

BOEKBESPREKING

Een boekje open over ondermijning

Willem-Jan Kortleven

Over ondermijnende criminaliteit wordt dezer dagen zoveel geschreven, dat het amper is bij te lezen. In deze bijdrage bespreek ik een goed deel van het bonte palet aan boeken dat de afgelopen drie jaar over dit thema is verschenen: journalistieke ‘*true crime*’ (Endedijk, 2018; Meeus, 2019), wetenschappelijke boeken en rapporten, veelal in opdracht (o.a. Bruinsma, Ceulen & Spapens, 2018; Staring et al., 2019) en boeken die het midden houden tussen journalistiek en wetenschap (Tops & Tromp, 2017; Tops, 2018).¹ Centraal staat de vraag wat we uit deze diverse literatuur leren over de aard en aanpak van ondermijnende criminaliteit en over de beeldvorming rondom dit fenomeen.

Metaforen

Om met de beeldvorming te beginnen: de ondermijningsliteratuur is rijk aan metaforen. Zo gebruiken Tops en Tromp (2017) de ruimtelijke metafoor van ‘de achterkant van Nederland’, een beeld dat ze in een opdrachtonderzoek uit 2019 ook toepassen op Amsterdam. Dat doet denken aan de veel oudere ruimtelijke metafoor van de onderwereld. Onder en boven, achter en voor: is de ‘achterkant van Nederland’ een nieuwe benaming voor de ‘onderwereld’? Dat lijkt niet helemaal de bedoeling van de metafoor. Tops en Tromp willen veeleer wijzen op de verwevenheid tussen onderwereld en bovenwereld, die kennelijk zichtbaar wordt ‘aan de achterkant’ van de dingen, dat wil zeggen: zich onttrekt aan oppervlakkige waarneming. Achter de façade van een garagebox in een saaie woonwijk schuilt een xtc-laboratorium, een puisterige puber fungeert als drugskoerier, een bedrijfje in feestartikelen blijkt een ontmoetingsplaats voor de uitwisseling van criminele diensten.

In zoverre de ‘achterkant’ ook begrepen moet worden als verwijzing naar concreet bestaande plaatsen, gaat het onder andere om ‘ongetemde’ wijken en buurten, zoals de Tilburgse Vogeltjesbuurt, die gekenmerkt worden door een normenstelsel dat afwijkt van de dominante moraal (Tops, 2018). Tops verklaart de hardnekkigheid van deze deviantie deels historisch: ‘onmaatschappelijke gezinnen’ en kampers werden bij elkaar geplaatst, en beschavingspogingen door kerk en maatschappelijk werk konden geen wezenlijke aanpassing aan burgernormen bewerkstelligen. Vandaar de associatie met een wild dier dat zich niet laat temmen. Het is deels in zulke buurten dat ondermijnende criminaliteit sociaal is ingebed.

1 Zie de volledige lijst van besproken boeken aan het einde van deze bijdrage.

Willem-Jan Kortleven

Enigszins verwant met ‘ongetemdheid’ is de metafoer die gebruikt is in de titel *Ontsporende vrijheid* van Boutellier, Hermans en Van de Plas (2019). In beide gevallen gaat het erom dat men zich te weinig laat begrenzen, zich te veel vrijheid veroorlooft vanuit een bepaald normatief oogpunt. In de metafoer van Boutellier c.s. gaat dat gepaard met het beeld dat de zaak uit de rails loopt.

Het meest dramatisch is de vergelijking van ondermijnende criminaliteit met een ‘sluipend gif’ (Lam, Van der Wal & Kop, 2018) en met ‘betonrot’ (Van Wijk & Lenders, 2018). Ook hier wordt gesuggereerd dat ondermijning niet gemakkelijk waarneembaar is: beide beelden suggereren een ernstig gevaar dat zich langzaam maar zeker manifesteert en waarvan de ernst pas goed zichtbaar wordt als het (bijna) te laat is (of als er gericht onderzoek naar gedaan wordt). ‘Betonrot’ past het best bij de term ondermijning, die natuurlijk ook een metafoer is: het fundament van de samenleving, bestaande uit normen en maatschappelijke structuren en instituties, wordt aangetast. Zonder succesvolle aanpak stort de boel dus in.

Er zijn nog veel meer beelden, zoals de beschrijving van Nederland als kampioen in een ‘*drugs-champions league*’ (voorzitter Strategisch Beraad Ondermijning in voorwoord bij Boutellier, Hermans & Van de Plas, 2019: 5) en criminelen als ‘wijkkoningen’ (Bruinsma, Ceulen & Spapens, 2018: 61; Lam et al., 2018: 170). En er is een apart arsenaal metaforen om de aanpak van ondermijning te karakteriseren: ‘laaghangend fruit plukken’, ‘korte klappen’ (o.a. Van Wijk & Lenders, 2018), ‘van vinken naar vonken’ (Boutellier, Hermans & Van de Plas, 2019).

De metaforendichtheid in de ondermijningsliteratuur heeft een zekere logica. Deels kan zij wellicht verklaard worden uit het feit dat veel van de auteurs nauw geassocieerd zijn met de werelden van politie en beleid, waar een zekere voorliefde voor metaforen lijkt te heersen. Dat zal iets te maken hebben met de gevoelde noodzaak om probleemdefinities te ‘verkopen’ en mensen tot actie aan te zetten, wat over het algemeen beter lukt met concrete beelden dan met abstracte termen. Daarmee stuiten we ook op een meer specifieke verklaring voor het gebruik van metaforen in boeken over ondermijning: het begrip ondermijnende criminaliteit is bedoeld voor bewustwording en mobilisering (Boutellier, Boelens & Hermens, 2019: 4). Anders dan oudere termen als ‘zware criminaliteit’ of ‘georganiseerde criminaliteit’ vestigt het begrip ondermijnende criminaliteit expliciet de aandacht op de effecten van bepaalde vormen van criminaliteit op de ‘bovenwereld’ (zie o.a. Staring et al., 2019: 16-17; Tops & Tromp, 2019: 9). Hoewel de manier waarop criminaliteit de samenleving vandaag beïnvloedt niet hetzelfde is als enkele decennia geleden, en de besproken boeken nadrukkelijk bijdragen aan het beeld dat deze invloed ingrijpender en omvattender is geworden, is het gegeven dat onder- en bovenwereld aan elkaar raken niet nieuw. Diverse auteurs wijzen er daarom terecht op dat de opkomst van het begrip ondermijnende criminaliteit niet in de laatste plaats iets zegt over een veranderde manier van kijken, waarbij de maatschappelijke effecten centraal worden gesteld (Boutellier, Boelens & Hermens, 2019: 4; Bruinsma, Ceulen & Spapens, 2018: 9; Lam, Van der Wal & Kop, 2018: 224).

