

SAMENVATTING

Koers bepalen. Over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit

In 2018 werd met de *Toekomstagenda Ondernijning* de urgentie uitgesproken om de aanpak van ondermijnende criminaliteit acuut te versterken. Een jaar later werd eenmalig 100 miljoen euro en structureel per jaar 10 miljoen euro aan de Toekomstagenda verbonden met als doel een meerjarig versterkingsprogramma (2019-2021) op te zetten waarin verschillende partijen op lokaal, regionaal en landelijk niveau samenwerken aan de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Een centraal element van deze versterkingsbeweging was dat aansluiting werd gezocht bij de beginselen van lerende organisaties. Dat betekende dat gestreefd werd naar het actief benutten en internaliseren van succes- en faalfactoren door betrokken actoren; niet alleen na afloop van de implementatieperiode, maar ook al gedurende de drie jaar (2019-2021) waarin de versterkingsplannen dienden te worden gerealiseerd.

Sinds medio 2019 heeft een onderzoeksteam van de Universiteit Maastricht (UM)/ Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), de ontwikkelingen in het kader van deze versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit op de voet gevolgd. De volgende onderzoeksvragen stonden centraal: (1) Wat zijn de ervaringen (*good en bad practices*) met en de ervaren impact van de in 2019 met behulp van de toegekende extra financiële middelen ingezette versterking van de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit door regionale en landelijke partijen in de periode van 2019 tot en met 2021? (2) Welke leerervaringen en lessen uit deze brede versterkingsbeweging kunnen al tijdens de implementatieperiode worden geformuleerd ten behoeve van de ketenpartners en het ministerie van Justitie en Veiligheid?

Het onderzoek steunde op een combinatie van kwalitatieve onderzoeksmethoden die tijdens twee onderzoeksfasen werden gebruikt. De verkennende fase liep vanaf de start van het onderzoek tot de selectie van dertien projecten die we in de verdiepende fase van nabij hebben gevolgd. De verkennende fase van het onderzoek bestond uit een combinatie van literatuurstudie, documentenanalyse, een enquête en exploratieve interviews met als doel om kennis te maken met het veld, een overzicht te creëren van de versterkingsbeweging, de afzonderlijke versterkingsplannen op papier te analyseren en het onderzoeksproject verder af te bakenen tot

een selectie van dertien projecten. Deze fase omvatte eveneens de literatuurstudie die zich baseerde op criminologische, bestuurskundige en organisatiewetenschappelijke literatuur en resulteerde in het normenkader dat in het onderzoek werd gebruikt om de operationele logica, succesfactoren en knelpunten in de diverse projecten te analyseren. De verdiepende fase van het onderzoek maakte eveneens gebruik van een combinatie van onderzoeksmethoden met de documentenanalyse, interviews, observaties en reflectiebijeenkomsten met de dertien projecten. In deze verdiepende fase werden de inzichten uit de individuele projecten naar de bredere beweging teruggebracht en werden iteratief ook nieuwe vragen aan elk van de individuele casestudies meegegeven.

Het onderzoek had zowel een actiegerichte insteek als het karakter van een procesevaluatie. Voor de onderzoekers betekende dit dat zij niet alleen informatie hebben gehaald als onderdeel van de dataverzameling, maar dat door de onderzoekers op verschillende momenten inzichten en leerervaringen gedeeld werden met de partijen die bij een aantal projecten betrokken waren die met de zogeheten Versterkingsgelden werden gefinancierd. Naast deze reflectiesessies op projectniveau, heeft het onderzoeksteam over de diverse projecten heen een procesevaluatie uitgevoerd. De nadruk lag daarbij op de mechanismen, processen en randvoorwaarden die van belang zijn om de aanpak van ondermijnende criminaliteit verder te brengen. De eerste bevindingen van het evaluatieonderzoek zijn medio 2021 in een tussenrapportage neergelegd (Nelen et al., 2021a). In het onderhavige eindrapport is de definitieve balans opgemaakt van de wijze waarop de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de periode 2019-2022 procesmatig werd vormgegeven. Het rapport beoogt op die manier een constructieve bijdrage te leveren aan de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

