witwassen en fraude.<sup>4</sup>

Vanaf de jaren negentig is georganiseerde misdaad een vast onderdeel van het beleid en de wetshandhaving in Nederland, maar met wisselende mate van prioriteit. Na de grote aandacht in de jaren negentig ebde de belangstelling aan het begin van deze eeuw wat weg, toen andere vraagstukken centraal kwamen te staan (bijvoorbeeld terrorismebestrijding).<sup>5</sup> Vanaf ongeveer 2010 is de aandacht weer gegroeid, onder andere omdat het verschijnsel ook de aandacht van lokale bestuurders trok. Onder de noemer van ondermijning – een veel besproken begrip, zoals we zullen zien – is de belangstelling voor georganiseerde misdaad en de effecten daarvan op de samenleving verder toegenomen.

Naarmate het zicht op de aard, ernst en omvang van met name de drugscriminaliteit – en de internationale rol van Nederland daarin – toenam, kwam de bestrijding van georganiseerde misdaad hoger op de politieke en strafrechtelijke agenda’s. Zeer zichtbare

1 Spapens, Kolthoff & Stol 2016; Abraham e.a. 2021; zie ook Goncalves & Verhoog 1999.

2 PEO 1996.

3 Wever 2020.

4 Boerman e.a. 2017.

5 Kleemans 2023, p. 85.

en bijna provocerende uitingen ervan – zoals het in brand steken van een gemeentehuis, het bedreigen van bestuurders en journalisten, de zichtbare aanwezigheid van *outlaw motorcycle gangs* (OMG's) en een aantal liquidaties binnen het criminele milieu (waaronder 'vergismorden'<sup>6</sup>) en daarbuiten (op een broer van een kroongetuige, een advocaat en een journalist)<sup>7</sup> – hebben de aanpak van georganiseerde misdaad een centrale plaats gegeven in discussies over veiligheid, rechtshandhaving en de bescherming van de rechtsstaat.<sup>8</sup>

### 1.1.1 Georganiseerde misdaad

'Georganiseerde misdaad' lijkt een duidelijk begrip, maar in criminologische kring is er veel discussie over. Het is eerder een sociale constructie dan een hard empirisch verschijnsel, aldus Von Lampe in zijn handboek *Organized Crime*: spreken over georganiseerde misdaad is al snel (vaak impliciet) spreken over of vanuit een bepaald maatschappijbeeld.<sup>9</sup> Mede daardoor is het een *essentially contested concept*, volgens Paoli en Vander Beken in *The Oxford handbook of organized crime*.<sup>10</sup> Op zijn website verzamelde criminoloog Von Lampe meer dan tweehonderd verschillende definities.<sup>11</sup>

Een in Nederland veel gebruikte definitie is die van de onderzoeksgroep-Fijnaut, die in de jaren negentig in het kader van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland in kaart bracht: "[E]r is sprake van georganiseerde criminaliteit indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen."<sup>12</sup> Behalve over georganiseerde-misdadegroepen, wordt in ons land ook wel gesproken van criminele samenwerkingsverbanden (csv's), ofschoon ook over dat begrip veel discussie bestaat.<sup>13</sup>

Belangrijk is de vraag wat 'georganiseerd' betekent binnen het concept van georganiseerde misdaad. Hierbij gaat het vooral om het feit dat het geen impuls misdaden betreft, maar misdaden die een zekere mate van voorbereiding en organisatie vereisen.<sup>14</sup> Aanvankelijk wordt daarbij vooral gekeken naar de groepsverbanden waarin die misdaden werden gepleegd, en mede daardoor wordt het begrip vaak geassocieerd met hiërarchische groepen, vergelijkbaar met het traditionele beeld van Italiaanse maffia's. Maffia's zijn een organisatievorm gekenmerkt door een strenge hiërarchie, duidelijke taakverdeling, gedragscode en intern sanctiesysteem.<sup>15</sup> Hoewel dit model populair was, en nog steeds is, binnen de media, fictie en lange tijd ook bij opsporingsinstanties, blijkt het lang niet altijd toepasbaar. Het is een beeld van georganiseerde misdaad dat centraal stond

6 Bedoeld voor iemand uit het milieu, maar op de verkeerde persoon uitgevoerd.

7 Zij allen speelden een rol in het Marengo-proces inzake het netwerk rondom Ridouan Taghi.

8 De toenmalige Minister van Justitie, Grapperhaus, betitelde de moord op advocaat Wiersum als 'een aanslag op de rechtsstaat', zie NOS-nieuws 18 september 2019.