Een meerduidig begrip

De prijs die betaald moet worden voor de mobiliserende strekking van het etiket ondermijnende criminaliteit is gebrek aan terminologische helderheid en afbakening. Zowel Bruinsma, Ceulen en Spapens (2018: 9) als Staring et al. (2019: 16) wijzen erop dat elke vorm van criminaliteit per definitie ondermijnd is of kan zijn. Het begrip is dus een pleonasme: het bijvoeglijk naamwoord ‘ondermijnd’ is strikt genomen een overbodige toevoeging. Andere auteurs stellen echter dat criminaliteit, of tenminste georganiseerde criminaliteit, weliswaar altijd ondermijnd is, maar dat er ook ondermijning mogelijk is zonder dat sprake is van georganiseerde criminaliteit. Ondermijning kan ook buiten georganiseerd verband plaatsvinden, en vergt zelfs niet per se criminaliteit in eigenlijke zin (Lam, Van der Wal & Kop, 2018: 19; Van Wijk & Lenders, 2018: 10). Lam, Van der Wal en Kop verbinden deze conceptualisering aan het belang van aandacht voor ‘het schemergebied tussen legaal en illegaal’ om de verwevenheid tussen boven- en onderwereld in beeld te brengen. Tops en Tromp (2019: 9) leggen hier een ander accent: hoewel zij ook bij uitstek gericht zijn op de scharnierpunten tussen boven- en onderwereld, koppelen zij het begrip ondermijning strakker aan de georganiseerde criminaliteit: zij omschrijven georganiseerde criminaliteit als de oorzaak en ondermijning als één van de effecten.

Hoewel dit gebrek aan eenduidigheid het lastiger maakt om vast te stellen waar het begrip ondermijnende criminaliteit wel en niet betrekking op heeft, is er niets nieuws onder de zon: ook het begrip georganiseerde criminaliteit wordt volgens Staring et al. (2019: 17-19) op verschillende manieren gedefinieerd en ingevuld. Gebrek aan eenduidigheid lijkt inherent aan dit soort categorieën; het is geen exacte wetenschap.

Vanuit academisch oogpunt is misschien wel het grootste bezwaar tegen het etiket ondermijnende criminaliteit dat er anders dan bij de term georganiseerde criminaliteit geen internationaal erkend equivalent van bestaat (Staring et al., 2019: 15). Dat maakt het discours over ondermijning bij uitstek een Nederlandse, sterk beleidsgerichte, aangelegenheid. Maar aangezien het begrip niet in eerste instantie bedoeld is om in academische behoeften te voorzien, is het de vraag of dit erg bezwaarlijk is. Boutellier, Boelens en Hermens (2019: 4) constateren terecht ‘dat het begrip aanslaat en handelen genereert’.

Interessant is dan weer dat uit de praktijk wel de verzuchting klinkt dat het begrip ‘ondermijning’ een te brede invulling krijgt. Zo schrijft de portefeuillehouder ‘ondermijning’ van de Nationale Politie in het voorwoord van het rapport *Sluipend gif* van Lam, Van der Wal en Kop (2018: 6):

‘Ik merk in gesprekken dat soms alles als ondermijnende criminaliteit wordt gezien. En dat is onterecht mijns inziens, want dan wordt het een breed nietszeggend begrip. Dat roept direct de vraag op of het begrip ondermijning de lading dekt van wat het is.’

Deze hang naar afbakening en de essentialistische kijk op het begrip ondermijning verdragen zich slecht met de mobiliserende functie ervan. Dat gestreefd

Willem-Jan Kortleven

wordt naar het blootleggen en adresseren van een groot en diffuus probleem dat niet direct zichtbaar is of voorheen nauwelijks aandacht kreeg, moedigt *moral entrepreneurs* aan op zoek te gaan naar nieuwe ‘onderbelichte’ aspecten van het probleem. In de besproken literatuur zijn verschillende voorbeelden van zulke niches te vinden. Zo schrijven Tops en Tromp (2017) over de rol van *crypto currencies* in ondermijnende criminaliteit en verkennen Van Leiden, Lenders en Ferwerda (2018) het fenomeen van illegale medicijnhandel onder de noemer van ondermijning. Het begrip ondermijning nodigt uit tot expansie en bevat weinig inherente begrenzing. En er is geen autoriteit die gezaghebbend kan bepalen wanneer het begrip te pas wordt gebruikt en wanneer te onpas.

De strategie van Staring et al. (2019: 15) is daarom best zinnig: zij hanteren het begrip ondermijnende criminaliteit zelf niet actief, maar geven wel aandacht aan de verschillende manieren waarop het begrip door verschillende actoren uit de praktijk (in dit geval van de Rotterdamse haven) wordt gebruikt. Die verschillen zijn betekenisvol, omdat ze verschillende manieren van denken over de oorzaken en aanpak van het probleem verraden. Ik hanteer in deze bijdrage een vergelijkbaar perspectief, in de zin dat ik zelf geen keuze maak voor een definitie van het begrip ondermijnende criminaliteit, maar analyseer welke invullingen aan dit begrip gegeven worden in de verschillende besproken boeken.