VEEL ENTHOUSIASME EN TOEWIJDING

In het kader van de versterking van de aanpak van ondermijning wordt door veel mensen enthousiast en met veel betrokkenheid samengewerkt om barrières op te werpen tegen ondermijnende criminaliteit en slimmere interventies te ontwikkelen en uit te voeren. De noodzaak om georganiseerde criminaliteit via diverse sporen – bijvoorbeeld strafrechtelijke aanpak, bestuurlijke aanpak, fiscale interventies, tegengaan criminele aanwas, of versterking publiek-private samenwerking – aan te pakken wordt breed onderkend. De met de versterkingsgelden gefinancierde projecten hebben een ontwikkeling bekrachtigd die al eerder op gang was gekomen. Ondanks de tijdelijkheid van de financiering, die in beginsel voor drie jaar werd verstrekt maar waaraan in 2021 een structurele uitbreiding is toegekend, is er in relatief korte tijd veel in gang gezet. Zo zijn in sommige projecten juridische barrières overbrugd en zijn in andere projecten werkwijzen en interventies ontwikkeld die op langere termijn hun vruchten kunnen afwerpen. Tegelijk blijkt het zeer moeilijk om in de praktijk van de aanpak van ondermijnende criminaliteit duurzame vormen

van samenwerking op te zetten. Er zijn zes grote uitdagingen waaromheen zich een aantal dilemma's en spanningen openbaren. In het rapport worden deze dilemma's en spanningen beschreven en geduid, maar wordt eveneens aangegeven hoe hiermee in de diverse projecten en daarbuiten is omgegaan en wat daaruit te leren valt. De beschrijvingen en analyses beginnen op projectniveau, maar breiden zich gaandeweg uit naar de beleids- en bestuurlijke omgeving waarbinnen de projecten moesten zien te gedijen en naar de versterkingsbeweging in den brede. Hierna worden deze zes thema's samengevat.

CAPACITEIT EN COMPETENTIES

De versterkingsgelden hebben de mogelijkheden vergroot voor overheidsorganisaties om capaciteit in te zetten voor de intensivering van de strijd tegen ondermijning. De afgelopen jaren is meer bewustwording ontstaan over de ernst van de ondermijnende criminaliteit, wat als een van de belangrijkste ambities werd benoemd door politici, beleidsmakers en professionals waarmee werd gesproken. Daarnaast is het bewustzijn gegroeid over de noodzaak om die problematiek gezamenlijk het hoofd te bieden. De samenwerking tussen uiteenlopende partijen in verschillende projecten leidde tot nieuwe werkwijzen en interventies over de aanpak van complexe problemen op risicolocaties, in kwetsbare gebieden, als ook het versterken van de bestuurlijke en sociale weerbaarheid en het blootleggen van financiële structuren en constructies die voor criminele doeleinden worden misbruikt.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen zijn er door diverse betrokkenen wel kanttekeningen geplaatst, want die cruciale middelen – en daarmee ook de aanpak – hebben grotendeels een projectmatig en daarmee tijdelijk karakter gehad. Recentelijk is de financiële ondersteuning meer structureel van aard geworden, maar in de periode waarover dit onderzoek zich uitstrekt had de tijdelijkheid van de financiering een behoorlijke impact op de projecten. Bovendien is het moeilijk gebleken om cruciale expertise op het terrein van data-analyse, intelligence, financiën en leiderschap duurzaam aan de projecten te verbinden. Ook hebben de inspanningen voor een verhoging van de caseload bij andere (o.a. vervolgende en rechtsprekende) instanties gezorgd, met het gevaar op het verstopt raken van de keten. Het feit dat een substantieel deel van de ondermijningsgelden is ingezet voor het inhuren van consultants, data-analisten en andere specialisten vormt een indicatie dat in ieder geval de publieke partners in dit opzicht nog niet op eigen benen kunnen staan. De voorbije vijftientig jaar is in eerder onderzoek herhaaldelijk op deze zorgelijke situatie gewezen. Hoewel het een hoopvol teken is dat binnen de politie, gemeentelijke afdelingen en andere overheidsdiensten meer ruimte lijkt te komen voor hoger opgeleide deskundigen – met een hbo- of universitaire achtergrond – gaat deze ontwikkeling nog lang niet snel genoeg. Ook op het gebied van leiderschapscompetenties en vaardigheden op het terrein van gedragskundige veranderingen wordt nog steeds te zwaar geleund op externe deskundigen. Het feit dat er binnen diverse