9 Von Lampe 2015.

10 Paoli & Vander Beken 2014.

11 <http://www.organized-crime.de/organizedcrimedefinitions.htm>.

12 Fijnaut e.a. 1996.

13 Korf, Luijk & De Meijer 2018.

14 Von Lampe 2015.

15 Kruisbergen, Van de Bunt & Kleemans 2012.

in de allereerste regeringsnota over het fenomeen (uit 1992), dat leidend was in de opsporingsstrategieën van destijds. Het zette de opsporing in feite op het verkeerde been, constateert Kleemans.<sup>16</sup>

Empirisch onderzoek wees uit dat strikt hiërarchisch georganiseerde criminele organisaties in Nederland wel bestaan, maar toch eerder uitzondering dan regel zijn.<sup>17</sup> In veel criminele organisaties ontbreekt een strakke hiërarchie; samenwerking tussen criminelen ontstaat vaak werkendeweg, in netwerkachtige vorm. Dit had grote consequenties voor de organisatie van de strafrechtelijke opsporing, zoals politie en Openbaar Ministerie in de jaren negentig ontdekten. Zij trachtten toen criminele drugsorganisaties aan te pakken via Interregionale Recherche Teams, met als centrale doel om tot de top van deze organisaties door te dringen via 'gecontroleerde doorleveringen' door criminele burgerinfiltranten. Deze strategie faalde onder andere vanwege het eenzijdige beeld van de organisatie van de criminele wereld. De ontsporingen die het gevolg waren van deze opsporingsonderzoeken waren aanleiding voor de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden onder leiding van Tweede Kamerlid Van Traa.<sup>18</sup>

Inmiddels is de breed aanvaarde opvatting dat georganiseerde (drugs)misdaad beter begrepen kan worden als een netwerk van groepen en groepjes, die elk hun specifieke plek in het systeem hebben. Vertrouwen en sociale relaties spelen een belangrijke rol. De ene keer zijn die groepjes elkaars concurrent en op andere momenten hebben zij elkaar nodig of ondersteunen zij elkaar. Aard en dynamiek van de samenwerking vallen daarom beter te verklaren in termen van criminele netwerken, constateerde al de onderzoeksgroep-Fijnaut in 1996 en dat is sindsdien voortdurend bevestigd in de onderzoeken vanuit de Monitor Georganiseerde Criminaliteit in Nederland.<sup>19</sup> Georganiseerde misdaad is eerder een systeem van *georganiseerde anarchie*<sup>20</sup> dan van strak geleide organisaties, hoewel strakke leiding wel voorkomt.<sup>21</sup> Criminelen werken in wisselende verbanden met elkaar samen, zeker internationaal, en de vraag daarbij is niet zozeer 'Wie is de baas?', maar 'Wie is afhankelijk van wie en waarom?'<sup>22</sup> Dat heeft grote consequenties voor de wijze waarop strafrechtorganisaties het vraagstuk kunnen aanpakken. Het blijkt voor de politie en het OM niet eenvoudig om in de betrekkelijk starre context van juridische regels en organisatorische condities de flexibiliteit te organiseren die helpt om met de 'fluïde' werkelijkheid van de georganiseerde misdaad om te gaan. Deels hangt dat samen met het opereren in een rechtsstatelijke context, die het handelen van strafrechtelijke organisaties aan bepaalde regels bindt.

Het is inmiddels wel onomstreden dat de georganiseerde drugscriminaliteit in Nederland zorgwekkende vormen heeft aangenomen; op Europees niveau (en deels ook op wereldniveau) is Nederland zowel een belangrijke producent van illegale drugs (xtc,

16 Kleemans 2023, p. 82.

17 Van de Bunt e.a. 2007; Kruisbergen 2012 en 2019.

18 PEO 2006.

19 Van de Bunt & Kleemans 2007; Kleemans e.a. 2012; Kruisbergen, Roks & Kleemans 2019.

20 Snelders 2021; Tops e.a. 2018.

21 Om de complexiteit en ernst van het verschijnsel te duiden wordt sinds de jaren negentig in een internationale context inmiddels gesproken over *Serious and organized crime*. Zie onder andere Europol 2017.