Verschijningsvormen en lokalisering van ondermijnende criminaliteit

In het overgrote deel van de besproken literatuur is ondermijnende criminaliteit praktisch synoniem met drugscriminaliteit, specifiek cocaïnesmokkel en de productie van wiet en synthetische drugs, en alles wat daarmee samenhangt. Dat wil zeggen: omkoping van personen met een officiële functie in de bovenwereld om smokkel te faciliteren; ‘wegzetten’ van wietplantages in boerenschuren en op burgerzolders; inschakelen van jongeren voor bezorgservices, wietplantjes knippen en andere hand- en spandiensten; liquidaties; dumping van afval van synthetische drugs; witwassen van crimineel vermogen; intimidatie van ambtenaren en bestuurders die criminele activiteiten belemmeren, enzovoort. Er worden in de literatuur ook niet-drugsgerelateerde vormen van ondermijnende criminaliteit genoemd, zoals mensenhandel, milieucriminaliteit en zorgfraude (bijv. in Tops & Tromp, 2017, 2019), maar die krijgen beduidend minder aandacht dan drugscriminaliteit.

Wanneer we de literatuur niet ordenen naar genre (journalistiek vs. wetenschap en het grijze gebied daartussen), maar de vraag centraal stellen op welke aspecten van het centrale probleem de literatuur betrekking heeft en daarbij tevens letten op de toepassing van een geografische afbakening, dan levert dat in eerste instantie drie grofmazige categorieën van ongelijke omvang op. De eerste categorie bestaat uit literatuur waarin een algemene analyse van verschillende verschijningsvormen van het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Nederland wordt gecombineerd met aandacht voor de aanpak ervan, zonder dat sprake is van een nadere geografische afbakening. Tot deze categorie behoren Lam, Van der Wal en Kop (2018) en Tops en Tromp (2017). De tweede categorie bestaat uit literatuur

die zich eveneens in algemene zin richt op ondermijnende criminaliteit, maar vrijwel exclusief focust op beleid en voorstellen voor de aanpak van ondermijning in plaats van op het fenomeen ondermijning zelf. In deze categorie kunnen Peters' strafrechtswetenschappelijke studie *Dealen met ondermijningsdelicten* (2018) en het essay *Weerbare wijken tegen ondermijning* van Boutellier, Boelens en Hermens (2019) geplaatst worden.

De derde en meest omvangrijke categorie bevat de literatuur die focust op een bepaald facet van ondermijnende criminaliteit en/of op een bepaald deel van Nederland. In deze laatste categorie passen de studie van Bruinsma, Ceulen en Spapens (2018) naar criminele weldoeners en de studie van Van Leiden, Lenders en Ferwerda (2018) naar illegale medicijnhandel, de rapporten van Tops et al. (2018a, 2018b) over de productie van synthetische drugs in Nederland, evenals de onderzoeken van Staring et al. (2019) en Meeus (2019) naar cocaïnesmokkel via de Rotterdamse haven en het rapport van Tops en Tromp over drugscriminaliteit in Amsterdam. Een aparte vermelding verdienen de boeken waarin Noord-Brabant centraal staat. Dat is het geval bij Boutellier, Hermans en Van de Plas (2019), Endedijk (2017), Tops (2018) en Van Wijk en Lenders (2018), terwijl de provincie ook een prominent decor vormt bij Tops en Tromp (2017) en in nog andere publicaties. Noord-Brabant wordt in de literatuur gekarakteriseerd als productieschuur van synthetische drugs en wiet en tevens als domicilie en trefpunt van veel criminelen (ook degenen die zich met cocaïnesmokkel bezighouden).

Onder andere door het tussen haakjes zetten van verschillen in genre kunnen er tussen boeken binnen eenzelfde categorie grote verschillen zijn in behandeling van de problematiek, het abstractieniveau en de stijl. Een korte vergelijking tussen Staring et al. (2019) en Meeus (2019) illustreert dit. Het rapport van Staring et al. is een verslag van grondig opdrachtonderzoek naar drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven, geschreven in zorgvuldig wetenschappelijk proza. Hoewel het formeel niet beperkt is tot illegale import van cocaïne, gaat het daar in hoofdzaak wel over. Illegale export van wiet en synthetische drugs van eigen bodem via de Rotterdamse haven blijkt min of meer een blinde vlek bij de autoriteiten. Het doel van Staring et al. was om beter zicht te krijgen op verschillende smokkelmethoden en kwetsbaarheden in de haven, teneinde een betere aanpak van drugssmokkel te faciliteren. Daarvoor hebben zij onder andere interviews afgenomen met private en publieke actoren in de haven, observaties uitgevoerd en opsporingsdossiers bestudeerd.

Eén van die opsporingsdossiers betreft de bekende zaak van een corrupte douanier die voor een smokkelnetwerk containers met cocaïne vrijgaf. Deze casus staat centraal in Meeus' journalistieke boek *De Schiedamse cocaïnemaffia*. Via een reeks pakkend geschreven portretten van hoofdrolspelers reconstrueert hij zo goed mogelijk hoe verschillende, al dan niet met elkaar samenwerkende criminelen, munt probeerden te slaan uit hun contact met de 'platte' douanier op de afdeling 'Pre-Arrival'. Meeus laat goed zien hoe de twijfelachtige betrouwbaarheid van informatie uit het criminele circuit de rechter en de journalist belemmert bij het vaststellen van het ware verhaal over verschillende verwickelingen en relaties: wie gaf nu precies opdracht voor een bepaalde liquidatie, en wie waren de finan-

Willem-Jan Kortleven

ciers van een bepaald transport? Door de aandacht voor drijfveren, persoonlijke achtergrond en emoties van de betrokkenen is dit één van de boeken die het meeste inzicht geeft in ondermijning op microniveau.