organisaties geen specifieke expertise kan worden opgebouwd en vastgehouden, is voor de verdere ontwikkeling van de aanpak van ondermijnende criminaliteit een van de grootste uitdagingen.

DRAAGVLAK

Een van de basisvoorwaarden om tot een gemeenschappelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit te komen, is dat er een breed draagvlak binnen de betrokken organisaties en partijen bestaat over het nut en de noodzaak van die aanpak en over de ambitie om gezamenlijk op te trekken. Zoals eerder geconcludeerd, is het probleembesef binnen diverse organisaties zeker toegenomen en lijken partijen ook meer doordrongen van het feit dat men in samenwerkingsverbanden van elkaar afhankelijk is en men elkaar ook iets moet kunnen gunnen. Ook in de publiek-private sfeer zien we hiervan enkel interessante voorbeelden. Het fundament onder het enthousiasme voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit blijkt echter nog steeds betrekkelijk smal te zijn. De meeste projecten zijn 'gedragen' en naar een hoger niveau getild door een relatief kleine groep, zeer gemotiveerde en betrokken personen. Dat maakt het enthousiasme kwetsbaar, zeker in combinatie met de uitdaging van het vinden en vasthouden van expertise en het hoge verloop van medewerkers.

Onder diverse leidinggevendenden van de politie en het openbaar ministerie leeft nog steeds de overtuiging dat preventieve maatregelen en het verstoren van het logistieke criminele proces waardevolle aanvullingen kunnen zijn op de beschikbare instrumenten, maar dat de echte winst onverkort geboekt wordt met het uitdelen van strafrechtelijke klappen aan de kopstukken binnen criminele netwerken. Gemeentelijke organisaties staan steeds meer open voor een op preventie en verstorning gerichte aanpak, al zijn er nog steeds deelgebieden aan te wijzen waar de bewustwording kan worden versterkt. Vanwege het toenemend wantrouwen onder een deel van de bevolking jegens de overheid wordt het steeds moeilijker om een breed draagvlak te creëren en komen oproepen in de samenleving om zelf ook verantwoordelijkheid te nemen steeds moeilijker aan.

GRENZEN VERLEGGEN – EN BEWAKEN

Uit het onderzoeksmateriaal kan worden afgeleid dat partijen de mogelijkheden van big data vaak hoog inschatten en onvoldoende rekening houden met de beperkingen van de beschikbare informatie. De beschikbare databases blijken nogal eens veruild of anderszins ongeschikt voor de *intelligence*-doeleinden die men in gedachten had. Een andere spanning die in een aantal projecten werd besproken, betreft de zorg dat een door *intelligence*-gedreven aanpak kan leiden tot tunnelvisie in de opsporing, *labelling* of zelfs discriminatie van bepaalde groepen in de samenleving. Over het laatste aspect wordt in de praktijk slechts in beperkte mate gediscussieerd.