22 Kleemans 2023.

amfetamine, cannabis) als een draaischijf in de handel (in- en doorvoer van cocaïne, heroïne en andere producten).<sup>23</sup> De drugswereld, waarin veel geld omgaat, hangt ook samen met andere vormen van georganiseerde criminaliteit, want zij versterkt de behoefte daaraan (wapenhandel, witwassen, criminele uitbuiting), voorziet in de financiële mogelijkheden (bijv. fraude met vastgoed) en creëert een infrastructuur die niet alleen voor drugs gebruikt wordt (illegale smokkel van vuurwerk of sigaretten).

Er is ook georganiseerde criminaliteit die soms raakt aan de drugswereld maar zich ook daarbuiten kan manifesteren. Te denken valt aan mensenhandel (in de vorm van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting of criminele uitbuiting), zorgfraude en andere vormen van fraude, het produceren en verspreiden van kinderporno, milieucriminaliteit (zowel illegale handel in afval als in – zeldzame – dieren) en natuurlijk de in de afgelopen jaren enorm toegenomen vormen van digitale criminaliteit en cybercrime.<sup>24</sup>

### 1.1.2 Monitor Georganiseerde Criminaliteit

In Nederland is het academische onderzoek naar georganiseerde misdaad voor een belangrijk deel geconcentreerd rond de Monitor Georganiseerde Criminaliteit (sinds 1998), die is voortgevloeid uit de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden. De monitor is een samenwerkingsproject van het WODC<sup>25</sup> en universitaire onderzoekers. Zij baseert zich grotendeels op afgeronde opsporingsonderzoeken en dat geeft een basis van zekerheid en stevigheid aan de analyses. Het levert ook interessante onderzoeksgegevens op, die kunnen worden ingezet voor beleid en die zeker in de wereld van het internationale academische onderzoek naar georganiseerde criminaliteit op waardering kunnen rekenen.<sup>26</sup>

Deze benadering heeft echter ook een keerzijde. De empirische werkelijkheid beschouwen aan de hand van afgeronde strafzaken kent beperkingen. De belangrijkste daarvan betreft het feit dat opsporingsdossiers betrekking hebben op personen en activiteiten die onder de aandacht van de politie zijn gekomen en waarover de politie informatie wilde en kon verzamelen. Dit gegeven kan leiden tot een vertekening in de onderzoeksuitkomsten, zoals auteurs van de monitor zelf ook constateren.<sup>27</sup> Activiteiten en daders die buiten het zicht vallen van de politie en het OM blijven immers ook buiten beeld van de onderzoekers. Feitelijk is daardoor het traject van stuur- en weegploegen binnen de politie bepalend voor wat wel en – belangrijker – niet als dossier op het bureau van de WODC-onderzoekers belandt. Verder is de verslaglegging in een opsporingsdossier per definitie 'vertekend'; het verzamelen van informatie en rapportage vindt immers plaats vanuit een strafrechtelijk perspectief. De maatschappelijke betekenis en impact van de drugscriminaliteit blijft voor lezers van de WODC-monitor onduidelijk, want die haal je niet of in beperkte mate uit politiedossiers. Het onderzoek loopt bovendien altijd in tijd achter op de actuele ontwikkelingen, met name gezien de doorgaans lange doorlooptijd van opsporingsonderzoeken en strafzaken. Dit is op zichzelf allemaal niet erg, en er zijn ook nuanceringsaan te brengen. Zo worden niet alleen de dossiers zelf

23 Zie Blokland & Eichelsheim 2022 en de rapporten van Europol en het EMCDDA/EAUD vanaf 2015.

24 Boerman e.a. 2017.

25 Het Wetenschappelijk Onderzoek en Data (voorheen Documentatie) Centrum, een onderzoeksinstituut dat valt onder het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

26 Von Lampe 2015.

27 Kruisbergen, Roks & Kleemans 2019, p. 23.

bestudeerd, maar wordt ook met politiemensen, officieren van justitie en soms ook met externe deskundigen gesproken; die interviews dienen om de informatie uit de dossiers verder in te kleuren en van duiding te voorzien. Bovendien kunnen de onderzoekers in beginsel ook toegang krijgen tot informatie uit een lopende strafzaak; dan dient er een gerechtelijk vooronderzoek te zijn gestart.