Waar Staring et al. en Meeus elkaar goed aanvullen in hun analyse van het fenomeen cocaïnesmokkel, juist door de combinatie van enige inhoudelijke overlap en een totaal verschillende aanpak, treedt bij het lezen van de literatuur die Noord-Brabant als decor heeft op een gegeven moment een zekere oververzadiging op. Diverse analyses, waargebeurde sterke verhalen, wapenfeiten en personen passeren meermaals de revue. Zo krijgen we zeker vier keer de analyse mee van de eigengereide Brabander die vanouds met smokkelen en stropen in zijn levensonderhoud voorziet en zwijgt tegen de autoriteiten, en wordt even zo vaak duidelijk gemaakt dat de Brabantse criminele economie hoofdzakelijk wordt gerund door een kongsi van kampers, motorbendeleden en Turkse Nederlanders (Endedijk, 2017; Tops, 2018; Tops & Tromp, 2017; Van Wijk & Lenders, 2018). We lezen drie keer over de criminele 'wijkoning' Corin Denis (Tops & Tromp, 2017; Tops, 2018; Bruinsma, Ceulen & Spapens, 2018) en drie keer over de aanpak van schimmige autoverhuurbedrijven, inclusief het detail van auto's met verborgen ruimtes voor de smokkel van contrabande (Boutellier, Hermans & Van de Plas, 2019; Endedijk, 2017; Lam, Van der Wal & Kop, 2018). Hetzelfde geldt voor het relaas over het oprollen van het criminele trefpunt in de 'Party King' in Best (Endedijk, 2017; Tops & Tromp, 2017; Van Wijk & Lenders, 2018). De burgemeester van Gilze-Rijen, die een voormalige seksclub opkocht om een motorbende de loef af te steken, wordt twee keer op het schild gehesen (Endedijk, 2017; Tops & Tromp, 2017).

Uit de ruime plaats die Noord-Brabant inneemt in de literatuur mag wel worden geconcludeerd dat de provincie als de belangrijkste brandhaard van ondermijnende criminaliteit wordt beschouwd. Dat is opmerkelijk, omdat vanouds Amsterdam als criminele hoofdstad van Nederland gold. Het rapport van Tops en Tromp (2019) over Amsterdam maakt wel duidelijk dat deze stad ook een cruciale rol vervult in de drugseconomie, als thuisbasis van criminelen, grootste drugsconsumentenmarkt, financieel zenuwcentrum en met veel dubieus verkregen vastgoed. Er zijn bovendien volop verbanden tussen Amsterdam, Noord-Brabant en de Rotterdamse haven. Maar in de recente ondermijningsliteratuur is de hoofdstad dus relatief karig bedeed met aandacht.

Het voorgaande laat zich heel kort door de bocht samenvatten in twee drieslagen: volgens de besproken literatuur draait de ondermijnende criminaliteit in Nederland hoofdzakelijk om drie soorten drugs, te weten cocaïne, wiet en synthetische drugs, en de drie belangrijkste brandhaarden zijn Noord-Brabant, Amsterdam en de Rotterdamse haven.

Verklaringen voor Nederland narcostaat en Brabant brandhaard

Voor de rol van drugscriminaliteit in Nederland en de rol van Nederland in de wereldwijde drugseconomie worden in de literatuur verklaringen gegeven van verschillende aard en op verschillende niveaus. Ten eerste wordt gewezen op geo-

grafie en infrastructuur: de ligging van Nederland aan de rand van het continent, als deel van de Schengenzone, en de goede infrastructurele en logistieke voorzieningen, zoals de Rotterdamse haven, luchthaven Schiphol, het wegen- en treinenet en de binnenvaart, maken invoer, uitvoer en doorvoer van goederen via Nederland aantrekkelijk. Dat geldt zowel voor legale als illegale goederen.

Ten tweede wordt gewezen op volksaard of cultuur: Nederlanders zijn vanouds tamelijk actief in het handelen met verre en nabije buitenlanden. Verondersteld wordt dat er zoiets bestaat als een 'VOC-mentaliteit' die zich door de eeuwen heeft gehandhaafd en zich ook in de hedendaagse drugshandel manifesteert (Tops & Tromp, 2017: 235-236). Daarbij komt dat in Nederland geproduceerde drugs bekendstaan als kwaliteitsproduct (o.a. Tops et al., 2018b: 7).

Ten derde wordt gewezen op beleid: het Nederlandse gedoogbeleid en de decriminalisering van drugsgebruik in het belang van de volksgezondheid hebben bijgedragen aan het ontstaan van een fikse consumentenmarkt en hebben ook de maatschappelijke tolerantie voor de invoer en productie van drugs vergroot. Dat heeft bijgedragen aan een relatief lage prioritering van de opsporing van drugsdelicten, in ieder geval tot voor kort. De in vergelijkend opzicht milde strafmaat en lage pakkans voor kopstukken maken Nederland bovendien een aantrekkelijk land voor drugsproductie (vgl. o.a. Tops et al., 2018b: 45-46). Tops en Tromp (2017) en Tops (2018) wijzen er daarnaast op dat de uitkleding van de verzorgingsstaat en de toenemende beleidsnadruk op zelfredzaamheid de verleiding voor mensen met een zwakke sociaaleconomische status heeft vergroot om een graantje mee te pikken uit de drugseconomie.

Naast deze algemene verklaringen voor 'Nederland narcostaat' worden in de literatuur ook specifiekere verklaringen gegeven voor de rol die bepaalde gebieden spelen in de drugseconomie. Ook hierbij gaat het deels om ligging, infrastructuur en logistiek, die niet alleen spelen in het geval van de Rotterdamse haven en Amsterdam, maar ook worden aangevoerd als verklaring voor de rol van (het westen van) Noord-Brabant als belangrijke brandhaard: vanuit het gebied zijn de Rotterdamse haven, de Belgische grens én de Antwerpse haven uitstekend bereikbaar. Zoals ik al heb aangestipt, wordt daarnaast door meerdere auteurs gewezen op de volksaard of cultuur die Brabanders gemeen zouden hebben. Bij Endedijk (2017) speelt de typisch Brabantse eigengereidheid als verklaring zelfs een hoofdrol, zoals al blijkt uit de titel van zijn journalistieke boek over de Brabantse drugscriminaliteit: *We regelen het zelf wel*. In het boek wijst hij geregeld op de stroeve verhouding tussen Brabanders en de autoriteiten en laat hij met voorbeelden zien hoe het stilzwijgen van omstanders de aanpak van drugscriminaliteit bemoeilijkt.

Tops en Tromp (2017: 68 e.v.) traceren de historische wortels van de Brabantse mentaliteit en schetsen de geschiedenis van een grensregio waarin bendes en vagebonden prominent figureren, beginnend met achtergebleven huurlingen uit de Tachtigjarige Oorlog. De overheid kreeg lange tijd weinig vat op deze regio en werd als bezettingsmacht ervaren, wat mede gezien moet worden tegen de achtergrond van de onvolwaardige status van Brabant als Generaliteitsland. In deze interpretatie van de Brabantse geschiedenis heeft het beschavings- en disciplineringsoffensief van overheid, kerk en onderwijs, dat in de negentiende eeuw werd ingezet en uiteindelijk ogenschijnlijk succesvol was, alleen een tijdelijke vernislaag

Willem-Jan Kortleven

over de Brabantse tegendraadsheid gelegd. En bepaalde subculturen, zoals kamers en bewoners van oude wijken, wisten zich al goeddeels aan deze disciplinerende te onttrekken.