Op innovatie gerichte projecten hebben zowel behoefte aan creatieve pioniers die de grenzen opzoeken – en soms ook iets oprekken – als aan personen die bewaken dat juridische en ethische grenzen niet stelselmatig worden overtreden. Het onderzoek laat zien dat een aantal grensverleggers van het eerste uur na verloop van tijd is omringd of opgevolgd door grensbewakers die vooral oog hadden voor de *governance*-structuur en een zorgvuldig verloop van het proces. Een dergelijke situatie tast vaak de dynamiek van het samenwerkingsverband aan. Hoewel er geen blauwdruk kan worden gegeven hoe het evenwicht moet worden bewaard tussen de invloed die grensverleggers, dan wel grensbewakers op het verloop van projecten kunnen hebben, is wel duidelijk dat het vinden van die balans tussen innoveren en experimenteren aan de ene kant en het bewaken van de juridische en ethische grenzen aan de andere uiterst belangrijk is.

De meeste uitdagingen op dit vlak manifesteren zich rondom informatie-uitwisseling en gegevensbescherming. De mogelijkheden en onmogelijkheden om informatie uit te wisselen vormen al twintig jaar een groot discussiepunt. Alle aspecten van deze discussie die in de literatuur worden genoemd – informatie-uitwisseling in RIEC-verband, met andere publieke partners en in een publiek-private context – hebben we ook in de door ons geobserveerde projecten teruggezien. Er bestaat behoorlijk wat consensus onder de betrokken publieke en private partijen dat aanpassingen in het wetgevingsinstrumentarium noodzakelijk zijn om de volgende stappen in de samenwerking te kunnen zetten.

INTEGRAAL SAMENWERKEN

Uit de resultaten van de enquête – waarover in het interimrapport van dit onderzoek (Nelen et al., 2021a) uitvoerig is gerapporteerd – bleek een breed gedeelde wens dat als gevolg van de versterkingsbeweging de aanpak van ondermijnende criminaliteit daadwerkelijk over de volle breedte *integraal* zou worden ingezet op zowel nationaal, regionaal als lokaal niveau. Met integraliteit werd bedoeld dat de verschillende partners (publiek-privaat en publiek-publiek) zouden gaan samenwerken vanuit één gezamenlijk belang met één strategie, gericht op de gezamenlijke opgave om ondermijning te bestrijden en zo maatschappelijk effect te sorteren. Het feit dat deze ambitie destijds zoveel weerklank vond, is op zichzelf een goed teken – het is een bevestiging dat de problematiek leeft – maar weerspiegelt tegelijkertijd de iets te hoge verwachtingen op dit vlak bij de start van de versterkingsbeweging. In veel projecten zijn weliswaar waardevolle initiatieven ontplooid en tal van nieuwe vormen van samenwerking en netwerkvorming gesmeed, maar het ontbrak menig project aan samenhang tussen verschillende sporen om van een echt integrale aanpak, laat staan een geïntegreerde aanpak te kunnen spreken. Er is in de meeste projecten dan ook veeleer sprake van multidisciplinariteit dan van interdisciplinariteit. Organisaties werken samen aan gemeenschappelijke doelen die ook hun eigen doelstellingen vooruithelpen, eerder dan dat ze met een gemeenschappelijke visie en gedeeld

uniek doel voor de dag komen. Vooralsnog lijkt dat ook het maximaal haalbare en wellicht dient men op beleidsniveau de ambities op dit vlak ook bij te stellen. Dat betekent niet dat bepaalde samenwerkingsverbanden onmiddellijk moeten worden afgeschaald, maar wel dat beter wordt nagedacht over de haalbaarheid van sommige plannen en verwachtingen. In de publieke sector is bezinning vereist over een betere verbinding tussen verschillende sporen en trajecten die in het kader van de aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn ontwikkeld. De discussie daaromtrent zou minder moeten worden gevoerd vanuit bestaande structuren of protocollen, maar veeleer vanuit de inhoud en de doelstellingen die met specifieke interventies worden beoogd. Die doelstellingen moeten bepalen welke partijen met elkaar om de tafel gaan zitten en niet andersom, zoals nu nog te vaak gebeurt.