De keuze voor strafzaken valt al met al te begrijpen, maar laat ook ruimte voor andere onderzoeksbenaderingen, zoals veldonderzoek naar de ondermijnende effecten van georganiseerde misdaad op lokaal niveau.<sup>28</sup>

## 1.2 Van strafrechtelijke naar bestuurlijke naar 'integrale' aanpak

Vanaf begin jaren negentig is in Nederland aandacht ontstaan voor een bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad.<sup>29</sup> Inspiratie hiervoor kwam uit de Verenigde Staten, en een in 1990 op initiatief van Fijnaut gehouden conferentie, waarin de Amerikaanse hoogleraar Jacobs de ervaringen en aanpak in New York presenteerde, fungeerde als katalysator.<sup>30</sup> Uitgangspunt was dat het bestuur de georganiseerde criminaliteit faciliteerde en dat preventieve maatregelen nodig waren.<sup>31</sup> In de nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland*, in 1992 onder verantwoordelijkheid van minister Hirsch Ballin verschenen, werd dat verder uitgewerkt. De minister zag gevaren op gemeenten afkomen (infiltratie in economische sectoren, vermenging van onder- en bovenwereld, onbewust meewerken aan crimineel handelen) en wilde bewustwording en ondersteuning vanuit het lokaal bestuur versterken.

Georganiseerde misdaad was in die tijd voor gemeentebestuurders een begrip uit een andere werkelijkheid. Voor veel burgemeesters, toch al beducht voor een versterking van het justitiële element in de taakuitoefening door de politie, bleek het weinig aantrekkelijk om bestuurlijk te gaan meewerken aan bestrijding van georganiseerde misdaad. Zij hechtten meer waarde aan de inzet van lokale politiemensen voor surveillance, handhaving van de openbare orde, (nood)hulp, gebiedsgerichte aanpak van overlast en aangiftecriminaliteit.<sup>32</sup> Bovendien was het lang niet altijd duidelijk wat gemeenten dan precies zouden moeten doen tegen georganiseerde misdaad en welke instrumenten zij tot hun beschikking hadden. Politie en justitie waren terughoudend met het delen van informatie en dat had onder andere te maken met de karakteristieke geheimhoudingscultuur in de opsporingswereld, waar informatie niet zomaar met anderen gedeeld kan worden, niet binnen de opsporingswereld zelf, dus al helemaal niet met derden.<sup>33</sup>

Aanpak van georganiseerde misdaad was in de jaren negentig geen prioriteit voor de meeste burgemeesters. Waar in de lokale samenleving had men precies last van georganiseerde

28 Tops & Van der Torre 2015.

29 De nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland: Dreigingsbeeld en plan van aanpak* uit 1992 legt hiervoor de basis. Ook de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (commissie-Van Traa) komt in 1996 tot de conclusie dat een exclusieve strafrechtelijke aanpak niet het gewenste resultaat oplevert.

30 Met name van de New York State Organized Crime Task Force.

31 De conferentie is bekend als de Dutch American Conference on Organized Crime; een verslag van de conferentie is later verschenen in Fijnaut & Jacobs 1991.

32 Fijnaut 2012.

33 Wever 2020.

misdaad? Wat eerst de 'kleine' en later de 'veelvoorkomende' criminaliteit werd genoemd, was voor hen op dat moment veel belangrijker. Dáár klaagden bewoners en ondernemers over. Op die manier, via overlast, straathandel en diefstal, kwam drugscriminaliteit in beeld, met name de overlast van drugshandel en het gevaar op branden dat was verbonden met hennepkwekerijen.<sup>34</sup> Het ging veelal om de direct zichtbare problematiek en niet om de gevaren die schuilgingen achter criminele verdienmodellen en de daaraan verbonden invloed.

Waar het lokaal bestuur wél werk wilde maken van een 'bestuurlijke aanpak' van georganiseerde misdaad, zoals in Amsterdam,<sup>35</sup> stuitte men op gebrekkige medewerking vanuit de politie.<sup>36</sup> De georganiseerde misdaad werd nog steeds primair als een activiteit voor de recherche beschouwd. Die recherche keek op dit dossier automatisch naar het OM als bevoegd gezag, zag georganiseerde misdaad vooral als een justitiële kwestie en schermde dit goddeels af voor het bestuur.