Disciplineringsbeleid heeft subculturele tegendraadsheid bovendien bevorderd, zoals Tops (2018) laat zien in zijn relaas over de Tilburgse Vogeltjesbuurt. In het kader van de ‘onmaatschappelijkheidsbestrijding’, die tot begin jaren zestig officieel overheidsbeleid was, werden in deze buurt de moeilijkste ‘gevallen’ bij elkaar geplaatst. Deze concentratie van ‘onmaatschappelijkheid’ in de Tilburgse Vogeltjesbuurt en het daarmee gepaarde gaande stigma verklaren volgens Tops veel van de ‘grimmige zelfredzaamheid’ die deze hechte volksbuurt kenmerkt en die een sociale inbedding voor ondermijnende criminaliteit biedt. Vergelijkbaar beleid werd overigens toegepast in andere delen van Nederland (Dercksen & Verplanke, 1987). De Vogeltjesbuurt is daarmee ook een symbool voor andere buurten in Brabant en de rest van Nederland.

Geld, legitimiteit en geweld

Wanneer we uit de verschillende probleemanalyses in de literatuur proberen te destilleren wat als de kern van het probleem van ondermijning wordt gezien, kunnen grofweg drie aspecten worden onderscheiden: geld, legitimiteit en geweld. Deze aspecten van het probleem zijn in de meeste analyses nauw met elkaar verbonden, maar niet altijd.

Geld wordt door verschillende auteurs als de wortel van alle kwaad gezien. Zo stellen Tops en Tromp (2019: 27) in hun rapport over drugscriminaliteit in Amsterdam:

‘Het echte probleem vanuit crimineel oogpunt is volgens ons niet primair het drugsgebruik zelf, maar de enorme financiële stromen die met de drugsproductie en drugshandel gepaard gaan. De centrale vraag is wat het met een samenleving doet als grote sommen, met criminele drugsactiviteiten vergaard geld rondgaan.’

Deze boodschap herhalen ze verderop in het rapport nog een paar keer nadrukkelijk. De nadruk op de ontwrichtende effecten van omvangrijke illegale geldstromen maakt het begrijpelijk dat in veel literatuur de nodige aandacht uitgaat naar schattingen van omzetten en winsten in de drugseconomie (bijv. Lam, Van der Wal & Kop, 2018: 61; Tops et al., 2018a: 41-47; Tops & Tromp, 2019: 12; Van Wijk & Lenders, 2018: 29-30).

De enorme omzetten en winsten uit de drugseconomie hebben er volgens de literatuur onder andere toe geleid dat een omvangrijke schaduwconomie is ontstaan en dat belasting wordt ontdoken, dat criminelen via investeringen in vastgoed, voetbalclubs en andere sectoren voet aan de grond krijgen in de bovenwereld, dat een gezond concurrentieklimaat wordt ondermijnd en dat de integriteit van de grote systeembanken en andere ‘bovenwereld’-systemen wordt aangetast (zie o.a. Lam, Van der Wal & Kop, 2018: 61-63; Tops & Tromp, 2019: 44-46). Het grote

geld werkt bovendien ontwrichtend, doordat het ingezet wordt om steun en status te kopen. Jongeren worden verleid om hand- en spandiensten te verlenen, of méér (Tops & Tromp, 2019: 40-43); ambtenaren worden omgekocht om cruciale informatie door te spelen of bevoegdheden te misbruiken (Lam, Van der Wal & Kop, 2018: 72-73; Meeus, 2019: 37-50); en dorps- of buurtbewoners kunnen profiteren van financiële steun en (illegale) werkgelegenheid in ruil voor het uit de wind houden van een criminele 'weldoener' (Bruinsma, Ceulen & Spapens, 2018: 61-62; Tops & Tromp, 2017: 104-107).

Uit het voorgaande wordt al duidelijk dat de ondermijnende effecten van illegaal verkregen geld raken aan het aspect van legitimiteit. Corrupte ambtenaren en banken die witwassen faciliteren zijn desastreus voor de geloofwaardigheid en integriteit van de overheid en de legale samenlevingssystemen. In de literatuur bestaat ook grote bezorgdheid over gemeenschappen die teren op criminele inkomsten en weigeren zich te voegen naar breed gedeelde samenlevingsnormen, of zich juist geïntimideerd voelen door criminelen. Als de overheid in de ogen van buurtbewoners minder heeft te bieden of minder ontzag inboezemt dan een criminele 'wijkconing', is er zeker een legitimiteitsprobleem (Bruinsma, Ceulen & Spapens, 2018; Tops, 2018; Tops & Tromp, 2017: 70-78; Tops & Tromp, 2019: 42-43). Criminelen die zich onaantastbaar wanen en hun succes onbeschaamd uitventen, werken ook als antireclame voor de geloofwaardigheid van de overheid onder 'goedwillende' burgers (Boutellier, Boelens & Hermens, 2019: 23; Lam, Van der Wal & Kop, 2018: 174; Tops & Tromp, 2017: 21). Boutellier, Hermans en Van de Plas (2019: 43) formuleren het zo:

'Doorsnee burgers willen handhaving van de wet; dat bespaart hen overlast, maar geeft ook een reden voor naleving van de wet door henzelf.'