Op het gebied van de publiek-private samenwerking zijn de afgelopen jaren onmiskenbaar belangrijke stappen gezet. Private partijen hebben enkele jaren nodig gehad voordat het belang en de urgentie van de aanpak van ondermijnende (drugs)criminaliteit ook door hen werd onderschreven. Vandaag staat de problematiek ook bij hen op het netvlies, al is het geen vanzelfsprekendheid dat bedrijven die betrokken raken bij de aanpak dat ook blijven. Het onderzoek toont aan dat publiek-private samenwerkingsverbanden aan kracht en dynamiek inboeten zodra de publieke partijen daarin te nadrukkelijk de boventoon en regie gaan voeren. Het is in dat opzicht aangewezen om de private partijen een grotere rol te geven in de besluitvorming en regie van de projecten, anders dreigt het gevaar dat zij meer achterover gaan leunen of zelfs geheel afhaken. Dat laatste kan ook gebeuren als de ergernis binnen private partijen over de stroperigheid van de besluitvorming in de publieke sector verder toeneemt. Er is begrip dat sommige processen lang duren, neem veranderingen in wetgeving, maar andere belemmeringen, zoals het schier oneindige gepolder en afstemmen tussen alle mogelijke geleidingen van een publieke organisatie, stuiten op veel onbegrip. Zoals ook in diverse andere studies is vastgesteld, heeft het streven naar integraliteit geleid tot uiterst ingewikkelde samenwerkingsverbanden en complexe *governance*-structuren, waarbij veel tijd opgaat aan overleg en besluitvorming en minder tijd overblijft voor concrete actie.

MANOEUVREREN IN DE NEDERLANDSE OVERLEGCULTUUR

De organisatie van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is in sommige projecten zeer gedifferentieerd en loopt over vele schijven. Om het overzicht enigszins te bewaren en de afstemming tussen projecten te bevorderen wordt begrijpelijkerwijs veel overlegd en worden soms ook nieuwe gremia in het leven geroepen. De vaststelling dat het zo moeilijk blijkt om het aantal overlegvormen terug te dringen en de *governance*-structuur te vereenvoudigen, is geen toeval. De gang van zaken bij de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit vertoont parallellen met de aanpak van de Coronacrisis, de Groningse gascrisis, de Toeslagenaffaire en de Klimaat-, Stikstof- en Droogtecrisis. In deze crises blijken de overstelpende

hoeveelheid onderzoeksrapporten en het veelvuldig overleg niet te hebben geleid tot een grotere slagvaardigheid, maar veeleer tot bestuurlijke inertie en onzekerheid. Ook in het kader van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is de wijze waarop diverse projecten zijn vormgegeven dermate complex, dat het heeft geleid tot veel overleg dat zich niet evenredig heeft vertaald in concrete actie. Netwerkvorming is een doel op zichzelf geworden en te weinig wordt de vraag opgeworpen en bediscussieerd wat een nieuw samenwerkingsverband of team toevoegt aan bestaande gremia.

LEREN IN DE VERSTERKINGSBEWEGING

Binnen de afzonderlijke projecten zijn in de afgelopen drie jaar belangrijke lessen geleerd. Tegelijkertijd zien we dat het over de projecten heen ontbreekt aan sturing en coördinatie om dat leren verder te brengen en het leervermogen van organisaties te vergroten. Aan de (hoeveelheid) kennis over de aanpak van ondermijning ligt dat niet. Gedurende het afgelopen decennium is een enorme kennisindustrie over de aanpak van ondermijning tot stand gekomen. Of dat ook heeft geleid tot versterking van het lerend vermogen van de overheid – toch een van uitgangspunten van de versterkingsbeweging – is echter de vraag.