Al met al kwam de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad moeizaam van de grond in deze periode. De ontwikkelde instrumenten, zoals de Wet Damocles (1998) en de Wet Bibob (2003)<sup>37</sup> moesten zich in de praktijk nog uitkristalliseren en werden, uitzonderingen zoals Amsterdam en Maastricht<sup>38</sup> daargelaten, spaarzaam gebruikt. Veel gemeentelijke bestuurders beschouwden de aanpak van georganiseerde misdaad als een exclusieve verantwoordelijkheid van politie en justitie. In 2007 constateerde het Ministerie van Justitie dat het bestuurlijk bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde misdaad in veel gemeenten versterking nodig had, met uitzondering van enkele grote gemeenten. Inmiddels werd niet meer over een bestuurlijke, maar over een 'integrale' aanpak gesproken, waarin niet alleen gemeenten, maar ook de Belastingdienst en andere organisaties met politie en OM zouden samenwerken. Onder andere door de oprichting van de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) probeerde men deze brede, integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit een impuls te geven.<sup>39</sup> In deze RIEC's

34 Het Van Traa-project voor onder andere de Wallen-aanpak in Amsterdam, het Hector-project voor de aanpak van drugshandel in Venlo, het Aleida-project voor de aanpak van malafide vastgoed-ondernemers in Rotterdam en de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in de regio Zuid-Limburg kunnen als vroege voorbeelden van bestuurlijke aanpak in gemeenten worden gezien. Zij speelden zich af op of direct na de eeuwwisseling (Huisman 2010). Voor een kritische bespreking van het Amsterdamse project: zie Huisman & Nelen 2007.

35 In Amsterdam werd in de tweede helft van de jaren negentig het voortouw genomen door 'Wallenmanager' Freek Salm die op onorthodoxe wijze de misstanden in het Wallengebied te lijf ging. Later gingen zijn activiteiten op in het zogenoemde Van Traa-team (Huisman 2005).

36 Huisman & Nelen 2007; Spapens 2013.

37 Respectievelijk bedoeld om op te kunnen treden tegen drugshandel (en later ook -productie) vanuit woningen en bedrijfspanden en tegen misbruik van vergunningen en subsidies voor illegale doeleinden.

38 In Maastricht probeerde toenmalig burgemeester Leers bestuurlijke barrières op te werpen tegen criminele overlast van het voormalige woonwagenveld Vinkenslag.

39 Oprichting van de RIEC's werd aangekondigd in het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (2007) van de Minister van Justitie en verder uitgewerkt in het Programma Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad (2008) van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Eerst werden zes pilots ingericht, later werd in een landsdekkend systeem voorzien. Het duurde enige jaren voor de RIEC's op stoom waren, ook al omdat gemeenten moesten instemmen met deelname (en moesten bijdragen aan de financiering ervan).

wordt niet alleen door gemeenten, Belastingdienst, politie en OM geparticipeerd, maar ook door de douane, de provincie, de Arbeidsinspectie en andere organisaties.<sup>40</sup>

### 1.2.1 'Over ondermijning'

Het begrip 'ondermijning', of variaties daarop zoals 'ondermijnende criminaliteit', is vanaf ongeveer 2010 steeds belangrijker geworden.<sup>41</sup> Een rapport van de Amsterdamse politie uit 2009, *Over Ondermijning* geheten, speelde een katalyserende rol.<sup>42</sup> Het bevatte een uitgebreide analyse, waarin veel noties aan de orde kwamen die later belangrijk zouden worden. Tegelijkertijd was het een rapport dat onduidelijkheid creëerde over het begrip 'ondermijning'. Het bracht twee verschillende verschijnselen in één omschrijving bij elkaar: niet alleen activiteiten die primair door economische motieven zijn ingegeven (illegaal gewin, zoals bij drugscriminaliteit), maar ook activiteiten die vooral door meer ideologische motieven worden geleid (afwijzing van de democratische rechtsorde, zoals bij terrorisme, salafisme en rechts- of linksextremisme). Beide kunnen een samenleving duurzaam ontwrichten, maar hebben een uiteenlopende achtergrond en oogmerk.<sup>43</sup>