Tegelijkertijd is het volgens het overgrote deel van de literatuur slecht gesteld met de legitimiteit van de strafrechtsketen waar het gaat om de aanpak van ondermijnende criminaliteit: te stroperig, te weinig kans op succesvolle veroordelingen, te lage straffen om criminelen werkelijk de voet dwars te zetten, en niet geschikt om de wortels van het probleem te adresseren (o.a. Peters, 2018: 14-18, 34-36; Tops & Tromp, 2017: 216-218, 226; Tops et al., 2018a: 221). En in een strafzaak die wél als relatief succesvol zou kunnen worden gezien, tegen de 'Schiedamse cocaïnemaffia', gingen het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtbank volgens Meeus (2019: 233) zo opportunistisch om met informatie afkomstig van onbetrouwbare criminele informanten, dat dit 'zelfs bij een gehard cynicus vragen [oproept]'

Ten slotte geweld. In sommige perspectieven op ondermijnende criminaliteit, bijvoorbeeld in bepaalde nieuwsmedia, lijkt dit het voornaamste aspect te zijn. Het gaat dan om bedreigde burgemeesters, om liquidaties op klaarlichte dag midden in woonwijken, om 'vergismoorden', en natuurlijk de moord op advocaat Derk Wiersum. In de besproken literatuur worden echter andere accenten gelegd. Geweld krijgt weliswaar veel aandacht, zowel geweld dat zich op de bovenwereld richt, bijvoorbeeld bedreigingen van burgemeesters en ambtenaren (Tops & Tromp, 2017: H2 en H15; Endedijk, 2017: H13), als intern onderwereldgeweld, dat de bovenwereld onbedoeld kan raken (Meeus, 2019: 7). Maar waar de aspec-

Willem-Jan Kortleven

ten geld en legitimiteit vrijwel steeds een prominente rol spelen in de verschillende probleemanalyses van ondermijnende criminaliteit, raakt geweld daarin soms wat meer op de achtergrond. Tops en Tromp (2017: 70-71) maken bijvoorbeeld een onderscheid in ‘rechtsdelicten’ (die tegen basale normen ingaan) en ‘wetsdelicten’ (die ingaan tegen wat willekeuriger normen die het maatschappelijk verkeer beogen te ordenen). Ondermijning behelst volgens Top en Tromp niet alleen zware criminaliteit, maar er kan ook sprake van zijn als wetsdelicten worden gepleegd, voortkomend uit ‘een hang naar autonomie en een afkeer van de beschaving van de burgerlijke samenleving’. In dit perspectief op ondermijning staat het aspect van legitimiteit voorop, en impliciet, onder de noemer van de wetsdelicten, speelt het aspect van geld waarschijnlijk ook een rol. Het aspect van geweld ontbreekt hier echter: er kan dus sprake zijn van ondermijning zonder dat daarbij geweld wordt gebruikt.

De weg voorwaarts

Welke mogelijkheden zijn er om ondermijnende criminaliteit aan te pakken? Alle auteurs maken duidelijk dat het om een complex probleem gaat dat niet gemakkelijk op te lossen is. Dat wordt onder andere toegeschreven aan het grensoverschrijdende karakter van het probleem, aan de flexibiliteit van criminelen tegenover de logheid van overheidsinstanties, en aan de sociale inbedding van ondermijnende criminaliteit. Het beeld dat oprijst uit de literatuur is dat van een wapenwedloop, waarin criminelen nu vaak in het voordeel zijn en die door de overheid niet definitief te winnen valt. Ook de grootste drugsvangsten zijn maar een druppel op een gloeiende plaat, getuige het feit dat de marktprijs er niet door beïnvloed wordt. De inzet lijkt er vooral op gericht om de positie van overheidsinstanties in de wapenwedloop te versterken, waardoor zij de criminele ontwikkelingen beter kunnen bijbenen.

De concrete maatregelen die dat moeten bewerkstelligen, zijn onder andere gericht op betere samenwerking van overheidsactoren, bewustwording en mobilisering van private en maatschappelijke actoren, meer flexibiliteit en daadkracht in de aanpak van criminelen en nieuw sociaal beleid. Een voorbeeld van een initiatief dat inzet op de verbetering van de samenwerking tussen overheidsactoren en een flexibele en daadkrachtige werkwijze, is de Taskforce Brabant-Zeeland, die veel aandacht krijgt in de literatuur (Boutellier, Hermans & Van de Plas, 2019; Endedijk, 2017; Tops & Tromp, 2017; Van Wijk & Lenders, 2018). Boutellier, Hermans en Van de Plas (2019) positioneren de Taskforce nadrukkelijk tegenover bureaucratische logheid en datagedreven outputsturing. De filosofie van de Taskforce kenmerkt zich door gecultiveerd ongeduld: samenwerking graag, het vergroot het arsenaal aan maatregelen, maar op wie niet wil, kan niet gewacht worden; niet alleen vrouwen op arbeidsintensieve analyses en officiële informatiesystemen, maar ook op ervaring en ter plekke gaan kijken. En vervolgens ‘korte en rake klappen’ uitdelen, die volgens Boutellier, Hermans en Van de Plas vaak tot grotere zaken leiden.

De actiegerichtheid van de Taskforce heeft volgens Boutellier, Hermans en Van de Plas (2019) niet in de laatste plaats een functie in het enthousiasmeren van de betrokken overheidsdienaren; dat is zonder meer te verkiezen boven defaitistische gedachten over dweilen met de kraan open. Bovendien leggen deze en andere auteurs veel nadruk op de instrumentele en symbolische waarde van acties tegen drugscriminelen. Het devies is om de crimineel te raken waar het pijn doet, bijvoorbeeld door vermogen en luxegoederen te ontnemen, en zo aan de burger duidelijk te maken dat misdaad niet loont. Daarmee worden de twee belangrijkste aspecten van ondermijnende criminaliteit, geld en legitimiteit, geadresseerd. De ultieme vorm van zo'n maatregel is de afgepakte villa van een crimineel ten goede laten komen aan de gemeenschap door er een buurthuis of bibliotheek van te maken (Boutellier, Boelens & Hermens, 2019: 16; Van Wijk & Lenders, 2018: 54). Ondanks alle positiviteit en bevoegenheid rondom de Taskforce kunnen er kritische vragen gesteld worden. Boutellier, Hermans en Van de Plas (2019: 27) noemen de volgens hen veelgehoorde verzuchting 'dat het toch niet lukt om de grote jongens te pakken' een dooddoener (p. 27). Tegelijkertijd blijkt uit hun boekje en de andere literatuur niet of en in hoeverre de Taskforce heeft weten bij te dragen aan het pakken van 'grote jongens'. Nu de vangst van Nederlands meest gezochte crimineel, Ridouan T., naar verluidt gedurende langere tijd de inzet van een enorme politiemacht vergde, rijst de vraag hoe wezenlijk de invloed is die de 'korte, rake klappen' van de Taskforce tot nu toe op de ondermijnende criminaliteit hebben gehad. Hoe groot waren precies de zaken die men via korte klappen op het spoor kwam? Wordt de aanpak van drugscriminaliteit niet gereduceerd tot het behalen van voldoende zichtbare successen om uit te kunnen meten voor de burgers en de eigen mensen gemotiveerd te houden?