Er bestaan qua bereidheid tot leren verschillen tussen de verschillende niveaus waarop beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Binnen de kring van de projecten ontmoetten de onderzoekers in de regel leergierige en geïnteresseerde mensen, die open stonden voor de inzichten en suggesties en daarover ook graag verder in gesprek gingen. Ondanks de beperkingen van digitaal communiceren werden de reflectiebijeenkomsten over het algemeen als nuttig en inspirerend ervaren door zowel de projecten als de onderzoekers. Soms bleek het moeilijk te zijn om het juiste evenwicht te bewaren tussen de betrokkenheid die het actiegerichte element van het project van de onderzoekers vereiste en die distantie waarom het evaluatieve karakter juist vroeg. Meer specifiek moesten we laveren tussen enerzijds het signaleren van verbeterpunten en het doen van suggesties in concrete projecten – met als uitgangspunt om de versterkingsbeweging te ondersteunen – en anderzijds het plaatsen van wetenschappelijk gefundeerde kanttekeningen bij een aantal uitgangspunten en aannames die aan die beweging in zijn geheel ten grondslag liggen. Vermoedelijk verklaart dit spanningsveld ook waarom we met onze inzichten en feedback gemakkelijk ingang vonden bij de betrokkenen op projectniveau en daar dicht omheen, maar dat op hogere beleidsniveaus de behoefte aan inzichten uit het onderzoek aanmerkelijk minder was. Ondanks ons aanbod om op hoger, ambtelijk en bestuurlijk niveau met enige regelmaat de voorlopige lessen uit het project te delen en te bediscussiëren, is van dat aanbod nauwelijks gebruik gemaakt. Terugkijkend zijn de volgende lessen te trekken uit de versterking aanpak georganiseerde criminaliteit.

Lessen van de versterking aanpak georganiseerde criminaliteit

Op projectniveau:

- (1) Borg dat mensen die aan het project verbonden zijn, ook daadwerkelijk hun tijd aan het project kunnen verbinden (en het er niet naast moeten doen)
- (2) Borg de kwalitatieve capaciteit; als er cruciale expertise (analyse, financiële, anderszins) nodig is die moeilijk te verkrijgen is, welke gedachten heeft men daar dan over? Is er een plan B?
- (3) Zorg voor een goede communicatieadviseur/communicatieplan vanaf de start
- (4) Definieer succes niet alleen in termen van de output, maar ook in termen van het leerproces
- (5) Hoe is in de borging van het project na de projectfase voorzien?
- (6) Hoe wordt voorzien in het leren binnen het project?

Tussen de projecten:

- (7) Hoe wordt op regioniveau in verbinding tussen de projecten voorzien? Wie is daarvoor verantwoordelijk? Zijn daar ook (SMART-) doelen opgesteld?
- (8) Is er aandacht voor vergelijkbare initiatieven elders in het land? Hoe wordt er in voorzien dat er kruisbestuiving kan ontstaan? Zijn daar tijd en middelen voor vrijgemaakt?

Over de afzonderlijke regio's heen:

- (9) Reken initiatieven niet slechts af op de output, maar ook op het leerproces
- (10) Ontwikkel een overkoepelende visie over hoe dat leerproces georganiseerd zou moeten worden
- (11) Ontwikkel regie, coördinatie en de noodzakelijke randvoorwaarden om verbindingen te leggen en bruggen te bouwen.

CONCRETE AANBEVELINGEN EN EEN PLEIDOOI VOOR HERBEZINNING

Beleid en onderzoek kennen hun eigen dynamiek en rationaliteit waardoor onderzoek zelden tot fundamentele beleidswijzingen leidt. Concrete handreikingen vanuit de wetenschap zoals een pleidooi voor meer capaciteit, betere communicatie en training, aanpassing van bestaande overlegstructuren of een andere beleidssuggestie die relatief eenvoudig kan worden geëffectueerd, kan in de regel op meer bijval rekenen dan een aanbeveling die oproept tot een fundamentele herbezinning op de ingezette beleidskoers. In het afsluitende hoofdstuk van dit rapport doen we niettemin beide. Door middel van het presenteren van een aantal lessen die uit dit onderzoek kunnen worden getrokken bieden we aan het beleid en de uitvoeringspraktijk

een aantal concrete handreikingen om de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit te verbeteren en te verfijnen. Daarnaast doen we een oproep om deze aanpak op een aantal fundamentele punten te herijken. Het laatste verklaart de titel die aan dit rapport is meegegeven: de resultaten van het onderzoek nodigen namelijk uit tot een nieuwe *koersbepaling* en het maken van een aantal fundamenteel andere keuzen. Hieronder vatten we de belangrijkste aanbevelingen samen.