In iets abstractere termen: de oorspronkelijke ondermijningsdefinitie omvat twee verschillende *discoursen* – één discours heeft betrekking op georganiseerde misdaad en een ander op subversief gedrag.<sup>44</sup> Om die toch onder één noemer te brengen, is een ingewikkelde definitie nodig. Ondermijning is, zo luidt deze definitie, *'het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, leidend tot een aantasting van haar fundamenteën en/of van de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt'*.<sup>45</sup> In het gebruik van het begrip 'ondermijning' is mede hierdoor verwarring ontstaan. Het is daarom beter die twee dimensies uit elkaar te halen.<sup>46</sup> Tops en Van der Torre spreken over ondermijnende criminaliteit als de doelstelling primair materieel gedreven is (geld verdienen) en over subversieve criminaliteit als de doelstelling primair ideologisch gedreven is (aantasting van het samenlevingssysteem).<sup>47</sup>

Het begrip 'ondermijning' heeft een 'onstuimige opmars' gemaakt in de professionele en maatschappelijke discussie over misdaad.<sup>48</sup> De Raad van Hoofdcommissarissen en het Openbaar Ministerie hebben het opgenomen in hun meerjarenvisies; voor hen opent het begrip een mogelijkheid voor verbreding van de verantwoordelijkheid voor de aanpak

40 Dat heeft ook aanleiding gegeven tot kritiek op de soms uitgebreide en tijdrovende overlegstructuren die daarvan het gevolg zijn; zie Nelen e.a. 2023; Tops & Van der Torre 2015.

41 Al eerder was het incidenteel gebruikt, bijvoorbeeld in het rapport van de onderzoeksgroep-Fijnaut, 1996.

42 Politie Amsterdam-Amstelland 2009.

43 Er zijn ook raakvlakken; Paoli, Fijnaut & Wouters 2022 spreekt van een nexus tussen georganiseerde misdaad en terrorisme.

44 Boutellier e.a. 2020.

45 Politie Amsterdam-Amstelland 2009, p. 9.

46 Boutellier e.a. 2020; Tops & Van der Torre 2015.

47 In het Engels spreken we in het eerste geval over *undermining* in het tweede over *subversion*.

48 Huisman 2017.

van georganiseerde misdaad.<sup>49</sup> Ook in het openbaar bestuur, met name gemeenten, werd het begrip snel omarmd. Het maakte een actieve bestuurlijke rol mogelijk in de terugdringing van georganiseerde misdaad, zonder een verlengstuk van de strafrechterketen te zijn. Inmiddels is in een aantal gemeenten het vraagstuk van georganiseerde misdaad op de agenda terechtgekomen, niet alleen in Amsterdam, maar met name ook in het zuiden van het land.<sup>50</sup> Schietpartijen in het criminele drugsmilieu zorgen er voor veel onrust (Eindhoven), in sommige oude wijken wordt zoveel geld verdiend met drugs dat een parallelle samenlevingsstructuur lijkt te bestaan (Tilburg), een burgemeester moet lange tijd onderduiken vanwege conflicten die vermoedelijk van doen hadden met coffeeshops (Helmond) en een gemeentehuis gaat in vlammen op (Waalre, een kleine gemeente onder de rook van Eindhoven).<sup>51</sup>

Een aantal zuidelijke bestuurders kwam in actie, met name de burgemeesters van de vijf grootste steden en de Commissaris van de Koning in Noord-Brabant. Zij claimden een actieve rol in de aanpak van de problemen en omarmden het ondermijningsbegrip, daarbij ondersteund door het pas opgerichte RIEC en een speciale Taskforce.<sup>52</sup> Door het RIEC in Noord-Brabant en Zeeland werden in rap tempo ondermijningsbeelden gepresenteerd.<sup>53</sup> Deze kwamen in plaats van de zogenoemde 'bestuurlijke criminaliteitsbeeldanalyses' (BCBA's), die de politie eerder op incidentele basis voor gemeenten opstelde. Ondermijningsbeelden waren en zijn niet alleen gebaseerd op informatie van de politie, maar ook op die van gemeenten, het OM en de Belastingdienst. Zij geven per gemeente inzicht in criminele activiteiten en willen aanzetten tot actie, met name in gemeenten.