Diverse auteurs waarschuwen voor deze keerzijde van de focus op korte klappen en benoemen het belang van langdurige projecten en grondig onderzoek om ondermijning structureler aan te pakken (Lam, Van de Wal & Kop, 2018: 219-220; Tops & Tromp, 2019: 56; Van Wijk & Lenders, 2018: 59). In de Rotterdamse haven, waar overheidsactoren die samenwerken in het Hit and Run Cargo Team (HARC) ook mikken op de korte klap, geeft men zelf toe dat de belangrijkste criminelen en de smokkelnetwerken veelal buiten schot blijven. Doorrecherchen na drugsvangsten is de verantwoordelijkheid van de regionale en landelijke recherche, maar dat blijft vanwege capaciteitsgebrek vaak liggen (Staring et al., 2019: 67).

Eén van de voorgestelde maatregelen om een daadkrachtiger aanpak van drugscriminaliteit te stimuleren, is een verhoging van gevangenisstraffen voor georganiseerde drugscriminaliteit (Van Wijk & Lenders, 2018: 54; Tops et al., 2018: 221). Dat voorstel is opmerkelijk, gezien de geringe fiducia die er in de besproken literatuur bestaat in de effectiviteit van de strafrechtsketen. Het is betwifelbaar of van de enkele verhoging van de strafmaat veel invloed valt te verwachten, als de pakansen en de kans op een succesvolle veroordeling niet tegelijkertijd omhooggaan. Voor de calculerende crimineel zal het niet veel verschil maken en voor een symbolisch effect is een verhoging van de strafmaat niet genoeg: er zullen daadwerkelijk hogere straffen moeten worden uitgedeeld, wat de succesvolle afronding van strafprocessen veronderstelt.

Willem-Jan Kortleven

De enige auteur die serieuze voorstellen doet om het strafrecht beter toe te snijden op ondermijnende criminaliteit is Peters (2018). Zij werkt een strafprocedure uit voor proces- en vonnisafspraken tussen OM en verdachte, waartoe zij inspiratie put uit verschillende continentaal-Europese rechtssystemen die reeds een vorm van dergelijke afspraken in het strafprocesrecht kennen. Uitgangspunt van de voorgestelde procedure is dat de verdachte een bekentenis aflegt en eventuele wensen tot het oproepen van getuigen of deskundigen beperkt en dat het OM concessies doet door het aantal tenlastegelegde feiten te beperken en/of een lagere straf te eisen. De rechter toetst vervolgens of de voorgestelde straf passend is en kan de afspraken goedkeuren of afwijzen.

De door Peters voorgestelde procedure zou de snelle afdoening van ondermijningszaken kunnen stimuleren en lijkt een goed evenwicht te waarborgen tussen efficiëntie en rechtsbescherming. Een kanttekening die gemaakt moet worden, is dat haar voorstellen vooral geschikt lijken voor ondermijnende criminaliteit die de rechtsorde niet al te ernstig geschokt heeft. In gevallen waar geweld is gebruikt, bestuurders zijn bedreigd of sprake is van ernstige corruptie (zoals bij de corrupte douanier), ligt vanuit symbolische en normbevestigende overwegingen een rechtszaak met alles erop en eraan meer voor de hand. Het is bij zware criminelen ook minder waarschijnlijk dat zij zullen kiezen voor afspraken met het OM; zij zullen er veelal op gokken dat ze meer te winnen hebben bij verdragings- en andere obstructietactieken. Tegelijkertijd geldt dat Peters' voorstellen er deels toe strekken om zaken die nu al zelfstandig afgedaan worden door het OM voortaan door een rechter (maar dan in een versnelde procedure) te laten afdoen. In die zaken zou er sprake zijn van een toename van transparantie en legitimiteit in ruil voor een beperkte efficiencyvermindering door de tussenkomst van de rechter.

Op een heel ander niveau bevinden zich de voorstellen voor sociaal beleid die Boutellier, Boelens en Hermens (2019: 19-21) en Tops en Tromp (2019: 48-49) doen. Zij benadrukken dat repressie gericht op de harde kern gepaard moet gaan met sociale maatregelen op wijkniveau, gericht op de meelopers en degenen die ontvankelijk zijn voor de verleidingen van de ondermijnende criminaliteit. Deze benadering sluit aan bij de analyse dat de sociale inbedding van ondermijnende criminaliteit van groot belang is voor het begrijpen van het probleem, en dus ook voor de aanpak ervan.

In het repertoire aan maatregelen dat in de literatuur geopperd wordt, vormt bewustwording een terugkerend refrein. Staring et al. (2019, p. 208) stellen bijvoorbeeld dat bedrijven in de Rotterdamse haven zich nog meer bewust moeten zijn van de kwetsbaarheden die de auteurs hebben gesignaleerd en actief aan criminaliteitspreventie moeten doen. Tops en Tromp (2019: 58) willen dat Amsterdammers zich 'achter de oren gaan krabben' over de keerzijde van hun tolerante houding jegens de drugsbusiness. En Van Wijk en Lenders (2018: 53-54) proberen bewustwording te stimuleren van de gezondheidsrisico's van drugs.