HERBEZIN OP DE UITGANGSPUNTEN

De aanpak van georganiseerde en, recenter, ondermijnende criminaliteit wordt al decennia volgens bepaalde vaste uitgangspunten en eenzelfde stramien vormgegeven die zelf nauwelijks meer ter discussie staan. Het verdient aanbeveling om de cognitieve en operationele logica van het huidige beleid opnieuw te bezien en ter discussie te durven stellen. Dat hoeft niet meteen een drastische breuk met het verleden te betekenen, want diverse aannames zijn wel degelijk goed doordacht en worden ook wetenschappelijk ondersteund. Het voorstel impliceert evenmin dat alle uitgangspunten van de Toekomstagenda Ondermijning volledig moeten worden verlaten. Veeleer verdient het aanbeveling om een aantal van die uitgangspunten over zowel het onderliggende probleem als de aanpak ervan te herijken.

VERBREED DE KIJK OP HET PROBLEEM

De discussies over ondermijnende criminaliteit gaan vrijwel uitsluitend over druggerelateerde criminaliteit. Aangezien drugscriminaliteit in al haar facetten raakt aan te veel andere relevante facetten is het verstandig om dit fenomeen niet geïsoleerd te aanschouwen en te bestrijden. Door de onderliggende problematiek breder te bekijken, wordt de lijn gevolgd van en kan gemakkelijker worden aangesloten bij de rapportages van andere relevante studies, zoals de Monitor Georganiseerde Criminaliteit, de Dreigingsbeelden Zware en Georganiseerde Criminaliteit, of de regionale en nationale ondermijningsbeelden. Ook in die rapportages wordt niet uitsluitend op de drugsproblematiek ingezoomd, maar worden ontwikkelingen in een breder perspectief geanalyseerd.

KIJK MEER OVER DE GRENS

Hoewel recentelijk in relatie tot de samenwerking met drugsproducerende landen in Latijns-Amerika nieuwe stappen zijn gezet, is het belangrijk meer aandacht te schenken aan de grensoverschrijdende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de samenwerking met onze buurlanden te intensiveren. Een recent afgeronde studie in de Euregio Maas-Rijn laat zien dat de afgelopen tien jaar nauwelijks vooruitgang is geboekt ten aanzien van een grensoverschrijdende analyse van problemen en een

gemeenschappelijke aanpak met de Belgische en/of Duitse autoriteiten om die problemen te bestrijden of in de kiem te smoren. Ook wat betreft de problematiek van smokkel via (zee)havens is grensoverschrijdende samenwerking weliswaar in ontwikkeling, maar nog onderbenut.

LAAT DE TERM ONDERMIJNING LOS

Niet alleen ter bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking – waarin de term ondermijnende criminaliteit regelmatig de wenkbrauwen doet fronsen – maar ook om in eigen land Babylonische spraakverwarringen te voorkomen, verdient het aanbeveling om afscheid te nemen van deze multi-interpretabele term ondermijning. Twee discoursen lopen door elkaar heen waarbij ondermijning gelijkstaat aan alle illegale activiteiten rondom de drugsindustrie of aan alle verwevenheid tussen de onder- en de bovenwereld. Het begrip voegt als zodanig ook weinig toe aan het begrip georganiseerde criminaliteit. Hoewel ook op georganiseerde criminaliteit wel het een en ander valt af te dingen, geeft die term – zeker in het internationale debat – meer houvast.