In de jaren daarna werden overal in Nederland Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) opgericht om samenwerking tussen gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en anderen mogelijk te maken. Ondermijningsbeelden brachten in veel gemeenten (voor het eerst) de lokale verschijningsvormen van georganiseerde misdaad en hun effecten op de samenleving in beeld. In lokale veiligheidsplannen werd steeds vaker aandacht besteed aan ondermijning en gemeentelijke veiligheidsafdelingen werden, zeker in de wat grotere gemeenten, uitgebreid met ondermijningsfunctionarissen.<sup>54</sup>

Ook op nationaal niveau groeide de aandacht voor ondermijning. In 2007 kwamen in geen enkel Tweede-Kamerstuk de woorden 'ondermijnende criminaliteit' voor, maar

49 Openbaar Ministerie 2010; Openbaar Ministerie 2015, p. 10-12; Raad van Hoofdcommissarissen 2009.

50 Zie Beke e.a. 2015, Van Wijk & Bremmers 2011.

51 Tops & Tromp 2017.

52 In december 2010 ingesteld door de Minister van Justitie, Opstelten, die kort daarvoor een tijd lang waarnemend burgemeester van Tilburg was geweest.

53 Deze introductie van het begrip 'ondermijning' is mede mogelijk gemaakt door discussies in een door het Ministerie van Justitie ingestelde commissie, die de ontwikkeling naar nieuwe BCBA's moest begeleiden. In deze commissie ontstond discussie over de naamgeving (BCBA of Ondermijningsbeeld), waarna het departement de toezegging deed de voorkeur van de gezamenlijke RIEC-hoofden te aanvaarden. De RIEC-hoofden hadden een sterke voorkeur voor het begrip 'ondermijningsbeeld'. Zij wisten die voorkeur door te zetten, ondanks tegenstribbelen vanuit het departement. Voor de bewustwording van de criminele schade binnen het (lokaal) bestuur zijn deze ondermijningsbeelden van groot belang geweest.

54 Tieman & Verkerk 2020.

in 2016 was dat in 109 stukken het geval.<sup>55</sup> Ondernijning is een thema geworden in regeringsverklaringen en begrotingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. In 2017 werd het Strategisch Beraad Ondernijning, samengesteld uit vertegenwoordigers van lokale en landelijke organisaties, opgericht. Op het departement van Justitie en Veiligheid werd niet veel later een directoraat-generaal Ondernijning ingericht. In het coalitieakkoord voor het kabinet wordt invulling gegeven aan Preventie met Gezag, een landelijk initiatief om drugscriminaliteit onder jongeren terug te dringen in de meest kwetsbare wijken.<sup>56</sup> Er komt een ministeriële commissie Ondernijning onder voorzitterschap van de premier. Het kabinet-Schoof (2024-2026) heeft de meeste initiatieven van zijn voorganger overgenomen; de ministeriële commissie Ondernijning is opgegaan in een brede ministeriële commissie RDINEV.<sup>57</sup>

Ook verschijnselen van ondernijning hangen, net als die van georganiseerde misdaad, vaak samen met allerlei vormen van drugscriminaliteit, maar zijn breder dan dat. Het gaat ook om arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting, witwassen, zorgfraude, vastgoedfraude en vormen van digitale criminaliteit. Niet zelden is er een samenhang tussen deze zaken, al was het alleen maar omdat drugscriminaliteit de financiële middelen levert waarmee andere illegale activiteiten kunnen worden bekostigd. Soms wordt gesproken van ondernijnende ecosystemen.<sup>58</sup>

Was de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad vooral een ontwikkeling van bovenaf, gestimuleerd door het Ministerie van Justitie, de aanpak van ondernijning is daarentegen vooral een beweging van onderop, vanuit het lokaal bestuur.<sup>59</sup> Het begrip heeft met name dáár wortel geschoten, wellicht ook omdat de gevolgen van georganiseerde misdaad op gemeenteniveau het meest direct en duidelijk voelbaar zijn.<sup>60</sup> Geleidelijk is de inhoudelijke betekenis van het begrip toegespitst op de aanpak en analyse van de maatschappelijke effecten van georganiseerde (drugs)misdaad. De opkomst en het gebruik van het begrip gaan samen met een veel actievere rol van met name het lokaal bestuur in de terugdringing van georganiseerde (drugs)misdaad dan voorheen. De sociale oorzaken en effecten van de georganiseerde misdaad hebben meer aandacht gekregen en zijn soms zelfs centraal komen te staan (bijvoorbeeld in het landelijk programma Preventie met Gezag en de lokale uitwerkingen daarvan).<sup>61</sup>