Wat opvalt, is dat de strijd tegen drugscriminaliteit voor de meeste auteurs een opgave vormt die niet wezenlijk ter discussie staat, ook al erkennen diezelfde auteurs dat het om een onuitroeibaar probleem gaat. Eén reden daarvoor kan zijn dat het ter discussie stellen van deze opgave voor veel auteurs de onderzoeksup-

dracht te buiten zou gaan. Alleen Meeus (2019: 245) en Tops en Tromp (2019: 54) opperen vluchtig de mogelijkheid van legalisering van drugs, maar zijn vaag over waar deze legalisering precies betrekking op zou moeten hebben. Bij Meeus lijkt het te gaan om zowel gebruik als productie van soft- en harddrugs. Tops en Tromp spreken van ‘gecontroleerde vormen van legalisering’, maar pleiten tegelijk voor een ‘scherp onderscheid tussen gebruik enerzijds en productie en handel anderzijds’. Dat suggereert dat ze alleen doelen op de legalisering van (hard)drugsgebruik. De vraag is wat dat precies zou verbeteren ten opzichte van de huidige situatie, waar harddrugsgebruik al gedoogd wordt. De fundamentele ambivalentie in het huidige beleid (je mag het wel kopen en hebben, maar het mag niet geproduceerd of ingevoerd worden) zou op scherp gesteld worden. En stevig ook, want Tops en Tromp (2019: 54) pleiten tegelijkertijd voor het voeren van een ‘massief beleid van repressie’ tegen illegale drugsproductie en drugshandel. Van Wijk en Lenders (2018: 53) schrijven:

‘Tegelijk levert de bestrijding van de drugshandel geen structurele resultaten op en leren de ervaringen in de VS dat de *war on drugs* alleen maar verliezers kent.’

In dat licht roepen het pleidooi en de woordkeuze van Tops en Tromp vragen op. Wat is hun voorstel anders dan een variant van de *war on drugs*? Tops en Tromp erkennen dat het repressieve beleid ‘zweet en chagrijn’ gaat kosten, maar over de kansen op succes spreken zij zich niet uit. Zijn ze het eens met de constatering van Van Wijk en Lenders dat de bestrijding van de drugshandel geen structurele resultaten oplevert, en zo ja, wat valt er dan van deze strijd te verwachten?

Overigens lijken ook Van Wijk en Lenders (2018: 53-54) niet de ultieme consequentie te trekken uit hun eigen sceptische conclusie over de bestrijding van de drugshandel. Zelf zetten ze juist in op bestrijding van drugsproductie en -handel. Anders dan Tops en Tromp (2019) problematiseren ze daarnaast ook drugsgebruik. Wat hen betreft gaat de overheid een duidelijker normstelling hanteren, die zou kunnen luiden: ‘Drugs zijn slecht en moeten worden bestreden.’ Zij menen dat dat een cultuuromslag kan initiëren. Waar die enigszins naïef klinkende verwachting op gebaseerd is, wordt niet duidelijk.

In de visie van Van Wijk en Lenders (2018: 54) past geen legalisering en zij plaatsen dan ook kanttekeningen bij (experimenten met) gereguleerde wietteelt: het doorkruist een eenduidig beleid. Zij en andere auteurs wijzen er bovendien op dat er een buitenlandse illegale markt overblijft (en bij legalisering van softdrugs ook een binnenlandse illegale markt voor harddrugs), waardoor het verdienmodel van criminelen grotendeels onaangetast zal blijven. Ook Meeus (2019: 245), die op basis van zijn bronnen suggereert dat de huidige aanpak gedoemd is te mislukken, erkent dat legalisering alleen zou kunnen in Europees verband. En zelfs als drugs in EU-verband gelegaliseerd zouden worden (waarop vooralsnog nauwelijks kans lijkt), kan men zich afvragen of het voortbestaan van een illegale drugsmarkt buiten de EU het probleem niet in stand zou houden.

Structurele oplossingen voor het probleem van de ondermijnende criminaliteit biedt de literatuur van de afgelopen drie jaar dus niet. Wel inzicht in het pro-

Willem-Jan Kortleven

bleem, inzicht in het denken over het probleem en diverse aanknopingspunten om de positie in de wapenwedloop te verbeteren.

Besproken literatuur

- Boutellier, H., M. Boelens & N. Hermens (2019) *Weerbare wijken tegen ondermijning. Contouren van een nieuwe strategie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Boutellier, H., C. Hermans & F. van de Plas (2019) *Ontsporende vrijheid. Over de maatschappelijke betekenis van ondermijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Bruinsma, M., R. Ceulen & T. Spapens (2018) *Ondermijning door criminele weldoeners. Inventariserend onderzoek*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Endedijk, B. (2017) *We regelen het zelf wel. De Brabantse onderwereld, een kijkje achter de drugsschuur van Europa*. Amsterdam: Spectrum.
- Lam, J., R. van der Wal & N. Kop (2018) *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom criminologie.
- Leiden, I. van, A. Lenders & H. Ferwerda (2018) *Een bittere pil. Het fenomeen en de aanpak van illegale medicijnenhandel*. Den Haag: Politie & Wetenschap.
- Meeus, J. (2019) *De Schiedamse cocaïnemaffia. Een corrupte politiedouanier, doorgewinterde criminelen en duizenden kilo's coke*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Peters, L.J.J. (2018) *Dealen met ondermijningsdelicten. Naar een efficiënte strafprocedure voor ondermijnende criminaliteit*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Staring, R., L. Bisschop, R. Roks, E. Brein & H. van de Bunt (2019) *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen. Eindrapport*. Rotterdam: Erasmus School of Law.
- Tops, P. (2018) *Een ongetemde buurt. Achterstand, ondernemingszin en criminaliteit in een volksbuurt*. Amsterdam: Balans.
- Tops, P. & J. Tromp (2017) *De achterkant van Nederland. Hoe onderwereld en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Balans.
- Tops, P. & J. Tromp (2019) *De achterkant van Amsterdam. Een verkenning van drugserelateerde criminaliteit*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Tops, P., J. van Valkenhoef, E. van der Torre & L. van Spijk (2018a) *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*. Den Haag: Boom criminologie.
- Tops, P., J. van Valkenhoef, E. van der Torre & L. van Spijk (2018b) *Nederland en synthetische drugs: een ongemakkelijke waarheid*. Den Haag: Boom criminologie.
- Wijk, A. van & A. Lenders (2018) *Betonrot. Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak*. Arnhem: Bureau Beke.

Overige aangehaalde literatuur

- Derksen, A. & L. Verplanke (1987) *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland, 1914-1970*. Amsterdam/Meppel: Boom.