LAAT DE MANTRA VAN INTEGRALITEIT LOS

De verschillende sporen en trajecten – strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal, civielrechtelijk – die in het kader van de overheidsaanpak van ondermijnende criminaliteit zijn ontwikkeld, vereisen herbezinning. De discussie zou zich moeten richten op de inhoud en de doelstellingen die met specifieke interventies worden beoogd eerder dan de bestaande structuren en het streven alles met elkaar te verbinden. Uiteraard is en blijft het wel zaak dat de partijen in diverse sporen goed van elkaar weten welke ontwikkelingen zich voltrekken en welke ondersteuning daarbij eventueel over en weer kan worden geboden, maar de doelstellingen moeten bepalen welke partijen met elkaar om de tafel gaan zitten en niet andersom. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor initiatieven in de sfeer van publiek-private samenwerking. Daarmee wordt voorkomen dat samenwerkingsverbanden uitmonden in verlamdende debatten over de afbakening van taken en over de vraag aan welke instantie(s) de opbrengsten mogen worden toegerekend. Tevens kan daarmee het aantal overlegmomenten – en de daarmee gepaard gaande overlegmoeheid – worden gereduceerd.

DENK NIET IN BESTAANDE STRUCTUREN

Het veld van de publiekrechtelijke rechtshandhaving is al sinds jaar en dag heel versnipperd. De verschillende actoren proberen hun beleid en de uitvoering daarvan beter op elkaar af te stemmen in RIEC-verband of in een andersoortige coalitie. Hoewel de samenwerking redelijk goed verloopt, is het de vraag hoe lang we in

de wereld van de opsporing kunnen blijven vasthouden aan een model waarin de reguliere politie, KMar en vier bijzondere opsporingsdiensten naast elkaar opereren terwijl ze steeds meer op elkaars terreinen werken. Ondanks het feit dat al meer dan twee decennia wordt gepleit om hieraan ook consequenties te verbinden voor de wijze van organisatie, beheersmatige ophanging en aansturing van de verschillende opsporingseenheden, is er op dit vlak nog steeds goeddeels sprake van een status quo. Ook het RIEC-/LIEC-bestel zou geëvalueerd moeten worden. Dat er regionale platforms moeten zijn waar diverse sporen met elkaar in verbinding worden gebracht, is nauwelijks een punt van discussie. Over de wijze waarop die platforms moeten worden ingericht en hoe zij zich dienen te verhouden tot andere samenwerkingsverbanden, is echter wel nadere reflectie gewenst.

CLAIM ALS OPENBAAR MINISTERIE EEN ZICHTBAARDERE ROL IN DE AANPAK

De betrokkenheid van het openbaar ministerie in de versterkingsbeweging is minder zichtbaar geweest dan op voorhand door de onderzoekers was verwacht. De onderzoekers hebben weliswaar enthousiaste en betrokken officieren van justitie ontmoet in de projecten en ook de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal heeft verschillende malen het belang van samen optrekken beklemtoond, maar de organisatie als geheel heeft zich in de uitvoering daarvan minder nadrukkelijk gemanifesteerd dan op grond van haar taakstelling en rol binnen de rechtshandhaving te verwachten viel. Het OM is namelijk niet alleen belast met het gezag over de strafrechtelijke handhaving, maar wordt ook geacht een brugfunctie te vervullen ten aanzien van de informatie die wordt gedeeld in een bestuursrechtelijk of zelfs civielrechtelijk traject. In zekere zin kan het OM worden gezien als een spin in het web van de integrale aanpak van waaruit en waarnaartoe talloze lijntjes lopen. Het verdient nadere aandacht om te bezien hoe het OM een meer zichtbare rol in het geheel kan spelen. Die rol gaat verder dan de aansturing van het proces, maar behelst ook het entameren van een normatieve discussie of maatschappelijk debat over het vinden van een balans tussen het streven naar veiligheid en het beschermen van rechten van individuele burgers.

MAAK HET WERKEN BIJ DE OVERHEID AANTREKKELIJKER

In het licht van de conclusies over het gebrek aan deskundigheid op een aantal voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit vitale terreinen, is een indringende reflectie gewenst op de meest geëigende wijzen om het werken bij de overheid aantrekkelijker te maken. De overheid kan het zich domweg niet permitteren om steeds afhankelijker te worden van dure externe krachten.