Deze ontwikkelingen zijn tevens uitdrukking van het gegeven dat het strafrecht in de terugdringing van ongewenste maatschappelijke activiteiten een beperkt instrument is; het stelt grenzen, maar is in de aanpak van criminaliteit een ultimum remedium. Om oorzaken en consequenties van georganiseerde misdaad aan te pakken is meer nodig dan de inzet van het strafrecht.<sup>62</sup> Bovendien heeft de ontwikkeling van georganiseerde misdaad niet alleen te maken met het bestaan van criminele netwerken zelf, maar ook

55 Sanner 2017.

56 Noordanus e.a. 2021; Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming 2022.

57 Raad voor Defensie, Internationale, Nationale en Economische Veiligheid.

58 Tops & Van der Torre 2015.

59 Van Wingerde e.a. 2022.

60 Huisman & Van der Vorm 2020, p. 142.

61 Zie noot 49.

62 Otten 2024.

met een overheid en een samenleving die, door onachtzaamheid of door 'wegkijken', soms ook ruimte laten voor crimineel handelen.<sup>63</sup> Het begrip 'ondermijning' scheidt de ruimte voor een actieve en authentieke rol van de overheid in het terugdringen van georganiseerde misdaad.<sup>64</sup>

### 1.2.2 *Kritiek en herdefiniëring*

In 2022 verscheen een procesevaluatie van een aantal ondermijningsprojecten zoals ontwikkeld naar aanleiding van het versterkingsprogramma ondermijning.<sup>65</sup> Het rapport beschrijft een aantal succes- en faalfactoren van deze projecten (betrokkenheid en gedrevenheid van actoren en versterking van bewustwording, maar ook gerichtheid op korte termijn, tijdelijkheid van de financiering en een te grote nadruk op samenwerking en integraliteit, die eerder belemmerend dan bevorderend werkt). Het heeft daarnaast stevige kritiek op de algemene aanpak en het gebruik van de term 'ondermijning'. De auteurs bekritiseren de vage en brede definities van ondermijning die volgens hen vaak worden gehanteerd. Het begrip wordt opgerekt om allerlei soorten gedrag en situaties te omvatten, wat leidt tot conceptuele en operationele verwarring. Hierdoor is ondermijning een containerbegrip geworden dat zowel effectief beleid als rechtsstatelijke principes kan schaden. Zij pleiten daarom voor loslating van het begrip.

Door anderen wordt deze kritiek op het begrip 'ondermijning' gedeeld. Het begrip zou te algemeen zijn en weinig of niets toevoegen aan wat criminologen verstaan onder georganiseerde misdaad.<sup>66</sup> Het zou een buzz-woord zijn, een 'morele paniek', op zijn best een *sensitizing concept*, en dan nog een pleonasme bovendien.<sup>67</sup> Regelmatig wordt geconstateerd dat de belangstelling voor ondermijning aan het afnemen is<sup>68</sup> of wordt het 'einde van ondermijning' aangekondigd.<sup>69</sup> Ook wordt, zoals we al gezien hebben, loslating van het begrip voorgesteld,<sup>70</sup> onder andere omdat het in de criminologische literatuur niet of nauwelijks gebruikt zou worden, nationaal noch internationaal.<sup>71</sup>

Ondertussen blijft het begrip in de wereld van justitie en openbaar bestuur volop gebruikt, overigens vaak gepaard gaand met de opmerking dat het een breed begrip is (een 'containerbegrip'), dat preciezer gedefinieerd zou moeten worden.

In 2024 ondernemen de bestuurskundigen Tops en Van der Torre<sup>72</sup> zo'n poging om het begrip nader te definiëren. Zij maken een onderscheid tussen georganiseerde misdaad en ondermijning, waarbij het eerste betrekking heeft op criminele netwerken en hoe die ontstaan en functioneren, en het tweede op de maatschappelijke effecten van hun

63 Kolthoff & Khonraad 2016; Van Wingerde, Bisschop & Brongers 2023.

64 Tops & Schilders 2016.

65 Nelen e.a. 2023.

66 Huisman 2017.

67 Boutellier e.a. 2020; Salet, Terpstra & De Jong 2019; Boelens & Van Steden 2019.

68 Hoogenboom 2019; Nelen e.a. 2021.

69 Boutellier e.a. 2020.

70 Staring e.a. 2021; Nelen e.a. 2023.

71 Maar zie bijvoorbeeld Europol 2021; McDowell & Novis 2001; Young & Woodiwiss 2020.

72 Van der Torre is ook criminoloog.